

José Luis Reverter Valls

Los conflictos en defensa de la autonomía local

Departamento
Derecho Público

Director/es
Escuín Palop, Catalina
Embid Irujo, Antonio

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>

© Universidad de Zaragoza
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606



Universidad
Zaragoza

Tesis Doctoral

LOS CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Autor

José Luis Reverter Valls

Director/es

Escuín Palop, Catalina
Embid Irujo, Antonio

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Derecho Público

2016

LOS CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Autor:

José Luis Reverter Valls

Directores:

Dr. D. Antonio Embid Irujo

Dra. Dña. Catalina Escuin Palop

Zaragoza, octubre de 2015.

A Yolanda, mi alma, mi corazón...Por todos los lugares que nos quedan
por visitar y las cosas que nos quedan por hacer.

A mis padres y a mi hermana, siempre presentes.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a los profesores Dr. D. Antonio Embid Irujo y Dra. Dña. Catalina Escuin Palop, los esfuerzos en dirigir este trabajo dedicados durante todos estos años. Sin sus consejos y ánimos no podría haberlo llevado a término. Agradezco también su paciencia y comprensión ante todos los avatares que se han ido sucediendo, que no han sido pocos.

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CEAL	Carta Europea de Autonomía Local
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
LHL	Ley de Haciendas Locales
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
LOTIC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas
ROF	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales

STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
Tit.	Título
TRLHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local

ÍNDICE

	Página
Introducción.....	11
Capítulo I. Los municipios y provincias en nuestro constitucionalismo histórico.....	16
1. El centralismo y la dependencia jerárquica como norma.....	16
1.1 La Constitución de 1812 y el reinado de Fernando VII.....	17
1.2 El régimen jurídico de los entes locales en el período isabelino.....	24
1.3 Primeras etapas del sexenio revolucionario.....	40
1.4 Centralismo y entes locales en la Restauración borbónica.....	45
1.5 Breve mención sobre los principios del régimen local durante la dictadura del general Franco.....	51
2. La autonomía local malograda.....	52
2.1 El proyecto de Constitución de la I República.....	52
2.2 Las propuestas de autonomía durante la Restauración y los Estatutos de Calvo Sotelo.....	53
2.3 La autonomía municipal y la II República.....	64
Capítulo II. Contexto constitucional y normativo de los conflictos en defensa de la autonomía local.....	70
1. La consagración del principio de autonomía local en la constitución de 1978....	70
2. Las fases de su evolución doctrinal, jurisprudencial y legislativa.....	75
2.1 La doctrina de la garantía institucional de la autonomía local y su asunción por la jurisprudencia constitucional. Contexto normativo.....	86
2.2 Crítica doctrinal a la teoría institucional de la autonomía local.....	114
2.3 Breve referencia a los medios de defensa de la autonomía local existentes con anterioridad a la introducción de los Conflictos en defensa de la autonomía local	119
a) La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional.....	119
a.1) Recurso de inconstitucionalidad.....	121
a.2) Cuestión de inconstitucionalidad.....	123
a.3) Los conflictos de competencia entre el Estado y las CC.AA o de estas	124

entre sí, en su vertiente positiva.....	
a.4) El recurso de amparo.....	125
b) La defensa de la autonomía ante el orden contencioso-administrativo....	127
Capítulo III. La reivindicación del acceso de municipios y provincias al Tribunal constitucional para la defensa de su autonomía y su proceso de negociación política.....	129
1. Cuestiones previas: propuestas doctrinales para la legitimación de los entes locales ante el TC para la defensa de su autonomía local.....	129
1.1 Procesos incidentales indirectos.....	133
1.2. Procesos incidentales directos.....	138
1.3 Procesos directos sobre normas con valor de ley.....	139
a) Conflicto competencial directo sobre normas con valor de ley.....	140
b) Recurso directo contra normas con valor de ley.....	142
2. El proceso de negociación y reivindicación política.....	146
3. La iniciativa del gobierno y la tramitación parlamentaria de la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.....	161
3.1 Los dos textos alternativos de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional propuestos por el Ministerio de Administraciones Públicas.....	161
3.2 El dictamen del Consejo de Estado 2484/1998, de 18 de junio.....	168
3.3 El proyecto de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la tramitación parlamentaria para su aprobación.....	183
a) Tramitación del proyecto de modificación de la LOTC ante el Congreso de los Diputados.....	185
b) Tramitación del proyecto de modificación de la LOTC ante el Senado.....	206
Capítulo IV. Análisis crítico del nuevo procedimiento constitucional denominado “Conflictos en defensa de la autonomía local”.....	216
1. El objeto del proceso.....	220
1.1 Del significado de la expresión “normas y disposiciones con rango de ley”.....	223
1.2 Análisis de las normas objeto del proceso.....	229

a) Actos con fuerza de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas.....	229
b) Los Tratados y Convenios Internacionales.....	231
c) Los Reglamentos del Congreso, Senado, Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.....	236
d) Las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas.....	238
e) Los Estatutos de Autonomía.....	246
f) Las disposiciones con rango de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas.....	248
g) Decretos-Legislativos.....	249
h) Decretos-Leyes.....	253
1.3 Breve referencia a las omisiones legislativas como objeto del proceso.....	256
2. Los sujetos legitimados.....	258
2.1 La legitimación activa.....	259
a) La legitimación activa general de municipios y provincias.....	260
a.1) La legitimación activa derivada de ser destinatario único de la ley.....	260
a.2) Los supuestos de litisconsorcio activo necesario.....	268
b) La legitimación activa de las islas.....	274
b.1) Conflictos cuyo objeto es una norma con rango de ley autonómica.....	276
b.2) Conflictos cuyo objeto es una norma con rango de ley estatal.....	278
c) La particularidad vasca en el tratamiento de la legitimación activa.....	278
c.1) Conflictos cuyo objeto es una norma con rango de ley autonómica.....	279
c.2) Conflictos cuyo objeto es una norma con rango de ley estatal.....	280
2.2 Legitimación pasiva.....	286
2.3 Otros sujetos en el proceso: los coadyuvantes.....	290
2.4 La postulación: representación y defensa.....	294
3. Actividad previa al planteamiento del conflicto: el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico.....	302
3.1 Cuestiones generales relativas a la técnica legislativa.....	304
3.2 Consideraciones sobre el acuerdo municipal inicial para la tramitación del	308

conflicto.....	
3.3 Cuestiones relativas al dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente.....	321
3.4 La asistencia en la tramitación previa por parte de las asociaciones de entidades locales.....	329
4. El parámetro de enjuiciamiento.....	330
5. Análisis de otros elementos del proceso.....	349
5.1 El órgano competente.....	350
5.2 La pretensión: cuestiones formales y sustanciales del escrito de interposición del conflicto.....	353
a) Cuestiones formales.....	354
b) Aspectos materiales.....	364
5.3 El trámite de admisión.....	374
5.4 Breves apuntes sobre otros trámites del proceso.....	383
a) Alegaciones y ampliación de información.....	383
b) La prueba.....	386
c) La acumulación de procesos.....	388
6. La Sentencia y otras formas de finalización del primer proceso.....	392
6.1 La Sentencia.....	392
a) Sentencia estimatoria.....	394
b) Sentencia desestimatoria.....	394
c) Sentencias interpretativas.....	395
6.2 Otras formas de finalización.....	396
a) Desistimiento.....	397
b) Renuncia.....	398
c) Allanamiento.....	399
d) Satisfacción extraprocesal.....	399
e) Pérdida sobrevenida del objeto del proceso.....	399
7. Aspectos relevantes del segundo proceso: la autocuestión de inconstitucionalidad.....	401

8. Breve reflexión respecto a la naturaleza jurídica del proceso.....	412
Conclusiones.....	420
Bibliografía.....	431

INTRODUCCIÓN

La consagración en la Constitución Española de 1978 de la autonomía de municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137) y de la suficiencia financiera de las Haciendas Locales (art. 142) constituye un hito con escasos precedentes en España. En cierta manera, desde los orígenes de nuestro constitucionalismo hace ya dos siglos, en los distintos períodos que se han ido sucediendo, los asuntos que han centrado la vida política de nuestro país han sido básicamente la soberanía nacional, los derechos y libertades de los ciudadanos, “la cuestión religiosa” y la organización territorial del Estado, todo ello en el marco de reiteradas crisis y conflictos políticos, sociales y económicos. La autonomía de municipios y provincias no es que históricamente se haya soslayado sino que salvo contadas excepciones se ha rechazado rotundamente. Ni que decir tiene que las Haciendas Locales no han gozado especialmente de buena salud. A lo largo del tiempo por diversos motivos no han contado con los medios suficientes para el ejercicio de las competencias que desempeñan y la prestación de los servicios que realizan.

Al margen de las debidas referencias históricas, cabe destacar la dificultad de aprehensión del significado del concepto de autonomía local. Más allá de la definición etimológica de autonomía como la capacidad de dictarse a uno mismo normas y regirse por ellas, la dificultad en el ámbito jurídico estriba en la indeterminación de dicho concepto (o más bien podría decirse en su carácter anfibológico), de ahí el esfuerzo llevado a cabo por la doctrina jurídica para discernir la naturaleza y contenido del mismo.

Mas la finalidad de su estudio no se ha centrado únicamente en contestar a la pregunta sobre qué es lo que la Constitución garantiza a los municipios y provincias con la autonomía local, sino que

necesariamente ha tenido que adentrarse, entre otras cuestiones, en el de sus medios de defensa. De entre dichos medios de defensa destaca justamente el denominado “Conflicto en defensa de la autonomía local”, proceso introducido por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que permite el cuestionamiento de las normas y disposiciones con rango de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas lesivas para la autonomía local por los entes locales expresamente legitimados en dicha norma y que constituye el objeto de esta tesis.

No obstante con carácter previo resulta necesario dedicar una primera parte del trabajo al análisis de dicho principio que, resta decirlo, ha sido ampliamente tratado tanto por la doctrina jurídica como por la jurisprudencia constitucional, de las que debidamente nos haremos eco. El estudio de dicho principio se justifica por el solo hecho de constituir la infracción del mismo la *causa petendi* de la pretensión del proceso objeto de nuestro estudio.

A tal fin se ha considerado apropiado resaltar en un primer capítulo la escasa consideración profesada hacia la autonomía local en nuestro constitucionalismo histórico, en el que predominan las pulsiones centralizadoras. Con todo y pese a que por esta razón el análisis de la garantía institucional de la autonomía local, o más concretamente de su núcleo esencial, desde una perspectiva histórica no ocupa un papel principal para la doctrina jurídica de nuestro país, el realizar un sintetizado relato histórico del ordenamiento jurídico local en el período de tiempo que abarca desde la aprobación de la Constitución Gaditana de 1812 hasta la dictadura del General Franco nos permite comprender de mejor manera la realidad actual en múltiples aspectos. A modo de ejemplo, uno de los casos es el de las provincias. Campo de batalla político entre quienes quieren su supresión y aquellos otros que se oponen a cualquier modificación de su actual configuración, y que ha

encontrado altas cotas de tensión con ocasión de la figura de las veguerías recogida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, pronunciándose al respecto el Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio. A mayor abundamiento, además de en el caso catalán, que encuentra uno de sus antecedentes en la malograda Mancomunidad instituida en 1914 y que entronca con los deseos de mayor autonomía de ese territorio expresados en diversos momentos de la historia, el cuestionamiento de las provincias se ha realizado también desde otros ámbitos por ver en ellas una rémora del pasado centralista del Estado. De hecho, en estos momentos de crisis se ha incorporado al argumentario razones de carácter económico, igualmente enarboladas por quienes desde otro espectro político propugnan bien la reducción del número de municipios, bien la asunción por las Diputaciones Provinciales de la prestación de los servicios públicos que tienen encomendados las Corporaciones municipales; materias nucleares en la modificación operada en la LRBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (sobre la que a día de hoy, por cierto, pende el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4292-2014).

Pero más allá de esta cuestión, las referencias histórico-jurídicas nos posibilitan poner en valor, entre otros aspectos diversos, la actual vinculación entre democracia y autonomía local, conceptos indisociables en nuestro régimen constitucional vigente a tenor de lo expresado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 103/2013, de 25 de abril. En otro orden de cosas, también nos permitirán recordar la existencia de antecedentes en nuestro país de procesos exclusivamente encaminados a la defensa de la autonomía local, que bien es cierto no tuvieron gran éxito. Nos referimos especialmente al recurso de abuso de poder del Estatuto Municipal de 1924, que encontró su réplica en la Ley Municipal Republicana de 1935.

Un segundo capítulo se ocupará íntegramente de la autonomía local garantizada en nuestro texto constitucional actual, de las corrientes académicas al respecto y de su desarrollo legislativo hasta la incorporación de los conflictos en defensa de la autonomía local como nuevo proceso constitucional. Se pretende con ello, por una parte ofrecer una imagen desde el punto de vista jurídico de la situación que motivó la reclamación y posterior creación del proceso constitucional que nos ocupa y por otra tomar conocimiento de la doctrina de la garantía institucional de la autonomía local (de origen germánico) que se mantiene hoy en día como pilar básico de la jurisprudencia constitucional en la materia.

Establecidas estas premisas, en la tercera parte del trabajo se procederá a realizar un estudio detallado del iter político y legislativo que llevó a la aprobación de la modificación de la LOTC para la introducción del mencionado proceso. Todo él nos ofrece innumerables elementos de conocimiento y reflexión: desde las diversas alternativas propuestas relativas el acceso de los entes locales para la defensa de su autonomía ante el TC, pasando por el contenido documental del expediente tramitado al efecto por el MAP y el valioso dictamen del Consejo de Estado de 18 de junio de 1998, hasta las enmiendas realizadas por los diversos Grupos Políticos en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

El capítulo anterior nos conduce al cuarto que se ocupa de los elementos del proceso y su tramitación. Más allá de una labor meramente descriptiva, la finalidad del mismo consistirá en realizar un análisis crítico del conjunto. Labor pertinente, si tenemos en cuenta que pasados tres lustros desde su aprobación, el número de procesos que han concluido con un fallo sobre el fondo del asunto es considerablemente inferior en comparación con los que no, bien sea por haberse declarado extinguido por pérdida del objeto del mismo o por haberse inadmitido por falta de legitimación.

Como corolario, se reserva la última parte de las que componen el presente trabajo a las correspondientes conclusiones y propuestas, con el ánimo de que puedan ser consideradas como una pequeña aportación en el debate sobre esta materia.

CAPÍTULO I. LOS MUNICIPIOS Y PROVINCIAS EN NUESTRO CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

1. EL CENTRALISMO Y LA DEPENDENCIA JERÁRQUICA COMO NORMA

La mayor parte del tiempo transcurrido desde la aprobación de la Constitución de 19 de marzo de 1812, primer texto nacional de dicha naturaleza, hasta nuestra actual Constitución ratificada en referéndum por el pueblo español el 6 de diciembre de 1978, los entes locales han estado sometidos a dependencia jerárquica con respecto al Estado, consecuencia lógica de la organización centralista del mismo¹.

No es pretensión de esta tesis realizar un estudio prolijo de tan amplio lapso histórico, pero en la labor que nos ocupa (en la que el concepto de autonomía local goza de una posición central) es importante destacar esta circunstancia, ya que no solo nos permite comprender mejor el presente del régimen jurídico de las instituciones sino además porque nos ofrece valiosos argumentos contra afirmaciones muy manidas que se realizan sobre ellas. En este orden de cosas, se intentará demostrar las siguientes cuestiones de importancia: en primer lugar que los conceptos de democracia y autonomía local históricamente no siempre han ido de la mano (lo que en nada desmerece que en nuestra Constitución actual, a tenor de la jurisprudencia citada de nuestro TC, sí que lo estén); en segundo lugar, que las hoy autónomas Diputaciones Provinciales han sido tradicionalmente un instrumento en manos de las

¹ Aún cuando la Constitución doceañista es considerada el punto de partida del constitucionalismo español, es común en la historiografía jurídica destacar como inicio, al menos simbólico, del proceso constituyente que desembocó en dicha Constitución, los diversos levantamientos populares contra el invasor francés acaecidos durante 1808, (especialmente los del 2 de mayo en Madrid). Dichos levantamientos tuvieron como consecuencia la constitución de diversas juntas locales y provinciales, así como posteriormente el de la suprema Junta Central el 25 de septiembre de 1808, cuya constitución fue publicada en la Gazeta Ministerial de Sevilla, 4 de octubre de 1808, núm. 37, aunque el recorrido de esta última fue corto pues se disolvió por Decreto de 29 de enero de 1810, en virtud del cual se transfería la autoridad de la misma al creado Consejo de Regencia.

políticas centralistas del Estado, idea que sobrevuela el debate actual sobre las administraciones intermedias y la última modificación de calado en la LRBRL (nos referimos a la reciente LRSAL), lo que explica en buena lógica las objeciones realizadas tanto desde las Comunidades Autónomas como desde el mundo municipal; por último que al igual que la crisis financiera no es responsabilidad de los Entes Locales, la insuficiencia financiera, especialmente la municipal, no es reciente sino que es recurrente, incluso se podría decir que sistémica, habiendo coadyuvado a ella en ocasiones el propio Estado con sus decisiones. Por otra parte, resulta evidente que este escaso bagaje autonomista resta funcionalidad al análisis en nuestro país de la autonomía local y su núcleo esencial desde una perspectiva histórica.

A los efectos de esta labor se considera apropiado estructurar el mismo en los siguientes períodos históricos más o menos homogéneos.

1.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1812 Y EL REINADO DE FERNANDO VII.

Pues bien, entrando ya en el relato histórico-jurídico, los principios de centralismo y dependencia jerárquica se observan ya plasmados en los en el discurso de los representantes liberales gaditanos quienes se encontraban en la tesitura de afrontar diversos problemas. Los más importantes eran la guerra contra el invasor francés, la abolición del Antiguo Régimen mediante la instauración de un régimen constitucional que estableciese la soberanía nacional y reconociese un elenco amplio de derechos y libertades de los ciudadanos y la superación de la crisis económico-social continua que vivía el país, estrechamente ligada a las estructuras económicas feudales existentes que resultaban contradictorias con la nueva economía de corte liberal-capitalista representada por la incipiente pero pujante burguesía.

Influidos por los principios ideológicos, políticos y de organización del imperio francés y contando con ejemplos y estructuras cercanas como la figura del Prefecto, antecedente inmediato del Jefe Político, cuestiones tales como la unificación del régimen jurídico, la centralización del poder y la instauración de una Administración bajo los principios de legalidad y jerarquía se tornaron esenciales para llevar a cabo dicho proyecto².

De conformidad con lo expuesto, necesariamente el ordenamiento jurídico local debía configurar a municipios y provincias como instrumentos para la consecución de tales fines dentro de la organización territorial del Estado, esto es: instituciones sometidas al poder central bajo el principio de jerarquía. Consecuentemente no podía más que rechazarse cualquier naturaleza autónoma de dichos entes³.

² Tanto en el Estatuto de Bayona de 7 de julio de 1808 como en la legislación que se dictó durante la dominación francesa, se encontraban elementos derivados de dichos principios que influyeron en ordenamientos jurídicos posteriores, pudiéndose citar a modo ejemplo el Decreto de 17 de abril de 1810 en virtud del cual se divide el territorio nacional en prefecturas, subprefecturas y municipalidades.

La posición de los municipios en la estructura del Estado queda de manifiesto en el art. I del Título IV del citado Decreto, el cual establece que “las municipalidades del reino, en quanto concierne a su gobierno interior, dependerán únicamente de los prefectos, bajo las órdenes de nuestro ministro de lo Interior”. Aunque en el artículo II del mismo título se reconoce la existencia de intereses peculiares de las municipalidades y se establece la elección y nombramiento de los miembros de la Junta Municipal por y de entre los vecinos contribuyentes del municipio constituidos en Concejo Abierto, el resto de la regulación del citado Título, no abriga dudas sobre la falta de autonomía de las mismas. A modo de ejemplo: los corregidores y regidores pueden ser suspendidos provisionalmente por el prefecto y privados de su “empleo” por el Rey (art. X); la venta, compra o enfiteusis de bienes raíces de los municipios se resuelven por el Rey en Consejo de Estado (art XI); la aprobación del Presupuesto elaborado por la Junta Municipal se aprueba por el Prefecto, Ministro del Interior o por el Rey (oído el informe del Ministro del Interior y del Consejo de Estado) dependiendo respectivamente de la categoría del municipio (art. XIV).

Junto a este ejemplo se pueden citar asimismo sendos Decretos de 21 de agosto del mismo año relativos a la municipalidad de Madrid de carácter abiertamente centralistas.

³ MUÑOZ MACHADO (2009: p. 942) expresa dicha idea con las siguientes palabras: “El régimen local que se implantará en la Constitución de 1812 será manifiestamente centralista, al someter a las entidades locales a un rígido sistema de controles y de supervisión por parte de las autoridades delegadas del poder central. Al mismo tiempo, procurará una total uniformización del sistema, oponiéndose a las pretensiones de singularidad de algunos territorios forales todavía activos o de otros que habían tenido una organización peculiar antes de los Decretos de Nueva Planta”.

GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA (1910: pp. 70,71,76 y 77) pone de manifiesto los caracteres distintivos del nuevo régimen local derivado de la Constitución Gaditana

Y a ello no obsta el incipiente carácter democrático derivado del procedimiento de elección de determinados cargos en el ámbito local. Sobre esta cuestión fue de especial importancia el Decreto LXXXII de las Cortes Generales y Extraordinarias de 6 de agosto de 1811, que supuso la unificación del modo de elección de cargos en todos los municipios y la desaparición y eliminación de los oficios perpetuos⁴.

Esta tendencia democratizadora se vio reflejada en la municipales y provinciales (arts. 312 a 318 en el caso de los Ayuntamientos y arts. 327 a 331 por lo que respecta a las Diputaciones Provinciales) con significativas excepciones, como es el caso del jefe político, de designación regia⁵.

resultante de tres influjos: la tradición del municipio castellano, las condiciones ambientales del momento y las ideas del liberalismo y, en buena parte ya, del doctrinarismo político. En palabras del propio autor dichos caracteres son: “1º, el reconocimiento como un hecho, de la existencia de los núcleos locales – entonces denominados pueblos- a los que se da una expresión legal y una ordenación uniforme; 2º, la formación de la provincia como una circunscripción dependiente del Estado, según el criterio francés del Departamento, y en otro sentido, según la orientación inmediatamente anterior de la política absolutista niveladora; 3º, el establecimiento de una base electiva más o menos atenuada para la constitución de las corporaciones locales – Ayuntamientos y Diputaciones,- al parecer los Ayuntamientos, como una restauración del sentido democrático de los antiguos Concejos, pero también como expresión del influjo de la época, tan dominada por los principios de la Revolución; 4º, la organización del instrumento de Gobierno mediante el engrane, nada disimulado, de todas las instituciones locales en una jerarquía mecánica, según un sistema de subordinación, que contiene el germen de la futura estructura administrativa centralizada, uniforme y simétrica, y las condiciones para un desarrollo del espíritu burocrático”.

Como el mismo autor indica en otras palabras el régimen instituido suponía: 1º, una determinación legal de la organización y competencias de Ayuntamientos y Diputaciones según criterios de uniformidad; 2º, la subordinación de los Ayuntamientos a las Diputaciones y mediante estas al Gobierno Central representado por el Jefe Político; 3º, el establecimiento de un régimen de recursos contra las decisiones de los Ayuntamientos a resolver por sus superiores jerárquicos, “suscitando por tal manera el sistema de centralización burocrática”.

Vid. asimismo RIEU MILLÁN (1990: pp. 219-255) y ORDUÑA REBOLLO (2003: 789 pp).

⁴ En opinión de ORDUÑA REBOLLO (Ibidem, p. 286) la desaparición de los señoríos jurisdiccionales no afectó a la propiedad de la tierra, “que quedó exenta de la medida para sus tenedores, lo que condicionó todo el futuro proceso de reforma de la Administración Local”.

También es de esta opinión el profesor TOMÁS Y VALIENTE (1983, pp. 408-410).

⁵ Al respecto del carácter electivo de los cargos municipales y en relación a la previsión del art. 318 de la Constitución Gaditana en virtud del cual se establecía que “ No

Bajo el prisma de la organización centralizada del poder que se instauró, tres elementos entraron en juego: el jefe político (posteriormente denominado subdelegado de Fomento y Gobernador Civil), la división y organización provincial y la creación de un Ministerio del Interior, denominado en un primer momento Ministerio de Fomento y posteriormente de Gobernación dada la animadversión existente ante cualquier término que recordase a las instituciones francesas⁶.

En este orden de cosas, la Constitución de 1812 dedica su título VI, bajo el epígrafe del “Gobierno interior de las Provincias y de los pueblos”, a la regulación de la composición, elección y atribuciones de los Ayuntamientos (en su capítulo I) y de las Diputaciones Provinciales (en su capítulo II). La carencia de cualquier atisbo de autonomía queda reflejada en el citado articulado, en el que se manifiesta de forma clara la preeminencia del jefe político, que ostenta la presidencia en los Ayuntamientos donde lo hubiere y el de las Diputaciones Provinciales

podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales”, NÚÑEZ RIVERO y GARCÍA ARANDA (2010: pp. 489-523) destacan la notable diferencia existente “con el carácter institucional y la composición del órgano de gobierno de Provincia, la Diputación Provincial (hoy su Pleno) y de su presidente, el Jefe político, ya que si en el caso de la Provincia, esta no puede sino considerarse como una extensión del propio poder central, en lo que respecta al Municipio, podemos ya hablar de, obviamente en un estado solamente embrionario, una cierta independencia que facilitará en el futuro la contribución local a la construcción y funcionamiento democráticos”.

En desarrollo de estos principios constitucional y en particular del art. 310 de la Constitución, la cual establecía la obligación de establecer Ayuntamientos “*en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas*”, son de vital importancia el Decreto CLXIII, de 23 de mayo de 1812 sobre formación de los Ayuntamientos constitucionales, el Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1812, sobre establecimiento de las Diputaciones provinciales en la península y ultramar y el Decreto CLXXIX, de 10 de julio de 1812, dictando reglas sobre la formación de los Ayuntamientos constitucionales.

⁶ La figura del jefe político ha sido ampliamente tratada en la tesis doctoral de SARMIENTO LARRAURI (1993: 509 pp.).

(denominado también como jefe superior), nombrado por el Rey en cada una de ellas⁷.

En el desarrollo de las previsiones constitucionales sobre la Administración Local resultaron de la mayor importancia sendas Instrucciones para el gobierno económico-político de las provincias de 23 de junio de 1813 y de 3 de febrero 1823, respectivamente, las cuales gozaron de una escasa vigencia⁸.

⁷ Ejemplos de lo afirmado lo encontramos en sendos artículos del texto constitucional: el 321.8º y el 336. El primero de ellos hace referencia a la aprobación por las Cortes previo informe de la Diputación Provincial de las Ordenanzas formadas por los Ayuntamientos, resultando interesantes la explicación de tal peculiar sistema ofrecida por EMBID IRUJO (1978, pp. 80-87), a la que nos remitimos. En el segundo de ellos se faculta al Rey para suspender a los vocales de las Diputaciones por abuso de las facultades atribuidas a estas, dando cuenta a las Cortes de dicha decisión y su motivación.

⁸ GARCÍA FERNÁNDEZ (1983: 346 pp) encuentra influencias de distintas procedencias en la instrucción de 1813. Así, de la Novísima Recopilación por lo que respecta a las competencias del municipio; de la Novísima Recopilación y de Ley francesa del año VIII por lo que respecta a la configuración del alcalde; de la citada Ley la regulación del jefe político, diputaciones provinciales y los procedimientos de tutela; del Decreto Francés de 1789 el uniformismo local; de la legislación reformista de Carlos III y de la ideología liberal respecto del sistema electoral.

En cualquier caso, como hemos destacado su vigencia fue azarosa e intermitente. La primera de ellas fue prontamente derogada, junto a toda la labor legislativa de las Cortes Gaditanas, por Fernando VII por Real Decreto de 15 de junio de 1814. Cabe recordar que entre las disposiciones de este mismo año encaminadas a restaurar el status quo del Antiguo Régimen se pueden destacar también la Real Cédula de 30 de julio de 1814 (*Gaceta de Madrid*, 2 de agosto de 1814, núm. 106) por la que ordenaba la disolución y extinción de los Ayuntamientos constitucionales así como los oficios de los Alcaldes ordinarios constitucionales y se restablecían los Ayuntamientos en los pueblos donde los había en 1808 en su planta y forma de entonces y por otra parte la Real Cédula de 15 de septiembre de 1814, de reintegro de los señoríos jurisdiccionales (*Gaceta de Madrid*, 08 de octubre de 1814, núm. 136).

La segunda ellas, aprobada durante el trienio liberal, no tuvo en un primer momento mayor recorrido dado el retorno al poder del citado monarca con el apoyo de los 100.000 hijos de San Luis comandados por el Duque de Angulema y que tuvo como consecuencia el inicio de uno de los períodos más negros de la historia de España, la denominada “década ominosa” (1823-1833), que supuso el retorno del absolutismo. Significativo de ello fue el Decreto de 1 octubre de 1823 cuyo tenor literal declaraba por una parte “*nulos y sin ningún valor todos los actos del Gobierno llamado constitucional (de cualquier clase y condición que sean) que ha dominado a mis pueblos desde el 7 de marzo de 1820 hasta hoy día 1 de octubre de 1823*” y por otra aprobaba “*todo cuanto se ha decretado y ordenado por la Junta Provisional de Gobierno y por la Regencia del Reino*”. Al respecto de esta cuestión, cabe destacar asimismo que por Real Cédula de 15 de agosto de 1823 se reiteró el mandato de reintegro de los señoríos jurisdiccionales (*Gaceta de Madrid*, 23 de agosto de 1823 núm. 63). Posteriormente durante el reinado de Isabel II y debido al motín de la granja fue temporalmente restablecida su vigencia así como el resto de legislación gaditana en virtud del Decreto de 15 de octubre de 1836.

Con similar estructura, dichas Instrucciones desarrollan (de forma más extensa en el caso de la Instrucción de 1823) las atribuciones de Ayuntamientos ⁹, Diputaciones y del Jefe político, respectivamente, si bien en el caso de la de 1823 se incluye un nuevo capítulo, el tercero, dedicado a los Alcaldes y que, como destaca GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, constituye una de sus principales diferencias con respecto a la anterior Instrucción, pues con esta nueva regulación, dicha institución (el Alcalde) “confundida desde el punto de vista de la regulación de sus funciones con el Ayuntamiento en la Instrucción de 1813, se diferencia y especializa en la del 23, hasta constituir un órgano político-administrativo distinto y con caracteres propios; un verdadero órgano ejecutivo...” ¹⁰.

Al respecto de ellas se ha reputado el carácter más descentralizador o autonomista de la segunda de ellas. NÚÑEZ RIVERO Y GARCÍA ARANDA¹¹ fundamentan dicho criterio por lo que respecta a los Ayuntamientos en la expresión contenida en su art. 2, el cual establece que “*Las disposiciones que acuerden los Ayuntamientos para cumplir lo prevenido en el artículo anterior se ejecutarán en los términos que prevengan los mismos Ayuntamientos, o bien por individuos de su seno, o bien por otras personas a quienes lo encarguen, o bien por los alcaldes en cuanta sea necesaria su autoridad*”. Al margen de este y otros preceptos

⁹ Cabe destacar que en el ámbito municipal se plasman varias de las materias sobre las que los municipios hasta nuestros días han venido ejerciendo competencias, como por ejemplo la salubridad, la salud pública, escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación, el control de abastos, los mercados, el registro civil, padrón de habitantes, plazas, caminos, fuentes públicas, cementerio, montes y plantíos comunales, entre otros. Sobre este particular y en relación con la Instrucción de 1813 (debemos entender por extensión también en la de 1823) ORDUÑA REBOLLO (Op. cit. pp. 307-308), distingue dos tipos de competencias municipales: las domésticas (que se corresponden con las recogidas en el art. 321 de la Constitución) y las atribuidas por el gobierno a través de los jefes políticos y con inspección y controles de la Diputación (art. 6º de la Instrucción). (Lo que en terminología actual vendrían a clasificarse en propias y delegadas).

¹⁰ GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA. Op. cit. p. 97.

¹¹ NÚÑEZ RIVERO y GARCÍA ARANDA (2010: 498-499).

en concreto, lo cierto es que a lo largo de dicho texto se pueden observar aspectos que respaldan dicha opinión. En el ámbito municipal se amplían las facultades de decisión sin necesidad de aprobación superior, de las que cabe citar a modo de ejemplo las siguientes:

- a) En materia de organización: el libre nombramiento y cese del depositario (art. 29) y la referencia a las secciones y comisiones para desarrollo su actividad administrativa “bajo las reglas que apruebe el propio Ayuntamiento” (arts. 75 y 76)
- b) En la actividad de policía: las facultades de imposición de multas que no superen los 500 reales (art. 80)
- c) En materia económica, en la posibilidad de aprobar determinados gastos “de utilidad común” más allá de lo previsto en el presupuesto (art. 34) y en la relación directa con la Diputación reconocida en los arts 160 y 163.

Todos estos aspectos, pese a suponer avances en la capacidad de decisión autónoma de los Ayuntamientos en determinadas materias, no desvirtúan el hecho principal del sometimiento de los mismos a las Diputaciones Provinciales, pues se configuran estas como “*la autoridad inmediata superior*” de aquellas (art. 82), con amplias facultades de vigilancia de la actividad y cumplimiento de las obligaciones impuestas a los Ayuntamientos y de intervención en decisiones de la mayor importancia municipal, como demuestra entre otras:

- a) La facultad de las Diputaciones de modificar los presupuestos anuales municipales, “*según lo estimen conveniente*” (art. 99)
- b) La competencia para autorizar “*la venta, permuta, dación a censo u otra enajenación de las fincas de los propios o de los pueblos*” (art. 104)
- c) La facultad de resolución de las quejas planteadas contra actos del Ayuntamiento.

Resulta obvio que esta posición de dependencia jerárquica del municipio con respecto a la Diputación equivale a sometimiento al gobierno central, dada la posición de superioridad del jefe político sobre la Diputación (figura ampliamente desarrollada en dicha Instrucción), y asimismo en las facultades de aprobación de determinados actos reservados a las Cortes¹².

Como resulta evidente, ninguna aportación respecto a la autonomía local se puede hacer del período entre los años 1823-1833 que supusieron de la mano de Fernando VII una vuelta al Antiguo Régimen.

1.2 EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ENTES LOCALES EN EL PERÍODO ISABELINO

A idénticas conclusiones se puede llegar respecto a la posición de los municipios y provincias durante el Reinado de Isabel II (quien ascendió al trono el 29 de septiembre de 1833). Nos encontramos ante un largo período con fases de inestabilidad política y económica, que conllevaron continuos cambios en el ordenamiento jurídico pero ninguno de ellos orientado a otorgar autonomía a dichos entes.

No empece lo anterior a que durante este período se adoptasen medidas de gran trascendencia en el devenir de la organización territorial del Estado y de los Entes Locales. La primera de ellas, siendo todavía regente la madre de la Reina, María Cristina de Borbón-Dos Sicilias, y tras varios intentos precedentes, fue la instauración de mano de Javier de Burgos (su autor) de la división del territorio español en 49 provincias en virtud del Real Decreto de 30 de noviembre de ese mismo año, dictado en desarrollo de lo previsto en el art. 11 de la Constitución

¹² No obstante esta posición de subordinación, a la Diputación también se le abría la posibilidad de relacionarse directamente con las Cortes en los supuestos contemplados en el art. 164, cuestión que supone un cambio en relación a los previstos en el art. XVI de la Instrucción de 1813.

de 1812. Como es sabido esta división llegará hasta nuestros días con algunas modificaciones siendo la más importante la división en dos provincias de las Islas Canarias (Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife) llevada a cabo en 1927, fecha a partir de la cual el número de provincias será el actual de 50¹³.

En cualquier caso, en relación a la autonomía local poco se puede decir de los textos constitucionales y normativa local aprobados durante dicho reinado.

Dicho esto, el Estatuto Real el 10 de abril de 1834, sancionado durante el gobierno de Martínez de la Rosa, nada dice al respecto de municipios y provincias. Sobre él la unanimidad de la doctrina le atribuye la naturaleza de carta otorgada, cuya finalidad según SOLÉ TURA y AJA FERNÁNDEZ¹⁴ es la convocatoria a Cortes, regulando de forma parca la composición y actividad de las dos cámaras que la constituyen. Con todo, las medidas más importantes adoptadas durante esos dos años

¹³ El citado Real Decreto encuentra su complemento en diversas disposiciones dictadas ese mismo año en un breve lapso temporal que inciden en la organización provincial tales como el Real Decreto de 23 de octubre que establecen para el gobierno de provincias los subdelegados principales y subalternos de Fomento, el Real Decreto de 10 de noviembre relativa a los Intendentes Provinciales y otro Real Decreto de 30 de noviembre que regula los subdelegados provinciales citados.

Nos remitimos al breve estudio de CLAVERO ARÉVALO (1983: 2129-2157), en el que nos ofrece una visión general y muy útil de las provincias y su régimen desde los orígenes de nuestro constitucionalismo histórico hasta los inicios de nuestro actual, época esta última en la que se centra especialmente.

¹⁴ SOLÉ TURA Y AJA FERNÁNDEZ. (1977: p. 32).

No es de esta opinión TOMÁS Y VALIENTE (Op. cit, p. 443). En palabras de dicho autor el Estatuto Real “es una Ley de Cortes, que regula la composición y atribuciones de estas. Lo cual no significa que sea, como se ha dicho, una mera “convocatoria de Cortes”, pues el Estatuto no realiza dicha convocatoria, sino una ordenación general de la estructura y funciones de las Cortes.

Es oportuno recordar que durante ese mismo año y el siguiente se dictaron diversas disposiciones que afectaban al ordenamiento jurídico local, en las que se han querido ver notas que apuntan al fomento de cierta autoorganización local pero la realidad es que se mantiene la dependencia jerárquica con respecto a las subdelegaciones de Fomento (o gobernadores civiles, según la denominación en cada momento, como demuestra el Real Decreto de 23 de julio de 1835, sobre el arreglo provisional de los Ayuntamientos, destacada por GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA (Op. cit., pp. 116 a 119), por cuanto en él se plasman principios que se incorporarán al régimen jurídico municipal del Siglo XIX.

fueron las encaminadas a la liberalización de los mercados y eliminación de trabas económicas.

Nada diferente cabría concluir respecto a la Constitución de 1837 (la cual se presentó como una reforma de la de 1812). Pese a que sobre ella reiteradamente se ha destacado que consolida definitivamente el sistema Constitucional en España y que supuso el retorno a la senda liberal iniciada con la Constitución gaditana, reconociéndose la soberanía nacional y estableciéndose un elenco de derechos de los ciudadanos en su articulado, por lo que respecta a las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos se les dedicaba únicamente los artículos 69 a 71 ubicados en el Título XI. Su texto es exageradamente parco y huelga decir que en el mismo no se reconocía la autonomía de dichos entes. Por otra parte, su art. 71 remite a la ley para la determinación de la organización y funciones de los citados entes. No obstante, NÚÑEZ RIVERO Y GARCÍA ARANDA¹⁵ aprecian en esta Constitución la existencia de dos aspectos relevantes en la materia que nos ocupa: en primer lugar *“que nuevamente se hace mención expresa al Ayuntamiento y a la Diputación provincial diciendo «habrá», de modo que podemos afirmar que nos encontramos ante un precedente clave para poder hablar, en términos de más adelante, de una garantía constitucional de existencia de los futuros entes locales”* y en segundo lugar que al *“encontramos la necesaria elección de sus integrantes por los vecinos, ciertamente mediante un sistema censitario restringido, pero es indudable que se consolida igualmente la democraticidad (con las limitaciones propias de los tiempos) como nota caracterizadora en el mundo local”*.

Ni que decir tiene que la misma apreciación merece la obra legislativa dictada durante la vigencia de esta Constitución¹⁶. Así, la Ley Municipal

¹⁵ NÚÑEZ RIVERO Y GARCÍA ARANDA. Op. cit., p. 510.

¹⁶ En los años posteriores a la aprobación de la Constitución de 1837 fueron presentados proyectos marcadamente centralistas relativos a la reforma de la

de 14 de julio de 1840, no obstante su escasa e intermitente vigencia, en opinión de MARTÍN RETORTILLO-BAQUER¹⁷ tiene el dudoso honor de ser la responsable, junto a la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 1845, de la precariedad de las Haciendas Locales.

Idéntica consideración merecen la Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos y la Ley de organización y atribuciones de las Diputaciones, ambas de 8 de enero de 1845, a la que siguieron con la misma orientación política sendas leyes dictadas el 2 de abril de 1845, la Ley de organización y atribuciones de los Consejos Provinciales y la Ley para el Gobierno de las provincias (institución provincial que, dicho sea de paso, todavía no tiene naturaleza de ente local). No nos detendremos en el estudio pormenorizado de las mismas, sin embargo y sin ánimo de ser exhaustivos se pueden citar varios ejemplos que apoyan la tesis de la falta de autonomía de dichas instituciones:

a) Respecto a la primera de las leyes citadas, (de Ayuntamientos, de 8 de enero 1845), se pueden destacar los siguientes aspectos:

organización y funciones de Diputaciones y Ayuntamientos, dos en 1838 que no llegaron a buen puerto y dos en 1840, de los cuales el dedicado a las Diputaciones Provinciales fue retirado y el otro, dedicado a los Ayuntamientos, prosperó convirtiéndose en la Ley Municipal de 14 de julio de 1840.

¹⁷ Junto a esta causa dicho autor señala otras dos: las guerras carlistas y sobre todo la desamortización de bienes municipales pergeñada por Madoz. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1960: pp. 141 y ss).

Interesa también destacar en lo referente a la regulación de la potestad reglamentaria de Alcaldes y Ayuntamientos, que la Ley Municipal de 14 de julio de 1840 es deudora, (a través del fallido proyecto de Ley sobre atribuciones de los Ayuntamientos, de 23 de febrero de 1838), de la Ley francesa de 18 de julio de 1837, como destaca EMBID IRUJO (1978: pp. 105-120).

En cualquier caso la aprobación de dicha Ley, de marcado carácter centralizador, fue fuertemente contestada por los sectores progresistas y conllevó la caída de la Regente María Cristina y el nombramiento como nuevo Regente del General Espartero el cual suspendió la ejecución de dicha ley mediante Decreto de 13 de octubre de 1840 por considerarlo contrario al art. 70 de la Constitución vigente, reviviendo de nuevo la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, de 1823. No obstante, tras ser depuesto Espartero como Regente en 1843, se inició un nuevo período que ha venido denominándose como “década moderada” y que transcurre entre los años 1844 y 1854. Una de las primeras medidas adoptadas consistió en la promulgación de la citada Ley de Ayuntamientos de 1840 (suspendida como anteriormente se ha dicho durante la Regencia de Espartero), la cual fue objeto de modificación por Real Decreto de 30 de diciembre de 1843.

a.1) En el ámbito municipal los Alcaldes y Tenientes Alcalde son de elección gubernamental. En las capitales de provincia y en las cabezas de partido judicial cuya población llegue a 2.000 “almas” los designa el Rey, en el resto de municipios el jefe político por delegación del Rey. De esta manera y aunque se designan de entre los Concejales elegidos por los mismos pueblos, su carácter más bien es de delegados gubernativos (art. 9). Se refuerza esta condición con lo dispuesto en el art. 10, en virtud del cual el Rey, no obstante lo anterior, puede elegir libremente y donde lo estime oportuno un Alcalde Corregidor en lugar del ordinario.

a.2) Se distinguen dos tipos de atribuciones del Alcalde, las que ejerce por delegación del gobierno bajo la dependencia del Jefe político (art. 73) y las de administración del pueblo también bajo la vigilancia de la Administración superior (art. 74).

a.3) Por lo que respecta a los Ayuntamientos se establecen tres tipos de atribuciones : las privativas, cuyos acuerdos adoptados en el desempeño de las mismas son ejecutorios y no susceptibles de suspensión por el jefe político (art. 79); las establecidas en el art. 80, que no obstante ser ejecutorios son susceptibles de suspensión por el jefe político si los hallare contrarios a las Leyes, Reglamentos y Reales Ordenes; y los deliberativos (art. 81) que no pueden llevarse a efectos sin la aprobación del Jefe Político o Gobierno, en su caso.

b) En lo referente a la segunda de ellas, (de Diputaciones de misma fecha), resulta relevante que:

b.1) El Jefe Político (o quien hiciere sus veces) es el Presidente nato de la Diputación (art. 41).

b.2) El Jefe Político goza de amplias facultades y prerrogativas, entre otras: goza de voto de calidad como Presidente de la Diputación en la adopción de acuerdos en caso de empate tras dos votaciones (art. 46); los acuerdos de las Diputaciones no

pueden publicarse sin su previo permiso (art. 48); es el único conducto de comunicación entre la Diputación y el Gobierno, autoridades y particulares (art. 49); le corresponde llevar a efecto los acuerdos que adopte la Diputación que afecten a sus atribuciones y asimismo tiene la facultad de suspender su ejecución si se hubieren excedido en algo, dando cuenta al gobierno para su resolución (art. 50); de la misma manera en casos muy graves suspender las sesiones de la Diputación y a alguno o algunos de sus miembros, dando cuenta al gobierno (art. 51).

b.3) Por su parte, el Rey tiene la facultad de suspender las sesiones de las Diputaciones, disolver estas y separa a uno o más individuos de las mismas (art. 53). Asimismo le corresponde la aprobación del Presupuesto de dicha Corporación, previa formación del mismo por el Jefe Político y votación de la Diputación Provincial.

b.4) Finalmente, en cuanto a las atribuciones de dichas Corporaciones se pueden distinguir las siguientes: las propias (art. 55), las deliberativas que requieren aprobación del Jefe Político o del Gobierno para ser ejecutivas (art. 56) y las informativas (art. 57).

El 23 de mayo del mismo año, durante el gobierno de Narváez se promulga una nueva Constitución (que a su vez se presentó como una modificación de la del 37) y sobre la que nada se puede decir al respecto de la materia que nos ocupa. En opinión de SOLÉ TURA y AJA FERNÁNDEZ¹⁸, esta Constitución, junto a la previa Ley de Ayuntamientos de 1845 y las leyes que se dictarán en su desarrollo (como por ejemplo la ley de imprenta y la ley electoral) tuvieron por

¹⁸En definitiva, tal y como destacan dichos autores “los principios políticos que establece la Constitución moderada marcan las líneas políticas del Estado español en el resto del S. XIX y gran parte del XX. Sus instituciones esenciales serán mantenidas por la Restauración en el último cuarto del siglo y primero del siguiente, y los breves períodos revolucionarios de 1854-1856 y 1868-1873, aunque establecen otras instituciones políticas, no llegan a consolidarlas”. SOLÉ TURA Y AJA FERNÁNDEZ. Op. cit., pp. 46-51.

objeto consolidar el proyecto moderado (liberal-doctrinario) afianzando el poder de la Corona, de la Iglesia y de las oligarquías político-económicas, relegando cuando no directamente reprimiendo a los progresistas.

Siete años después, en 1852, durante el gobierno de Bravo Murillo se elaboraron un proyecto de Constitución y sendos proyectos de ocho leyes orgánicas que lo complementaban y que aunque no prosperaron, no cabe más que definirlos como una vuelta de tuerca más en dicha dirección centralizadora. De hecho, uno de los más claros ejemplos del centralismo imperante, como destaca EMBID IRUJO¹⁹, lo constituye la Real Orden de 10 de junio de 1854. Dictada en las postrimerías de la “década moderada” y circunscrita al municipio de Madrid, constituye el nacimiento de los reglamentos-tipo que tanta incidencia han tenido en épocas posteriores.

Le sucede en un breve lapso de tiempo el denominado bienio liberal (1854-1856), sobre el que cabe destacar los siguientes hechos que acaecieron en tan breve lapso de tiempo:

- a) Se procedió al restablecimiento de la Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias de 1823, en virtud de Real Orden de 7 de agosto de 1854.
- b) Por otro lado se pusieron en marcha las desamortizaciones de bienes municipales (también denominadas desamortizaciones civiles), siendo Ministro de Hacienda Pascual Madoz en virtud de la Ley de 1 de mayo de 1855, siendo objeto de desarrollo por las Instrucciones de 30 de junio de 1855 y de 11 de julio de 1856 ²⁰. A

¹⁹ EMBID IRUJO. Op. cit. pp. 124-125.

²⁰ En palabras de MARTÍN-RETORTILLO (1954: pp. 83-96). “la Ley de 1 de mayo de 1855 declaró desamortizados y en estado de venta los bienes de propios, con objeto de que pasaran al dominio particular, poniendo a manos de los Ayuntamientos, hecha deducción de un 20 por cien, el precio de la venta en forma de inscripción

la postre constituyeron uno de los mayores expolios y fraudes del siglo XIX, con consecuencias desastrosas para el mundo rural, especialmente para el campesinado. Por su importancia histórica señalaremos que los efectos de dicha medida fueron los siguientes:

- Al no existir un catálogo fiable de qué bienes eran de propios y cuáles comunales, muchos de los que les correspondería por su naturaleza la calificación de comunales, por motivos muchas veces inconfesables se calificaron como bienes de propios, por lo que bienes que en principio deberían estar exceptuados de la venta en virtud del art. 2º, apartado noveno, se incluyeron en venta.
- La venta de dichos bienes municipales llevó a que los campesinos (que por precios módicos en el caso de propios y normalmente de forma gratuita en el caso de los comunales venían disfrutando de un sustento para sus vidas precarias en forma de cosechas, leñas y pastos y un complemento necesario de otros trabajos), se vieran desposeídos de ellas, pues pasaron a manos privadas que en poco tiempo subieron el precio de los arrendamientos de dichas tierras a límites que aquellos no podían pagar.

intransferible de Deuda pública, para de esta manera asegurar en el presupuesto municipal un ingreso equivalente a la renta de propios que se enajenaban”.

Tal y como exponen PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL y SOLÁ MARTÍN (2004: pp. 187-232), concretamente el 80 por ciento del producto de las subastas se otorgaba a los municipios expropiados de la siguiente manera: “2/3 de ese 80 por ciento, mediante títulos de la Deuda Pública consolidada al 3 por ciento, en la forma de inscripciones intransferibles a favor de las entidades locales, y el tercio restante, quedaría a disposición de las mismas en la Caja de Depósitos al 4 por ciento anual”.

El restante 20 por ciento del importe de las enajenaciones se atribuía al Estado. Dichos autores concluyen al respecto que “con la contaduría nace también el primitivo gravamen de propios, que cargaba un 2 por ciento sobre tales rentas. En 1918, el gravamen asciende al 20 por ciento por el que se le conoce tradicionalmente y adquiere las características de un impuesto regular, utilizado como garantía de la Deuda Pública. En 1852, el 20 por ciento de propios, que desde 1845 se dedica a cubrir los gastos de los presupuestos estatales, se consolidó definitivamente como impuesto, al pasar su recaudación a las oficinas provinciales responsables de la contribuciones directas y al extenderse su aplicación al producto resultante de las ventas de bienes de propios que en adelante se autoricen. Sentado este precedente, la legislación desamortizadora de 1855-1856 ya podrá atribuir al Estado el 20 por ciento del valor de todas las ventas que en adelante se efectúen de bienes municipales afectos al referido gravamen”. La contaduría a la que se refieren es la Contaduría General de Propios y Arbitrios creada por Carlos III en virtud de Decreto de 30 de julio de 1760.

- Por otra parte, el resultado de las subastas de dichos bienes fue que las tierras acabaron en manos de los oligarcas y terratenientes, con lo que se concentró la propiedad en aquellos que más posibilidades económicas tenían.
 - Las consecuencias necesarias de lo anterior fueron la explotación del campesinado por la oligarquía, la emigración y el abandono progresivo del campo.
 - Por último, hay que tener en cuenta que el precio que obtuvieron los Ayuntamientos fue el valor nominal en Deuda pública, mientras que pasados los años el valor real de las tierras se multiplicó considerablemente, por lo que los Ayuntamientos se vieron privados a la larga de una de las fuentes de ingresos más importantes de su Hacienda, con su consiguiente menoscabo. De esta manera tal y como concluye MARTÍN-RETORTILLO BAQUER²¹ “La desamortización fue así, aun sin buscarlo expresamente, la mejor arma que el Poder Central del Estado encontró para castrar la vida de las Administraciones institucionales” teniendo dicha apreciación “plena validez en relación con la Administración municipal, y singularmente, en relación con los pequeños municipios”.
- c) Por otra parte, el 5 de julio de 1856 se produjo la aprobación de la Ley de organización y administración municipal, de escaso recorrido histórico, que vino a sustituir a la Instrucción de 1823 mencionada, en virtud de su artículo transitorio sexto que establecía que quedaban derogadas todas las anteriores Leyes sobre Ayuntamientos. No obstante, esta Ley perdió su vigencia con la aprobación del Real Decreto de 16 de octubre de 1856 que supuso de nuevo la entrada en vigor de la antigua Ley de

²¹ MARTÍN RETORTILLO BAQUER (1960: pp. 143-144).

Ayuntamientos de 1845, la cual estuvo vigente hasta la I República (no obstante siendo objeto de modificación por la Ley de 21 de abril de 1864 y por el Real Decreto de 21 de octubre de 1866).

Pese a ello alguno de los aspectos que en ella se hallan, tendrán su eco en posterior legislación sobre régimen local, pues se trata sin duda de una Ley de una técnica legislativa más depurada, tanto en su estructura como en su desarrollo y contenido. Algunos aspectos, como por ejemplo la ampliación de las atribuciones y funciones de los Ayuntamientos, la elección democrática de Concejales y del Alcalde (o Alcaldes) y la atribución de la presidencia de la Corporación a este último (salvo cuando el gobernador de la provincia asista a la sesión, que la presidirá con voz pero sin voto), podrían percibirse como una intención del legislador en avanzar de algún modo hacia cierta autonomía de los municipios. Más cualquier comprensión en este sentido queda disipada con la apuesta por el centralismo y dependencia jerárquica que se hace con respecto a Diputaciones y al Gobierno de la provincia (art. 238) ²².

- d) Por último, es procedente mencionar el proyecto de Constitución de 1856, obra de Cánovas del Castillo, que no tuvo ocasión de prosperar. Dicho texto se encuadra en el largo periodo que va desde la convocatoria a Cortes Constituyentes realizada por Real Decreto de 11 de agosto de 1854, hasta dos años después en la que se elaboró. Ante tal anómala situación y sin dar oportunidad a su aprobación, se optó por declarar cerradas definitivamente

²² GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA (1910: p. 202), resume perfectamente el sentido de esta norma con las siguientes palabras: “Puede decirse que la reforma intentada en 1856 está dentro del proceso mismo a que en España se viene acomodando la constitución legal del régimen local, como parte del organismo administrativo nacional; no entraña una reacción favorable a los principios puros del *selfgovernment*; limitase a representar una tendencia rectificadora del régimen de centralización, pero según el mismo espíritu de la uniformidad y de la subordinación jerárquica”.

dichas Cortes Constituyentes y terminada su misión por Real Decreto de 2 de septiembre de 1856.

Con el anterior Decreto mencionado se inicia un nuevo periodo que supuso un giro a políticas moderadas y de un centralismo más acentuado, extendiéndose el mismo hasta finales de septiembre de 1868, fecha en la que triunfa la “gloriosa revolución”. Durante estos doce años se adoptaron diversas medidas con dicha orientación y acontecieron hechos de importancia, algunos de las cuales pasamos a enunciar:

- a) La primera medida en el ámbito constitucional llevada a cabo durante esta nueva fase histórica fue el restablecimiento de la Constitución de 23 de mayo 1845, ordenado por Real Decreto de 15 de septiembre de 1856, si bien, modificada en virtud del art. 2º de dicho Real Decreto por un Acta adicional a la que se le otorgó cierto carácter provisional pues en expresión del mismo artículo se adoptaba “Entre tanto que las Cortes, de acuerdo con mi Autoridad, resuelven lo conveniente...”. Dicha acta recoge en su articulado medidas heterogéneas entre las cuales procede destacar por cuanto afecta al régimen local su art. 13º, cuyo tenor literal establecía que “el Rey solo podrá nombrar Alcaldes en los pueblos que tengan cuarenta mil almas, y en los demás ejercerá en los nombramientos de los Alcaldes la intervención que determine la Ley”²³. En cualquier caso, dicha Acta tampoco tuvo mayor recorrido pues llegado al poder Narváez tras la caída de

²³ A pesar de su pronta derogación este artículo encontró eco en la Ley de 21 de abril de 1864. El tenor literal de su artículo 1º disponía: “no podrá haber Alcaldes-Corregidores sino en los pueblos que pasen de 40.000 almas y en ningún caso presidirán las mesas electorales. Los sueldos de estos funcionarios se pagarán como hasta aquí con cargo al presupuesto municipal”.

Este artículo fue posteriormente derogado por el Real Decreto de 21 de octubre de 1866, de reforma de la Ley sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos, Real Decreto que asimismo reformó la Ley de gobierno y administración de las Provincias.

Espartero fue derogada en virtud del Real Decreto de 14 de octubre de 1856.

- b) Durante los seis años siguientes se consolida dicho proyecto político moderado, especialmente asentado en materia económica y en el impulso de las infraestructuras ferroviarias, destacando en el orden jurídico la Ley Constitucional de 17 de julio de 1857, que regulaba la composición del Senado y los requisitos para ser Senador (ley que fue derogada casi siete años más tarde por la Ley de Reforma Constitucional de 20 de abril de 1864)²⁴.

- c) En cualquier caso, el carácter centralista del régimen se recrudeció bajo la Presidencia del Marqués de Miraflores, quien substituyó el 2 de marzo de 1863 al destituido O'Donnell. En breve lapso de tiempo adoptó dos medidas que a la postre resultaron cruciales en el posterior devenir de los acontecimientos: la suspensión de las sesiones de las Cortes el 5 de mayo y la disolución del Congreso y convocatoria de elecciones el 12 de agosto. A la par, durante ese año y los inmediatamente siguientes se acentuaron las políticas moderadas y centralizadoras con la consiguiente persecución y marginación de prohombres vinculados a las ideas progresistas, tales como el General Prim, Joaquín Aguirre, Sagasta y Olózaga, quienes portaban en su ideario, tal y como quedó plasmado en el Manifiesto de 20 de noviembre de 1865, la defensa de la descentralización y la autonomía de municipios y provincias. Este

²⁴ Por lo que respecta al régimen local, la actividad parlamentaria fue notable. Prueba de ello fue la elaboración y discusión de diversos proyectos normativos, algunos de los cuales prosperaron y otros no. Con carácter meramente enunciativo se pueden citar los siguientes: Proyecto de Ley de Presupuestos y contabilidad municipal, de 7 de enero de 1859; Real Decreto de 19 de julio de 1860, aprobando el anteproyecto de ensanche de Madrid, formado por el Ingeniero D. Carlos María de Castro; sendos Proyectos de Leyes de 2 de noviembre de 1860 sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos y sobre el gobierno de las provincias, respectivamente; Proyecto de Ley de 19 de diciembre de 1861, sobre reforma, saneamiento, ensanche y otra mejora de poblaciones; y la Ley de Presupuestos y contabilidad provincial de 23 de abril de 1862.

clima, tal y como pone de manifiesto OLLERO DE LA TORRE²⁵, constituyó el semillero de los levantamientos que acaecieron en años posteriores.

En esta situación una de las primeras medidas adoptadas tras la disolución del Congreso fue la aprobación de la Ley de 25 de septiembre de 1863, relativa al gobierno y administración de las provincias (desarrollada por su correspondiente Reglamento aprobado por Real Decreto de la misma fecha). Acorde con las circunstancias históricas relatadas, se plasma en esta Ley de carácter acentuadamente centralista las ideas moderadas que anteriormente se han expuesto. Así, en su art. 20 se configura a las Diputaciones Provinciales como corporaciones económico-administrativas, consecuentemente sujetas a la dependencia jerárquica del gobierno principalmente a través de la figura del Gobernador. En definitiva, con esta caracterización se les niega naturaleza política por lo que no cabe más que desechar cualquier atisbo de autonomía de dichos entes.

Sin ánimo de ser exhaustivos, de su articulado se pueden destacar los siguientes aspectos:

a) Se consolida la división del territorio en 49 provincias llevada a cabo por Javier de Burgos en 1833, con un régimen común para todas ellas (el establecido por la propia Ley), si bien con respeto a los regímenes peculiares de Navarra y Vascongadas (arts 1 y 2).

b) Se establece una organización necesaria de las provincias construida en los siguientes órganos: Gobernador, Diputación Provincial y Consejo Provincial (art 3).

c) De entre los órganos anteriormente citados se atribuye a la figura del Gobernador la mayor relevancia e importancia por

²⁵ OLLERO DE LA TORRE (1983: pp. 83-102).

cuanto constituyen la correa de transmisión de la dependencia jerárquica de las provincias con respecto al Gobierno²⁶.

d) Sin embargo como contrapeso del poder concentrado en manos del Gobernador y también, por qué no decirlo, como garantía ciudadana, se desarrollan en el capítulo III del Título II del mismo texto legal, tanto un elenco de recursos contra los actos de los Gobernadores como el régimen de responsabilidad de los mismos²⁷.

e) Por lo que respecta a las Diputaciones Provinciales, se regulan de forma amplia en el Título III (arts. 20 a 61), incidiendo en aspectos diversos como son: los requisitos e incompatibilidades del cargo de Diputado (cap. II), el modo de hacer las elecciones (cap. III); el desarrollo de las sesiones (cap. IV) y por último las atribuciones de las Diputaciones provinciales (cap. V). Así, entre el

²⁶ Se puede apoyar dicha conclusión en los siguientes datos: 1) se consolida la división del territorio en 49 provincias llevada a cabo por Javier de Burgos en 1833, con un régimen común para todas ellas (el establecido por la propia Ley), si bien con respeto a los regimenes peculiares de Navarra y Vascongadas (arts 1 y 2); 2) se le otorga la autoridad superior en el orden administrativo y económico de la provincia (art 4) y como consecuencia lógica de ello, ostenta la presidencia de las Diputaciones siempre que asista a sus sesiones (art. 36); 3) con la finalidad de establecer una Administración estrictamente civil (al igual que ideara Javier de Burgos para los Subdelegados de Fomento) se declara incompatible el cargo de Gobernador con el ejercicio de cualquier mando militar, salvo casos extraordinarios previstos por la leyes (art. 6), separando por tanto con carácter general ambos tipos de gobierno: el civil y el militar; 4) su preeminencia queda garantizada con el establecimiento de un elenco amplio de atribuciones de los gobernadores en sus artículos 10 y 11 (curiosamente configuradas con respecto a este último artículo como una serie de obligaciones de actuación para el buen desempeño de sus funciones, es decir, para el buen gobierno de las provincias). Junto a ellas, en la medida que ponen de manifiesto la dependencia jerárquica a la que anteriormente aludíamos, también son destacables las relativas a su facultad de suspensión de las sesiones de las Diputaciones en casos muy graves, así como de alguno o algunos de sus individuos (miembros), dando cuenta inmediatamente al Gobierno (art 48) , y a la atribuida al mismo Gobierno en orden a la citada suspensión hasta un plazo máximo de 60 días como, así como la de disolución en causas graves y justificadas, sin perjuicio de dar noticia de los hechos al Juez o tribunal competente para la formación de la causa (art.49).

²⁷ El conocimiento de los recursos contra los actos de los Gobernadores se atribuye a los Consejos Provinciales en aquellas materias que pueden ser objeto de vía contencioso-administrativa y Gobierno en las restantes (art. 14), todo ello sin perjuicio de las amplias facultades atribuidas a los Gobernadores para la modificación de sus propios actos.

elenco de competencias atribuidas a las mismas en dicho texto legal podríamos resaltar las siguientes: discutir y votar el presupuesto provincial (art. 54.1); proponer al gobierno los recargos sobre contribuciones, arbitrios y empréstitos para cualquier objeto de interés de la provincia (art. 54.2); repartir entre los Ayuntamientos las contribuciones generales del Estado (art. 55.2); e informar, entre otras materias, en la formación de nuevos ayuntamientos, supresión de los antiguos, unión y segregación de pueblos, ensanche de sus términos y división de bienes y aprovechamientos comunes (art. 58.1).

No obstante lo anterior, las facultades decisorias atribuidas a las Diputaciones Provinciales se ven intensamente mediatizadas e intervenidas por el sometimiento a la superioridad gubernamental, directamente o a través del Gobernador. Queda reflejada esta situación si tenemos en cuenta que las diversas materias enumeradas en el art. 57, aun siendo en principio competencia de las Diputaciones necesitan aprobación bien del gobierno (como por ejemplo en los presupuestos provinciales, en la compraventa y cambio de propiedades con valor superior a 200 mil reales y en las obras provinciales de presupuesto superior a 500 mil reales); bien del Gobernador (como en el caso de las obras provinciales de presupuesto superior a 200 mil reales e inferior a 500 mil reales).

f) Por último, los Consejos provinciales vienen regulados en el Título IV, que tal y como ya fueron regulados en su día por la anteriormente mencionada Ley de organización y atribuciones de los Consejos Provinciales, de 2 de abril de 1845, se configuran como un órgano de naturaleza mixta, con amplias funciones consultivas y contencioso-administrativas.

En definitiva, podemos concluir que esta Ley tal y como expresa DOMÍNGUEZ VILA²⁸ “confirma la visión del régimen de la Diputación Provincial como una simple extensión de la Administración periférica del Estado, personificada en el Gobernador, y diputados provinciales electos por sufragio censitario, pero con sus competencias subordinadas al representante del Estado, esto es, seguir en el modelo francés”.

Para finalizar y a modo de ejemplo, en el ámbito municipal uno de las materias donde quedará resaltada la subordinación municipal a la acción del gobierno es la urbanística. Con el antecedente más inmediato de la aprobación el 7 de junio de 1859 del proyecto de Cerdá para el ensanche de Barcelona y sus vicisitudes posteriores, se aprueba el 29 de junio de 1864 la primera Ley de Ensanche, posteriormente desarrollado reglamentariamente por Real Decreto de 25 de abril de 1867. Como destaca EMBID IRUJO²⁹, el art. 15 de la Ley otorgaba al

²⁸ DOMÍNGUEZ VILA (2003: p. 380).

Al respecto cabe señalar que poco tiempo después las leyes municipal y provincial vigentes fueron modificadas parcialmente por Real Decreto de 21 de octubre de 1866. Se tratan de modificaciones menores que no afectan al grueso del articulado ni alteran el sentido político de las mismas. Con todo, en el caso de los municipios es más destacable la modificación, reiterándose la preocupación gubernamental por la intervención en la organización, plan y economía municipal. En este sentido se pueden destacar las previsiones relativas a la facultad del Rey para nombrar Alcaldes-Corregidores en lugar de los ordinarios en los municipios que estimare conveniente (art. 10); se prevé la conservación de los Ayuntamientos en donde existan con población de más de 200 habitantes; se acuerda que por el Gobierno se adopte las medidas necesarias tendentes a suprimir en el plazo de 2 años los Ayuntamientos en los distritos municipales con población menor a 200 habitantes, medida a realizar mediante la reunión de varios de ellos, salvo que por circunstancias se debieren conservar por no poder ser agregados (art. 71); asimismo se recogen las causas en las que se puede suprimir un distrito municipal (art.72); por último se establecen de forma amplia en su art. 95 los gastos municipales de carácter necesario. La facultad del Rey mencionada relativa al nombramiento de Alcaldes-Corregidores, supone sin duda un aumento de cuantitativo de intervención en la vida municipal por cuanto supera ampliamente las previsiones al respecto establecidas en la Ley de 24 de abril de 1864, la cual disponía en su art. 1º que *“No podrá haber Alcaldes-Corregidores sino en los pueblos que pasen de 40.000 almas, y en ningún caso presidirán las mesas electorales”*.

²⁹ Vid. EMBID IRUJO (1978: 146-152).

Dicho sea de paso, como pone de manifiesto BAÑO LEÓN (2009: p. 43). las Leyes de ensanche de 1864 y 1876 abandonaron la idea de “la cesión obligatoria de los colindantes a las nuevas vías públicas de los terrenos necesarios para abrirlas” contemplada en el art. 9 del Proyecto de Ley de 19 de diciembre de 1861, sobre

Gobierno la posibilidad de “modificar a la zona de ensanche las Ordenanzas municipales y de construcción que rijan para el interior de la localidad, conciliando los intereses del común con el Derecho de propiedad y oyendo al Ayuntamiento y a la junta que se crea por esta Ley”. En similares términos se expresará el art. 18 de la Ley de ensanche de 22 de diciembre de 1876.

1.3 PRIMERAS ETAPAS DEL SEXENIO REVOLUCIONARIO

Mas la historia volvería a dar un giro en 1868. Efectivamente, las sublevaciones contra el reinado de Isabel II que se iniciaron en 1866, si bien en un principio fracasaron y tuvieron como consecuencia brutales represiones, finalmente triunfaron con la sublevación de Topete en Cádiz el 16 de septiembre de 1868, la posterior toma de Madrid y derrocamiento de la Reina. Pocos días después, el 8 de octubre se formó el gobierno provisional siendo nombrado Ministro de Gobernación Práxedes Mariano Mateo-Sagasta y Escolar, comenzando lo que históricamente se ha venido denominando como “sexenio revolucionario” o “la gloriosa”.

Dada la importancia histórica de los municipios y provincias en la organización del Estado, una de las primeras medidas adoptadas fue la aprobación de sendas Leyes el 21 de octubre de 1868, la municipal y orgánica provincial respectivamente que se encuentran influidas por la obra legislativa del bienio progresista. Las observaciones realizadas sobre aquella normativa son plenamente trasladables. Es decir, ni el

reforma, saneamiento, ensanche y otra mejora de poblaciones, anteriormente citado. Sin embargo, “...mantuvieron la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de las obras de ensanche de las poblaciones en lo que se refiere a calles plazas, mercados y paseos. Aparece la posibilidad de que el ensanche sea propuesto y financiado también por los particulares interesados, dualidad que está en el origen de los planes actuales de iniciativa particular. Irrumpe con carácter general la obligación de los Ayuntamientos de aprobar un plano general del ensanche”.

Es destacable a efectos del estudio de esta materia la tesis doctoral de LORA-TAMAYO VALLVÉ (2002: 547 pp).

carácter democrático de la elección de los representantes municipales y provinciales, ni la atribución de competencias administrativas “propias” en la que los acuerdos aprobados en el ejercicio de las mismas son inmediatamente ejecutivos pueden ocultar un esquema basado en los principios unidad de régimen y dependencia jerárquica propio de un Estado centralizado, alejado por tanto de las concepciones autonomistas. Dan fe de ello el listado de materias en la que los acuerdos de dichos Entes Locales están necesitados de aprobación superior para ser ejecutivos (arts. 51 y 52 de la Ley Municipal para el caso de los municipios y arts. 16 y 17 de la Ley Orgánica Provincial para el caso de las provincias), de la regulación del Tit. IV de la Ley municipal de la responsabilidad de Ayuntamientos, Alcaldes y Regidores, esto es, de un verdadero régimen sancionador que contempla tanto la posibilidad de imposición de multas como la suspensión e incluso disolución de los Ayuntamientos, así como de la especial posición de relevancia y superioridad jerárquica del Gobernador como Jefe Político con respecto a la Diputación Provincial que se desprende del articulado comprendido en el Tit. V de la Ley Orgánica Provincial citada.

Por su parte, en el ámbito de las Haciendas Locales resultó de especial importancia por sus consecuencias negativas el Decreto de 27 de noviembre de ese mismo año, en virtud del cual se habilitaba a los Ayuntamientos (previa tramitación del oportuno expediente y aprobación del Gobierno) para disponer de las inscripciones intransferibles que les correspondieron en concepto del 80 por cien del valor obtenido por la enajenación de sus bienes de propios, como consecuencia de la desamortización de Madoz anteriormente tratada³⁰.

³⁰ La operación consistía en la conversión de los mismos en títulos al portador de Deuda consolidada al 3 por cien, para su posterior enajenación y en principio el capital obtenido se debía destinar a la financiación de obras de utilidad pública y al préstamo de labradores necesitados (art. 1). El préstamo se establecía al tipo de interés legal del 6 por cien anual, a un mínimo de 3 años y un máximo de 5 y con amortizaciones semestrales (art. 8). En el art. 13 del citado Decreto se otorgaba a los Ayuntamientos para instruir los expedientes y solicitar la autorización correspondiente en el plazo desde la publicación del citado Decreto en la Gaceta de

Al año siguiente, el 5 de junio de 1869 se aprobó una nueva Constitución encuadrada en las de corte liberal y tendencia descentralizadora. Lo cierto es que dedicaba solo dos artículos a la cuestión local: el art. 37 y el art. 99. El art. 37 se expresaba en estos términos: *“La gestión de los intereses peculiares de los pueblos y de las provincias corresponde respectivamente a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, con arreglo a las leyes”*. Por su parte el tenor literal del art. 99, artículo encuadrado en el Tit. VIII bajo el epígrafe “De las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos”, era el siguiente: *“La organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes. Estas se ajustarán a los principios siguientes: 1º. Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas Corporaciones. 2º. Publicidad por las sesiones de unas y otras dentro de los límites señalados por la ley. 3º. Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes de las mismas, 4º. Intervención del Rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes; y 5º. Determinación de sus facultades en materia de impuestos a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado”*³¹.

Madrid (el 28 de noviembre) hasta el 31 de enero de 1869. Dicho plazo fue posteriormente ampliado por Decreto del 30 de abril de 1869 hasta el 30 de junio de ese mismo año.

³¹ Sin perjuicio de otras cuestiones recogidas en la Constitución como la regulación de las Provincias de ultramar (Tit. X, arts. 108 y 119), y el papel otorgado a las Diputaciones Provinciales en la elección de Senadores (art. 60).

Con ánimo meramente enunciativo procede plasmar el texto de los dos artículos dedicados a las Provincias de ultramar. Así, el art. 108, disponía “Las Cortes Constituyentes reformarán el sistema actual de gobierno de las provincias de Ultramar, cuando hayan tomado asiento los Diputados de Cuba o Puerto Rico, para hacer extensivos a las mismas, con las modificaciones que se creyeren necesarias, los derechos consignados en la Constitución”. Por su parte el art. 109 establecía que “El régimen por que se gobiernan las provincias españolas situadas en el Archipiélago filipino será reformado por una ley”.

La parquedad de los principios contenidos en estos dos artículos encontró su desarrollo en las Leyes Provincial y Municipal, ambas de 21 de agosto de 1870. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER y ARGULLOL MURGADAS ³² exponen los siguientes elementos distintivos de las mismas:

a) Por lo que respecta al ámbito municipal:

- Se establece de forma clara el concepto legal de municipio en el art. 1 de la Ley Municipal en los siguientes términos: “Es municipio la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal”.

- Se distinguen dos tipos de competencias de los Ayuntamientos: las exclusivas (cuya finalidad es “la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares en los pueblos” y que se concreta de forma no exhaustiva en los supuestos recogidos en el art. 67 de la Ley Municipal) y aquellas otras en las que intervienen en auxilio de la acción de las autoridades generales (en las que actúan bajo la autoridad de la Comisión y del Gobernador Provincial).

A su vez dentro de las competencias exclusivas se pueden diferenciar aquellas en las que las decisiones que se adopten son inmediatamente ejecutivas (sin perjuicio de los recursos que proceden) y las que necesitan aprobación superior.

- En especial destaca por su novedad la creación de la Junta Municipal, órgano al que le corresponde la aprobación definitiva del Presupuesto y Cuentas municipales (a diferencia de en regímenes locales anteriores en la que la aprobación de dichos instrumentos le correspondía a la Diputación Provincial). Todo ello

³² MARTÍN-RETORTILLO BAQUER y ARGULLOL MURGADAS (1973: pp. 170-174).

sin perjuicio de la posibilidad de recurso por infracción de ley ante la Comisión Provincial.

- Por último y no menos novedoso, se establece la posibilidad de que los municipios se asocien entre sí para la resolución de sus problemas comunes, constituyendo a juicio de los autores mencionados “precedente indiscutible del sistema de Mancomunidades Intermunicipales”.

b) Por su parte en la Ley provincial:

- Se consagra definitivamente la provincia como Corporación local con un conjunto de competencias exclusivas (encaminada a la “gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de las provincias”).

Al igual que sucede en el ámbito municipal se distinguen de dichas competencias exclusivas (en la que los actos y acuerdos adoptados son inmediatamente ejecutivos), las denominadas delegadas (en la que “se estará a lo que dispongan las leyes específicas”).

- Se conservan funciones de control respecto a los municipios.

- Por último, se establece la posibilidad de asociación entre dos o más provincias para gestión de alguno de los asuntos relacionados en el art. 46, a cuyo objeto “constituirán una Junta por medio de sus Comisiones”³³.

³³ Su artículo 56 se expresa en los siguientes términos: “Cuando para algunos de los objetos señalados en el párrafo primero del art. 46 quieran asociarse dos ó más provincias, constituirán una Junta por medios de sus comisiones, cuyos acuerdos serán sometidos a las respectivas Diputaciones, y a falta de conformidad de una ó de todas, al Gobierno”.

En cualquier caso la situación política continuaba siendo inestable y la solución monárquica en la figura del Rey Amadeo de Saboya no cuajó y tras su abdicación se proclamó la República el 12 de febrero de 1873. Aunque fugaz, pues pocos meses después (el 3 de enero de 1874) triunfaría el golpe del General Pavía por el que se dio paso al Gobierno provisional del General Francisco Serrano y a la postre, tras el pronunciamiento del General Martínez Campos el 29 de diciembre de 1874, a la restauración de la monarquía Borbónica en el nombre de Alfonso XII.

De esta etapa merecerá una mención en un apartado posterior aparte el proyecto de Constitución presentado a debate en las Cortes el 17 de julio de 1873, al que nos remitimos, por lo que supuso de propuesta de superación de un modelo de Estado unitario que parecía agotado.

1.4 CENTRALISMO Y ENTES LOCALES EN RESTAURACIÓN LA BORBÓNICA

Restaurada la monarquía, se hizo necesario dotarse de una nueva Constitución. Esta fue promulgada el 30 de junio 1876 y extenderá su vigencia hasta 1923. El texto resultó un remedo de las Constituciones de 1845 y 1869, significándose por posponer la soberanía nacional en pos de la soberanía compartida entre las Cortes y el Rey. En definitiva la figura del monarca se vio considerablemente fortalecida, el sufragio universal restringido y los derechos limitados (especialmente ante la posibilidad de suspensión de determinadas garantías, en los términos que expresaba su art. 17)³⁴.

³⁴ Al respecto de lo expresado sobre esta Constitución SOLÉ TURA y AJA FERNÁNDEZ (1977: p. 80) concluyen que “El resultado de semejantes instituciones será prácticamente el mismo que en el reinado de Isabel II: el predominio del monarca. A través del nombramiento del gobierno y la disolución de las Cortes queda en su mano la designación del ejecutivo y en la de este, supuesto el sufragio censitario y la corrupción electoral generalizada, la fabricación de mayorías parlamentarias”. En el mundo local esta situación tuvo su máxima expresión en el caciquismo.

Por lo que respecta al ámbito local, dedicaba su Título X a las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos. Sus escasos tres artículos (del 82 al 85) son ambiguos y remiten a un desarrollo y concreción posterior por la Ley en cuestiones tales como la elección y composición de las Diputaciones Provinciales (art. 82); el derecho de sufragio activo de los vecinos en la elección de los Ayuntamientos (guardando curiosamente silencio sobre la elección de los Alcaldes); y la organización y atribuciones de las Diputaciones y Ayuntamientos (art. 84)³⁵.

Con el cambio de régimen se hizo necesario modificar el ordenamiento jurídico local para la adecuación de este a los nuevos principios constitucionales y directrices políticas (alejadas, todo hay que decirlo, de cualquier atisbo de autonomía por parte de las Corporaciones Locales). Esto se llevó a cabo mediante la aprobación de la Ley de 16 de diciembre de 1876, en virtud de la cual se modificaba las Leyes municipal y provincial de 1870, si bien el 2 de octubre de 1877 se aprueban por Real Decreto los textos refundidos de las mismas. Posteriormente, el 29 de agosto de 1882 se aprueba una nueva Ley orgánica provincial. Estos textos, incorporadas las diversas reformas de las que fueron objeto, constituyeron el núcleo jurídico del régimen local en España hasta la aprobación de los Estatutos municipal y Provincial, de 8 de marzo de 1924 y de 20 de marzo de 1925 respectivamente, durante la dictadura de Primo de Rivera (de los que al igual que el proyecto de Constitución de 1873 daremos cuenta en un apartado diferenciado). En cualquier caso la realidad sociopolítica en España,

³⁵ Por lo que respecta al artículo 84, se puede decir que prácticamente es una réplica del artículo 99 de la Constitución de 1869 por lo que a las consideraciones realizadas respecto a aquel son plenamente válidas sobre este. En cualquier caso cabe decir que la única diferencia apreciable entre ambos artículos es la relativa a la exigencia establecida en el art. 84 de la Constitución de 1876 de la publicación de los acuerdos de Diputaciones y Ayuntamientos sin distinción, mientras que en el art. 99 de la Constitución precedente la establecía solo para los acuerdos importantes, concepto este último realmente indeterminado.

Por otra parte, al igual que en la Constitución de 1869, se dedica un Título (el XIII) al “Gobierno de las Provincias de ultramar”.

especialmente en el ámbito local, era en gran medida independiente del sistema normativo por cuanto el régimen real lo constituía el caciquismo, magistralmente descrito por COSTA MARTÍNEZ³⁶, en el que la corrupción y el fraude electoral masivo eran sus notas definitorias.

De acuerdo con MARTÍN-RETORTILLO BAQUER y ARGULLOL MURGADAS ³⁷ se puede afirmar sin ningún género de dudas que ambas

³⁶ COSTA MARTÍNEZ (1901: Vol. I 266 pp. y Vol. II 474 pp.)

Sobre esta cuestión SOLÉ-TURA y AJA FERNÁNDEZ (1977: p. 85) exponen que “ Las causas de este sistema oligárquico y caciquil hay que buscarlas en tres niveles: a) La estructura social, que permite a los propietarios agrarios un dominio omnipotente sobre el campesinado, mayoritariamente analfabeto (60 por 100 a final del siglo), y sometió a ellos para obtener un trabajo y sobrevivir; b) El sistema de bipartidismo artificial que impide la representación de interés distintos a los de las clases dominantes a través del turno liberal-conservador; c) El marco constitución y legal. El gobierno sólo depende de la voluntad del rey, que con el decreto de disolución de las Cortes pone en manos del partido gubernamental la fabricación de una nueva cámara adicta”.

Existe una amplísima bibliografía sobre dicho período de nuestra historia. Se puede citar como ejemplo a SUÁREZ CORTINA (1997: 391 pp.).

³⁷ Siguiendo el análisis realizado por dichos autores se pueden enunciar los siguientes elementos principales de ellas:

- a) En lo referente al ámbito municipal: 1) En virtud de la disposición primera del artículo 1º, de la Ley de 16 de diciembre de 1876 citada anteriormente, se limita el sufragio mediante la implantación de un sistema censitario restrictivo, con excepción de los municipios de población inferior a 100 habitantes en el que regía el sufragio universal. Dicha reforma se transpone en los artículos 40 y 41 del Texto Refundido de 1877. Así, la consideración de ciudadano que recaía únicamente en el propietario o contribuyente o en quien pudiera acreditar su capacidad profesional o académica mediante título oficial, unida a los requisitos que se exigían para ser elegido Concejal, supusieron sin duda el establecimiento de un régimen electoral idóneo para el desarrollo del caciquismo. No cabe considerar de ninguna manera este retorno al sistema censitario como un hecho aislado circunscrito exclusivamente al ámbito local. Más bien era un principio firmemente arraigado en la ideología política de las clases dominantes, lo que equivale decir del régimen. Buena prueba de ello da la aprobación de la Ley electoral de 28 de diciembre de 1878, la cual implanta el mismo sistema para la elección de los miembros del Congreso de los Diputados. (Sobre esta cuestión nos podemos remitir lo establecido en los artículos 14 a 20 de dicha Ley Electoral , publicada en la Gazeta núm. 364, de 30 de diciembre de 1878. Como ejemplo es suficientemente expresivo el tenor literal de su artículo 15, el cual disponía que: *“Tendrá derecho á ser inscrito como elector en las listas del Censo electoral de la sección de su respectivo domicilio todo español de edad de 25 años cumplidos que sea contribuyente dentro ó fuera del mismo distrito, por la cuota mínima para el Tesoro de 25 pesetas anuales por contribución territorial ó de 50 por subsidio industrial. Para adquirir el derecho electoral ha de pagarse la contribución territorial con un año de antelación, y el subsidio industrial con dos años”*. En cualquier caso, habría que esperar hasta el 28 de junio 1890 para que una nueva Ley electoral introdujese de nuevo el sufragio universal, si bien masculino y para mayores de

25 años que se hallasen en el pleno goce de sus derechos civiles y fueren vecinos de un Municipio en el que cuente dos años al menos de residencia, tal y como establecía su art. 1º. El artículo adicional primero de dicha Ley electoral extendió dicho sufragio universal a las elecciones municipales y provinciales, ordenando que *“Las disposiciones de los artículos 1º y 2º y las de los títulos 2º y 6º de esta Ley, así como lo referente a la forma de las votaciones, serán aplicables a las elecciones de los Concejales y de Diputados provinciales cuando hayan de verificarse conforme a las Leyes respectivas”*. Posteriormente la Ley Orgánica Electoral de 8 de agosto de 1907 consolidará dicho sistema. Por su parte, por lo que respecta a la configuración del Senado, su composición se basaba en criterios de representatividad ni exclusiva, ni mayoritariamente democráticos, plasmándose los mismos en el articulado de la Constitución de 1876 (Título III, artículos 20 a 26, inclusive)). Por contrapartida a esta situación se conserva la composición de las Juntas Municipales (tal y como venía recogido en el art. 31 de la Ley municipal de 21 de agosto de 1870), integradas por todos los Concejales del Ayuntamiento y un número igual al de éstos de vocales asociados elegidos mediante sorteo entre los contribuyentes, si bien en este caso el mantenimiento de dicha representación social se debía en mayor medida a la desconfianza hacia el pueblo que mantenían las clases políticas dirigentes (pasando a ser el art. 32 del Texto Refundido de 1877); 2) se refuerza la figura del Alcalde en su triple faceta de Delegado del Gobierno (representante del Gobierno en expresión del art. 199 del TRLM), Presidente del Ayuntamiento y jefe de la Administración municipal. Justamente el carácter de Delegado del Gobierno en el municipio es lo que determina, como en precedentes legislativos anteriores, la intervención del Gobierno central en su nombramiento; 3) Se define a los Ayuntamientos como Corporaciones económico-administrativas (art. 71 del TRLM), tal y como ya venía haciéndose en normas anteriores. Las mismas solo pueden desarrollar las funciones encomendadas por las leyes, pudiéndose condensar en dos principios rectores su actividad: apoliticismo y especificidad. En este sentido, el ejercicio de competencias municipales en muy variadas materias (urbanismo, carreteras y caminos, abastecimiento de aguas, mercados y mataderos, instrucción y servicios sanitarios...) se encontraba intensamente limitado y condicionado por las competencias atribuidas al Estado por la legislación sectorial de dicha época. Vid. a este respecto la tesis doctoral de MIR I BAGO (1990: pp. 268 a 278); 4) por otra parte, el uniformismo del régimen local continúa en vigor. No obstante se plasman en su articulado dos aspectos, en cierta manera novedosos, a tener en cuenta: la potenciación del crecimiento de las grandes ciudades y la posibilidad otorgada a los municipios de asociarse voluntariamente (art. 74.4ª del TRLM), encaminada principalmente a posibilitar desde el punto económico la prestación de los servicios municipales, teniendo en cuenta el inframunicipalismo del mapa local. En cualquier caso esta última medida fracasó, precisamente por su carácter voluntario. 5) por último, alguno de los aspectos que destacan de forma más nítida la carencia de autonomía de los municipios son el régimen de tutela, en especial el régimen de suspensión de acuerdos por las autoridades jerárquicamente superiores, el sistema de recursos (en el que cobra especial importancia el recurso de alzada ante el Gobernador Civil) y los supuestos de remoción de Alcaldes y demás miembros de la Corporación municipal.

- b) Por lo que respecta a la legislación provincial: 1) se mantiene la posición dominante del Gobernador, figura clave del sistema quien ostenta (como Jefe superior de la Administración que es) la Presidencia nata de la Diputación (art. 9 del TRLP); 2) la Comisión Provincial se configura como un órgano permanente cuya principal función es asesorar al Gobernador (aunque todavía conservan las competencias económico-administrativas en las materias establecidas en los arts. 83 y 84 de la Ley de 23 de septiembre de 1863 y demás que señalasen las leyes, así como otras competencias como la resolución de las incidencias en materia de reclutamiento de quintas y o en las todas aquellas otras encomendadas a la Diputación Provincial cuando concurriera motivo de urgencia, tal y como

leyes citadas (y por tanto los respectivos textos refundidos aprobados un año más tarde) son marcadamente centralistas. No hay indicio alguno de autonomía de los entes locales que se puede extraer de ellas y tampoco de la suficiencia de medios financieros de los mismos para afrontar el coste del desarrollo de sus competencias quedó garantizada.

Es más, algunos de los aspectos reseñados se vieron acentuados con la entrada en vigor de la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882. Ley que en definitiva consolidó la posición de eslabón entre el Gobierno y los municipios, mediante la consabida dependencia jerárquica de las Diputaciones Provinciales con respecto al Gobierno fortaleciendo la figura del Gobernador y de los municipios con respecto a estas. Sobre esto último es suficientemente ejemplificativo el tenor literal de los siguientes artículos:

- Art. 14: *“El gobierno de las provincias corresponde al Gobernador como representante del Gobierno de S.M.”.*
- Art. 15: *“El nombramiento de los Gobernadores de provincia y su separación se hará en virtud de Reales decretos acordados en Consejo de Ministros y acordados por la Presidencia del mismo”.*
- Art. 19: *“Las atribuciones de los Gobernadores de provincia serán aquellas que el Gobierno les delegare y las que les correspondan por*

establece la disposición cuarta del art. 2º de la Ley de Reforma de la Ley Municipal mencionada, texto que se traspone al art. 66 del TRLP de 1877). 3) los intereses peculiares y específicos de las provincias adquieren una cierta sustantividad en el articulado de la citada reforma de la Ley Provincial, en comparación con su plasmación en textos legales precedentes. En base a la disposición séptima del art. 2º de la mencionada Ley de reforma, se puede observar el extenso tratamiento que se le dispensa a las competencias y atribuciones de las Diputaciones Provinciales en el capítulo IV (arts. 44 a 56) del citado texto refundido; 4) finalmente, se otorga a la Diputación Provincial una posición intermedia, de conexión entre el Gobierno central y los Ayuntamientos. Es decir, dependen jerárquicamente del Gobierno y a su vez se les configura como superiores de los Ayuntamientos, lo cual en realidad no constituye ninguna novedad como se puede observar en el tratamiento normativo que reciben desde la aprobación de la Constitución de 1812, tal y como se ha expuesto con anterioridad.

Vid. al respecto MARTÍN-RETORTILLO BAQUER y ARGULLOL MURGADAS (1973:192-212).

la Constitución y las leyes, como representantes superiores del mismo Gobierno en el orden político y administrativo”.

- Art. 75: *“Como superior jerárquico de los Ayuntamientos corresponde a la Diputación: 1º) Revisar los acuerdos de los Ayuntamientos con arreglo a lo que disponga la ley Municipal; 2º) Encargar a cualquiera de sus Vocales que gire visitas de inspección a los Ayuntamientos con el fin de enterarse del estado de sus servicios, cuentas y archivo...”.*

- Art. 130: *“Las Diputaciones y las Comisiones provinciales obran bajo la dependencia del Gobierno, y están por consiguiente sujetas a la responsabilidad que proceda en todos aquellos asuntos que, según esta ley u otras especiales no les competan exclusivamente, ejerciendo con absoluta independencia las atribuciones que le son propias”.*

En cualquier caso, el inciso final de este último artículo citado, que declara la absoluta independencia en el ejercicio de las atribuciones exclusivas o propias de las Diputaciones Provinciales (básicamente las detalladas en los arts. 74 y 75 del mismo texto legal), queda desmentido en la práctica justamente por la omnipresencia de la figura del Gobernador y sus amplias facultades de suspensión de los acuerdos adoptados por la Diputación Provincial, por el régimen de responsabilidad de los Diputados y agentes de la Administración Provincial establecido en su Título III, Cap. XI y en definitiva, por la propia naturaleza del régimen político instituido³⁸.

Siendo esta la tendencia dominante durante este período, no dejaron de existir tentativas de cambio, algunas más sinceras que otras, a favor del otorgamiento de cierta autonomía a los entes sobre los que nos referimos.

³⁸ No podemos pasar por alto la que quizá es la más notoria diferencia que se observa de esta Ley con respecto a la anterior, que no es otra que la pérdida de sus funciones jurisdiccionales por parte de la Comisión Provincial.

De estas iniciativas y de la consideración que sobre municipios y provincias se deriva del corpus jurídico de la II República, daremos cuenta más adelante.

1.5 BREVE MENCIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN LOCAL DURANTE LA DICTADURA DEL GENERAL FRANCO

A modo de epílogo y en la medida en que el antecedente inmediato a nuestro actual régimen constitucional lo constituye los casi cuarenta años de la dictadura del General Franco, procede dejar constancia muy someramente que el régimen local se basó de nuevo en el centralismo y dependencia jerárquica, quedando desterradas la democracia y la autonomía local. En este sentido resulta de escaso valor al propósito de nuestro trabajo abundar en el estudio jurídico de la situación de los Entes Locales en este período³⁹.

³⁹ Sin ánimo de extenderse en la materia, al margen del temprano proyecto de Código de Gobierno y Administración local de 1940 que no llegó a prosperar, las más importantes leyes en materia de régimen local aprobadas durante el franquismo el Texto Refundido de la Ley de Régimen local, de 16 de diciembre de 1950 (aprobado por Decreto de 16 de diciembre al amparo de la Ley de bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945) y el Texto articulado y refundido de la Ley de Régimen local, aprobado por Decreto del Ministerio de Gobernación, de 24 de junio de 1955 (de acuerdo con la Ley de bases de régimen local de 3 de diciembre de 1953). Completaron el ordenamiento jurídico local de la época muy diversas normas, entre los que cabe citar los siguientes reglamentos: el de Haciendas Locales, de 4 de agosto de 1952; el de Contratación de las Corporaciones Locales, de 9 de enero de 1953; el de Bienes de las Entidades Locales, de 27 de mayo de 1955; y el de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de ese mismo año. Asimismo son destacables la Ley 85/1962, de 24 de diciembre, sobre reforma de las Haciendas Municipales y en las postrimerías del régimen la Ley 41/1975 de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, modificada por la Ley 7/1976, 11 de marzo, y derogada parcialmente por la Ley 47/1978, de 7 de octubre.

2. LA AUTONOMÍA LOCAL MALGRADA

Como hemos anticipado, a lo largo de este periplo histórico al que nos hemos aproximado, escasas veces se han formulado propuestas en favor de la autonomía local y aún en menor medida se han podido llevar a término, jurídicamente hablando. Con anterioridad a nuestra Constitución de 1978 son tres las ocasiones en las que con muy distinto alcance han tomado cuerpo con la suficiente relevancia como para ser tenidas en cuenta desde el punto de vista de su estudio histórico. La primera de ellas no nació, la segunda resultó ser una mascarada y la última se quebró por la Guerra Civil. De ellas pasamos a continuación a referirnos.

2.1 EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA I REPÚBLICA

Se trata este, como sabemos, de un proyecto de constitución elaborado en 1873 que apuesta por el federalismo como forma de organización del Estado y que no alcanzó aprobación y por tanto vigencia. Pese a ello es necesario dejar constancia de que estamos ante la primera propuesta plasmada en un proyecto de norma fundamental en la que se reconoce la autonomía administrativa, económica y política municipal en España (art. 106). Es más se le atribuye al municipio la condición de órgano político de la República (arts. 42 y 43).

Las provincias, sin embargo, pasaron en este texto a un segundo plano: no se les hacía desaparecer de forma inmediata pero se le otorgaba a cada Estado la potestad de conservarlas o bien de modificarlas según sus necesidades territoriales (art. 1).

Otro aspecto relevante, directamente derivado de los principios básicos propugnados por la República, es el carácter democrático de los cargos públicos y en consecuencia se establecía el sufragio universal para la

elección de los Alcaldes y Ayuntamientos (con la mácula de no incluir en el cuerpo electoral a las mujeres) y como garantía se establece en su art. 108 que los mismos *“no podrán ser separados sino por sentencia del Tribunal competente, ni sustituidos sino por sufragio universal”*.

Poco más se puede aportar sobre el mismo puesto que el federalismo fracasó, como también lo hizo la Iª República. Excede del ámbito de la presente tesis analizar las causas de dicho fracaso. Sin duda incidieron en él diversos motivos, algunos de los cuales constituían desde hacía tiempo males endémicos tales como la crisis social y económica, la corrupción, la guerra contra los carlistas y algunos otros de nueva hornada como el cantonalismo. En cualquier caso, todos ellos abonaron el campo para un nuevo cambio de régimen que en definitiva no supuso la solución sino que conllevó a su agravación.

2.2 LAS PROPUESTAS DE AUTONOMÍA DURANTE LA RESTAURACIÓN Y LOS ESTATUTOS DE CALVO SOTELO.

No obstante la absoluta preponderancia del centralismo y el principio de dependencia jerárquica en esta época, no cabe pasar por alto que una constante desde la aprobación de las leyes municipal y provincial de 1870 hasta el advenimiento de los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo fue el intento de reforma del régimen local instituido en ellos. En este sentido se presentaron múltiples proyectos a tal fin, la inmensa mayoría de los cuales no prosperaron, si bien es cierto que algunos de ellos como por ejemplo el hacendístico y el de régimen de recursos, lograron ser aprobados. En cualquier caso podemos convenir con MARTÍN-RETORTILLO BAQUER y ARGULLOL MURGADAS⁴⁰ que

⁴⁰ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER y ARGULLOL MURGADAS (1973: pp. 240-280).

Por su parte, MUÑOZ MACHADO (2009: p. 950) considera como los proyectos de reforma presentados más importantes los de Maura de 1903 y 1907. Al respecto de este último resalta que “rompía con las concepciones conservadoras sobre el régimen local y trataba de equilibrarlas incorporando muchos puntos de vista de otros partidos como el liberal, los catalanes o los carlistas de Barrio y Mier”. En cualquier caso

todos ellos parten de la constatación de la necesidad de adoptar fórmulas descentralizadoras que permitieran rescatar la vida local de la crisis en la que perpetuamente estaba sumergida.

A mayor abundamiento, décadas antes, GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA⁴¹ extrajo las siguientes conclusiones del análisis del conjunto de los mismos:

- Existe una tendencia a unificar en un único texto legal el régimen jurídico de municipios y provincias, tendencia que se puede observar a partir del Proyecto de Gobierno y Administración Local de 27 de diciembre de 1884, siendo Ministro de Gobernación en aquellos momentos Romero Robledo (si bien el mismo autor encuentra ya de forma incipiente dicha tendencia en la Constitución de 1812). En sus propias palabras“...la refundición en

ninguno de ellos dos prosperaron pero si influyeron en planteamientos posteriores, especialmente en los de Calvo Sotelo.

Pero no todas las iniciativas en el ámbito normativo local fracasaron. Entre los que vieron la luz se pueden citar el Real Decreto de 15 de noviembre de 1909, derogando todas las disposiciones de carácter administrativo encaminadas a interpretar los preceptos de la Ley Municipal vigente de 1877 y el Real Decreto de 31 de diciembre de 1917 sobre Haciendas Locales (dictado en virtud de autorización por Ley de 2 de marzo del mismo año, su principal objeto constituyó la regulación sistemática de las contribuciones especiales por la ejecución de determinadas obras e instalaciones municipales).

Por otra parte no conviene pasar por alto la cuestión de los territorios de ultramar a finales del Siglo XIX, especialmente del proceso de independencia de Cuba y Puerto Rico, alcanzada tras la Guerra de España con los Estados Unidos de América. Reconocida la misma mediante la Ley de 16 de septiembre de 1898, en virtud de la cual se autorizaba al Gobierno para renunciar a los derechos de soberanía y para ceder territorios en las provincias y posesiones de Ultramar, tuvo como consecuencia, como por todos es sabido, la crisis política, social y moral del 98. Como se ha dicho, no conviene pasarla por alto en la medida que durante los últimos años, los diferentes Gobiernos aprobaron disposiciones tendentes al reconocimiento de la autonomía de dichas islas (provincias) con el fin de satisfacer las demandas en este sentido y solventar el largo conflicto. Se pueden destacar a este respecto la Ley de Bases de 15 de marzo de 1895 sobre el régimen del Gobierno y administración civil de la isla de Cuba, el Real Decreto de 29 de abril de 1897 que ampliaba las anteriores bases, el Real Decreto de 25 de noviembre de 1897 por el que se otorgaba la autonomía a las islas de Cuba y Puerto Rico y finalmente la Ley de 17 de mayo de 1898 por el que se declaraba exento al Gobierno de la responsabilidad constitucional por el Decreto concediendo autonomía a las islas de Cuba y Puerto Rico. Para un estudio detallado de dichas medidas se puede acudir a MARTÍN-RETORTILLO BAQUER; COSCULLUELA MONTANER; y ORDUÑA REBOLLO (1978: pp. 1-278).

⁴¹ Cfr. GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA (1910: pp. 339-389).

un texto de las leyes municipal y provincial, entraña la idea de la analogía de naturaleza jurídica de los Municipios y provincias, como instituciones de distinta contextura, pero con idénticas funciones, de valor a la vez local y nacional”.

- Desde el proyecto de 1884 anteriormente mencionado, se consolida el reconocimiento legal de la heterogeneidad de los entes municipales, a los que se les da por tanto un tratamiento diverso. Este principio tiene como consecuencia el tratamiento diferenciado por una parte, *ad extra*, de los deberes y obligaciones, y por otra, *ad intra*, del régimen y organización de los Entes Locales según la población con la que cuente el respectivo municipio. A modo de ejemplo, esta última característica se puede observar en el proyecto de ley de gobierno y administración local de 1891, de Silvela y Sánchez Toca y en el proyecto de ley de las bases para la reforma de la Administración Local de 1903, de Maura.

- Se fomentan las uniones y comunidades municipales bien con la finalidad de establecer regiones (como posteriormente tendremos ocasión de tratar brevemente), bien para la constitución de asociaciones de Ayuntamientos (posibilidad esta última que cabe recordar que se encontraba ya reconocida en el artículo 69.4 de la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870).

- Como anteriormente se ha tenido ocasión de destacar, la idea de descentralización se erige en verdadero leitmotiv de las reformas presentadas. En palabras del autor, la tendencia hacia la descentralización “se manifiesta concretamente: a) en la distinción reflexiva y ordenada de las funciones del Poder central y las de los organismos locales, b) en la mayor definición del criterio de la subordinación jerárquica”.

- Asimismo se observa “la tendencia a incorporar a la vida local, especialmente la municipal, los elementos sociales”, Dicha tendencia se manifestó de diversas formas, alguna de las cuales, como por ejemplo la integración de vocales asociados en las Juntas Municipales, ya se encontraban recogidas en la legislación municipal vigente en el momento. Otras se trataban de propuestas más novedosas, como por ejemplo la incorporación de vocales natos en la Diputaciones Provinciales que figuraba en el Proyecto de Gobierno y Administración local de 1884 anteriormente mencionado.

- Por otra parte, constituye una de las preocupaciones constantes de las propuestas de reforma la reorganización de los gobiernos locales, tal y como expresa el mismo autor “...en el sentido de diferenciar el organismo representativo del Municipio en una Corporación amplia en función intermitente-el Ayuntamiento y una Comisión o Junta de carácter permanente”.

- Y por último, se empieza a dar carta de naturaleza en la organización del Estado a las regiones. Es más, la importancia política que van adquiriendo las mismas durante la Restauración es cada vez más creciente y la evolución legislativa da buena cuenta de ello. Como ejemplo se puede observar que si en el Proyecto de Gobierno y Administración Local de 27 de diciembre de 1884 (cuyo antecedente inmediato es el proyecto de Escosura aprobado por Real Decreto de 24 de septiembre de 1884) se propugnaba la división territorial del Estado en 15 regiones, apenas siete años más tarde, Silvela y Sánchez Toca propusieron en su proyecto de 1891 la división del territorio en 13 regiones pero incorporando un órgano de nueva creación para cada una de ellas: los denominados Consejos Regionales.

En este orden de cosas, una de las experiencias históricas más destacables es la de las Mancomunidades Provinciales, en cuanto se dio respuesta a las reclamaciones de mayor autonomía planteadas por los movimientos sociales y fuerzas políticas regionalistas allí donde tuvieron una fuerte implantación a través de una institución formalmente de carácter local. Teniendo como antecedente inmediato el fallido proyecto de Canalejas de 25 de mayo de 1912 y tras un largo proceso no exento de complicaciones, la posibilidad otorgada a las provincias limítrofes de constituirse en Mancomunidades Provinciales nace desde el punto de vista normativo durante el Gobierno de Eduardo Dato con la aprobación del Real Decreto de 18 de diciembre de 1913, refrendado por el Ministro de Gobernación José Sánchez Guerra. Teniendo en cuenta, tal y como se manifiesta en su exposición de motivos, que la Ley orgánica Provincial vigente no vedaba esta posibilidad y la Constitución lo permitía (pues su art. 82 solo exigía la existencia en cada provincia de una Diputación Provincial), en virtud del art. 1º de dicho Real Decreto y de conformidad con el procedimiento en el mismo contemplado se establecía literalmente que *“Para fines exclusivamente administrativos que sean de la competencia de las provincias, podrán éstas mancomunarse”*.

Las únicas Diputaciones Provinciales que llevaron a término dicha posibilidad de asociación voluntaria fueron las cuatro catalanas, creándose la Mancomunidad de Cataluña mediante la aprobación de su Estatuto por Real Decreto de 26 de marzo de 1914. Es importante resaltar que la finalidad última perseguida mediante la creación de dicha Entidad fue la consecución de cierta autonomía regional, siendo necesaria para la satisfacción de dichas expectativas políticas la sustitución de las Diputaciones Provinciales existentes en Cataluña por esta nueva Corporación. A tal fin, aparte de la asunción de competencias propias y la reclamación de transferencias de competencias Estatales (que nunca se llevaron a cabo), era necesario la

transferencia de las competencias y servicios de aquellas en la Mancomunidad⁴².

Sin embargo su recorrido fue corto: tras la llegada de la dictadura de Primo de Rivera dicha institución fue finiquitada. El proceso legislativo que llevo a su término se realizó en fases consecutivas. En un primer momento se procedió a cesar a los Gobernadores Civiles por Decreto de 18 de septiembre de 1923 quienes fueron sustituidos por militares denominados “Delegados Gubernativos”. Seguidamente el 30 de septiembre del mismo año se dictó un nuevo Decreto en virtud del cual se procedió a cesar en sus funciones a los Concejales de todos los Ayuntamientos, siendo reemplazados por los denominados “Vocales asociados”, quienes elegirían en votación secreta entre ellos al nuevo Alcalde, lo que significó en definitiva la disolución de los antiguos Ayuntamientos y la constitución de los nuevos. Pocos meses después, en virtud de Real Decreto de 12 de enero de 1924, se procedió a disolver las Diputaciones existentes en toda España, excepto en las provincias vascongadas y en Navarra. Las nuevas Diputaciones destinadas a constituirse en su lugar, se integraban por los Diputados Provinciales nombrados por los respectivos Gobernadores Civiles, pudiendo elegir

⁴² En este sentido, el Estatuto en virtud de su art. 2º estableció tres sistemas: 1) En un primer lugar, se le atribuía a la Mancomunidad la competencia sobre todos los servicios y funciones que la legislación provincial permitía establecer y ejercer a las Diputaciones Provinciales y que estas no hubieran establecido o ejercido hasta el momento; 2) En segundo lugar, se procedía al traspaso inmediato de determinados servicios de las Diputaciones afectadas (los enumerados en los apartados 1º a 5º del mismo artículo); 3) Por último, en el apartado 6º del mismo artículo se establecía a modo de cláusula general la posibilidad de posteriores traspasos por una o más Diputaciones de otros servicios de su competencia (distintos a los enunciados en los apartados 1º a 5º citados), previa aceptación por la Junta General de la Diputación, ratificación de las Diputaciones y finalmente con la autorización del Gobierno, tal y como disponía el art. 2º del Real Decreto mencionado, por cuanto suponían la modificación del Estatuto. En virtud de esta última cláusula, las Diputaciones catalanas traspasaron a la Mancomunidad los servicios de construcción de carreteras y escuela superior de Agricultura en septiembre de 1918 y en enero de 1920 la totalidad de servicios de Beneficencia, Instrucción Pública y Deuda.

No escapa que los reiterados y más próximos intentos en el tiempo por parte de la Comunidad Autónoma Catalana de eliminar a las provincias de la estructura local en su ámbito territorial, enlaza con la experiencia de la Mancomunidad Catalana, entendiéndose por el nacionalismo catalán como una reclamación histórica.

Se puede contemplar un estudio pormenorizado de la Mancomunidad de Cataluña en la obra de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER; COSCULLUELA MONTANER; y ORDUÑA REBOLLO (1978: pp. 281-480).

libremente a tal fin entre los habitantes de más de 25 años de la provincia correspondiente que poseyeren título profesional, fueren mayores contribuyentes o desempeñaren cargos directivos en las Corporaciones representativas de intereses culturales, industriales y profesionales (art. 2º). Curiosamente, el art. 6º del mismo texto legal establecía que *“las nuevas Diputaciones Provinciales podrán proponer, por los trámites establecidos en el Real Decreto de 18 de noviembre de 1913, la constitución de Mancomunidades que tengan por objeto el cumplimiento de los fines y mejora de los servicios que están actualmente encomendados y pueden encomendarse en lo sucesivo a las provincias”*. No obstante, al año siguiente la disposición transitoria 5ª del Estatuto Provincial, aprobado por Real Decreto de 20 de marzo de 1925, dispuso directamente la disolución de la Mancomunidad de Cataluña.

Con todo el aspecto más relevante de la dictadura de Primo de Rivera, fue la profunda contradicción entre lo formal y lo real, entre las normas y lo político-social⁴³. Estas contradicciones se encontraban también en la vida local. Una de sus justificaciones fue acabar con el caciquismo y corrupción imperante en las instituciones (especialmente en las municipales y provinciales), mas lo que pospuso fue la democracia en todas ellas (de hecho el 15 del mismo mes se suspendió la vigencia de la propia Constitución de 1876), lo que en definitiva convirtió en papel mojado todos los principios favorables a la autonomía local y al saneamiento de sus Haciendas que se plasmaron en las normas que configuraban su régimen; normas de una reconocida calidad técnica pero que constituían una ficción jurídica. Los pilares del mismo fueron los ya citados Estatutos municipal de 8 de marzo de 1924 y el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925⁴⁴.

⁴³ Es de común conocimiento que a dicha dictadura se llegó tras el manifiesto y golpe de Estado dado entre el 12 y 13 de septiembre de 1923 como consecuencia del colapso del sistema liberal de la Restauración debido a la profunda crisis social, económica y política a la que llevó al país y en el que la puntilla definitiva fue sin duda el desastre de Annual.

⁴⁴ El Estatuto Municipal fue desarrollado ese mismo año por diversos Reglamentos de ese mismo año debiendo mencionarse el de población y términos municipales y el de

Lo anteriormente expuesto no empece la importancia de ambos, en la medida que trascendieron a la propia dictadura manteniendo su vigencia parcial e influyendo en textos legales de épocas posteriores. Procede por tanto destacar de forma somera las características más notables de los mismos, de acuerdo con el estudio realizado por los profesores MARTÍN-RETORTILLO BAQUER Y ARGULLOL MURGADAS⁴⁵:

a) Por lo que respecta al Estatuto Municipal:

- Se parte de la consideración del municipio como entidad natural, lo que determina la imposibilidad de ofrecer un tratamiento jurídico uniforme de los mismos. Diversas son las manifestaciones que como consecuencia de esta concepción se expresan a lo largo de su articulado. Las más importantes son la diferenciación entre municipios urbanos y rurales, el mantenimiento de la institución del concejo abierto, la consideración de entidades locales menores y la posibilidad de los municipios de acogerse a un régimen de carta.

- Se reconoce la autonomía municipal. En defensa de la misma y como principal novedad se establece en el Art. 290 el denominado recurso de abuso de poder ante el Tribunal Supremo (recurso que encontró eco en el art. 234 de la Ley Municipal aprobada durante la II República el 31 de octubre de 1935), configurándose el mismo

contratación de las obras y servicios a cargo de las Entidades municipales, ambos de 2 de julio; el de organización y funcionamiento de los Ayuntamientos, de 10 de julio; el de obras, bienes y servicios municipales, de 14 de julio; los de Hacienda, Procedimiento y de Secretarios de Ayuntamientos, Interventores de fondos y empleados municipales, todos ellos de 23 de agosto; y el de sanidad municipal de 9 de febrero del año siguiente.

Por su parte el Estatuto provincial fue desarrollado reglamentariamente a su vez por el de Obras y Vías provinciales, de 15 de julio; el de Comité y Caja Central de Fondos Provinciales, de 5 de septiembre; el de Sanidad provincial, de 20 de octubre; y el de funcionarios y subalternos provinciales, de 2 de noviembre, todos ellos de 1925.

⁴⁵ MARTÍN RETORTILLO BAQUER Y ARGULLOL MURGADAS (1973: pp. 329 a 369). Vid. también ORDUÑA REBOLLO (2003: pp. 537 a 555).

en opinión de los autores citados como un conflicto competencial.

⁴⁶ No hay que olvidar, por otra parte, el sistema de recursos contra los acuerdos municipales establecido en el Título VII, capítulo I del Estatuto, por cuanto determina en gran medida el traslado del control de los actos a sede judicial⁴⁷.

- Se establece una cláusula general de atribuciones en su art. 150, en virtud del cual se atribuye a los Ayuntamientos *"el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, en la totalidad de su territorio"*, sustituyendo así la formulación tradicional de competencias sobre fines específicos y determinados. Sin embargo, en opinión de los autores citados, el sistema de competencias compartidas condujo al vaciamiento de las competencias municipales⁴⁸.

⁴⁶ Dicho artículo 290 disponía que *"Las Corporaciones municipales que estimen atentatoria al régimen de autonomía municipal alguna disposición del Gobierno o de Autoridades subordinadas o delegadas, aunque se haya dictado en el ejercicio de facultades discrecionales y no lesionen derechos concretos de la que reclame, podrá interponer recurso de abuso de poder por los trámites del Contencioso-administrativo, en única instancia, ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo, pidiendo su nulidad"*.

⁴⁷ Corroboración esta afirmación el hecho de que el art. 252 disponga que los acuerdos de los Ayuntamientos sobre *"validez de elecciones, actas o credenciales, admisión de Concejales, capacidades, excusas, incompatibilidades, renunciaciones, vacantes y, en general, constitución y régimen de dichas Corporaciones ponen término a la vía gubernativa"*, procediendo contra ellos recurso de nulidad por infracción de Ley ante la Sala Civil de la Audiencia Territorial.

Por lo que respecta a los restantes actos y acuerdos municipales (con excepción de las sanciones y multas penales impuestas por las Autoridades municipales contra los que de acuerdo con el art. 254 se daba recurso de alzada ante los Jueces de instrucción del respectivo partido) causan estado en vía gubernativa de conformidad con lo establecido en el art. 253, pudiendo interponerse contra los mismos recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial, previo recurso de reposición (tanto en el supuesto del art. 253 como en el del 254) ante el mismo órgano municipal autor del acuerdo tal y como establece el art. 255.

⁴⁸ Sin perjuicio de esta objeción MIR I BAGO (1990: pp. 323 a 327) considera que "el artículo 150 del Estatuto Municipal ofrece el planteamiento más generoso y pormenorizado de las competencias municipales en la historia de la legislación local española", en Op. cit. p. 316. En cualquier caso tal y como pone de manifiesto el autor en la citada obra las competencias municipales se vieron limitadas durante el directorio por la legislación sectorial, al igual que ocurriese años anteriores durante el régimen liberal de la Restauración.

- Existe un intento de fortalecimiento de la Hacienda municipal mediante la adopción de diversas medidas, entre las que destacan la derogación definitiva de la legislación desamortizadora de mediados del siglo XIX que les afectaba (art. 5º, que encuentra su reproducción en el también art. 5º del Estatuto Provincial por lo que respecta a dichos Entes) y la creación del Banco de Crédito Local, institución que posteriormente ha tenido un largo recorrido en el tiempo.

- Se establece la posibilidad de municipalizar los servicios, incrementando de paso los escasos recursos de las arcas municipales (arts. 169 a 179). No obstante, esta medida tuvo escasa repercusión en la práctica.

- Se procede a la reforma de la función pública local, destacando la creación de los cuerpos de Secretarios e Interventores de fondos, desarrollándose en este campo el Estatuto Municipal por el Reglamento de Secretarios de Ayuntamientos, Interventores de fondos y empleados municipales, de 23 de agosto d 1924, como se ha tenido ocasión de citar anteriormente.

- La organización municipal encuentra una nueva regulación. Con el fin de despolitizar los Ayuntamientos y de acuerdo con el art. 43, se da entrada en la composición de los mismos en municipios de más de 1.000 habitantes a representantes de las Corporaciones o Asociaciones que figuren en el Censo especial que al efecto se instituye en la proporción establecida en el art. 45. Los restantes miembros del Ayuntamiento son Concejales elegidos por el cuerpo electoral.

Por otra parte se establece la posibilidad de que los respectivos Ayuntamientos puedan elegir al Alcalde entre los Concejales o entre los electores con capacidad para ser Concejales, siendo

necesario el voto de la mayoría absoluta de la Corporación en el primer caso y dos tercios de los mismos en el segundo (art. 94).

- Finalmente procede destacar la regulación “ex novo” del referéndum municipal, instrumento de participación ciudadana en la vida pública municipal que se añade a otras facultades reconocidas a los electores en la misma dirección, como son el derecho de iniciativa o propuesta de acuerdos municipales, el de protesta o impugnación de dichos acuerdos y la posibilidad de promover la remoción de los Consejeros y del Gerente, solicitando nueva elección (art. 147).

b) Por su parte en el Estatuto Provincial:

- Se reconoce a la Provincia como entidad local, al margen de su consideración como circunscripción de la Administración del Estado (art. 1º).

- No se plantea tanto como ente superior al municipal sino como ente local que suple o complementa al municipal cuando por el radio territorial o coste económico no puede prestar servicios.

- Se regula el régimen de Carta Intermunicipal (art. 6 a 17) en virtud del cual los Ayuntamientos de una misma provincia pueden acordar la modificación del régimen provincial o incluso la sustitución de las Diputaciones por otro u otros organismos, anticipando las posibilidad de comarcalización del territorio.

- Por lo que respecta a la problemática regional, se opta por la fórmula de las Mancomunidades para obras y servicios interprovinciales (arts. 18 a 30), que en ningún caso colmó los deseos y expectativas autonomistas en los territorios donde estaban más enraizados.

No obstante el marco jurídico descrito, los intentos del General Primo de Rivera de perpetuarse se truncaron, tras el fracaso del proyecto de Constitución de 1929 y con el telón de fondo de la profunda crisis económica y monetaria que se vivía se vio obligado a dimitir el 28 de enero de 1930. Pasado el breve interin de los gobiernos del General Dámaso Berenguer y de Aznar-Cabañas se celebraron las elecciones locales de 1931 que determinaron el final de la Monarquía de Alfonso XIII y la llegada de una nueva república.

2.3 LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LA II REPÚBLICA

Exiliado el Rey se proclamó la II República el 14 de abril del mismo año, formándose un gobierno provisional que convocó elecciones a Cortes Constituyentes, celebrándose estas el 3 de junio. Las Cortes resultantes se constituyeron el 28 de junio, las cuales tras un intenso proceso de elaboración y debate aprobaron la nueva Constitución Republicana el 9 de diciembre de 1931.

Dicho texto fundamental declara en su artículo 1º (encuadrado en el Título preliminar del mismo bajo el epígrafe de “Disposiciones generales”) que: *“La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones”*, lo que supone por partida doble una novedad en las Constituciones Españolas aprobadas hasta el momento (dejando a un lado, claro está, el proyecto de Constitución Federal de la I República que no llegó nunca a entrar en vigor). Así, por un lado se articula la organización territorial del poder del Estado con una fórmula alternativa y a medio camino entre el Estado unitario y el Estado Federal, y por otra parte se proclama sin ambages la autonomía de municipios y regiones.

Destaca de manera inmediata el tratamiento diverso que la Constitución concede a los municipios y provincias con respecto a la autonomía, reconociéndose solo respecto a los primeros tanto en el artículo 1º mencionado como en el art. 9º, el cual se expresa en los siguientes términos: *“Todos los municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto. Los alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento”*, vinculándose de esta manera el principio de autonomía municipal con la democracia.

Por lo que respecta a las provincias los artículos 8º y 10º (encuadrados al igual que el anterior en el Título Primero dedicado a la Organización nacional), configuran a la provincia como un elemento de la organización territorial del Estado, integrado por los Municipios mancomunados de su término jurisdiccional y difiriendo *“su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativos”* a la ley, y aunque determina la existencia de fines de tal naturaleza no se declara taxativamente la autonomía de dicha institución para la gestión de los mismos⁴⁹.

Conviene resaltar asimismo que el tratamiento dado en el art. 10º a las islas no difiere por lo que respecta a la autonomía al dado a la provincia, pues pese a reconocer que cuentan con intereses peculiares, la gestión de los mismos por sus órganos correspondientes (Cabildos en las islas Canarias y Consejos Insulares en las Baleares), se desarrolla

⁴⁹ En apoyo de esta tesis cabría traer a colación que el art. 22 de la Constitución Republicana establece que *“Cualquiera de las provincias que forme una región autónoma o parte de ella podrá renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al Poder central. Para tomar este acuerdo será necesario que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos y lo acepten, por lo menos, dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la provincia”*, resultando por tanto que el régimen que se prevé para la provincia en sí misma considerada es el de dependencia y vinculación al Gobierno central.

“con funciones y facultades administrativas iguales a las que la ley asigne al de las provincias”.

Es importante destacar también que la defensa de la autonomía municipal no se encontraba específicamente entre las materias cuyo conocimiento y resolución competían al Tribunal de Garantías Constitucionales, tal y como se desprende del tenor del art. 121 del texto constitucional. No obstante dicho Tribunal, con jurisdicción en todo el territorio de la República, era competente para conocer, entre otros, del recurso de inconstitucionalidad de las leyes, procedimiento que pudiera considerarse el más óptimo para la defensa de la autonomía municipal, teniendo en cuenta además que el art. 123.5 de la Constitución contemplaba la acción popular, en el sentido de reconocer la posibilidad de acudir al citado Tribunal a *“toda persona individual o colectiva, aunque no hubiera sido directamente agraviada”*, y por tanto también podía interpretarse que los municipios se encontraban legitimados para la interposición del mismo, aún cuando posteriormente la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, de 14 de junio de 1933, limitase dicha acción en su art. 30 al titular del derecho que resultare agraviado por la aplicación de la Ley recurrida (todo ello de acuerdo con el procedimiento previsto en dicha Ley Orgánica).

Por otra parte, cabe reiterar que el art. 234 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, constituye una réplica del art. 290 del Estatuto Municipal de 1924, por lo que se mantuvo vigente la posibilidad de defensa de la autonomía municipal ante la jurisdicción ordinaria en el orden contencioso-administrativo.

Al margen de la actividad normativa llevada a cabo desde los inicios de la II República (tanto por el Gobierno provisional como por gobiernos electos posteriores) tendentes al establecimiento de un régimen local con elementos parciales de distintos periodos legislativos y a la

interpretación de diversos preceptos de los mismos⁵⁰, la normativa más relevante en dicho sector del ordenamiento fue la producida en el ámbito regional. Nos estamos refiriendo concretamente al Estatuto de Cataluña, promulgado el 15 de septiembre de 1932 y la normativa emanada del Parlamento y Gobierno Catalán al amparo de la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de Régimen Local, reconocida en el art. 10 del citado Estatuto. Destaca en este sentido la Ley Municipal de Cataluña (cuyo texto definitivo fue publicado en los Boletines Oficiales de la Generalitat de Cataluña de 15 de agosto de 1933, 8 y 10 de enero, y 22 de febrero de 1934)⁵¹.

Al respecto del reconocimiento de la autonomía municipal es importante traer a colación que el art. 10 del mencionado Estatuto se expresaba en los siguientes términos: *“Corresponderá a la Generalitat la legislación sobre régimen local, que reconocerá a los Ayuntamientos y demás*

⁵⁰ De forma somera se puede mencionar las Leyes de 15 y 16 de septiembre de 1931, en cuya virtud se elevan a rango de ley diversos Decretos de ese mismo año tendentes a revisar la obra legislativa de la Dictadura de Primo de Rivera, entre otros: el de 16 de junio (por el que se disponía en su art. 4º entre otras cuestiones la subsistencia parcial, por exigencia de realidad, del Estatuto Municipal y Provincial y se reestablecía la vigencia en parte de su articulado de la Ley Municipal de 2 de octubre de 1882 y la Ley Provincial de 25 de agosto de 1882) y el de 17 de julio (rectificativo del anterior) confirmando diversos preceptos del Estatuto Municipal, su Reglamento de Obras y Servicios y otros preceptos relativos a las Comisiones de Ensanche; el Decreto de 21 de julio de 1931, en virtud del cual se derogaba y daba carácter meramente reglamentario a parte de la obra legislativa de la Dictadura de Primo de Rivera; y el Decreto de 31 de enero de 1932, que declaraba subsistente el art. 2º del título III, del libro I, del Estatuto Municipal de 8 de Marzo de 1924, y el título V dd Reglamento sobre población y términos municipales de 2 de Julio de 1924.

⁵¹ Durante el año 1933 el Gobierno de la Generalitat de Cataluña dictó diversos Decretos autorizando a los Consellers competentes por razón de la materia a presentar diversos Proyectos de Ley al Parlamento catalán. Entre todos ellos destacan sendos Decretos de 26 de mayo y 27 de junio de 1933, por el que se autorizaba a los Consellers de Justicia y Derecho y de Gobernación a presentar por partes al Parlamento un Proyecto de Ley Municipal (cuyos textos se encuentran en los BOGC, nº 46, de 30 de mayo y nº 59, de 26 de junio, de ese mismo año respectivamente), proyectos que finalmente prosperaron; y el Decreto de 18 de julio de 1933, por el que se autoriza al Conseller de Finanzas a presentar un Proyecto de Llei referente a la creación de una Comisión encargada de un estudio de las finanzas municipales y las exacciones propias de los municipios, en la esfera local y en conexión con la Hacienda de la Generalitat de Cataluña (BOGC, nº 68, de 20 de julio de 1933). Con respecto a esta última materia, cabe decir que no llegó a aprobarse ninguna Ley de Haciendas Municipales, debido en parte a la suspensión de la autonomía de Cataluña por el Gobierno de la República desde octubre de 1934 hasta febrero de 1936.

*Corporaciones Administrativas que cree, plena autonomía para la dirección de sus intereses peculiares y les concederá recursos propios para atender a los servicios de su competencia. Esta legislación no podrá reducir la autonomía local a límites menores de los que señale la Ley general del Estado. Para el cumplimiento de sus fines, la Generalitat podrá establecer dentro de Cataluña las demarcaciones territoriales que estime conveniente*⁵². En concordancia con estas previsiones la Ley Municipal citada constituyó una buena muestra del reconocimiento y desarrollo del principio de autonomía local.

Por lo que respecta al Estado es significativa la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935. Decretada por el Gobierno al amparo de la autorización y de conformidad al contenido establecido en la Ley de Bases de 10 de julio de 1935, aprobada por las Cortes al amparo de la competencia estatal recogida en el art. 19 de la Constitución, literalmente establecía que *“El Estado podrá fijar, por medio de una Ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República”* (puesto que la materia de régimen local no se encontraba entre las competencias del Estado enunciadas en los arts. 14 y 15). En opinión de ORDUÑA REBOLLO *“el texto republicano, al margen de su inoperancia en el*

⁵² No pasa por alto la falta de referencia alguna a las Provincias por cuanto (como puso de manifiesto la experiencia de la Mancomunidad de Cataluña) se entendía desde las fuerzas políticas dominantes en dicha región como elementos ajenos e impuestos que debían desaparecer. Tal es así la intención que la Orden Circular interpretativa del Conseller de Governació, de 12 de abril de 1933, recordaba a los Ayuntamientos catalanes que *“La competencia de la Generalitat en materia de régimen local, que arranca básicamente el art. 10 del Estatuto de Cataluña, es totalmente efectiva desde la promulgación del acuerdo sobre el traspaso de servicios, de fecha 26 de enero de este año. De ello, en relación con la disposición transitoria del propio Estatuto, se desprende claramente que las funciones que en virtud de las disposiciones declaradas vigentes, correspondían antes a las Autoridades y organismos del Estado, han pasado a pertenecer a la Generalitat y a sus organismos, habiendo cesado, por tanto, las facultades que los Gobernadores tenían, de orden jerárquico administrativo, sobre los Ayuntamientos”* (manteniéndose no obstante las facultades de éstos en materia de orden público al no haber sido traspasados todavía dicho servicio). En este sentido creo que se debe entender el reconocimiento de la plena autonomía de los municipios y demás Corporaciones Administrativas que creasen las instituciones legislativas catalanas.

tiempo no aportó nada nuevo al factor de la autonomía municipal respecto de textos anteriores”⁵³. Efectivamente, la Ley Municipal republicana no aportó elementos de consideración respecto a la autonomía de los municipios ni supuso un avance en la consecución de un equilibrio de las cuentas municipales. Las razones fueron varias, mas sin duda el conflicto político y social que desembocó en la guerra civil no pudo más que desplazar del centro de interés y debate muchas cuestiones de menor importancia como la autonomía y la suficiencia financiera de los municipios. Aún así, ya estallado el conflicto, el Gobierno de la II Republica consciente de la situación económica por la que pasaban los Ayuntamientos adoptó disposiciones como el Decreto de 15 de julio de 1937, por el que se autorizaba a los municipios a utilizar cuantos recursos estuvieren establecidos en el Libro segundo del Estatuto Municipal y cualesquiera otros arbitrios, tasa e impuestos no contemplados en el mismo que fueren posibles en el respectivo término municipal, con los requisitos y condiciones establecidos en el mismo Decreto, que hay que enmarcar en las especiales circunstancias por las que pasaba el país.

Poco más se puede aportar, pues como hemos insistido las circunstancias especiales de la guerra civil no permitieron mucho más y tras el advenimiento del régimen del General Franco los principios rectores del régimen local volvieron a dar un giro de 180°.

Habría que esperar casi 40 años para la instauración de otro régimen constitucional que reconociese la autonomía local en su texto fundamental y que posibilitase a través de su ordenamiento legal medios para su defensa. A esta cuestión dedicaremos el capítulo que sigue.

⁵³ ORDUÑA REBOLLO (2003: p. 567).

CAPÍTULO II. CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO DE LOS CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

1. LA CONSAGRACIÓN DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Como se ha tenido ocasión de anticipar en la introducción del presente trabajo, la Constitución Española de 1978 declara en su artículo 137 la autonomía “*para la gestión de sus respectivos intereses*” de municipios, provincias, y de las Comunidades Autónomas que se constituyan, siendo todos ellos elementos de la organización territorial del Estado⁵⁴.

Significa, sin duda, un cambio radical con respecto a la concepción unitaria y centralista del Estado del régimen autárquico anterior, siendo a su vez este cambio fruto del proceso político complejo de la transición. Esta complejidad se trasladó a la elaboración misma del texto constitucional, por cuanto participaban en él posiciones ideológicas en muchos aspectos no solo divergentes sino contrapuestas que obligaron al esfuerzo del pacto para culminar la empresa iniciada. Y aunque en dicho proceso la autonomía local no fue la parte más importante y central de los debates, su plasmación en el texto que conocemos no estuvo exento de dificultades, tal y como en este aspecto en concreto se manifiesta en las diferencias entre la ubicación y tenor del art. 105 del Anteproyecto de Constitución elaborado por la Ponencia Constitucional

⁵⁴ Si bien es cierto que en el caso de las Comunidades Autónomas es inevitable conectarlo con la autonomía reconocida y garantizada en el artículo 2 (ubicado en el título preliminar de nuestra Carta Magna) a las nacionalidades y regiones, y a la que se accedió a través los procedimientos previstos en los artículos 143 y 151 del texto constitucional, este último en relación a lo dispuesto en la disposición transitoria 2ª en los casos del País Vasco, Cataluña y Galicia y a la Disposición Adicional 1ª en el caso de Navarra. Asimismo cabe mencionar que Ceuta y Melilla accedieron a la condición de Ciudades Autónomas con Estatuto por la vía del art. 144.1 de la Constitución (y no de acuerdo con las posibilidades abiertas por la disposición transitoria 5ª), si bien conservando su naturaleza de Entidades Locales, tal y como el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en sus Autos 201/2000 y 202/2000, ambos de 25 de julio y en su Sentencia 240/2006, de 20 de julio.

y la de los artículos 137, 140 a 142 (este último referente al principio de suficiencia financiera de las Haciendas Locales) del texto que se aprobó definitivamente por referéndum el 6 de diciembre de 1978⁵⁵. Sin ánimo de ser exhaustivos, en la medida que ejemplifica las diversas concepciones sobre la posición de los Entes Locales (especialmente municipios y provincias) en la estructura del Estado, se pueden destacar las siguientes diferencias principales entre ellos:

- 1) En primer lugar, el art. 105 del Anteproyecto se ubica en el Título V del mismo, bajo el epígrafe “*Del Gobierno y Administración*” y más concretamente en su capítulo segundo dedicado a la Administración, por lo que se puede extraer a bote pronto dos conclusiones: la configuración de municipios y provincias como Administraciones y su vinculación directa con el Gobierno de la nación.

De muy diferente forma, los artículos citados de la Constitución Española de 1978 en su versión definitiva, se encuadran en el Título VIII del mismo “*De la organización territorial del Estado*”; el art. 137 en el capítulo I sobre los “*Principios generales*” y los arts. 140 a 142 en el capítulo II “*De la Administración Local*”, dotando de mayor entidad como elementos estructurales del Estado a los citados Entes Locales.

- 2) En segundo lugar, el art. 105 del Anteproyecto solo declara en su punto primero la autonomía local de los municipios, constriñéndose en el caso de las provincias al reconocimiento en su punto segundo de la plena personalidad jurídica de las mismas, lo que evidentemente contrasta con la autonomía otorgada a estas por el art. 137 de la Constitución, y con el tenor del art. 141.2 que establece que “*El Gobierno y la administración*

⁵⁵ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1978: pp. 177 a 215).

autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo”.

- 3) Por otra parte, el anteproyecto concibe en el punto segundo del artículo mencionado a las provincias en tanto Administraciones Locales como elementos sustituibles por las *“circunscripciones que los Estatutos de Autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios”*. Esta postura entronca con las reiteradas reclamaciones que desde la Restauración hasta nuestros días se han formulado principalmente desde el nacionalismo Catalán (siendo la última prueba de ello el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 al que posteriormente tendremos ocasión de referirnos más detenidamente); entidades ambas que en cualquier caso tendrían como finalidad *“servir de base a la organización territorial de la Administración Pública”*.

Por su parte nuestra Constitución actual, sin perjuicio de la opción de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia (art. 141.3), limita la posibilidad de supresión del citado Ente por cuanto *“cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica”* y en la medida asimismo que se configura como una *“división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”* (art. 141.1).

No obstante, algunos sectores doctrinales se han pronunciado a favor de la posibilidad de suprimir las provincias como Entes Locales en determinados ámbitos territoriales, sustituyéndolas a través de los Estatutos de Autonomía por otras entidades propias. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a este respecto veda dicho camino hasta la fecha

argumentando que vulneraría la garantía institucional de la autonomía de las mismas reconocida en nuestra Constitución⁵⁶.

⁵⁶ MUÑOZ MACHADO (2009:p. 992-997) desde su consideración del carácter intracomunitario del régimen local, se ha posicionado a favor de la posibilidad de la supresión de las Provincias en su calidad de Corporaciones Locales y su sustitución por otras a través de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que así lo contemplaren (tal y como ha sucedido con la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el intento de sustitución de las Diputaciones Provinciales por las Veguerías), teniendo en cuenta además, que en el caso de los municipios existe la posibilidad de su disolución en los supuestos contemplados en la Ley sin que la institución municipal garantizada constitucionalmente se resienta

Años antes, SANTAMARÍA PASTOR (1982: pp. 179 a 207). ya se pronunció a favor de esta posibilidad siempre y cuando los Estatutos de Autonomía lo permitiesen, al entender a la Provincia como un ente instrumental situado en un plano inferior al municipal por lo que respecta a la autonomía local en el que “la garantía institucional juega exclusivamente, pues, respecto de la existencia de un ente local intermedio entre el Municipio y la Comunidad Autónoma, siempre que tenga carácter representativo y se halle dotado de autonomía” y sobre los que las Comunidades Autónomas podrían actuar en el ejercicio de la potestad de autoorganización, dentro de los límites establecidos por la legislación estatal, no oponiéndose a ello la exigencia de Ley Orgánica para la alteración de los límites provinciales por cuanto la Constitución no especifica si se refiere a la provincia como entidad local o como circunscripción electoral, entendiendo dicho autor que la exigencia se refiere exclusivamente a este último supuesto por cuanto supondría una alteración del sistema de elecciones de las Cámaras legislativas.

En cualquier caso, la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010. (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010) impide transitar este camino como se desprende de sus Fundamentos Jurídicos 39, 40 y 41, en virtud de los cuales se interpreta alternativamente que la Veguería es o un nuevo Ente Local o bien una nueva denominación de la Provincia, correspondiendo al legislador de desarrollo concretar entre estos dos supuestos cuál es el elegido, teniendo en cuenta las siguientes precisiones o límites para cada una de estas interpretaciones alternativas: 1) Si la Veguería es la nueva denominación de la Provincia en Cataluña, no hay objeción constitucional a la sustitución de la Diputación Provincial por el Consejo de Veguería (art. 91.3 del EAC), y visto lo dispuesto en el art. 91.4 del mismo Estatuto (el cual establece que “*La creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías, se regulan por Ley del Parlamento. La alteración, en su caso, de los límites provinciales se llevará a cabo conforme a lo previsto en el artículo 141.1 de la Constitución*”), para entender constitucional su primer párrafo “*hay que interpretarla en el sentido de que, cuando se dé coincidencia geográfica de las provincias con las veguerías, es la simple denominación como veguería, es decir, la creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos, o su desaparición o supresión, lo único que puede hacer la ley del Parlamento catalán, no la creación, modificación o supresión de las provincias, algo que, de ninguna manera, está al alcance del legislador autonómico.*” (F.J. 41) 2) Por el contrario, si la Veguería es un nuevo Ente Local, para ser conforme constitucionalmente el art. 91.3 del citado Estatuto (cuyo tenor literal dispone que “*Los Consejos de veguería sustituyen a las Diputaciones*”), “*...ha de interpretarse de modo condicional, esto es, que los Consejos de veguería pueden sustituir a las Diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de las provincias*”.

No cabe más que concluir en la imposibilidad por parte de las CC.AA. a través de sus Estatutos de Autonomía de suprimir las Provincias, ya no solo en su calidad de circunscripción electoral y división del territorio para el cumplimiento de las actividades del Estado, sino también como Entidad Local con personalidad jurídica propia en si misma considerada. Todo lo más podrían cambiar su denominación,

- 4) Finalmente, por lo que respecta a la suficiencia financiera de las Haciendas Locales no se aprecian diferencias significativas entre los textos del art. 105.3 del Anteproyecto y el art. 142 de la Constitución. Únicamente se sustituyen la referencia a los impuestos y tasas propios y las participaciones en los ingresos del Estado y de los Territorios Autónomos (art. 105.3) por la más acertada expresión de tributos propios (que engloba asimismo a las contribuciones especiales de tanta importancia y raigambre en la vida municipal) y de las Comunidades Autónomas (por lo que respecta a los Territorios Autónomos, sustitución por otra parte de la que se dio cuenta ya en el informe de la Ponencia Constitucional a las enmiendas realizadas al Anteproyecto de Constitución del que tratamos).

Pese al escaso articulado dedicado a la autonomía y Administración Local , por otra parte ya tradicional en nuestros textos constitucionales, debido sin duda en gran medida a la mayor importancia política dada a otras cuestiones tales como la consolidación de un régimen democrático y la solución a la problemática de las demandas nacionalistas y

respetando en todo caso su delimitación geográfica ya que la alteración de sus límites requiere Ley Orgánica (art. 141.1 de la CE) y dándose ese supuesto de coincidencia geográfica, en su caso sustituir a las Diputaciones Provinciales por otra Corporación de carácter representativo (art. 142.2 de la CE) si bien, como se desprende del F.J 41 de la Sentencia mencionada, cabe tener en cuenta que *“corresponderá a la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el orden local”*.

Cuestión distinta es el supuesto de las Comunidades Autónomas uniprovinciales que en opinión de ENTRENA CUESTA en GARRIDO FALLA ET AL. (2001: pp. 2243 a 2246) más que la supresión de la provincia, “lo que se produciría es una yuxtaposición con la Comunidad Autónoma que, de esta suerte, tendría una naturaleza mixta, y asumiría las dobles funciones del ente local y de la Comunidad Autónoma”. El mismo autor ya se manifestó en contra de las tesis favorables a la citada supresión ya que “de suprimirla, se estaría imposibilitando la aplicación de sus artículos 69 y 143, aparte de que se iría contra el tenor literal de los artículos 137, 141.1 y 2” de la Constitución, y aún en el caso de que se entendiera posible, no podría llevarse a cabo por los Estatutos de Autonomía porque cualquier alteración de los límites provinciales requiere Ley orgánica específica. En sus propias palabras “de no hacerse así, se daría el contrasentido de que en el futuro, para ejercitar el Estado aquellas competencias que le son propias y sobre las que eventualmente hubieren incidido los Estatutos, tendría que estar al procedimiento previsto en los propios Estatutos, y en su caso, sería necesaria la aprobación en referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes (arts. 147.3 y 152.2)”.

regionalistas (de ahí el tratamiento más extenso dado a las Comunidades Autónomas y a su autonomía reconocida y garantizada a su vez por el artículo 2 de la Constitución), la doctrina jurídica y el Tribunal Constitucional han encontrado en ellos los elementos suficientes para elucidar su naturaleza jurídica y significado, sirviendo de base para su posterior desarrollo legislativo.

2. LAS FASES DE SU EVOLUCIÓN DOCTRINAL, JURISPRUDENCIAL Y LEGISLATIVA.

A grandes rasgos se pueden observar los siguientes períodos o fases diferenciadas en el desarrollo del principio de autonomía local:

1) Un primer periodo en el que se establecen los cimientos doctrinales y jurisprudenciales de dichos principios, y se definen el marco y las reglas de nuestro régimen local. Abarca la misma desde los primeros años de la década de los 80 del pasado siglo hasta 1988 (fecha en que la que, por así decirlo, se concluye la arquitectura de nuestro régimen local con la aprobación de la Ley de Haciendas Locales de ese mismo año).

2) Una segunda fase de cuestionamiento y crítica de la doctrina jurídica dominante, proponiendo frente al carácter estrictamente defensivo (negativo) que se le achaca a la teoría de la “garantía institucional de la autonomía local”, una interpretación activa (positiva) de dicho principio garantizado constitucionalmente. Esta interpretación activa conjugada con el principio de subsidiariedad se traduciría en un aumento de las competencias locales y de la participación en la gestión de los asuntos que incidieran de alguna manera en sus intereses. A estos posicionamientos puramente académicos se añadirían las demandas políticas en este mismo sentido realizadas por Ayuntamientos y Diputaciones, principalmente a través

de la FEMP, desde principios de los 90 y que derivarían en el denominado pacto local⁵⁷; pacto que supuso importantes reformas en el ordenamiento jurídico local a finales de esa misma década, siendo las más destacables las llevadas a cabo por las siguientes Leyes:

- a) la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, por la que regula un nuevo procedimiento ante dicho órgano bajo la denominación de “Conflictos en defensa de la autonomía local”; procedimiento que es objeto de la presente tesis.
- b) La Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en virtud de la cual, tal y como destaca su exposición de motivos, se establece en el ámbito local una nueva regulación de la moción de censura y se introduce la cuestión de confianza vinculada a la aprobación de determinados proyectos.
- c) Y la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas. Sin perjuicio de algunos aspectos de la misma, ciertamente significativos, como son la adaptación del régimen relativo a la organización municipal y provincial a la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 y la mejora de la regulación de los procedimientos y plazos relativos al deber de información y a la impugnación y suspensión de acuerdos locales, es lugar común en la

⁵⁷ Un trabajo completo sobre dicho proceso lo encontramos en CALONGE VELÁZQUEZ, GONZÁLEZ DEL TESO y ALLUÉ BUIZA, (2000: 265 pp).

doctrina destacar de ella como lo más relevante el carácter presidencialista que respira y que se traduce en una mayor atribución de competencias a los Alcaldes y Presidentes de las respectivas Corporaciones. Otros aspectos de calado modificados por dicha norma son los relativos a la periodicidad de las sesiones del Pleno y el establecimiento de garantías para la celebración de los Plenos extraordinarios solicitados por al menos una cuarta parte del número legal de miembros de la Corporación, destinadas ambas medidas a facilitar la función de control de dicho órgano corporativo.

Con todo, dicho período encuentra su epílogo en las modificaciones operadas en las dos principales leyes que constituyen los pilares de nuestro régimen jurídico local a finales de 2003. Me refiero a la segunda modificación importante de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985, llevada a cabo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, también conocida como Ley de grandes ciudades. También a las diversas modificaciones de la Ley Reguladora de Haciendas Locales efectuadas, entre las que destacan las realizadas por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales y la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que fueron incorporadas en el del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Sobre la primera de ellas y sin ánimo de desdeñar otras materias relevantes sobre los que dicha reforma ha incidido⁵⁸, se revelan como

⁵⁸ Tales como el reparto de competencias entre los distintos órganos locales, la participación ciudadana, los grupos políticos, el quórum para la adopción de acuerdos, y las modalidades de gestión de servicios públicos, entre otras.

las más destacadas por lo que respecta a la autonomía local la regulación *ex novo* de las grandes ciudades y la potestad reglamentaria en materia sancionadora en los títulos X y XI respectivamente, así el refuerzo de la autonomía provincial en el ejercicio de sus fines de aseguramiento de la prestación de los servicios mínimos de competencia municipal en su territorio y de asistencia y cooperación a dichos Entes mediante el último párrafo introducido en el art. 39.2 b). En este sentido, el tenor literal de este artículo dispone que “*con esta finalidad, las Diputaciones podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos*”. El contenido del mismo, como se puede observar, está en línea con la doctrina del Tribunal Constitucional emanada en las tres Sentencias sobre las Diputaciones Provinciales Catalanas dictadas con anterioridad a esta reforma, sobre todo la última de ellas: la 109/1998, de 21 de mayo, y por tanto persigue la finalidad de evitar el vaciamiento competencial provincial y por ende, salvaguardar el “contenido esencial” de la autonomía provincial⁵⁹.

⁵⁹ En lo relativo a las denominadas “grandes ciudades” (es decir, los municipios que contempla el art. 121 de la LRBRL), el legislador introduce el matiz de la diversidad en la legislación básica estatal municipal frente a la uniformidad reinante anterior (con la singular excepción del Concejo abierto y los municipios pequeños o que reúnan características especiales regulados por normativa autonómica). Supone un régimen organizativo, de funcionamiento y económico-financiero específico.

Sin embargo, la reforma que supuso a este respecto la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, no ha estado exenta de críticas. A este respecto SÁNCHEZ MORÓN (2004: pp. 43-45) destaca que dicha norma peca del mismo defecto uniformista, si acaso más agravado, que se achacaba a la LRBRL, solo que relación a los municipios de mayor población. En opinión del autor varios son los aspectos criticables: la aplicación uniforme de dicho régimen a municipios de una franja de muy diversa de población, y por tanto con necesidades y problemas muy distintos; el escaso espacio para la autoorganización de los Entes Locales afectados; el excesivo detalle en la regulación de los órganos superiores y directivos, lo que trae causa de una “concepción expansiva del concepto de bases del régimen jurídico de la Administración Local”, en referencia al art. 148.1.18^a de nuestra Constitución, lo que supone una restricción de la autonomía de las CC.AA. para legislar sobre dicha materia; y finalmente, la imposición de dicho régimen a los cabildos insulares canarios, en contradicción con lo dispuesto en el art. 23.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, que “...remite la regulación de la organización y funcionamiento de los cabildos a una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución...”

En otro orden, como hemos dicho también resulta de una importancia considerable la aprobación del TRLHL 2/2004, de 5 de marzo, que incorpora como se ha dicho las modificaciones sufridas por la LHL durante su vigencia, modificaciones que afectaron fundamentalmente al ámbito de los recursos locales. Se puede citar dos ejemplos bien conocidos. El primero de ellos es la minoración radical en los ingresos locales procedentes del Impuesto de Actividades Económicas que supuso la aprobación de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (aun cuando su propia Disposición Adicional Décima previó compensaciones a favor de los Entes Locales por dichas pérdidas). El segundo, el establecimiento por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, de una regulación (especialmente en el art. 54, art. 53 según numeración del TRLHL), en la que se determina, entre otras cuestiones, la necesidad de autorización por el Ministerio de Hacienda o en su caso órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma respectiva y presentación de un plan de saneamiento financiero a realizar en un

En otro orden de cosas, con la adición del Título XI (que para evitar discordancias ha conllevado a su vez la modificación de los artículos 127.1 y 129.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) se da cuenta de las posibilidades abiertas por la STC 132/2001, de 8 de junio, relativas al ejercicio de la potestad reglamentaria local en materia sancionadora.⁵⁹ En esta Sentencia el Tribunal Constitucional parte de una interpretación flexible del principio de reserva de ley en materia sancionadora, flexibilidad en virtud de la cual no sería necesaria la definición por ley de cada tipo de infracción y de cada sanción, sin perjuicio de que de ello no se permitiría derivar la total inhibición del legislador en estas tareas. En el párrafo último de su FJ 6º declara las dos exigencias mínimas derivadas del art. 25.1 de la CE. En propias palabras de este alto tribunal, por lo que respecta a la tipificación de infracciones *“corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos —ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de Ordenanza Municipal— sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción”* y por lo que se refiere a las sanciones *“del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica”*.

plazo máximo, salvo las excepciones contempladas en el mismo artículo, para la concertación de determinadas operaciones financieras como las de crédito a largo plazo y la concesión de avales, cuando *“de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio, se deduzca un ahorro neto negativo”* (art. 53.1). Asimismo se determina la necesidad de autorización por los órganos citados para la concertación de *“operaciones de crédito a largo plazo de cualquier naturaleza, incluido el riesgo deducido de los avales, cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110 % de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior o, en su defecto, en el precedente a este último cuando el cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año y no se haya liquidado el presupuesto correspondiente a aquél...”* (art. 53.2), más exhaustiva de las limitaciones y controles en el ámbito de las operaciones financieras⁶⁰.

En cualquier caso cabe recalcar que dicho texto legal y la normativa sobre estabilidad presupuestaria han constituido hasta nuestros días el eje central del régimen jurídico económico-financiero local. A su vez esta normativa ha introducido otros mecanismos de control aplicables a

⁶⁰ La STC 4/1981, en su F.J. 16 F) ya declaró la constitucionalidad de establecer determinados límites al endeudamiento de los Entes Locales, *“límites cuya determinación atribuye al Gobierno en función de la necesidad de una regulación unitaria y de las circunstancias cambiantes del interés público en materia económica”* y cuya superación requerirían autorización del Ministerio de Hacienda. Ahora bien esta afirmación requiere ser matizada en cuanto a la Administración competente para conceder dicha autorización. En las Sentencias 56/1983 y 57/1983, ambas de 28 de junio, se adelanta un criterio para determinar cuál de las dos Administraciones, la del Estado o la de la Comunidad Autónoma que haya asumido a través de sus Estatutos la tutela financiera de los Entes Locales, la competente para otorgar tales autorizaciones. Así en el FJ 1º de la primera de ellas el TC aclara que *“la intervención en el crédito local podrá tener su justificación y finalidad, en una acción de conjunto en la apelación al crédito y en la evitación de alteraciones en el equilibrio económico -caso en que es obligada una competencia estatal, como decimos en sentencia de hoy mismo, recaída en el conflicto que lleva el núm. 237/82- o limitarse sin incidencia notable en estas áreas, a la tutela de otros intereses -caso en que prevalecerá el título competencial de la tutela financiera”*.

los Entes Locales que incurrieren en inestabilidad en la ejecución y resultado presupuestario⁶¹. Con todo, estos últimos años de crisis se han sucedido nuevas disposiciones de todo rango tendentes no solo a establecer nuevos controles sino incluso a limitar, sino restringir, el acceso a determinadas fuentes de financiación local, afectando a los principios de suficiencia financiera y autonomía local.

3) Para finalizar, nos encontraríamos con una tercera y última fase que transcurre aproximadamente desde el mismo año 2003 hasta

⁶¹ La normativa sobre estabilidad presupuestaria ha sufrido diversos cambios desde su aprobación hasta nuestros días. Inauguró la legislación sobre la materia la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, modificada pocos años después por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y siendo desarrollada un año después por el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

No obstante, la citada ley fue posterior y consecuentemente derogada en virtud del ejercicio por el Gobierno de la habilitación contenida en la Disposición Final Primera a la aprobación del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que ha estado vigente hasta el 1 de mayo de 2012, fecha en el que se ha visto finalmente derogada por la reciente Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Al respecto cabe recordar que la Ley 18/2001 fue objeto de recurso de inconstitucionalidad junto a de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, siendo resuelto por la STC 134/2011, de 20 de julio, en el que por lo que respecta al ámbito local declara constitucional el contenido de la Ley 18/2001 citada, relativas a la exigencia de adecuación de los Presupuestos de los Entes Locales al objetivo de estabilidad presupuestaria, así como la exigencia de corregir el desequilibrio presupuestario mediante la adopción de un plan económico-presupuestario para la autorización de operaciones de crédito y emisiones de deuda por dichos Entes y por último, los criterios establecidos en el mismo texto al que deben someterse los estados de gastos y de ingresos, y las bases de ejecución de los Presupuestos locales.

Por otra parte no cabe olvidar que la propia Constitución Española ha sufrido una modificación importante a este respecto el 27 de septiembre de 2011 en su artículo 135, en virtud de la cual se determina la adecuación de las actuaciones de las Administraciones Públicas al principio de estabilidad presupuestaria. En relación con el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria se establecen determinadas prohibiciones y límites en relación al déficit estructural y al volumen de deuda pública de dichas Administraciones, especificando además que las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. Además se eleva a rango Constitucional la necesidad de autorización por ley para emitir deuda pública o contraer créditos por parte del Estado y Comunidades Autónomas. A su vez en el segundo párrafo del punto tercero se dispone literalmente que *“los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión”*, lo que al margen de la crisis económica que atravesamos, constituye sin duda un cambio profundo en lo relativo a la prelación en el pago de los créditos presupuestarios, del que se dispone su prioridad absoluta.

nuestros días, caracterizada por el cuestionamiento y replanteamiento tanto de la organización territorial del Estado como del propio régimen local y en la que han confluído diferentes posturas (en ocasiones abiertamente antitéticas) tanto en el ámbito doctrinal como en el político, reeditando el histórico choque entre las tendencias centralizadoras y descentralizadoras. Durante estos años se han sucedido dos crisis de naturaleza diferente: una política e institucional y seguidamente una de carácter económico.

La primera de ellas se produjo con ocasión de la elaboración y aprobación de los denominados Estatutos de segunda generación, y en especial en el Estatuto de Cataluña que se ha tenido ocasión de mencionar anteriormente. Estatuto en el que se plantearon reformas que afectaban a cuestiones fundamentales del ordenamiento jurídico y de la organización y distribución territorial del poder, tales como el alcance y definición de la legislación básica del Estado y la competencia sobre el régimen local (incidiendo consecuentemente en los principios de autonomía y suficiencia financiera local). Dichas reformas se han visto apoyadas e impulsadas por nuevas corrientes doctrinales que defienden un nuevo marco ordinamental y de relaciones que supondría la superación del carácter bifronte del régimen local, bien negando directamente dicho carácter, bien defendiendo la posibilidad de interpretar, definir y determinar con carácter vinculante el alcance de la normativa básica estatal por los Estatutos de Autonomía (interpretación y definición, huelga decirlo, restrictiva en cuanto a las competencias estatales y defensora de la exclusividad competencial autonómica sobre dicho régimen)⁶². Desde otra perspectiva, abundaría

⁶² La literatura jurídica publicada estos últimos años sobre esta materia es abundante. Anteriormente ya hemos destacado como MUÑOZ MACHADO se ha pronunciado en contra del carácter bifronte del régimen local, defendiendo por tanto su carácter intracomunitario. En esta misma línea se pueden consultar los siguientes trabajos: AJA FERNÁNDEZ y VIVER I PI-SUNYER (2003: pp 69 a 113); VIVER I PI-SUNYER (2005; pp. 97 a 130).

Otros autores se han opuesto a estas corrientes doctrinales, posicionándose a favor de dicho carácter bifronte y manifestando su disconformidad a la posibilidad de que

en dicha posibilidad la concepción de la autonomía local como un principio de maximización, por así decirlo, cuya consecuencia última sería la aplicación prioritaria, desplazando a las demás, de la norma más favorable al mismo⁶³. Ciertamente es que pese a otros aspectos y avances destacables, como por ejemplo en materia de participación o de financiación local, dichas posiciones de momento no han fructificado por cuanto el Tribunal Constitucional en la anteriormente citada Sentencia 31/2010, de 28 de junio (dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados artículos de Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña) se ha reafirmado en su doctrina clásica, si se permite la expresión.

Paralelamente a todos estos acontecimientos, desde la comunidad jurídica se debate vivamente sobre cuestiones recurrentes como la participación de los Entes locales en los asuntos públicos y la reorganización de la planta, funciones y competencias locales en pos de una mayor eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos y consecución de los objetivos públicos, gravitando principalmente sobre la reducción del número de municipios a través de la fusión de aquellos de pequeña población incapaces de mantener la prestación de los

los Estatutos de Autonomía modulen las competencias Estatales. Al respecto Cfr. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI (2004: pp. 135 a 161) y en (2009: 22 pp.)

Una muestra condensada de estas distintas posiciones señaladas se puede encontrar también en FONT I LLOVET, VELASCO CABALLERO y ORTEGA ÁLVAREZ (2006: 69 pp.).

De igual forma se trata de forma detallada toda la problemática indicada en COSCULLUELA MONTANER ET AL. (2011: 541 pp).

⁶³ Propugna esta tesis VELASCO CABALLERO (2009: 350 pp), quien destaca el papel del principio de autonomía local en la ordenación del sistema de fuentes en el ordenamiento jurídico local, el cual complementaría en dicha función a los de jerarquía, competencia, reserva de ley, reserva de procedimiento y primacía. En este sentido y al inducirse del contenido de los arts. 137 y ss de la CE que existe “un mandato constitucional de progresiva optimización de la autonomía local”, es decir que “la Constitución impone a todos los poderes públicos la máxima satisfacción posible de la autonomía local, hasta el límite en que- por procedimiento de ponderación- lo permitan otras normas o principios constitucionales”, resultaría aplicable con carácter preferente en caso de conflicto o concurrencia entre dos normas aquella que garantizara un mayor grado de autonomía local, desplazando por tanto a la otra.

servicios públicos a ellos encomendados como ha destacado ESCUIN PALOP⁶⁴, y sobre el papel que deben jugar en esta difícil situación por

⁶⁴ Estas cuestiones han sido detalladamente tratadas por ESCUIN PALOP (2006: pp. 25 a 51) y (2011: pp. 1849 a 1941). Asimismo cabe traer a colación que dicha autora, propugna como solución al déficit estructural local, si se quiere seguir manteniendo la prestación de algunos servicios que tienen encomendados, la adopción de formulas de alteración de términos municipales (fusión, incorporación), la gestión común (mancomunidades y consorcios) o la asignación de su gestión a otras entidades locales. ESCUIN PALOP (2014: p. 88).

En cualquier caso, la cuestión de la participación de los municipios y provincias en los asuntos que afecten a sus intereses también ha centrado la atención académica. Para CAAMAÑO (2004: pp. 161 a 188). los principios de autonomía local y subsidiariedad están íntimamente relacionados con el art. 23 de la CE, esto es el derecho a participar en los asuntos públicos, de tal manera que la garantía de la autonomía local ya no descansaría en la LRBRL (más concretamente en la cláusula general de competencia establecida en el art. 25 de dicha Ley) sino en la propia Constitución, de tal suerte que existiría un “derecho a la espontaneidad” (expresión deudora de la doctrina alemana) teniendo como consecuencia “la inconstitucionalidad de todo intento legal por desapoderar a los entes locales para llevar a cabo todas aquellas iniciativas públicas o servicios que voluntariamente hubiesen decidido acometer, alegando carencia de título legal habilitante o invasión de competencias ajenas”. De acuerdo con este planteamiento, el mismo autor: 1) Defiende que “en materia de régimen local, ni el Estado ni las CC.AA. pueden tener competencias de ejecución, entre otras razones, porque la ejecución («gestión de sus respectivos intereses» *ex art. 137 CE*) es la esencia misma del gobierno local”, 2) Aboga por las fórmulas de cooperación y colaboración en las relaciones entre las distintas Administraciones públicas pero no por la coordinación ya que “la facultad de coordinación sea por parte del Estado o de las CC.AA. se opone, en principio, al mandato de ejecución preferente —administración de proximidad— y a la autonomía financiera que la Constitución garantiza a las entidades locales”, 3) Por último, comparte la idea de que el uniformismo del régimen local actual ha perjudicado a las propias entidades locales. En este sentido y teniendo en cuenta el reparto competencial en esta materia, para el alcance de la diversidad deseada “las bases estatales, por tanto, deben venir referidas no al gobierno local, sino exclusivamente al régimen jurídico de su actividad administrativa. La organización municipal es cuestión que debe corresponder sustancialmente al legislador autonómico y, en ambos casos —organización y administración— tanto el Estado como las CC.AA. carecen de competencias de ejecución”.

Según GARCÍA ROCA (2004: p. 13 a p. 66), quien parte de su crítica de la construcción doctrinal tradicional de la garantía institucional por estimarla inservible hoy en día al fin que se persigue (hacer operativa la autonomía de municipios y provincias), el concepto de participación no aporta nada a la solución de la problemática relativa al contenido de la autonomía local pues pretiere su definición al legislador sectorial, lo que supondría (usando un símil) poner al zorro a cuidar de las gallinas. El quit de la cuestión para el citado autor es el ámbito competencial de los Entes Locales citados. Ante la indefinición de la Constitución al respecto propone la adopción de varias herramientas que complementen los vacíos de nuestra Carta Magna: el “bloque de constitucionalidad local” (del que formaría parte, entre otras, la Carta Europea de Autonomía Local, con un valor interpretativo eminente) al que se aplicarían especialmente como principios hermenéuticos los de subsidiariedad y proporcionalidad y la función constitucional de configuración y delimitación de la autonomía local o dicho de otro modo, “disciplinar en su organización institucional y competencial a los entes locales” (que le correspondería a la Ley de Bases de Régimen Local, que estaría dotada de cierta superioridad material, que no formal, sobre las restantes Leyes en la materia a la que nos referimos). A su vez, deben ser tenidos en cuenta los Estatutos de Autonomía que jugarían un papel fundamental en hacer

la que atravesamos las denominadas Administraciones intermedias, especialmente las Provincias.

Dichas discusiones deben ponerse en el contexto de la crisis económica que nos azota desde 2008. Crisis que ha motivado diversas iniciativas que han afectado de forma directa a las Administraciones Locales, la última de las cuales, la LRSAL de 2013, modifica de forma sustancial la LRBRL, siendo el núcleo central de dicha modificación el sistema competencial local, justificándose en la necesaria sostenibilidad financiera de los servicios públicos que dichos entes prestan y por ende de las Haciendas Locales. Siendo esta una materia tan sensible, es lógico que su acogida por la doctrina jurídica haya sido dispar y que haya sido contestada por un amplio conjunto de los entes locales afectados, los cuales han planteado un conflicto en defensa de la autonomía local contra preceptos de la misma. Conflicto, dicho sea de paso, admitido a trámite por el Tribunal Constitucional y que a fecha de hoy todavía está pendiente de resolución, aunque si tenemos en cuenta el parecer expresado por el Consejo de Estado en su dictamen de 22 de mayo de 2014, pocas expectativas de prosperar existen respecto al grueso de las pretensiones de los reclamantes⁶⁵.

efectivo el pluralismo territorial, además de establecer los principios rectores de las relaciones entre la Comunidad Autónoma respectiva y los municipios de su territorio y fijar un listado o reserva de competencias locales, entre otras cuestiones.

Existe asimismo una abundante bibliografía sobre las Administraciones o Gobiernos intermedios como solución a los problemas de capacidad, eficacia y eficiencia en la gestión de los servicios públicos locales. Desde la Fundación Democracia y Gobierno Local ha sido constante la publicación de estudios al respecto, pudiendo destacarse los siguientes: *Libro Verde. Los gobiernos locales intermedios en España* (2011: 204 pp); FONT I LLOVET; GALÁN GALÁN (2012: 510 pp); JIMÉNEZ ASENSIO (2011: pp 57 a 77); LLUCIÀ I SABARICH (2011:pp 102 A 119); SALVADOR CRESPO; RAGONE (2011: pp 77 a 90); ZAFRA VICTOR (2011: pp 91 a 99); ORTEGA BERNARDO (2012:pp 64 a 76); y por último BERNADÍ I GIL y GALÁN GALÁN (2012:85 pp).

⁶⁵ La distinta orientación de los Gobiernos que han tenido en su agenda la reforma del régimen local y la crisis económica-financiera que sufrimos estos últimos años han tenido una influencia decisiva en las diferentes opciones apreciables entre en el “Libro blanco para la Reforma del Gobierno local”, publicado en 2005 y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad Local (Ley que en su curioso nombre desvela no solo ya la opinión del legislador sobre nuestra Administración Local sino sus intenciones). Al respecto del debate doctrinal suscitado respecto a esta

Establecidas las premisas que hemos expuesto, es oportuno a efectos del presente estudio desarrollar someramente en el presente capítulo las principales aportaciones doctrinales y jurisprudenciales de los dos primeros períodos citados, pues de esta manera se posibilita una mejor comprensión de la significación y grado de consolidación de la autonomía local desde el inicio de nuestro actual periodo constitucional hasta la creación de “los conflictos en defensa de la autonomía local” por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la LOTC. Así podremos dilucidar posteriormente si este nuevo procedimiento ha supuesto o no avances significativos en la materia.

1.1 LA DOCTRINA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL Y SU ASUNCIÓN POR LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. CONTEXTO NORMATIVO.

Pocos años después de la aprobación de la Constitución de 1978, tanto la doctrina como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sientan las bases para la comprensión de la naturaleza y significado de los principios de autonomía local y suficiencia financiera, y por consiguiente del alcance jurídico de los mismos.

Los primeros autores en analizar el sentido de la autonomía local en nuestro texto Constitucional vigente, EMBID IRUJO, MARTÍN MATEO y PAREJO ALFONSO,⁶⁶ pusieron de manifiesto las influencias históricas que sobre este aspecto han ejercido en nuestra Carta Magna ordenamientos y doctrinas jurídicas de otros países y épocas, la más inmediata de los cuales es la alemana. Más concretamente el

norma nos remitimos a los trabajos contenidos en el núm. 2 de 2014 y el núm. Extraordinario de enero de 2015 de la REALA.

⁶⁶ EMBID IRUJO (1981: pp. 437 a 470); MARTÍN MATEO (1981: pp. 53 a 88); y PAREJO ALFONSO (1981: 167 pp).

reconocimiento de la autonomía local por el art. 127 de la Constitución de Weimar y en especial, años después por art. 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn (con un alcance distinto al anteriormente citado) el cual establece que *“Deberá garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Las asociaciones de municipios tienen igualmente, dentro del marco de sus competencias legales y de acuerdo con las leyes, el derecho de autonomía administrativa. La garantía de la autonomía abarca también las bases de la propia responsabilidad financiera; estas bases incluyen una fuente tributaria que, junto con el derecho de fijar los tipos de recaudación, corresponde a los municipios y se rige por la respectiva capacidad económica”*. Estas influencias determinaron a su vez la recepción en nuestro país de la construcción teórica-doctrinal de la garantía institucional realizada por Carl Schmitt y su aplicación a la autonomía local⁶⁷.

⁶⁷ Cfr. SCHMITT (1982: 377 pp.) Entre nosotros PAREJO ALFONSO (2011: pp. 83 y 84) ha destacado el carácter objetivo de la protección que ofrece la garantía institucional frente al subjetivo del amparo respecto a los derechos fundamentales. En este orden, dicha protección se desplegaría en tres órdenes o dimensiones: a) el del sentido o dirección de la protección, que es la preservación de la institución; b) el de la densidad de protección, en virtud del cual alcanza su máximo en el núcleo o contenido esencial de la institución; c) y por último, el de la historicidad de la protección, que salvaguarda de modificaciones en el tiempo que en su conjunto lesiones el contenido esencial de la institución al quebrar la evolución aceptada y razonable de la misma.

Al hilo de lo expuesto, es recurrente señalar que la mayoría de los autores han destacado que en nuestro ordenamiento jurídico la autonomía municipal no es un derecho fundamental. En palabras de GARCÍA ROCA (2004: p. 20), *“Los derechos fundamentales nacen de la dignidad de la persona y son por ello sólo atribuibles bien a las personas físicas, y en ocasiones a las formaciones sociales o personas jurídicas en las que estas se integran, bien a los ciudadanos. Según la teoría de la descentralización, las entidades territoriales mantienen entre sí relaciones jurídicas de competencia, coordinación y conflicto y no de titularidad de derechos fundamentales que son inherentes a la dignidad de la persona y al libre desarrollo de la personalidad. De forma complementaria de este argumento principal y vista la cuestión desde la perspectiva de la moderna teoría general de los derechos fundamentales, las personas jurídicas de Derecho Público, como regla general y salvo algunas excepciones como ocurre con ciertos contenidos de la tutela judicial efectiva cuando las Administraciones públicas no actúan con potestades de imperio, no suelen ser titulares de la inmensa mayoría de los derechos de ese rango; una línea de razonamiento que el propio Tribunal Constitucional enfatiza últimamente”*.

Como ejemplo de opinión distinta en cuanto al fondo de la cuestión de la distinción categórica entre derechos fundamentales y garantías institucionales no es ocioso remitirse al estudio de ambas categorías realizado por BAÑO LEÓN con ocasión de La STC 26/1987, de 27 de febrero, sobre la Ley de Reforma Universitaria. Vid. (1988: pp. 155 a 179). De hecho, el voto particular emitido en la STC 31/2013, de 11 de febrero,

Siguiendo a PAREJO ALFONSO⁶⁸ de forma esquemática se puede relacionar los siguientes elementos distintivos de la autonomía local en referencia a nuestro Ordenamiento Jurídico:

- 1) La autonomía local no es soberanía, se trata por tanto de un poder limitado y subordinado a aquella⁶⁹.
- 2) Se trata de un principio estructural de la organización territorial del Estado.
- 3) Se le reconoce a los entes enumerados en el art. 137 (de conformidad con el cual en el ámbito local solo alcanza a municipios y provincias) para la gestión de sus intereses respectivos.
- 4) Presenta una doble dimensión o función:
 - a) actúa como “garantía de la existencia y características esenciales, especialmente de la cualidad de gestión bajo la propia responsabilidad” de los Entes Locales sobre los que se predica. En otras palabras: “alude a la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la

nos recuerda en su punto 3 que la categoría jurídica de la garantía institucional “...también se ha proyectado hacia el ámbito de los derechos fundamentales calificándose como garantía institucional o garantía constitucional tanto el habeas corpus (SSTC 44/1991, de 25 de febrero, y 288/2000, de 27 de noviembre) como el habeas data (STC 292/2000, de 30 de noviembre, entre otras), y el derecho de fundación, definido simultáneamente como “institución preservada” y como derecho fundamental (STC 341/2005, de 21 de diciembre), del mismo modo que se define la autonomía universitaria (entre otras STC 75/1997, de 21 de abril).”

⁶⁸ PAREJO ALFONSO (2011: pp. 83-84).

⁶⁹ Esta afirmación la encontramos en el FJ 3º de la temprana Sentencia del TC 4/1981, de 2 de febrero, que se expresa literalmente en los siguientes términos: “Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución”.

Al hilo es pertinente recordar que los conceptos de soberanía y autonomía aparte de su valor político tienen un significado jurídico que es el que debe tenerse en cuenta para explicar las relaciones entre ambos desde el punto de vista del Derecho. Ejemplo de esta perspectiva la encontramos en HILLGRUBER (2009: pp 1 a 20).

conciencia social de cada tiempo y lugar y, por tanto, consiste en una protección constitucional del contenido mínimo de aquella, constituido por los elementos esenciales o núcleo primario del autogobierno; núcleo que, por ello, debe ser respetado por el legislador...”⁷⁰. Lo dicho constituye la expresión del carácter

⁷⁰ La cita sin duda recuerda al texto de la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 32/81, de 28 de julio (dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regula la transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad) y en cuyo fundamento jurídico 3º expresaba en referencia a las instituciones garantizadas diferentes a las supremas del Estado que encuentran su regulación en la propia Constitución que “... en éstas la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre”.

El problema principal es el determinar cuál es ese núcleo o contenido esencial. Al respecto podemos traer a colación el "informe sobre el concepto de autonomía local en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional" que emitió el servicio jurídico del Estado ante el TC, con ocasión de la tramitación del anteproyecto de reforma de la LOTC que llevó a la creación de “los conflictos en defensa de la autonomía local”. En él dicho servicio identifica los siguientes elementos que según su parecer forman parte del mismo: 1) la prohibición de sometimiento de los EE.LL. a subordinación jerárquica de otras Administraciones Públicas, principio asumido por el TC, en su Sentencia 149/91 (*sic.*), (debe decir 148/91, de 4 de julio) en virtud de la cual declaró inconstitucional la facultad de revisión de actos de las Administraciones Locales por el Estado o las CC.AA respectivas; 2) la potestad reglamentaria local (STC 214/89, de 21 de diciembre); 3) la facultad de resolver conflictos entre órganos o entidades pertenecientes a la entidad local.

A sensu contrario. no formaría parte del contenido mínimo de los art. 137 y 140 de la CE la prohibición de que una Administración pueda suspender los actos de las EE.LL, aun cuando el Estado sí que puede optar por ello a través de su normativa básica.

En este orden de cosas es importante traer a colación la STC 331/93, de 12 de noviembre (361/93 (*sic.*) en la que dicho tribunal revela la importancia de las entidades locales en los tributos del estado, “..en cuanto garantía de su autonomía, lo que convierte a aquella participación en garante del funcionamiento de la Hacienda Local dentro del conjunto de la Hacienda General y, en consecuencia, lo que la constituye en elemento básico de ésta. Por ello hemos declarado que es precisamente al legislador estatal a quien incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas Locales (art. 142 C.E.) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 C.E.)...”.

Por su parte, BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT (1998: p. 29), tras analizar la primera jurisprudencia constitucional en la materia llega a la conclusión que dicho núcleo lo integra “...el principio de autogobierno, la existencia de una Administración autónoma, la atribución del ámbito competencial adecuado para la gestión de sus intereses, el principio de suficiencia de la Hacienda Local y la ausencia de relaciones de dependencia o tutela en la presencia de controles de oportunidad en el ejercicio de sus competencias propias respecto de otras Administraciones Públicas”.

estrictamente protector y defensivo de la categoría jurídica de la garantía institucional de la autonomía local frente a las actuaciones del legislador que menoscaben o disminuyan la misma, por cuanto el constituyente deja en manos del legislador la concreción de dicho principio en sus diversos aspectos (competencial y relacional), teniendo como límite en todo caso lo establecido expresamente en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución y lo que se deduce de ellos en conexión con otros artículos del mismo texto constitucional (y en especial los derivados de la constitución de España como un Estado social y democrático de Derecho)⁷¹.

Hoy en día, sin embargo, de entre todos estos aspectos citados el Tribunal Constitucional, como tendremos ocasión de ver, se encamina más a identificar primordialmente dicho núcleo con el genérico derecho a la participación en los asuntos públicos en los que concurra un interés local, lo que conecta con su primera jurisprudencia al respecto. En este sentido no está demás recordar que ya en la STC 32/1981, de 29 de julio, en su F.J.3 se expresaba que "...la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto las atañe, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible."

Sin perjuicio de todo ello, al respecto de esta cuestión y sin olvidar que nuestra Constitución no establece un elenco de materias reservadas a los Entes locales, no está de más apuntar que desde las Instrucciones de 1813 y 1823 (en las que se plasman expresamente), los municipios hasta nuestros días han venido ejerciendo competencias, como por ejemplo la salubridad, la salud pública, escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación, el control de abastos, los mercados, el registro civil, padrón de habitantes, plazas, caminos, fuentes públicas, cementerio, montes y plantíos comunales, entre otros.

⁷¹ Es importante destacar la vinculación entre los términos democracia y autonomía tanto en nuestro país como en los de nuestra órbita democrática occidental. En palabras de MARTÍN MATEO "La autonomía se conecta, por tanto, decididamente con el ideario democrático en su comprensión más dinámica, la que hace intervenir a los individuos en el máximo de tareas públicas y no sólo en las asumidas por la cúpula del poder del Estado. En esta línea, de hondo sentido humanístico, se revaloriza la democracia concreta, la participación a todos los niveles y la corrección de las desviaciones de la democracia formal, la autonomía local puede desde esta perspectiva desempeñar un importante papel en cuanto captadora de los individuos y sus agrupaciones para la obra de la Administración y de ésta para los intereses de los ciudadanos". MARTÍN MATEO, Op. cit, p. 59.

En la doctrina alemana BLUMENWITZ (1984: pp. 559 a 573) ha puesto de manifiesto también la íntima relación entre la autonomía municipal y la democracia en su construcción "de abajo arriba" en la historia juridico-política teutona. Resulta sorprendente cuán trasladable es en el tiempo su diagnóstico a los problemas que acucian y menoscaban la autonomía local de nuestras Corporaciones Locales hoy en día (casi 30 años después como si nada hubiera cambiado). Éstos son: la ineficiencia

b) Por otra parte tiene un papel decisivo en el sistema de distribución territorial de competencias en un triple sentido⁷²:

b1) determina el derecho de dichos Entes Locales de participar en la gestión de los asuntos que les afecten a través de sus respectivos órganos (contenido mínimo de la autonomía a respetar por el legislador en mayor o menor medida dependiendo de la concurrencia de intereses supralocales),

b2) consecuentemente obliga al legislador a atribuirles potestades y competencias a tal efecto,

b3) y por último, vincula negativamente al legislador al impedirle adoptar medidas que supriman e incluso reduzcan por debajo del umbral mínimo garantizado la participación de los mismos en los asuntos que les afecten. No obstante no conviene pasar por alto el hecho de que en nuestro ordenamiento jurídico, en la mayoría de las materias que afectan al ámbito local concurren otros intereses supramunicipales.

Por lo que respecta a la primera función señalada, la garantista, no se escapa la dificultad de determinación del contenido del núcleo esencial

de la autonomía administrativa local, la entreveración de asuntos (e intereses) verticales y horizontales en el ámbito de la administración pública y la necesidad de financiación de los Entes Locales.

⁷² Esta idea se encuentra plasmada en el FJ 9º la citada STC 4/1981, de 2 de febrero, donde se decía que *“La autonomía que la Constitución garantiza para cada Entidad lo es en función del respectivo interés, para la «gestión de sus respectivos intereses», lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo. Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio”*. Idéntica afirmación la encontramos en el FJ 3º de la STC 25/1981, de 14 de julio.

Consiste en una ampliación del contenido clásico de la garantía institucional de la autonomía local. Algunos autores encuentran un tercer aspecto en dicha categoría jurídica consistente en la existencia de una posición jurídica subjetiva concretada en el derecho de reacción (bien ante la jurisdicción ordinaria, bien ante la constitucional) frente a los ataques que sufra la autonomía de los Entes a los que se les reconozca. Vid. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (2007: 42 pp).

de la autonomía local y de la intensidad y alcance necesario de una medida para reputar de la misma que lesiona dicho principio. Como ha destacado EMBID IRUJO⁷³ entre otros, la jurisprudencia y doctrina alemana (que tanto ha influido en la nuestra) ha acudido tradicionalmente para la determinación de dicho contenido a “criterios de interpretación histórica de ponderación entre bienes jurídicos distintos”. No obstante al objeto de proteger dicha institución se ha acudido a otras técnicas complementarias a la anterior. Entre nosotros CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR⁷⁴, ofrece la siguiente clasificación de las técnicas desarrolladas por la doctrina alemana para la protección de la garantía institucional de la autonomía local:

- 1) La técnica del contenido esencial como núcleo indisponible para el legislador, utilizándose dos métodos para determinar el alcance del mismo: el método interpretativo histórico que se fija en las formas evolutivas de la institución y el método de sustracción que se basa en los elementos que permanecen tras sucesivas modificaciones del legislador. Sin embargo como destaca el autor citado “hoy en día en una parte importante de la doctrina alemana se inclina por sustituir dichos métodos por la existencia de “una imagen característica” o “una forma típica de manifestación” a partir de la cual podría extraerse el núcleo esencial”.
- 2) La técnica de protección de exceso, que salvaguarda de las mermas excesivas y arbitrarias de la autonomía local
- 3) Y la técnica del principio material de distribución de funciones (basada en la Sentencia Rastede, de 23 de noviembre de 1988), en virtud de la cual: 1) se le reconoce al municipio (en dicho caso) la competencia general sobre los asuntos locales que no

⁷³ EMBID IRUJO (1981: p. 449).

⁷⁴ Vid. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, Op. cit. pp. 9 y 10

hayan sido transferidos a otras Administraciones, y 2) el legislador solo puede privar a los municipios de la gestión de asuntos marcadamente locales por motivos de interés general y cuando no fuese posible asegurar de otro modo el ordenado desarrollo de la gestión⁷⁵.

Junto a las anteriores, como destaca MUÑOZ MACHADO⁷⁶, han entrado en juego posteriormente otras técnicas de protección como la aplicación de los principios de subsidiariedad y de lealtad institucional, entre otros.

En cualquier caso, sea cual sea la concepción de dicho principio (defensivo desde la postura anteriormente expresada), este se manifestaría y desarrollaría en dos niveles: el de participación que trae causa ineludible del establecimiento de un elenco de potestades y competencias a favor de los municipios y provincias a desempeñar de por estas (aun cuando la garantía institucional de la autonomía local no garantizaría un ámbito o contenido concreto competencial); y por otra parte el relacional, es decir el relativo a las relaciones entre las distintas Administraciones (en el que merecen una mención especial los supuestos de coordinación, disolución de Corporaciones Locales y los de control y tutela de las mismas). Corresponde al legislador ordinario la definición de estos aspectos a su vez desde una doble vertiente: mediante el establecimiento y regulación del régimen local, de carácter bifronte en el que al Estado le compete dictar la legislación básica y a las autonomías la normativa de desarrollo y la ejecución de las mismas;

⁷⁵ En este sentido, como señala SCHOCH (1993: p. 381 no cabría apelar a razones de simplificación administrativa o de concentración de competencias para la clarificación de la organización administrativa, ni a motivos de economía y ahorro (salvo que ello conllevaré un aumento desproporcionado de los costes) para sustraer a los municipios sus competencias. Esta última apreciación, la relativa a los motivos, por así decirlo, económico-financieros bien puede traerse a colación con motivo de la última reforma de la LRBRL llevada a cabo en 2013 por la LRSAL, en la que subyacen los mismos en la nueva configuración del sistema competencial local.

⁷⁶ MUÑOZ MACHADO (2011: pp. 974 y 975).

y mediante la atribución de competencias en cada materia por el legislador sectorial⁷⁷. Huelga reiterar que en su labor el legislador no goza de una libertad de configuración sin límites, pues sujeto como está a nuestra norma suprema (al igual que el resto de los poderes públicos), su actividad debe ser conforme a los preceptos en ella contenidos, la interpretación última de los cuales corresponde al Tribunal Constitucional.

De acuerdo con este reparto de papeles, el legislador Estatal y el Tribunal Constitucional resultaron decisivos durante esta primera época pues sentaron las bases sobre la que se ha construido nuestro régimen jurídico local actual.

Por lo que respecta al TC, BARCELONA LLOP⁷⁸ nos recuerda que la primera Sentencia que aplica la teoría de la garantía institucional de la

⁷⁷ El Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 4º de su Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, tempranamente declaró que *“este carácter bifronte, del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como «intracomunitario» o «extracomunitario», no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo art. 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también este, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse y si bien el grado superior de autonomía que es el propio de las Comunidades les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquellos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función”*. Declaración que en cierta medida enlaza con el contenido de la STC 31/2010 relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁷⁸ Lo que no resta la importancia, como destaca el autor, de sus pronunciamientos anteriores relativos a la autonomía local. Así, por ejemplo y en palabras del mismo, la STC 4/1981, de 2 de febrero, deja sentado: “i) que la autonomía local hace referencia a un poder limitado; ii) que la autonomía se garantiza constitucionalmente en función del criterio del respectivo interés de cada entidad; iii) que es la ley “la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución”; iv) que la autonomía local de los entes locales es compatible con los controles concretos y no genéricos de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, controles que “habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad Local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado”; v) que la autonomía es refractaria a controles de oportunidad sobre decisiones que se refieran a la gestión de los respectivos intereses, salvo excepción que pueda fundarse en la propia Constitución.” También resulta de importancia la STC 14/1981, de 29 de abril, que declaró la inconstitucionalidad de la suspensión gubernativa de los acuerdos municipales como control de legalidad en aquellas materias de interés o

autonomía local es la 32/1981, de 28 de julio y desde ella la referencia en su jurisprudencia ha sido constante.

En el ámbito legislativo, la primera medida adoptada tendente a plasmar estos nuevos principios constitucionales (y por tanto a superar el régimen jurídico local vigente durante el anterior régimen) a tener en cuenta, fue el Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, por el que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las corporaciones locales. El mismo fue convalidado por acuerdo del Congreso de los Diputados de 25 de febrero de ese mismo año, y tramitado posteriormente como proyecto de ley, si bien introduciendo diversas modificaciones, dando lugar a lo que sería la Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales⁷⁹.

Sin duda la piedra angular fue la eliminación de los controles de oportunidad. Al margen de la supresión ordenada por el art. 5º de la citada Ley, de los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela que ejercía el Ministerio de Administración Territorial sobre las Corporaciones Locales en materia de personal propio de las mismas, la medida más significativa sobre esta cuestión fue la plasmada en el art. 8º del mismo texto legal, cuyo punto Uno en su tenor literal establecía que *“Los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales que constituyen infracción de las leyes y afecten directamente a materias de la competencia del Estado, podrán ser impugnados por esta Administración ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La impugnación*

control exclusivo de las Entidades Locales (lo que ha sensu contrario determina la conformidad con la Constitución de las medidas de suspensión gubernativa de dichos acuerdos cuando sirven a la defensa de competencias estatales y autonómicas que exceden del ámbito local. BARCELONA LLOP en COBO OLVERA (coord.), (2010: pp. 77-86).

⁷⁹ Ambos textos fueron desarrollados respectivamente por el Real Decreto 1262/1981, del Ministerio de Economía, de 5 de junio, por el que se desarrollan y aplican algunas de las medidas adoptadas por el Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero y por el Real Decreto 2513/1982, de 24 de julio, por el que se desarrollan y aplican algunas de las medidas adoptadas por la Ley 40/1981, de 28 de octubre, que derogó al anterior.

producirá la suspensión del acto o acuerdo pero el Tribunal deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a treinta días. El procedimiento será el establecido en el artículo 118 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La sentencia contendrá alguno de los fallos a que se refiere los artículos 81 y siguientes de la Ley mencionada". Facultad de impugnación que de acuerdo con su Disposición Final 5º le correspondería asimismo a las Comunidades Autónomas en materia de las competencias que hubieran asumido a través de sus Estatutos de Autonomía y de conformidad con lo en ellos dispuesto. Estas previsiones fueron complementadas especialmente con lo establecido en el punto 1º del artículo 3 del Real Decreto 2513/1982, de 24 de julio, por el que se desarrollan y aplican algunas de las medidas adoptadas por la Ley 40/1981, de 28 de octubre, el cual disponía que *"Los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales serán inmediatamente ejecutivos, salvo cuando requieran, conforme a la legislación vigente, la autorización o aprobación definitiva de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, o cuando interpuesto recurso, la autoridad a quien corresponda resolverlo decida su suspensión"*.

Sin embargo, dado lo parco del articulado de los textos legales citados que dejaban muchas cuestiones necesitadas de tratamiento, se hizo necesario dotarse de nuevas normas, que a la postre son sobre las que ha gravitado el régimen local desde su aprobación hasta nuestros días con las oportunas modificaciones y desarrollos legislativos y reglamentarios de los que han sido objeto. Me refiero a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (dictada principalmente al amparo del art. 149.1.18ª de la CE que atribuye al Estado la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas) y a la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (aprobada esencialmente en virtud del mismo art. 149.1.18ª y de las competencia estatales en materia de tributaria del art. 133 y de Hacienda General del art. 149.1.14ª de la

CE). Esta última estando vigente, con las modificaciones de las que fue objeto, hasta la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales)⁸⁰.

Por lo que respecta a la primera de ellas, la Ley 7/85, de 2 de abril, diversas han sido las cuestiones que han suscitado mayor interés en relación a la autonomía local y que determinan los principios del régimen local, como destaca SOSA WAGNER⁸¹. Estas son: la competencial, la relativa a la potestad de autoorganización en relación a la prelación en las fuentes, y la referente a las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas (con especial consideración a los mecanismos de control y fiscalización entre los que destacan las

⁸⁰ Ambos textos fueron objeto durante esta primera época de amplios desarrollos normativos por parte del Estado en los inmediatos años que prosiguieron a su aprobación. Por lo que respecta a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local destacan el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales; el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de bienes de las Entidades Locales; y el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Por su parte la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales tuvo un importante desarrollo en el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la citada ley, en materia de presupuestos y en la Orden de 20 de septiembre de 1989, por la que se establece la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

Pese a la densidad normativa de la legislación básica del Estado en esta materia, a la que se le ha achacado en base a una interpretación extensiva de “lo básico” dejar escaso margen al desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas para su mejor adaptación a sus especificidades territoriales, conviven junto al régimen jurídico común regímenes jurídicos especiales, como son en el caso de los municipios los Concejos abiertos y los establecidos por Ley por las Comunidades Autónomas para municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos otros que reúnan otras características que lo hagan aconsejable (art. 29 y 30 de la LRBRL); y en el caso de las provincias el régimen foral del País Vasco, las Comunidades Autónomas uniprovinciales y foral de Navarra y las provincias insulares. Vid. ENTRENA CUESTA, Op. cit. pp. 2452 y 2453.

Por otra parte existe una ingente producción legislativa y reglamentaria en materia de régimen local por parte de las Comunidades Autónomas. Alguna de ellas en la medida de las posibilidades dejadas abiertas por el marco normativo y en el ejercicio de sus competencias han creado niveles administrativos intermedios en la planta local, como es el caso de la Comarca en Aragón y Cataluña.

⁸¹ SOSA WAGNER (2011:pp. 211 a 252).

facultades de coordinación reconocidas a la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas, la impugnación y suspensión de actos y acuerdos de las Corporaciones Locales, la disolución de los Entes Locales y finalmente, las relacionadas con el tutela financiera de dichos Entes).

Es conveniente realizar unos breves apuntes sobre el articulado vigente de las Leyes citadas durante esta primera época, aplicables los aspectos más principales de entre los mencionados:

1) En cuanto al primero de ellos, el competencial, se revela la importancia del mismo en las previsiones del art. 1 y significativamente del art. 2 del mismo texto legal. Esto es, la efectividad de la autonomía para la gestión de los intereses respectivos (art. 1), como hemos tenido ocasión de decir anteriormente, necesita de la atribución de competencias a los municipios, provincias e Islas por el legislador competente en cada materia, concretándose de esta manera su derecho a participar en los asuntos que afecten al círculo de sus intereses respectivos⁸². Sin perjuicio de ello, la importancia de la actuación del legislador básico es vital, tal y como reconoce el punto 2 del art. 2 citado, y en la Ley que nos ocupa (al margen de las competencias atribuidas por delegación, que sí permiten controles de oportunidad como se reconoce en el art. 7.3), se establecen importantes previsiones sobre el ámbito propio de actuación de los Entes Locales sobre los que se predica su autonomía, pudiendo destacarse las siguientes:

⁸² En este sentido el art. 2.1 literalmente dispone que *“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”*

a) Se les atribuye en su art. 4 un amplio abanico de potestades “*en su calidad de Administraciones Públicas territoriales*” a ejercer en la “*esfera de sus competencias*”. Estas son: la reglamentaria y de autoorganización, la tributaria y financiera, la de programación o planificación, las expropiatorias y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, la de ejecución forzosa, la sancionadora y la de revisión de oficio de sus actos y acuerdos. Junto a estas potestades asimismo se les reconoce la presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos y las prerrogativas de inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes, así como las prelacións, preferencias y demás prerrogativas relativas a la Hacienda pública en relación a sus créditos, sin perjuicio de las que les correspondieren a la Hacienda del Estado y de las Comunidades Autónomas.

b) Se reconoce en su art. 7.2 el ejercicio autónomo y bajo la propia responsabilidad de sus propias competencias (sin perjuicio de la debida coordinación con las demás Administraciones Públicas). Como recuerda el art. 7.1, dichas competencias propias vienen solo determinadas por las leyes. No obstante, la propia LRRL establece el ámbito mínimo de actuación de dichos Entes Locales de acuerdo con los siguientes parámetros:

b1) Por lo que respecta a los municipios, tal y como destaca el autor citado anteriormente, se les permite en virtud del art. 25.1, “*promover y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal, pero subordina la actuación municipal a que se haga en el ámbito de sus competencias que, a su vez, vienen definidas en las leyes, según se desprende de la dicción literal de los artículos 2 y 25 LRRL*”⁸³. Las materias sobre las que ejercerán “*en todo caso*” dichas competencias en los términos establecidos en la legislación Estatal

⁸³ Cfr. SOSA WAGNER. Op. cit. p. 228.

y de las Comunidades Autónomas, vienen recogidos con carácter de mínimo en el punto 2 del art. 25 citado, enunciándose materias tan diversas como la seguridad en lugares públicos, la protección del medio ambiente, el suministro de agua y alumbrado público, el transporte público de viajeros..., entre otras.

Podría decirse que dichas previsiones se ven reforzadas por el régimen de servicios mínimos obligatorios a prestar por los municipios (por sí o asociados) establecido en el art. 26 siguiendo un esquema de tramos por población. (Así, a modo de ejemplo, en todos los municipios se dispone la obligatoriedad de prestar los siguientes servicios: *“alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas”* (art. 26.1 a), que constituyen en cierta manera el núcleo primigenio de los servicios municipales)⁸⁴.

En cualquier caso, bien es cierto, procede insistir en que la definición del ámbito competencial concreto de los municipios, que equivale a decir un aspecto primordial de la autonomía de los mismos, queda en manos del legislador sectorial a cuya decisión se encomienda. Lo que supone, como se ha visto, uno de los puntos que ha centrado mayores críticas doctrinales.

b2) Por lo que respecta a las provincias, el articulado de la ley declara por una parte en su art. 31.2 como fines propios y específicos de las mismas: 1) *“la garantía de los principios de*

⁸⁴ GARCÍA ROCA (2004: pp. 46 y 47) critica la técnica legislativa deficiente utilizada en los artículos 25 y 26 de la LRRL. Del primero de ellos afirma que no se trata de un listado de competencias sino de materias no exhaustivas por cuanto “no se reservan potestades de calidad alguna a los entes locales y se sujeta de la forma más libre posible la competencia local a las Leyes sectoriales”. Respecto al art. 26 descarta que atribuya competencia alguna y lo define como “una garantía de los ciudadanos de determinadas prestaciones”, en la que además no todos los enunciados en él son servicios públicos.

solidaridad y equilibrios intermunicipales, para lo cual se les encomienda asegurar en todo su territorio la prestación integral y adecuada de los servicios municipales”, y 2) “participar en la coordinación de la Administración Local con las Administraciones de ámbitos superiores”.

En base a esta declaración, el art. 36.1 del mismo texto legal establece como competencias propias de las provincias (además de otras que les puedan atribuir las Leyes sectoriales Estatales y Autonómicas) en todo caso: *“a) la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31; b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal; d) En general el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia”*⁸⁵.

Justamente entorno al núcleo esencial de las funciones y competencias de las Diputaciones Provinciales instrumentados de forma destacada por los Planes de Cooperación de Obras y Servicios han surgido alguno de los conflictos más importantes que han afectado a la autonomía local. Me estoy refiriendo a las pretensiones surgidas a lo largo del tiempo desde Cataluña de supresión de las Diputaciones Provinciales en su territorio, que se han reproducido hasta en cuatro ocasiones con diverso planteamiento y alcance desde la aprobación de nuestra Constitución. Cuatro ocasiones en las que ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en contra de las medidas

⁸⁵ No cabe olvidar, por otra parte, que en virtud del art. 41 tanto los Cabildos como los Consejos Insulares en los archipiélagos Canario y Balear respectivamente asumen las competencias de las Diputaciones Provinciales enunciadas.

tendientes al vaciamiento de competencias o directamente de la sustitución por otros Entes Locales y supresión de las Diputaciones por vulnerar el principio de autonomía local reconocido en el texto constitucional. Estas han sido la ya citada Sentencia 32/1981, de 28 de julio, la 109/1998, de 21 de mayo, la 48/2004, de 25 de marzo y por último la también mencionada 31/2010, de 28 de junio⁸⁶.

- c) Además de lo anterior, se le reconoce a los municipios en el art. 28 la posibilidad de *“realización de actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la: educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”*, listado que tiene un carácter meramente enunciativo. De igual forma, las Diputaciones Provinciales en base principalmente a la amplia habilitación contemplada en el art. 36.1 d) citado en el anterior apartado, bien a través de la prestación de servicios, bien mediante su actividad de fomento, han venido a complementar servicios de la competencia de otras Administraciones en materias como las mencionadas. Emerge con facilidad en la memoria colectiva el papel desempeñado por los hospitales, cementerios y centros educativos provinciales de diversa índole o los variados programas culturales financiados y organizados por las Diputaciones Provinciales a lo largo y ancho del territorio nacional.

⁸⁶ Todas ellas han sido objeto de un amplio tratamiento por parte de la doctrina, habiéndose tenido ocasión de citar ya algunos trabajos. Por la extensión de la materia y sus ramificaciones no resulta adecuado al objeto de la presente tesis un estudio pormenorizado de los mismos. A efectos enunciativos Vid. sobre la primera sentencia, SANTAMARÍA PASTOR (1982: 179-208) y COCA VITA (1981, pp. 709 a 717); sobre la segunda de ellas diversos trabajos reunidos en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (coord..) (2003: 265 pp); sobre la tercera sentencia, POMED SÁNCHEZ (2004, pp. 265 a 306); finalmente sobre la última de ellas la obra ya citada de COSCULLUELA MONTANER (2011: 541 pp.)

Desde una perspectiva global resultan también esclarecedores los trabajos de SALVADOR CRESPO (2007: 512 pp.) y de FERNÁNDEZ MONTALVO (2011: pp. 141 a 163).

d) Aún es más, según defiende un sector de la doctrina (entre los que se encuentra SOSA WAGNER⁸⁷), el ámbito posible de actuación de los Entes Locales autónomos sería mucho más amplio que el que se deriva de una interpretación restrictiva del articulado citado, es decir aquella que propugna que los municipios, provincias e Islas solo pueden actuar allí donde la Ley les atribuye competencias y no más allá. Al contrario, como defiende el autor citado existiría una competencia general, esto es un presunción de competencia para la satisfacción de los propios intereses de la comunidad local , en el caso de las provincias basado en su competencia genérica relativa al fomento y administración de sus intereses peculiares (art. 36.1 d) y en el caso del municipio por el juego de su naturaleza representativa directa y del principio de subsidiariedad, los cuales no permiten una minusvaloración en este campo con respecto a las posibilidades de actuación de la Provincia.

e) Por último, completaría los amplios ámbitos de actuación señalados la posibilidad de iniciativa económica de dichos Entes Locales a través de los correspondientes procedimientos de municipalización y provincialización de servicios (habida cuenta además de la existencia de una reserva de servicios a favor de los Entes Locales en virtud del art. 86.3 del mismo texto legal)⁸⁸.

2) El segundo de los aspectos mencionados, el relativo a la organización de los Entes Locales y a la prelación de las fuentes que lo regulan (íntimamente vinculado por tanto al art. 5º del mismo texto

⁸⁷ SOSA WAGNER, Op. cit. pp. 229 y 230.

⁸⁸ Dicho punto 3, del artículo 86 declara *“la reserva en favor de las Entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimientos y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de gas y calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros, servicios mortuorios. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios”*. Conviene precisar que fue objeto de derogación en lo referente al suministro de gas por disposición derogatoria e) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre.

legal, también recurrido y declarado inconstitucional), muestra la dimensión del conflicto con ocasión de la redacción original de los arts. 20 apartados 1 c) y 2 y 32.2 de la LRBRL, referidos respectivamente a Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales. Tras recogerse la organización obligatoria de dichas Corporaciones, se establecía como único límite a la organización complementaria establecida por los propios Ayuntamientos y Diputaciones a través de sus respectiva normativa orgánica *“el respeto a la organización determinada por la Ley”* (apartado 1 c) del art. 20 en el caso de los municipios y 32.2 en el de las provincias). Esta determinación se veía complementada con el tenor literal del art. 20.2 y 32.2, por los que se pretería la regulación autonómica de la organización complementaria respecto al establecimiento y regulación de la misma por los propios Entes Locales al disponer que la legislación autonómica sobre esta materia regiría en todo aquello que el Reglamento Orgánico (en el caso de los municipios) y lo que disponga la provincia en el ejercicio de su autoorganización *“no disponga lo contrario”*. Siendo recurridos los mismos ante el Tribunal Constitucional (junto a otros preceptos del mismo texto legal), este a través de la importante Sentencia del 214/1989, de 21 de diciembre, declaró inconstitucionales los incisos de los citados artículos que se expresaban en el sentido indicado, básicamente por considerar que el establecimiento de la LRBRL como único límite de la organización complementaria local eliminaba *“la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo autonómico en materia de organización municipal, lo que contradice frontalmente el orden constitucional de distribución de competencias... declaración de inconstitucionalidad de este inciso justificada por la exclusividad que como límite se atribuye a esta ley, lo que en modo alguno impide que la LRBRL continúe, en cuanto Ley básica del Estado, constituyendo un límite (no el único) a la Reglamentación organizativa de los municipios”*; y por otra parte que con la prevalencia indicada de la reglamentación orgánica local sobre la autonómica respecto a la organización complementaria *“el espacio normativo de las Comunidades Autónomas,*

en este punto, queda también virtualmente desplazado en su totalidad". Para GARCÍA FERNÁNDEZ⁸⁹, en el fondo de la cuestión subyace "el quantum que puede regular la Ley para desarrollar la Constitución y en qué medida la Ley está vinculada a un concepto jurídico indeterminado como la autonomía local".

Dicho sea de paso, años más tarde con la nueva redacción de dicho artículo operada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, se adaptó su contenido al sentido del fallo citado.

3) Por lo que respecta a los mecanismos de control, se han citado anteriormente aquellos con una incidencia más intensa sobre la autonomía de los Entes Locales. Conviene referirse brevemente respecto de cada uno de ellos:

a) Por lo que respecta a la facultad de coordinación de la actividad de la Administración local, esta viene reconocida con carácter general en los artículos 10, y 59.1 de la LRBRL. Prevé este último artículo la posibilidad de que las Leyes sectoriales bien del Estado, bien de las Comunidades Autónomas atribuyan al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma que corresponda "*la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias*", a fin de asegurar la coherencia del conjunto de las actuaciones de las Administraciones Públicas (teniendo en cuenta que se trata de un principio constitucional contemplado en el art. 103.1 de la Constitución, reproducido en el art. 6.1 de la LRBRL)⁹⁰. Por su parte el art. 10.2 de la Ley 7/85, de

⁸⁹ Cfr. GARCÍA FERNÁNDEZ (2002; pág 220).

⁹⁰ SOSA WAGNER (Op. cit. pp. 243 a 246) expone que los requisitos para el ejercicio de la coordinación son los siguientes: la existencia de una Ley estatal o autonómica habilitante, la materialización de las facultades de coordinación a través de los planes sectoriales correspondientes o instrumentos equivalentes, debidamente aprobados, y por último, la participación de los entes interesados. En cualquier caso la facultad de

2 de abril, perfila los supuestos en los que procede la puesta en marcha de la misma: *“cuando las actividades o servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas”*. Sentadas estas bases, el nudo gordiano consiste en cohonestar la autonomía local (de la que se dice en el art. 10.3 no se verá afectada por las funciones de coordinación) con los mecanismos y técnicas adoptadas para la coordinación, en la medida en que están llamados a complementarse para la mejor consecución y satisfacción de los servicios públicos. Como expresó el Tribunal Constitucional en el F. J 6º de su Sentencia 27/1987, de 27 de febrero *“... las directrices no pueden suponer una modalidad de control ni colocar a las Diputaciones Provinciales en una posición de subordinación jerárquica o cuasi jerárquica incompatible con su autonomía. Como se ha expuesto anteriormente, la coordinación implica la fijación de sistemas de relación que hagan posible, además de la información recíproca la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada, evitando las disfunciones que produciría la gestión separada de los servicios públicos con incidencia en diversos ámbitos de intereses relacionados entre sí. Pero no puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía”*.

coordinación determina la existencia de una actuación de dirección e incluso de control por la autoridad coordinante, actuación que puede ser previa o posterior.

b) En cuanto a la facultad de impugnación y suspensión de los actos y acuerdos locales (aparte de los supuestos de impugnación regulados en los art. 65 y 66 de la LRBRL), la cuestión más trascendental es la contemplada en el art. 67 del mismo texto legal, que en su redacción originaria (que fue objeto de modificación por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, precisando en su contenido los plazos de ejercicio de dicha facultad) establecía que *“si una Entidad local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente el interés general de España, el Delegado del Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Corporación y en el caso de no ser atendido, podrá suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes a la protección de dicho interés, debiendo impugnarlos en el plazo de diez días desde la suspensión ante la jurisdicción contencioso-administrativa”*⁹¹.

⁹¹ Cabe recordar que todos estos artículos fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional que los declaró acordes a la Constitución en la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre. Es importante traer a colación con respecto a la facultad de suspensión gubernativa de actos locales que la STC 14/1981, de 29 de abril ya declaró en su F.J. 6º que *“La suspensión gubernativa de acuerdos municipales sin otra razón que el control de legalidad en materia que corresponda al ámbito competencial exclusivo de las Entidades Locales no es compatible con la autonomía, que hoy proclama el art. 137 de la Constitución, porque entraña una tutela sin otro fundamento que la defensa de la legalidad ejercitable por una vía excepcional... Por el contrario, la suspensión en cuanto sirva a la defensa de competencias de la Administración del Estado u obedezca a corregir invasiones de ámbitos ajenos al municipal, o se afecte materia que corresponde a aquella Administración, no podrá decirse que entraña un atentado a la autonomía local, entendida como ámbito de actuación propia que tiene sus límites.”*

Con más motivo se recoge dicha facultad en el supuesto contemplado en el art. 67, bendecido por la Sentencia 214/1989 mencionada, en razón al *“carácter cautelar, el supuesto extraordinario y la necesidad de residenciar ante la jurisdicción en el máximo de diez días la cuestión suscitada”*, no invadiendo competencia autonómica alguna al ostentar el Delgado del Gobierno la representación de aquel en el territorio de la Comunidad Autónoma, de quien recibe sus instrucciones.

Respecto a los controles de legalidad desde una perspectiva global es procedente recordar que el Tribunal Constitucional ha reiterado que *“el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado”*. (Vid. las citadas SSTC 4/1981, de 2 de febrero, F.J. 3º y 27/1987, de 27 de febrero, F.J. 2º).

- c) Sin duda, la intervención más intensa es la contemplada en el art. 61, relativa a la disolución de los órganos de las Corporaciones Locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que supusiera incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Dicha disolución, según su redacción, se llevaría a cabo por Real Decreto del Consejo de Ministros, *“a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, o a solicitud de este y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado”*, lo que determinaría la convocatoria de elecciones parciales y la administración provisional intervenida y ordinaria hasta la constitución de la nueva Corporación. Tan gravosa intervención fue llevada a término en el conocidísimo caso Marbella en virtud del Real decreto 421/2006, de 7 de abril, del Consejo de Ministros previa autorización del Senado⁹².
- d) Finalmente, conviene traer a colación el control externo en el ámbito financiero y presupuestario debido a su especial y cada vez más creciente incidencia en la actividad de las Administraciones Locales. Durante estos primeros años se instauraron diversos mecanismos que han perdurado y se han intensificado con el tiempo, generando no pocos conflictos de carácter jurídico entre las Administraciones y organismos ejercientes de la fiscalización y tutela financiera y los Entes Locales fiscalizados y tutelados. Entre todos ellos se pueden mencionar los siguientes:

⁹² No cabe pasar por alto que este artículo fue modificado años después por el artículo 6 de la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, el cual introdujo importantes precisiones, la mayor de las cuales es sin duda la introducción de un nuevo punto 2 cuyo tenor literal establece que *“se considerarán, en todo caso, decisiones gravemente dañosas para los intereses generales en los términos previstos en el apartado anterior, los acuerdos o actuaciones de los órganos de las corporaciones locales que den cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave, al terrorismo o a quienes participen en su ejecución, lo enaltezcan o justifiquen, y los que menosprecien o humillen a las víctimas o a sus familiares”*.

d1) la fiscalización de las cuentas de los Entes Locales y de sus organismos vinculados o dependientes por el Tribunal de Cuentas o en su caso por los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, así como el ejercicio con carácter exclusivo y excluyente por dicho supremo órgano fiscalizador de la función de enjuiciamiento contable en los expedientes de reintegro por alcance (art. 193.5 de la LHL en relación a los arts. 1, 2, 4 y 17 de la Ley Orgánica 2/1982. de 12 de mayo. del Tribunal de Cuentas.

d2) la debida comunicación y suministro de información sobre la aprobación y modificación de los Presupuestos de las respectivas Corporaciones (arts 150. 4 y concordantes de la LHL) y de las liquidaciones de cada uno de los ejercicios presupuestarios (art. 174.5 del mismo texto legal).

d3) La limitación para la concesión de avales y el acceso al endeudamiento público tanto a corto como a largo plazo, exigiéndose autorización por los órganos estatales u autonómicos en cada caso competentes dependiendo de la modalidad y cuantía de la operación, y de la carga financiera que en su conjunto supusieran para la Corporación (arts. 49 a 56 de la LHL).

Las anteriores medidas relativas al control financiero de los Entes Locales mencionadas a modo de escueto ejemplo, nos llevan sin embargo a otra de las cuestiones centrales tratadas por nuestro Tribunal Constitucional desde un principio: me refiero al alcance del principio de suficiencia financiera consagrado en el art. 142 del texto Constitucional y del que la Ley de Haciendas Locales pretendió en un primer momento con poco éxito dar cuenta. Ya no por un problema de los recursos en ella contemplados sino por la naturaleza expansiva de los servicios públicos asumidos por las Entidades Locales y por la escasa eficacia de las medidas de control tanto externas como internas sobre el gasto público en general y de las Corporaciones Locales en

particular. La importancia de este principio no se escapó al propio legislador, quien en la exposición de motivos de LHL recordaba que *“la suficiencia financiera enmarca las posibilidades reales de la autonomía local, pues, sin medios económicos suficientes, el principio de autonomía no pasa de ser una mera declaración formal”*. De hecho el propio Tribunal Constitucional ha venido afirmándose en este mismo sentido como puede observarse desde esta primera época que detallamos en el FJ 7 de la Sentencia 96/1990, de 24 de mayo, en el FJ 5 de la Sentencia 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5 y en el FJ 37 de su Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, entre otras.

El Tribunal Constitucional parte sin duda de la distinción entre suficiencia financiera y autonomía financiera, negando esta última a los municipios y provincias. Así en la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, en su FJ 15 se declaraba que *“La Constitución no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios - patrimoniales y tributarios-suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes, pero no que hayan de ser en su totalidad propios. Así lo expresa con toda claridad el art. 142 de la Constitución, al decir que las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas, y que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y Comunidades Autónomas”*; doctrina mantenida en reiteradas Sentencias (por todas las ya citadas 96/1990, de 24 de mayo y 48/2004, de 25 de marzo).

Pero esta afirmación tajante es matizada por dicho órgano por cuanto la autonomía local encuentra también su eco en el ámbito del gasto público, como recuerdan entre otras las mencionadas Sentencias 32/1981 y 109/1998, en sus FJ 8 y 10 respectivamente. En resumen, podría decirse que la jurisprudencia constitucional distingue el

principio de suficiencia financiera en el ámbito de los ingresos públicos y el de autonomía en el de los gastos⁹³.

Dentro de estos parámetros correspondería al legislador la configuración del modelo Hacendístico Local, que en opinión de MEDINA GUERRERO⁹⁴ encontraría las siguientes limitaciones derivadas de la propia Constitución:

- 1) La mayoría de los recursos locales deben de ser de libre disposición por parte de los municipios, provincias e islas, adquiriendo por tanto un papel secundario los ingresos afectados o condicionados.

- 2) Las Corporaciones Locales deben de poder intervenir en alguna medida en el establecimiento e exigencia de sus tributos propios. *“dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad”*, como declara el Tribunal Constitucional en el FJ 3 de su Sentencia 87/1993.

Para concluir con este período, es obligatorio destacar uno de los textos de mayor importancia sobre la materia que nos ocupa que fructificaron durante dichos años y obtuvieron mayor éxito y difusión: la Carta Europea de Autonomía Local. Se trata de un Convenio Internacional elaborado en el seno del Consejo de Europa, siendo firmado el 15 de octubre de 1985 y ratificado por España el 20 de enero 1988, publicado en el BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989 y entrando en vigor en nuestro país el 1 de marzo de ese mismo año, por lo que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno de acuerdo con lo establecido en

⁹³ Esta afirmación es en mi opinión matizable en el siguiente sentido: los municipios y provincias ejercen también su autonomía cuando aprueban sus correspondientes Ordenan Fiscales, en el marco por supuesto del ordenamiento jurídico vigente.

⁹⁴ Cfr. MEDINA GUERRERO en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (coord.) (2003, pp. 53-91) y (2005, pp. 67 a 76).

el 96.1 de la Constitución Española, dotado del rango y fuerza pasiva que dicho artículo le otorga, lo que implica en sus relaciones con las leyes internas (al igual que en el resto de Tratados Internacionales suscritos por España) tal y como ha reiterado nuestro Tribunal Constitucional y señala LASAGABASTER HERRARTE⁹⁵ las siguientes consecuencias:

- 1) No constituye canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de las normas de rango legal.
- 2) Goza de primacía sobre las normas internas, por lo que en caso de contradicción con la Carta Europea de Autonomía Local los órganos jurisdiccionales ordinarios deben de proceder a inaplicar aquellas.

Como destaca el mismo autor citado anteriormente, su texto además de definir la autonomía local en su art. 3.1 como “... *el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*”, contiene importantes pronunciamientos sobre los principales aspectos estrechamente

⁹⁵ Vid. LASAGABASTER HERRARTE, (2007:172 pp). Vid las SSTC 49/88, 28/91 y 254/93.

No obstante algunos aspectos relativos al valor de la Carta de Autonomía Local en nuestro ordenamiento jurídico no son cuestión pacífica. Anteriormente se ha tenido ocasión de citar a GARCÍA ROCA (2004: pp. 13 a 66) para quien dicho Tratado forma parte del bloque de constitucionalidad local..

HUELÍN MARTÍNEZ DE VELASCO en QUINTANA CARRETERO (dir.) (2008, pp. 22 a 29) sintetiza las dos posturas principales surgidas desde el principio al respecto de la integración de la CEAL en el bloque de constitucionalidad: aquella que considera que la CEAL se integra como una Ley más en nuestro ordenamiento jurídico y aquella otra que entiende que dicho instrumento es trasunto del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos por lo que en aplicación del art. 10.2 de nuestro texto constitucional podría considerarse su integración en dicho bloque sirviendo de canon, en cualquiera de los casos, de interpretación de las normas jurídicas que afectaren a dicho derecho-garantía. Independientemente del posicionamiento que se adopte para este mismo autor resulta innegable el valor interpretativo de dicha Carta y es más, no considera descabellado su integración en el acervo de la Unión Europea en la medida de su suscripción por todos sus socios.

Al respecto de esta segunda postura se puede consultar también a RODRÍGUEZ ÁLVAREZ (1996: 202 pp.).

vinculados con la autonomía local tales como las competencias locales y su relación con los principios de reserva de ley (respecto de las competencias básicas), descentralización y subsidiariedad; el establecimiento de garantías de funcionamiento y organizativas de los Entes Locales; los relativos al control de los mismos por otros poderes públicos; el régimen financiero local; y por último el régimen de los cargos electos locales. Al hilo de la misma adquiere también relevancia la actividad desarrollada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (órgano del Consejo de Europa) en la vigilancia de la ejecución de los principios explicitados en dicha Carta por los Estados signatarios, actividad que se concreta en Recomendaciones dirigidas a los mismos, de entre las que cabe destacar por lo que a nosotros respecta la Recomendación nº 121 de 2002, sobre la democracia local y regional de España.

Sin duda, todos estos aspectos son de vital importancia como demuestra el eco que encuentra en los fallos tanto de nuestro Tribunal Constitucional como de los órganos jurisdiccionales ordinarios, en especial del Tribunal Supremo, y en su influencia en la actividad legislativa tanto interna como en el ámbito de la Unión Europea. Pero de entre su articulado destaca sobremanera en orden a la materia objeto de la presente tesis la declaración contenida en el art. 11 de la misma, en virtud del cual bajo el epígrafe de *Protección de la autonomía local* establece que “*Las Entidades Locales deben disponer una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna*”, determinación que quedaba suficientemente cubierta por nuestra legislación contencioso-administrativa (tanto la coetánea Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 como la posterior de 1998) en opinión de la doctrina mayoritaria, pero que indudablemente influyó en la creación de los Conflictos en defensa de la autonomía local.

2.2 CRÍTICA DOCTRINAL A LA TEORÍA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.

No obstante, cimentadas las bases del régimen jurídico local y consolidada la doctrina de la garantía institucional de la autonomía local tanto en el campo académico como en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional durante el periodo anteriormente descrito, no tardaron en plantearse críticas a la misma por diversos autores. Coincidieron en el tiempo a su vez nuevas demandas desde el mundo político local de profundización en la aplicación de los principios de descentralización y subsidiariedad, es decir de acrecentamiento de la autonomía y competencias municipales y provinciales; demandas que a finales de la década de los 90 del siglo pasado fructificaron en diversas medidas legislativas enmarcadas en el popularmente conocido como pacto local.

Uno de los primeros autores en posicionarse críticamente frente a la doctrina de la garantía institucional de la autonomía local fue ESTEVE PARDO⁹⁶. Dicho autor parte de la premisa de que “las garantías institucionales protegen instituciones ya conformadas y definidas en el proceso constituyente” esto es “socialmente reconocidas y reconocibles” de tal manera que la Constitución solo puede pretender la conservación de las mismas y las leyes posteriores solo pueden regular pero no redefinir sus aspectos básicos. Sin embargo en el caso de España la falta de antecedentes históricos consolidados relativos a la autonomía local determinan que se trate más de “objetivo a alcanzar que una institución a preservar”. Pero además dicho autor constata determinadas carencias o ausencias en la Constitución: no hay referencia a competencia alguna de los Entes Locales, tampoco a la necesaria cobertura financiera de los mismos, ni se facilita a municipios, provincias e islas legitimación directa para acceder en vía

⁹⁶ Sus argumentos quedan plasmados en ESTEVE PARDO (1991: pp. 125 a 147), de donde se extraen las citas que prosiguen.

de recurso al Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía ante las agresiones que pudiera llevar a cabo el legislador contra ella, lo que en su opinión supone “una muestra más de la poca conciencia del alcance exacto y de la naturaleza de la afirmación de la autonomía local y de los mínimos mecanismos necesarios para hacerla efectiva” en nuestra Carta Magna lo que tiene como consecuencia que se encargue a la Ley de Bases de Régimen Local suplir dichas carencias. Es decir se le otorga el desempeño de una función garantista. Se trata esta de una función constitucional que ESTEVE PARDO critica no solo por “la falta de definición, consistencia y madurez del concepto de función constitucional” sino además porque “ninguna determinación constitucional encomienda expresamente a ley alguna la función de establecer el contenido y la garantía de la autonomía local”. En cualquier caso, según dicho autor, “la esencia misma de la garantía institucional que se dice existe en la Constitución —la de operar como garantía de unos mínimos característicos del núcleo de la institución frente al legislador— se volatiliza pura y simplemente cuando esa función garantista se atribuye a una ley”. Abundando en la cuestión ESTEVE PARDO manifiesta una opinión poco favorable a la efectividad de la función otorgada a la LRBRL en la medida en que está no da una respuesta definitiva al tema de las competencias locales sino que se trata más bien de una norma de remisión, resultando por tanto en realidad que la función constitución delimitadora de competencias en el ámbito local correspondería al conjunto de las leyes sectoriales del Estado y CC.AA. atributivas de las mismas. No obstante lo anterior, la LRBRL no sería tanto una “*una norma incompleta o de remisión*” como ha expresado el Tribunal Constitucional, sino más bien “un mandato para que este desarrolle una actuación positiva: la atribución a los entes locales de las competencias que proceda”⁹⁷.

⁹⁷ Por su parte, GARCÍA FERNÁNDEZ (2002: pp. 205 a 240) ha manifestado su disconformidad con las tesis dominantes. Entiende que el debate sobre el quantum de autonomía local y competencias y sobre la distinción entre garantía institucional y garantía constitucional es estéril por cuanto el núcleo central de la regulación constitucional de los EELL no es su autonomía sino sus intereses propios garantizados por la autonomía, principio por otra parte que considera suficiente y

Este último razonamiento enlaza con el posicionamiento de otros autores que desde diversas argumentaciones jurídicas han venido propugnando hasta nuestros días la superación de la perspectiva pasiva-negativa y meramente defensiva de la garantía institucional de la autonomía local por una nueva perspectiva activa-positiva de dicha garantía constitucional, por considerarla más adecuada a las necesidades de los Entes Locales⁹⁸.

SÁNCHEZ MORÓN⁹⁹, entre ellos, vincula indisolublemente esta vertiente o significado positivo de la garantía institucional de la autonomía local con los principios de pluralismo político (art. 1 de la

ampliamente definido en el conjunto del articulado de nuestra Carta Magna, no correspondiendo al legislador configurarlo sino tan solo traducirlo, es decir, desarrollarlo. En definitiva para este autor la autonomía local *“es la forma jurídica concreta que permite conectar principio democrático con intereses de las Entidades Locales”*. Habida cuenta de lo expresado realiza otra afirmación de calado apartándose de la corriente mayoritaria: *“la expresión garantía constitucional sólo quiere decir que la autonomía local ha de tener una garantía jurisdiccional en la sede del Tribunal Constitucional, lo cual va de suyo”*

Este alegato a favor de la preeminencia de los intereses propios recuerda a las tesis mantenidas por BURMEISTER que en nuestra doctrina EMBID IRUJO, entre otros, dieron constancia. Vid. EMBID IRUJO (1981: pp. 456 a 459).

⁹⁸ En este sentido pueden consultarse GARCÍA MORILLO (1998: 102 pp.), FONT I LLOVET (1998: pp. 647-670), GARCÍA ROCA (2000: pp. 23-70), VELASCO CABALLERO (2009: 350 pp.) y FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA (2008:113-156), entre otros. Justamente el último autor citado, destaca que uno de los problemas de la construcción teórica de la garantía institución de la autonomía local es *“...su incapacidad manifiesta para proporcionar un criterio seguro que permita delimitar lo que se entiende por «núcleo esencial», infranqueable para el legislador ordinario”* (Ibídem p. 127). En este sentido esta cuestión ha venido planteado desde hace tiempo en la doctrina alemana idénticos problemas en su análisis, tal y como ha señalado CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (1998: pp. 58-95).

⁹⁹ SÁNCHEZ MORÓN (1990: 224 pp).

No está de más recordar que las primeras Sentencias del TC negaban dicha dimensión política a los Entes Locales. Se puede comprobar en el F.J. 3 de la STC 4/1981, en el F.J. 3 STC 32/1981 la cual declaraba literalmente que: *“en efecto, la Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito”*; y en el FJ 3 25/1981 que al respecto de las Comunidades Autónomas con claridad meridiana expresaba que *“gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política”*.

CE) y descentralización administrativa (art. 103 de la CE) que articulan de forma fundamental la idea organizativa de nuestro Estado de las Autonomías en la que el poder se distribuye entre distintas instancias territoriales. En este sentido y habida cuenta del carácter democrático y representativo de los órganos de gobierno de municipios y provincias, así como de la atribución de personalidad jurídica propia o plena a dichas Corporaciones en virtud de lo establecido en los arts. 140 y 141 del texto constitucional como medio necesario para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137), se le dota también de una naturaleza política a la autonomía de que gozan las mismas, dimensión política que convive con la administrativa o funcional.

Desde el punto de vista político, la consecuencia inevitable en palabras del propio autor es “que los representantes locales, los miembros de los órganos de gobierno locales, tienen la facultad de adaptar su acción a las directrices políticas que ellos mismos fijan, de acuerdo con las prescripciones del ordenamiento jurídico y con plena responsabilidad política ante el electorado”, circunscrita, claro está, a las competencias que las leyes les atribuyen. Esta afirmación supone que los municipios y provincias no estén sometidos ni dependan jerárquicamente en el ejercicio de sus competencias propias a otras Administraciones, no cabiendo en este caso controles de oportunidad por aquellas. (Distinto supuesto al de la existencia de competencias compartidas o el ejercicio de facultades de coordinación, como menciona el mismo autor).

Desde la mencionada perspectiva o dimensión administrativa, en la que entra en juego no solo al principio de descentralización administrativa sino también los demás principios de actuación enunciados en el art. 103.1 de la Constitución Española (tales como el sometimiento a la Ley y al Derecho, la eficacia y la coordinación) ESTEVE PARDO¹⁰⁰ extrae las siguientes consecuencias:

¹⁰⁰ ESTEVE PARDO, Op. cit. pp. 125-147.

- 1) La descentralización administrativa supone la existencia necesaria de una pluralidad de Administraciones diferenciadas en el conjunto del Estado que ejercen cada una de ellas una parte de las funciones administrativas mediante su propia organización personificada y en régimen de autonomía o autoadministración (salvo, claro está, los supuestos de delegación de competencias). Pero es más, también del mismo principio se deriva “una línea de tendencia de la atribución de competencias a las administraciones autónomas más próximas al ciudadano” (idea que subyace en el principio de subsidiariedad, modulado a su vez por los de eficacia y eficiencia).

- 2) El ejercicio de estas funciones, no obstante, se encuentra limitado por el sometimiento al principio de legalidad (es decir la autonomía se ejerce en el marco de las leyes y de acuerdo con lo en ellas dispuesto); por las exigencias del Estado social y el cumplimiento de los principios rectores de la política social y económica recogidos en el cap III tit. I de la Constitución en virtud de los cuales los Entes Locales deben cumplir con las responsabilidades, obligaciones y servicios mínimos que le son impuestos legalmente para el cumplimiento fines que se derivan de dicho Estado social; el de eficacia por el que, tal y como se ha mencionado anteriormente, se modera la atribución arbitraria de competencias en base al principio de descentralización a las Administraciones más próximas al ciudadano cuando estas no tienen una estructura capaz para prestar los servicios que de ellas se derivan; y por último el de coordinación que persigue la coherencia en la actividad de las diversas entidades autónomas sin eliminarlas o hacerlas desaparecer para la mejor consecución y satisfacción de los fines comunes encomendados, habida cuenta de la habitual concurrencia de intereses locales con supralocales.

2.3 BREVE REFERENCIA A LOS MEDIOS DE DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL EXISTENTES CON ANTERIORIDAD A LA INTRODUCCIÓN DE LOS CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL.

El estudio de los medios de defensa de la autonomía local ofrece múltiples detalles y perspectivas, aun partiendo de la base de que constituye por así decirlo una especie dentro del género de la defensa jurídica de los Entes Locales. Siendo práctica la usual clasificación doctrinal de la defensa de dicho principio atendiendo al orden al que se acude, constitucional o contencioso-administrativo, una de las cuestiones más relevante, quizás la mayor, es el de la legitimación activa. Es decir: quién tiene la facultad de accionar, de presentar demandas y recursos en defensa de dicho principio constitucional. Desde luego para municipios, provincias e islas ha sido fuente de preocupaciones y reclamaciones políticas, como se ha tenido ocasión de apuntar anteriormente. Y esto es así por cuanto como entes receptores de dicha condición autónoma se vieron en una posición debilitada con respecto al Estado y las Comunidades Autónomas, específicamente en el ámbito de la jurisdicción constitucional al no encontrarse legitimados activamente para recurrir ante el Tribunal que ejerce la misma (el Tribunal Constitucional), ni tan siquiera, por lo que respecta a otro escalón participativo, a poder personarse ante el mismo en calidad de coadyuvantes. Dicho de otra manera, quedaba en las exclusivas manos del Estado y de las Comunidades Autónomas la defensa de dicho principio ante “normas de rango legal” que lo vulnerasen

Conviene esbozar algunas líneas de nuestro ordenamiento jurídico que permiten llegar a las conclusiones expuestas.

a) La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional

Para el estudio de la presente cuestión es premisa ineludible partir del contenido de tres artículos en concreto de nuestra Carta Magna: estos son los artículos 161 a 163. Del juego de los artículos 161 y 163 surge el conjunto de materias de las que ejerce su jurisdicción el Tribunal Constitucional como supremo interprete de la Constitución (verdadera norma jurídica situada en lo más alto de la pirámide de nuestro ordenamiento jurídico), aunque como destaca PEREZ TREMPS¹⁰¹ “el sistema de atribución de competencias es relativamente abierto ya que el art. 161.1 d) CE establece la posibilidad de ampliar (y por tanto de reducir) las competencias del Tribunal Constitucional mediante ley orgánica, teniendo como límite indisponible el de las competencias expresamente previstas en la Constitución”. Entre dichas leyes orgánicas destacan la propia LOTC (ya mencionada) y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (que regula los recursos de amparo contra la proclamación de candidatos y la proclamación de electos).

En este orden de cosas siguiendo al mismo autor citado se puede realizar la siguiente clasificación de materias del conocimiento de dicho Tribunal antes de la modificación operada por la Ley Orgánica 7/1999 (por lo que se prescinde en ella de los conflictos en defensa de la autonomía local):

- El control de las normas con fuerza de ley. Pudiendo subclasificarse a su vez en:

- >Recurso de inconstitucionalidad
- >Cuestión de inconstitucionalidad
- > Autocuestión de inconstitucionalidad derivada de un recurso de amparo
- > Control previo de inconstitucionalidad de leyes orgánicas y Estatutos de Autonomía (suprimido por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio).

¹⁰¹ PÉREZ TREMPS (2010:192 pp).

>Control previo de inconstitucionalidad de Tratados Internacionales.

- Los conflictos constitucionales. Subclasificados en:
 - > Conflictos entre órganos constitucionales
 - > Conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA o de estas entre sí (que pueden ser a su vez positivos y negativos).
 - > Impugnaciones del Título V de la LOTC (aquellas en que el Gobierno impugna normas infralegales y resoluciones de cualquier órgano de las CCAA, siempre que no se fundamenten en un vicio de incompetencia).

- > Los recursos de amparo (en general).
- > Los recursos de amparo electorales.

De los citados, por su incidencia en la materia que nos ocupa, es oportuno realizar unas sucintas anotaciones sobre el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, los conflictos de competencia entre Estado y CCAA o de estas entre sí y el recurso de amparo, especialmente por lo que respecta a la problemática de la legitimidad y el papel de los Entes locales en dichos procesos (que ya avanzamos es de mero espectador externo, aunque se vea afectado por el objeto del recurso y por la Resolución que se adopte) ¹⁰².

a.1) El Recurso de inconstitucionalidad:

Por lo que respecta al recurso de inconstitucional las proposiciones de partida son las siguientes:

¹⁰² Dichas cuestiones han sido profusamente tratadas por PÉREZ TREMPs en GARCÍA ROCA, F.J.; PÉREZ TREMPs, P; MORELL OCAÑA, L.; FONT I LLOVET, T.; PAREJO ALFONSO, L.J. (1997: pp. 55-76), trabajo que constituye el informe de dicho autor que consta en el expediente del anteproyecto para la reforma de la LOTC tramitado por el MAP y en el que se señalan las razones para descartar dichos procesos como vías factibles para la legitimación de los Entes Locales ante el TC, al efecto de la defensa de su autonomía local. Igualmente constan en la memoria que figura en dicho expediente.

- Los sujetos legitimados para recurrir una ley o norma con rango de ley son los determinados en calidad de *numerus clausus* en el art. 162.1 a), es decir: *“el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados, cincuenta Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas”*, quedando excluidos los Entes Locales. Artículo cuyo contenido, por otra parte, fue trasladado con matices restrictivos al artículo 32 de la LOTC¹⁰³.
- En principio no se admiten coadyuvantes como recuerdan los Autos del TC 387/1982, 1023/1987 y 298/1988, entre otros (salvo en los recursos de inconstitucionalidad de contenido competencial en el sentido expresado por el Auto del TC 155/1998).
- La vía indirecta recogida en los arts. 63.3 y 119 de la LRBRL (en virtud del cual *“La Comisión podrá solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados para ello la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que estime lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente. Esta misma solicitud podrá realizarla la representación de las Entidades locales en la Comisión”*), ambos en relación con el art. 219.2 del ROF, no ha resultado “de facto” operativa ya que seguramente, como indicó RUIZ CUADRADO¹⁰⁴, “la Comisión se compone paritariamente de

¹⁰³ Puesto que en dicho artículo de la LOTC no se establecía ninguna previsión al respecto a la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos para recurrir las normas autonómicas con fuerza de ley dictadas por las Asambleas Legislativas de las CC.AA, y viceversa.

¹⁰⁴ Cfr. RUIZ CUADRADO (1998:p. 223).

En este mismo sentido se manifiesta SÁNCHEZ CORDERO en QUINTANA CARRETERO (2008: pp. 669 a 671), para quien en referencia al contenido de los artículos citados “Los términos de “promover” y “podrán solicitar”, así como su regulación por Ley ordinaria, dan idea que no se trata de un nuevo cauce procesal de legitimación en el recurso de inconstitucionalidad, pues ni admite que se inste directamente por el ente local de quienes están constitucionalmente legitimados que interpongan el recurso de inconstitucionalidad contra las leyes que vulneren la autonomía local, dado que debe hacerse a través de la Comisión Nacional de Administración Local o de los representantes en la misma de las Entidades locales, ni

representantes de la Administración del Estado y de las Entidades Locales y sus acuerdos requieren el consenso de ambas representaciones (art. 117.3 LRBRL), y si la solicitud se plantea solamente por la representación de las Entidades Locales, su fuerza queda debilitada, amén de que, en cualquiera de los casos, es una mera solicitud que no vincula a los órganos legitimados para interponer el recurso”.

a. 2) La cuestión de inconstitucionalidad:

En lo referente a la cuestión de inconstitucional, se significan los siguientes aspectos:

- De acuerdo con lo establecido en el art. 35.1 de la LOTC, en el juicio *a quo* se puede plantear a instancia de parte o de oficio la misma, aunque es en todo el caso el órgano judicial el que tiene la facultad de elevar la cuestión al Tribunal Constitucional, no estando vinculado en ningún caso a la petición de las partes. (STC 149/2004, FJ 2º)¹⁰⁵.
- Sin perjuicio de lo anterior, constituye un requisito esencial e ineludible que el órgano judicial a quo oiga a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la procedencia de plantear la cuestión, previamente a la adopción de la decisión al respecto.

tampoco es una solicitud vinculante que obligue a la interposición del recurso. Este mecanismo -de escasa o nula efectividad- no cubría las exigencias de las Corporaciones locales que reclamaban insistentemente, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, una vía directa de acceso al Tribunal Constitucional y así fue recogido en el «Acuerdo sobre el desarrollo del gobierno local» alcanzado en 1997 entre la Federación y el Gobierno”.

¹⁰⁵ PORRAS RAMÍREZ (2000: pp. 1173-1208), entre otros autores, critica “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”.

- Hasta la reforma del art. 37.5 de la LOTC por la Ley Orgánica 6/2007 (consecuencia de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Ruiz Mateos), no se recogía la personación de las partes en el juicio *ad quem*. Tras dicha reforma se contempla como una posibilidad.

a.3) Los conflictos de competencia entre el Estado y las CC.AA o de estas entre sí, en su vertiente positiva.

Sobre los conflictos de competencia entre el Estado y las CC.AA o de estas entre sí, en su vertiente positiva, conviene realizar diversas consideraciones:

- En primer lugar, el origen del conflicto puede encontrarse en una ley o norma con rango de ley, en cuyo caso en virtud del art. 67 de la LOTC debe seguirse la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad.
- Si por el contrario surgiera con ocasión de una disposición de rango inferior a ley o de un acto administrativo se seguirían las reglas del capítulo II, Título IV, de la LOTC.
- En cualquier caso los Entes Locales no estarían legitimados para interponer conflictos positivos de competencia, a tenor de lo dispuesto en el art. 60 del mismo texto legal, más a tenor de la doctrina emanada por el Tribunal Constitucional podrían personarse como coadyuvantes si hubiera de decidirse sobre actos o situaciones de hecho o derecho creadas por el acto determinante del conflicto, siempre y cuando concurriera un interés, la incidencia afectare de forma manifiesta, clara y determinante y afectara directamente a derechos sin posibilidad de defensa ante otras instancias jurisdiccionales.

- No obstante lo anterior, en los casos en que la razón del conflicto fuera un acto o una disposición infralegal y mediase interés del Ente Local en la defensa de su autonomía, quedaría siempre la posibilidad de acudir al orden contencioso-administrativo.

a.4) El recurso de amparo

Finalmente, por lo que se refiere a los recursos de amparo (y en las autocuestiones de inconstitucionalidad que de ellos se pudieren derivar) la cuestión es bien distinta. El problema se centra no tanto en la legitimidad para plantear un recurso o para personarse en él en la condición de coadyuvante (en los supuestos contemplados en el art. 41 de la LOTC) sino en el objeto mismo del procedimiento puesto que la autonomía local no se considera un derecho fundamental y en modo alguno se encuentra entre los derechos y libertades recogidos en el artículo 14, la Sección primera del Capítulo II, ni el art. 30 de nuestra Constitución, tal y como exige el art. 53.2 de la Constitución.

Varios han sido los esfuerzos por parte de un sector de la doctrina jurídica, ciertamente notables, en establecer una conexión íntima entre la autonomía local y el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 de nuestro texto constitucional. Entre ellos, a modo de ejemplo podemos citar a PAREJO ALFONSO y a MORELL OCAÑA¹⁰⁶. Para el primero de ellos, visto el artículo 9.2 de nuestra Constitución en el que se constata que “la equiparación del individuo y de los grupos en que se integra a efectos de la libertad y de la igualdad (aspectos que comprenden la participación política) permite rechazar una interpretación restrictiva del artículo 23.1”, se colegiría la legitimación de los Entes Locales para interponer

¹⁰⁶ Vid. PAREJO ALFONSO (1981: pp. 148-151) y MORELL OCAÑA (1997: pp. 37 a 46). Esta identificación automática entre derecho de participación y autonomía local ya fue criticada por JIMÉNEZ CAMPO (1998: pp. 38-39), quien le atribuye un carácter holístico; identificación que fácilmente podría trasladarse al ejercicio de competencias por el Estado o las CC.AA.

el recurso de amparo por el hecho de ser “...titulares únicos de la institución de autogobierno y representativas de los vecinos y agrupaciones de éstos...”, instrumentándose a través de la técnica de la sustitución procesal; técnica que el segundo autor considera innecesaria por cuanto bastaría fundamentar dicha legitimación directamente en la representación. Sin embargo, ambos autores, por razones bien distintas, descartan este proceso como el más indicado para solventar la defensa de la autonomía local por los Entes Locales ante el TC: PAREJO ALFONSO por la constatación de las reticencias y pronunciamientos desfavorables del Alto Tribunal al respecto, mientras que MORELL OCAÑA por no ser adecuado el recurso de amparo para solventar cuestiones competenciales.

No obstante estas opiniones reseñadas, como destaca PÉREZ TREMPS¹⁰⁷ la línea seguida por el TC, contraria a tal posibilidad, es abundante. Siendo conscientes de ello, en este sentido y en relación con los conflictos en defensa de la autonomía local tanto el MAP en la memoria que figura en el expediente del anteproyecto de modificación de la LOTC como el Consejo de Estado en su dictamen de 18 de junio de 1998 descartaron esta vía de acceso. Lo cual no quiere decir en modo alguno que el Tribunal Constitucional puede establecer criterios de destacada importancia a través de razonamientos y declaraciones *obiter dicta* en dichos recursos, como es el caso de la STC 132/2001, de 8 de junio, mencionada con anterioridad¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Entre otros se pueden citar los siguientes Autos del TC: 21/80, de 30 de septiembre (F.J. 2), 269/83, de 8 de junio (F.J. Único), 583/83, de 23 de noviembre (F.J. 3), 233/84, de 11 de abril (F.J. Único), 603/84, de 17 de octubre (F.J. 2) y 570/89, de 27 de noviembre (F.J. 2).

¹⁰⁸ Ni tampoco a día de hoy modifica la situación al respecto el que el propio Tribunal Constitucional haya reconocido al principio representativo como fundamento de la autonomía local (F.J. 5 de su Sentencia 153/2014, de 25 de septiembre).

b) La defensa de la autonomía local ante el orden contencioso-administrativo

Como destaca RUIZ CUADRADO¹⁰⁹, aprobada ya la vigente Constitución y tras unos primeros pronunciamientos en los que se negaba a los Entes Locales la legitimidad para recurrir directamente disposiciones de carácter general en base a la interpretación que del art. 28.1 b) de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (el cual establecía que “*si el recurso tuviera por objeto la impugnación directa de disposiciones de carácter general de la Administración Central, las Entidades. Corporaciones e Instituciones de Derecho público y cuantas entidades ostentaren la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo. siempre Que la disposición impugnada afectare directamente a los: mismos, salvo en el supuesto previsto en el artículo treinta y nueve, párrafo tres) en que bastará la legitimación a que se refiere el apartado a)*”), al entender que el ámbito territorial de dichos Entes Locales era inferior al de aplicación de las disposiciones recurridas, el Tribunal Supremo y la doctrina en general cambió pronto de criterio aceptando tal legitimidad. Según el mismo autor “en una correcta aplicación del art. 24.1 de la CE (derecho a la tutela judicial efectiva, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión), y por entender que la autonomía otorgada por la Constitución a los entes locales quedaría dañada de mantenerse dicha restricción ya que, pese a su mayor ámbito de aplicación, la disposición general pone en cuestión facultades y competencias de los entes locales relacionados con la materia reglamentada”, citando a este respecto como ejemplo la STS de 9 de marzo de 1983. En cualquier caso tal línea de aceptación de la legitimación quedó confirmada y consolidada en nuestro ordenamiento jurídico con el tenor de los art. 63.2 de la LRBRL y el 219.1 del ROF, y posteriormente en el art. 19.1 e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, precepto este último que literalmente reconoce la

¹⁰⁹ Vid. RUIZ CUADRADO, Op. cit. Pp. 220 y 221.

legitimidad ante el orden contencioso-administrativo de *“las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales”*.

A la vista de lo expuesto no es de extrañar que diversos autores, entre ellos PÉREZ TREMPs, llamasen la atención de la insuficiencia o mejor dicho las lagunas del sistema de defensa constitucional de la autonomía local, aun cuando el Tribunal Constitucional desde 1981 estuviera perfilando el sentido de la autonomía local constitucionalmente garantizada en la doctrina contenida en sus Sentencias¹¹⁰. Carencias que como es sabido fueron también objeto de crítica y reclamación desde otros ámbitos, con especial mención al político local en su representación a través de la FEMP. De todas ellas y en especial de la modificación opera en la LOTC por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, en virtud de la cual se incorporó a nuestro ordenamiento el proceso denominado “Conflictos en defensa de la Autonomía Local,” daremos cuenta en las páginas que prosiguen.

¹¹⁰ PÉREZ TREMPs concluye que “dicha defensa presenta una cierta insuficiencia, más por lo que atañe a la protección de la autonomía concreta y específica de cada uno de los entes locales que de la autonomía local genéricamente considerada. Y esa insuficiencia es especialmente grave si se analiza la parquedad, por no decir, inexistencia de medios de protección frente a las normas de fuerza de ley, progresivamente más susceptibles de incidir en dicha autonomía en sus manifestaciones de normas singulares y autoaplicativas, y que, en general, en el sistema español, son casi inmunes frente a las pretensiones basadas en la defensa de intereses subjetivos directamente afectados, entre los que cabe incluir los que integra la autonomía local (1998: p. 46)

CAPÍTULO III. LA REIVINDICACIÓN DEL ACCESO DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA LA DEFENSA DE SU AUTONOMÍA Y SU PROCESO DE NEGOCIACIÓN POLÍTICA.

1. CUESTIONES PREVIAS: PROPUESTAS DOCTRINALES PARA LA LEGITIMACIÓN DE LOS ENTES LOCALES ANTE EL TC PARA LA DEFENSA DE SU AUTONOMÍA LOCAL

A lo largo de las páginas que preceden ha quedado plasmada la posición de los municipios y provincias en el entramado de la organización del Estado desde los inicios de nuestro constitucionalismo en relación a su autonomía y suficiencia financiera. No cabe más que concluir la absoluta excepción en el reconocimiento normativo de la misma y su eficacia (mucho más si cabe en el caso de la suficiencia financiera de los Entes locales debido a la tradicional falta de medios económicos con los que han contando y por qué no decirlo, por la en muchas ocasiones desacertada gestión de los recursos públicos). En este sentido podría decirse sin riego a equivocarse que es solo hasta nuestro actual y largo período de estabilidad constitucional que hemos tenido ocasión de vivir durante estos casi últimos 40 años, cuando nuestros municipios y provincias han podido gozar de una posición institucional hasta entonces nunca vista en nuestra historia. Posición que encuentra su pilar en el reconocimiento expreso que de la autonomía de municipios, provincias y también islas hace nuestra Constitución de 1978 en sus artículos 137, 140 y 141; y, por qué no decirlo, también en la declaración de la suficiencia financiera de las Haciendas Locales que realiza el artículo 142 del mismo texto.

Ahora bien, no cabe olvidar que a dicho reconocimiento va ligado necesariamente el planteamiento de los medios para su defensa. Como también hemos constatado la posición de partida de los Entes Locales

resultaba para los mismos insatisfactoria, pues obrantes los artículos 161, 162 y 163 de la Constitución y mediada Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, carecían “...de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les [*abriera*] una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de Ley”¹¹¹. En definitiva hasta 1999, la posición de dichas instituciones autónomas a los efectos que nos ocupa fue la de una minoría de edad tutelada por quienes sí se encontraban legitimados para recurrir ante el Tribunal Constitucional normas de rango legal contrarias a la Constitución.

Ante esta situación, desde diversos sectores (principalmente el académico) se realizaron propuestas para la apertura del TC a los entes locales autónomos, aun siendo conscientes de que ni la Constitución, ni la CEAL exigían tal medida para, por así de decirlo, considerar satisfecha la defensa de la autonomía local.

Junto al estudio de las líneas generales de las principales propuestas doctrinales, del que tenemos tempranos en la doctrina (como por ejemplo el realizado por GÓMEZ BARRO¹¹²), interesa ofrecer un esquema que nos sirva para identificar los rasgos más distintivos de cada una de ellas, ya que solo algunas de ellas fueron expresamente tenidas en cuenta en el expediente que conformó el anteproyecto de 28 de mayo de 1998 y su texto alternativo de 3 de junio del mismo año¹¹³.

¹¹¹ Expresión entrecomillada felizmente acuñada por el propio Tribunal Constitucional en el F.J. 5 de su Sentencia 32/1981, de 28 de julio y que posteriormente en otras resoluciones reiteró (la cursiva es nuestra, por razones de concordancia en los tiempos verbales). En todo caso, en dicha Sentencia la constatación de esta circunstancia procesal servía de argumento para justificar y delimitar la competencia del legislador básico estatal en la configuración de la autonomía municipal; legislación ante la que los Entes Locales tampoco tenían medios efectivos para combatirla.

¹¹² GÓMEZ BARRO (1999: pp. 165-202).

¹¹³ Nos referimos a los informes jurídicos emitidos por los profesores GARCÍA ROCA, MORELL OCAÑA, FONT I LLOVET, PAREJO ALFONSO y PÉREZ TREMPs (1997: 139 pp.), que figuran como anejos a la memoria del anteproyecto citado, que a su vez se extraen de su trabajo colectivo editado por el INAP.

En este sentido resulta de utilidad la clasificación ofrecida por ALONSO MAS¹¹⁴. Dicha autora clasifica las propuestas en base a los siguientes criterios: 1) si se trata de una vía incidental (esto es, en la que se impugna previamente a los actos y disposiciones dictados en aplicación o bajo la cobertura de la ley que se estima lesiva para la autonomía local, para posteriormente cuestionar esta), o se impugna directamente la norma con rango de ley; 2) si el órgano llamado a conocer de la controversia es perteneciente a la jurisdicción ordinaria o es el propio TC; 3) y por último, si cabe articular tal pretensión con los procedimientos existentes o se exige la modificación de aquellos e incluso la creación de otros.

Conviene, no obstante, antes de referirnos individualizadamente a cada una de las propuestas, resaltar las ventajas y desventajas que presentan de forma global las denominadas incidentales y las que suponen el control directo de la constitucionalidad de los actos con valor de ley. En cuanto a las primeras, si por una lado permiten eludir los plazos restrictivos que particularmente el recurso de inconstitucionalidad establece para el control de las normas con rango de ley en la medida que sería posible su cuestionamiento a través o con motivo de los actos y disposiciones dictados en su aplicación, por otro lado quedan fuera del control las denominadas leyes autoaplicativas. Además, en los casos en que se reside su conocimiento en el propio TC, se torna difícil conservar la oportuna diferenciación entre las atribuciones de dicho alto tribunal y los órganos y tribunales del orden contencioso-administrativo, toda vez que a diferencia de lo que sucede en los conflictos competenciales entre el Estado y las CC.AA., no existe en la Constitución recogida un elenco de materias o competencias locales. En cuanto a las segundas (las propuestas de control directo de las disposiciones legal ante el TC) si bien no encontraríamos en principio supuestos de normas con rango de ley exentos de control, en particular la dificultad estriba en si es posible diferenciar el nuevo

¹¹⁴ Vid. el desarrollo de dicha clasificación en ALONSO MAS (2002: pp. 830-870).

proceso en defensa de la autonomía local con el recurso de inconstitucionalidad. Es decir, si es posible articular el mismo en base al artículo 161.1 d) mediante la reforma de la LOTC, sin suponer una modificación subrepticia de la legitimación tasada de dicho recurso de inconstitucionalidad y por tanto una vulneración del artículo 162.1 a) de nuestro texto constitucional.

Realizadas estas consideraciones, procede que nos refiramos a las principales alternativas ofrecidas por la doctrina jurídica. En esta labor, llama la atención la preponderancia en las propuestas de procesos incidentales.

Algunas de ellas ya se han sido señaladas de pasada, como por ejemplo la situación hoy en día ya solventada tras la reforma operada en la LOTC por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, que no es otra que respecto de la cuestión de inconstitucionalidad la personación ante el juez *ad quem* de las partes en el proceso a quo, al efecto de poder plantear sus alegatos¹¹⁵.

La profesora ALONSO MAS¹¹⁶ deja constancia de otra más que tiene relación con dos procesos constitucionales a los que nos hemos referido

¹¹⁵ Con anterioridad a la modificación citada de la LOTC tal posibilidad no existía, lo que fue censurado por el TEDH en su sentencia Ruiz Mateos c. España, de 23 de junio de 1993. La actual redacción del artículo 37.2 de la citada ley da solución al problema al disponer que *“publicada en el "Boletín Oficial del Estado" la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad, quienes sean parte en el procedimiento judicial podrán personarse ante el Tribunal Constitucional dentro de los 15 días siguientes a su publicación, para formular alegaciones, en el plazo de otros 15 días.”*

¹¹⁶ La autora defiende la posibilidad de interponer recurso de amparo contra la resolución del juez a quo que deniegue de forma inmotivada o arbitraria el planeamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. ALONSO MAS, Op. cit. p. 852. En apoyo de esta tesis podemos citar la STC 66/2011, de 16 de mayo, en virtud de la cual el alto tribunal otorga amparo a la Asociación de Vecinos Rambla por entender vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), al no plantear la oportuna cuestión de constitucionalidad el juez a quo, quien incorrectamente inaplicó el art. 131.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias, contradictorio con la nueva redacción del art. 47.2 d) de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL), dejando, referentes ambos a la mayoría requerida para los acuerdos de alteración de la capitalidad de los

en la primera parte de este trabajo. Nos referimos a la tesis que defiende la posibilidad de recurrir en amparo el auto de denegación de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por lesión de la tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 24 de la Constitución Española. Al margen de la discusión jurídica sobre si tal recurso es factible, jurídicamente hablando, lo cierto es que tal mecanismo no resolvería directamente la pretensión de declarar lesiva para la autonomía local una disposición con rango de ley, por cuanto el objeto del recurso de amparo sería otro. Es decir, en el supuesto de estimarse el mismo en todo caso a lo que obligaría es a adoptar una nueva decisión al juez a quo, cuyo sentido final en ningún caso quedaría prejuzgado por aquella.

Además de estas, no podemos dejar de referirnos a algunas de las defendidas por los autores más destacados. A efectos de su estudio los agruparemos de la siguiente manera: procesos incidentales indirectos, procesos incidentales directos y por último procesos directos sobre normas con valor de ley.

1.1 PROCESOS INCIDENTALES INDIRECTOS.

Dentro de este grupo se encontrarían las propuestas de los siguientes autores:

municipios; cuando por el contrario debería haberlo planteado pues en opinión del propio TC en su F.J 5 “La modificación de la legislación básica estatal no ha determinado, en suma, el desplazamiento o la pérdida de eficacia de la norma autonómica, sino su inconstitucionalidad sobrevenida...”. A dicha Sentencia, no obstante, formula el magistrado DELGADO BARRIO un voto particular en el que muestra su disconformidad con el fallo y en general con la doctrina general del propio TC que en su opinión supone un abandono del principio de prevalencia consagrado en el artículo 149.3 de nuestra Constitución.

Dicho sea de paso, años antes ya se había manifestado JIMÉNEZ CAMPO (1998: p. 37) contrario a la posibilidad de inaplicación de la legislación postconstitucional “...sobre cuya incompatibilidad con la autonomía local el juez no abrigue dudas...”

a) En primer lugar podemos citar a PAREJO ALFONSO¹¹⁷, quien partiendo de su tesis sobre la correlación entre la autonomía local (al que atribuía curiosamente un carácter meramente administrativo) y el derecho de participación en los asuntos públicos consagrado en el art. 23.1 de la CE propone una ampliación del ámbito del recurso contencioso- administrativo, por considerar escasamente factible la opción del recurso de amparo e inconveniente a su vez la creación de un recurso especial en el orden contencioso.

Dicha ampliación del recurso ordinario pivotaría a su vez sobre tres ideas consecutivas, no exentas de polémica:

- 1) La integración de la LBRL en el bloque de constitucionalidad, lo que permitiría el enjuiciamiento de los actos y disposiciones sobre una base no solo legal sino con conexión constitucional.
- 2) la posibilidad de, en base al anterior presupuesto, que el mismo órgano judicial enjuiciara la norma con rango de ley de tal manera que, de considerarla abiertamente contradictoria con el denominado bloque pudiera inaplicarla.
- 3) y en caso de existir no certeza sino dudas sobre tal conformidad, supondría el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, decisión que en caso de no adoptarse quedaría abierta en primer término al recurso de casación y posteriormente al recurso de amparo por infracción de la tutela judicial efectiva.

No obstante esta construcción ciertamente original pero alambicada no está exenta de problemas. En primer lugar es discutible la inclusión de la LBRL en el bloque de constitucionalidad desde la STC 214/89, de 21 de diciembre. Este cuestionamiento puesto de manifiesto por autores como GÓMEZ BARRO o JIMÉNEZ CAMPO¹¹⁸, se ha visto reforzado

¹¹⁷ PAREJO ALFONSO en GARCÍA ROCA; PÉREZ TREMP; MORELL OCAÑA; FONT I LLOVET; PAREJO ALFONSO (1997: pp. 123-139).

¹¹⁸ GÓMEZ BARRO (1999: pp. 174-175). JIMÉNEZ CAMPO (1998: pp. 39-40).

desde la STC 240/2006, de 20 de julio, como ha destacado GARCÍA ROCA¹¹⁹. Un poco más allá, VELASCO CABALLERO¹²⁰, vista la jurisprudencia en esta materia de nuestro alto tribunal, concluye que aquella línea argumental seguida en la STC 159/2001 (F.J. 4), en la que se afirmaba que aquellos extremos de la LRBRL enraizados directamente en los arts. 137, 140 y 141 de la CE, “... de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada...” (y por tanto se puede deducir que actuarían como parámetro de control de las normas con rango de ley), ha quedado “interrumpida” por la STC 240/2006, al declarar los preceptos de la LRBRL no constituyen canon de constitucionalidad de la autonomía local. En cualquier caso, cualquiera que fuera su función y consideración (pues es cierto que no deja de ser una ley ordinaria con las consecuencias que ello tiene), tal apreciación no solventaría más que una parte del problema, el enjuiciamiento de las normas autonómicas que no se adaptaren a dicho bloque, dejando inédito en esta vía el supuesto de desconformidad de la ley básica con la propia constitución.

Pero además es que la pretendida capacidad de inaplicación de las normas con rango de ley por parte de los tribunales ordinarios no se corresponde, como ya se ha indicado y tendremos ocasión de reiterar, con la línea jurisprudencia seguida por el TC que censura dicha posibilidad. Por otra parte ya se han plasmado las objeciones a la efectividad del recurso de amparo ante la denegación del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por el juez a quo, a la hora de dilucidar asuntos relacionados con la autonomía local, por lo que nos remitimos a ellas.

¹¹⁹ GARCÍA ROCA (2007: pp. 20-23).

¹²⁰ VELASCO CABALLERO (2009: pp. 173-174).

b) En la misma línea, JIMÉNEZ CAMPO¹²¹ en atención a los principios de constitucionalidad y subsidiariedad que rigen las atribuciones y funcionamiento del TC propone un proceso en dos fases (en primer lugar ante la jurisdicción ordinaria y posteriormente ante el mencionado TC), parcialmente similar al descrito anteriormente. Dado que el nuevo proceso constitucional no puede desvirtuar los ya existentes, se postula una defensa de la autonomía local ante ley indirecta y mediata, es decir previa impugnación de los actos y disposiciones dictados en aplicación de la ley considerada lesiva ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La diferencia con la propuesta formulada por PAREJO ALFONSO estriba en que ante la negativa del juez a quo de plantear la cuestión de inconstitucionalidad se proponen las siguientes dos alternativas de reacción: a) El planteamiento de una queja tras la denegación de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, bien articulada como un recurso contra dicha decisión, bien como recurso mediato e indirecto contra la ley; b) El planteamiento de una queja indirecta contra la ley tras la conclusión del proceso contencioso-administrativo (sin perjuicio de la obligación de haber solicitado en todas sus diferentes instancias el planteamiento de la meritada cuestión de inconstitucionalidad. Habida cuenta que el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no es una obligación del juez a quo sino una facultad (un deber, según el mismo autor), dichas quejas en sus propias palabras “...no podrían entenderse, por tanto, al modo de censuras o controles sobre la decisión judicial que negó el planteamiento de la cuestión, sino como—repito— quejas mediatas e

¹²¹ JIMÉNEZ CAMPO (1998: pp. 47-54), destaca que de acuerdo con el principio de constitucionalidad al TC solo deben incumbirle asuntos de orden constitucional, mientras que en atención al principio de subsidiariedad el alto tribunal solo puede intervenir en controversias entre partes tras haberlo hecho la jurisdicción ordinaria. Justamente la vertiente procesal de este segundo principio encuentra su manifestación, como destaca el autor, en el art. 153 c) de la CE, el cual impide residenciar directamente en el TC el conocimiento de las reclamaciones contra actos y disposiciones administrativas, por lo que resultara necesaria la existencia de una vía procesal ordinaria previa.

indirectas frente a la ley, respecto de las cuales la solicitud de planteamiento de la cuestión estaría al servicio, estrictamente, del principio de subsidiariedad de la jurisdicción constitucional. Dicho de otro modo: la falta de planteamiento de la cuestión de constitucionalidad sería presupuesto, no objeto, de estos nuevos procesos constitucionales”.¹²²

c) Por su parte, el profesor FONT I LLOVET¹²³ tras el análisis de diversas alternativas, propone crear un nuevo recurso en dos fases al amparo de lo dispuesto en el art. 161.1 d), consistente en un “recurso contencioso-administrativo especial de protección de la autonomía local acompañado de una ulterior cuestión de autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, recurso que estima óptimo que se articule a través de una ley orgánica ad hoc antes que reformar la LOTC puesto que afectaría también a otras normas como la LOPJ y la LJCA. Los principales elementos característicos del mismo son:

- Un doble objeto del recurso, siendo en la primera fase los actos y disposiciones con rango inferior a ley del Estado o de las CC.AA. lesivos para la autonomía local y en la segunda la misma ley de la que trajeran causa.
- El reconocimiento de legitimación individual a los municipios que tuvieran un interés legítimo en la anulación del acto o disposición, legitimación que podría ampliarse a las provincias y demás entes locales que tuvieran reconocida su autonomía en las normas integrantes del bloque de constitucionalidad.
- Un tratamiento amplio de la pretensión que incluye desde la declaración de vulneración de la autonomía local y anulación del acto o reglamento en cuestión por el órgano de la jurisdicción

¹²² JIMÉNEZ CAMPO (1998: p. 55).

¹²³ FONT I LLOVET (1997: pp. 89-122).

contencioso-administrativa hasta la pretensión de planteamiento de la cuestión ante el TC para la anulación de la correspondiente norma con rango de ley.

- La configuración de un cauce dirigido a establecer el planteamiento obligatorio de la cuestión ante el TC, consistiendo este en un recurso contra el auto de denegación del planteamiento dictado por el juez a quo.

- Por último, con respecto a la Sentencia del TC su contenido consistiría en la declaración de la lesión de la autonomía local por la ley y la anulación de esta, pudiendo incluso proceder, en su caso, a la anulación del acto o reglamento cuestionados ante la jurisdicción contencioso-administrativa en la primera fase del proceso.

1.1 PROCESOS INCIDENTALES DIRECTOS

Dentro de este grupo ocupa un lugar destacado GARCÍA ROCA¹²⁴. Dicho autor plantea la creación de proceso nuevo que se formularía como un conflicto de competencia local ante el TC, en cuya configuración encontraríamos elementos de los conflictos positivos y negativos de competencia regulados en la LOTC.

Tal proceso tendría por objeto actos y reglamentos con base o en aplicación de leyes inconstitucionales que fueran las que hubieran atribuido la competencia, siendo este el criterio de diferenciación con las materias atribuidas a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Pero además esta diferenciación en los asuntos que deben de conocer cada una de estas jurisdicciones, en opinión del autor deben tener un

¹²⁴ GARCÍA ROCA (1997: pp. 15-53).

trasfondo distinto, de manera que al TC le corresponda la defensa de la dimensión objetiva y abstracta de la autonomía local y a los Tribunales contencioso-administrativos la subjetiva. En aras de esta diferenciación propone el establecimiento de una legitimación activa limitada o ponderada, en base a criterios numéricos y poblacionales (con las debidas especificidades en el caso de los Territorios Históricos del País Vasco), lo que a su vez coadyuvaría en evitar el riesgo de colapso del TC por sobrecarga de trabajo. Solución que encontraremos trasladada desde los anteproyectos formulados por el MAP, pasando por el propio proyecto aprobado por el Consejo de Ministros, hasta finalmente en la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

En cuanto a la tramitación del mismo¹²⁵, la cuestión más relevante sería que el propio TC en atención a lo dispuesto en el art. 67 LOTC (por remisión) o de un precepto análogo, en caso de que la infracción se basase en la ley de la que trajeran causa el acto o reglamento cuestionado debería tramitarlo en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad desde su inicio o desde que se invocare por la parte interesada la existencia de la norma legal habilitante, lo que necesariamente conllevaría no solo a la anulación de dicho acto o reglamento sino también a la declaración de inconstitucionalidad de la ley y en su caso a su expulsión del ordenamiento jurídico.

1.3 PROCESOS DIRECTOS SOBRE NORMAS CON VALOR DE LEY

Por lo que respecta a este grupo, dos son las principales vertientes que ha seguido la doctrina a la hora de configurarlo, pudiendo distinguirse

¹²⁵ Dejando aparte el establecimiento de un plazo de tres meses para plantear el conflicto a contar desde la publicación de la disposición o notificación de la resolución o acto, en analogía a lo establecido en el art. 33 de la LOTC y la previsión de la existencia de una trámite previo de admisión que el autor defiende para limitar el riesgo de avalancha de conflictos.

en este sentido aquellos que lo configuran como un conflicto competencial y aquellos otros que lo articulan como un recurso. Veamos a continuación algunas de los valedores más destacados de cada una de ellas.

a) Conflicto competencial directo sobre normas con valor de ley

a.1) Dentro de las distintas alternativas manejadas por FONT I LLOVET¹²⁶, figura la posibilidad de establecer al amparo del insistentemente citado art. 161.1 d) un recurso directo ante el TC cuyo objeto sean actos de ejecución y reglamentos dictados en aplicación de una ley que lesione la autonomía local. En este sentido, al imputarse la lesión de la autonomía local a la norma con rango de ley el propio TC debería autoplantearse ante el Pleno la cuestión de inconstitucionalidad, de la misma forma que sucede en el recurso de amparo conforme a lo previsto en el no menos mencionado art. 55.2 de la LOTC. Sin embargo, el propio autor destaca algunos de los inconvenientes de este cauce como son que no encaja en la configuración y principios vigentes de nuestra justicia constitucional, puede suponer una marginación de la jurisdicción ordinaria y por contrapartida una avalancha de casos ante el TC; razones que hacen apostar al autor por otros sistemas.

a.2) Por su parte, MORELL OCAÑA¹²⁷ (de quien ya hemos destacado que ve factible que accedan al recurso de amparo para la defensa de su autonomía local pero que la descarta por no ser adecuada a los fines de la protección que se demanda) propugna la creación de un nuevo conflicto ante el TC cuyo objeto sean las normas con rango de ley que lesionen la autonomía en el ámbito competencial, siendo en este proceso el parámetro de enjuiciamiento las normas que integran el bloque de constitucionalidad, con especial mención a la legislación

¹²⁶ FONT I LLOVET (1997: pp. 100-121).

¹²⁷ MORELL OCAÑA (1997: pp. 54-72).

básica estatal llamada a ejercer una “función de desarrollo inmediato de preceptos constitucionales; y de vertebración del ámbito local.”

Otros elementos que caracterizan la propuesta son:

- la configuración de la legitimación como *ad causam*, ponderada bajo criterios representativos derivados del número de Entidades Locales afectadas en su propio ámbito de autonomía y por ende de la población afectada, sin perjuicio de las especialidades oportunas aplicables a los territorios históricos del País Vasco que derivan del Estatuto de dicha Comunidad Autónoma. Se estima oportuno que los acuerdos plenarios de las Corporaciones respectivas se adopten por la mayoría de 2/3 de miembros de derecho de cada una de ellas.
- se establece como presupuesto del proceso la necesidad del requerimiento previo contra la Entidad que incurriere en invasión de la competencia local, rechazado el cual expresa o presuntamente deberán los legitimados interponer el correspondiente conflicto en el plazo de un mes.
- Asimismo se considera oportuno habilitar la posibilidad de que el TC, previa solicitud de los demandantes, suspenda los efectos de la ley controvertida cuando puedan existir perjuicios de difícil o imposible reparación.
- Al margen de la existencia de un trámite de alegaciones por 20 días, destaca al contenido previsto de la sentencia que no es otro que determinar si existe vicio de incompetencia y consecuentemente declarar si procediera la nulidad de la norma, sin perjuicio de que de a su vez puedan dirimirse todas aquellas situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma,

de la misma manera que el art. 66 de la LOTC dispone para los conflictos positivos de competencia.

a.3) Por último, DE LA QUADRA-SALCEDO¹²⁸, defiende también la posibilidad citada de establecer por la vía del art. 161.1 d) de la CE un conflicto de competencias cuyo objeto sean normas con rango de ley que interfieran o vulneren las competencias que correspondan al núcleo esencial de la autonomía local reconocido en nuestro texto constitucional y en el bloque de constitucionalidad, puesto que el rechazo de esta opción hasta la fecha por nuestro TC no se deriva del texto constitucional, ni de la naturaleza de este tipo de procesos, sino de las limitaciones establecidas en la LOTC, las cuales pueden ser removidas mediante la oportuna modificación legal. En este orden de cosas aboga por la limitación de los sujetos legitimados para accionar, pudiendo otorgarse la misma a las Diputaciones Provinciales en su calidad de agrupación de municipios o en entidades asociativas de entes locales.

b) Recurso directo contra normas con valor de ley

No faltan autores que defienden la posibilidad de este cauce para la defensa de la autonomía local. Entre ellos se encuentran:

b.1) FONT I LLOVET¹²⁹, quien postula las siguientes dos vías:

- el establecimiento de un recurso directo contra leyes lesivas de la autonomía local, especificidad esta última que lo diferenciaría del recurso de inconstitucionalidad. La legitimación activa bien podría reconocerse individualmente a todos los entes locales autónomos afectados por la ley (lo que en opinión del mismo autor además de plantear problemas a la hora de dilucidar cuál es el criterio de

¹²⁸ DE LA QUADRA-SALCEDO en PÉREZ TREMP (1998: pp. 91-101).

¹²⁹ FONT I LLOVET (1997: pp. 101-105 y 109).

afectación, resulta difícilmente adaptable a nuestro sistema procesal constitucional), bien establecerse una legitimación selectiva en base a porcentajes poblacionales o de número de municipios (fórmula que pudiera plantear dudas sobre si resulta contraria a los principios de igual y de tutela judicial efectiva reconocidos en los artículos 14 y 24 de nuestro texto constitucional)¹³⁰, o por último, atribuirse a la FEMP y otras asociaciones representativas de entidades locales de ámbito territorial autonómico o a la CNAL y sus equivalentes autonómicas (opciones estas dos últimas descartadas por FONT I LLOVET dado el carácter voluntario de la afiliación a dichas asociaciones; asociaciones más representativas, dicho sea de paso en las que se deposita la representación local en la citadas comisiones).

- Articulando medios de queja, denuncia o requerimiento ante el TC por la lesión ocasionada a la autonomía local por una norma con rango de ley, lo que en caso de ser admitida determinaría en principio, según la propuesta del autor, la declaración de inconstitucionalidad de la norma en cuestión pero no su anulación.

b.2) PÉREZ TREMPs¹³¹, quien defiende la posibilidad de articular el conflicto en defensa de la autonomía local como una impugnación directa de normas con rango de ley, limitados los motivos de su pretensión a la lesión de la autonomía local (cuestión que lo diferenciaría del recurso de inconstitucionalidad) , y en la que pudiera resolverse la inconstitucionalidad y nulidad de la norma en dicho único proceso.

¹³⁰ GÓMEZ BARRO (1999: pp. 176-177)., estima asimismo que las fórmulas de legitimación selectiva en el proceso que nos ocupa pueden vulnerar el principio de igualdad consagrado en el art. 14 de nuestra Constitución, ya que en su opinión "... la defensa jurisdiccional de la autonomía local debe ser igual para todos" Sobre este particular tendremos ocasión de tratar más detenidamente en el correspondiente apartado dedicado a la legitimación.

¹³¹ PÉREZ TREMPs, (1998: pp. 57-62).

b.3) Asimismo, conviene traer a colación las propuestas de GALOFRÉ CRESPI¹³² que son en gran medida coincidentes con los autores anteriormente citados. Dicho autor ofrece las siguientes dos alternativas: en primer lugar, coincidiendo con PÉREZ TEMPS, propone un recurso de inconstitucionalidad contra Leyes o disposiciones equiparadas a la Ley en el que la materia que se dilucidara fuera la conculcación de la autonomía local; alternativamente y de forma subsidiaria considera posible arbitrar que determinados Entes Locales mediante queja, requerimiento o denuncia de que una norma con rango de Ley lesiona la autonomía local, puedan impulsar la actividad del Tribunal Constitucional, órgano que actuaría de oficio al igual que en el supuesto contemplado en el artículo 55.2 de la LOTC, propuesta esta última como sabemos coincidente con una de las ofrecidas por FONT I LLOVET.

Sin embargo, esta segunda opción manejada por los autores citados resulta poco satisfactoria por dos razones fundamentales. En primer lugar, no cubre las expectativas de los Entes Locales relativas al reconocimiento de un derecho reaccional contra las normas con rango de ley lesivas de su autonomía local, es decir no les abre una vía de impugnación ante el Tribunal Constitucional al no reconocerles legitimación para ello y en consecuencia no les otorga el carácter de “parte”, por así decirlo, con las consecuencias procesales que de ello se deriva. Resulta evidente que una queja, requerimiento o denuncia no es equivalente al ejercicio de una acción en sus estrictos términos. En segundo lugar, la apelación a un proceso de oficio se aparta del principio general de configuración de una justicia constitucional de carácter rogado, carácter que encuentra su fundamento, como destaca PÉREZ TREMPMS¹³³, en el deseable autocontrol de los poderes de un

¹³² GALOFRÉ CRESPI en DOCUMENTS PÍ I SUNYER (1997: pp. 8-16).

¹³³ PÉREZ TREMPMS (2003: pp. 75-76)

Estado democrático, ya que por lo que respecta a este concreto asunto “ un adecuado funcionamiento de la justicia constitucional exige autocontrol de quienes la encarnan, ya que su función no es impedir que el resto de los poderes actúen sino más bien permitir y ayudar a que lo hagan, aunque delimitando las reglas mínimas a las que deben sujetarse a partir de las correspondientes previsiones constitucionales.” La excepción a dicho principio que establece la propia LOTC en el caso de las cuestiones internas de constitucionalidad derivadas de recursos de amparo y conflictos en defensa de la autonomía local encuentran su justificación, precisamente, en estos procesos de los que traen causa; situación de la que carece una autocuestión directa como la propuesta.

b.4) Expuestas las principales propuestas realizadas desde el sector académico, antes de finalizar no podemos dejar de mencionar una de ellas, señalada por SALAS HERNÁNDEZ y GARCÍA BARRO¹³⁴, ciertamente minoritaria, que es la que propugna la reforma de nuestro texto constitucional para ampliar a los Entes Locales la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad, solución más adecuada a la finalidad pretendida. Si bien son entendibles las reticencias y desconfianzas, más políticas que jurídicas, que suscitó en los primeros momentos de nuestro régimen actual, en las circunstancias actuales no sería descabellado su planteamiento. No obstante, como es sabido, la propia Alemania (que sirve de modelo de referencia en estas cuestiones) hizo lo propio el 29 de enero de 1969, mediante la inclusión el conocido “recurso de amparo local” en el art. 93.4 b) de la Ley Fundamental de Bonn, casi 20 años después de que la Ley del Tribunal Constitucional Federal lo contemplara en su art. 91.

Dicho lo cual a continuación procederemos a estudiar tanto las alternativas manejadas desde el ámbito político local y estatal como el propio proceso legislativo que llevó a la reforma de la LOTC, bajo la

¹³⁴ SALAS HERNÁNDEZ (1990: pp. 21), plantea además de esta la posibilidad de establecer un recurso de carácter subsidiario ante el TC contra resoluciones administrativas y disposiciones reglamentarias. GARCÍA BARRO (1999: pp. 179).

cobertura del art. 162.1 d) de nuestra Constitución. Reforma que como hemos reiterado tuvo como finalidad introducir un mecanismo de acceso directo ante el TC para determinadas Entidades Locales en defensa de su autonomía local contra normas y disposiciones con rango de ley que la lesionaren.

2. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN Y REIVINDICACIÓN POLÍTICA.

Es comúnmente aceptado que el denominado Pacto Local tuvo su inicio en la Asamblea extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias celebrada en La Coruña los días 5 y 6 de noviembre de 1993. Constituyó todo un proceso que abarcó tres legislaturas distintas (de la IV a la VI) y dos Presidentes del Gobierno (Felipe González Márquez y José María Aznar López) hasta su conclusión con la adopción por el Gobierno de las denominadas “*Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*” el 17 de julio de 1998, así como la aprobación por las Cámaras Legislativas de la modificación de diversas leyes el 21 de abril de 1999¹³⁵; leyes que se ha tenido ocasión de citar en el Título anterior.

En tan extenso lapso de tiempo se sucedieron toda una serie de propuestas, reuniones y acuerdos, de las que dio buena cuenta la publicación en 1999 por el Ministerio de Administraciones Públicas, la Federación Española de Municipios y Provincias, y el Instituto de Administración Pública, de un trabajo conjunto bajo el título de “El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local”¹³⁶.

En esta primera fase que podría denominarse como de negociación política, de entre todos los acuerdos y documentos posteriores a la

¹³⁵ Publicadas en el BOE de 22 de abril de 1999.

¹³⁶ MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS; FEMP; INAP (1999: pp. 36-38).

Asamblea de la FEMP de 1993, destacan por su contenido y alcance y a su vez sirven de encuadre cronológico del proceso, los siguientes:

- El “*Documento Marco sobre el Pacto Local*”, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas en marzo de 1994.
- Las “*Bases para el pacto local*”, aprobadas por la Comisión ejecutiva de la FEMP el 24 de septiembre de 1996.
- Las “*Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local*”, aprobadas el 30 de mayo de 1997 por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas, cuyo texto inicial fue objeto de diversas modificaciones hasta su aprobación el 22 de abril de 1998 tanto en el seno de la Comisión ejecutiva de la FEMP como en el de la Comisión Nacional de la Administración Local; documento definitivo en base al cual se elaboraron a principios de mayo del mismo año los correspondientes anteproyectos de modificaciones legislativas.

Efectivamente el carácter destacado o principal de estos documentos en todo el proceso del Pacto Local (aun cuando puntualmente puedan traerse a colación otros acontecimientos y acuerdos relevantes)¹³⁷, viene determinado en la medida en que del contenido de ellos se puede extraer la respuesta que desde la instituciones implicadas se dio a la problemática jurídica, económica y político-institucional en el que se encontraba la Administración Local, tal y como destaca SALVADOR CRESPO¹³⁸. En palabras de la misma autora “en el ámbito jurídico, trataría de dar respuesta a la insuficiencia de instrumentos válidos para definir positivamente y hacer eficaz el contenido competencial concreto que la autonomía local reclama para la gestión de los intereses propios. En la dimensión económica intenta alcanzar un porcentaje de gasto

¹³⁷ Como es el caso del acuerdo relativo al Código de Conducta Política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales, adoptado el 7 de julio de 1998 por las principales fuerzas políticas.

¹³⁸ SALVADOR CRESPO (2007: p. 388).

público sobre el PIB del veinticinco por ciento para acercarse al idílico 50-25-25, porcentajes de gestión correspondientes al Estado central, las comunidades autónomas y a los municipios. En la dimensión institucional, se pretende realizar cambios en el modelo de dirección política para hacer más efectiva la división de poderes en el seno de los gobiernos locales”.

Precisamente las Resoluciones adoptadas durante la Asamblea extraordinaria citada de la FEMP se centraron exclusivamente en dichas reivindicaciones que podrían resumirse en una triple reclamación: más competencias, más financiación y mayor presencia y consideración institucional. Sin embargo, aunque se constató la insatisfacción ante el conjunto de medios existentes para la defensa de la autonomía local, entre las Resoluciones aprobadas no se plasmó expresamente petición alguna respecto al acceso de municipios y provincias al Tribunal Constitucional a tal objeto. Esto pone de manifiesto que era una cuestión todavía no suficientemente madurada en el seno de dicha Asociación o en todo caso eclipsada por la dimensión y perentoriedad de las reclamaciones antes mencionadas¹³⁹.

Consecuencia lógica de las peticiones que se derivan de dicha Asamblea extraordinaria de la FEMP fue la contestación que bajo la denominación de *“Documento Marco sobre el Pacto Local”* dio el Gobierno en 1994. No hay que olvidar que en cierta manera ya se había iniciado a principios de la década de los 90 del siglo pasado los trabajos encaminados al planteamiento de la reforma del régimen local por lo que el Gobierno ya contaba con un punto de partida. En palabras del propio Ministro para las Administraciones Públicas en aquellos momentos, SAAVEDRA ACEVEDO¹⁴⁰, en dicho Documento Marco “se recogen tanto los criterios

¹³⁹ Se puede consultar una breve referencia al proceso de reivindicación iniciado con la citada Asamblea Extraordinaria de la FEMP celebrada en La Coruña en JUNQUERA GONZÁLEZ en SÁINZ MORENO (dir) ET AL. (2004: pp. 311-322).

¹⁴⁰ Dichas palabras fueron pronunciadas por dicho Ministro en su Comparecencia ante la Comisión de Régimen de Administraciones Públicas del Congreso de los

para analizar y valorar los tipos de competencias que podrían ser objeto de un proceso de descentralización como un primer análisis de aquellas materias en las que la FEMP ha manifestado que podrían ser asumidas por las Corporaciones Locales”.

Dicho documento ha tenido una crítica muy positiva por parte de la generalidad de la doctrina, más carecía de toda referencia sobre los aspectos relativos a la defensa de la autonomía local ante los Tribunales, en especial ante el Tribunal Constitucional, por lo que exclusivamente desde este punto de vista no reviste trascendencia¹⁴¹.

Diputados celebrada el 23 de mayo de 1994, a solicitud del Grupo Parlamentario Federal IU-IC, con objeto de informar sobre las gestiones y reuniones con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), así como de posibles acuerdos sobre el pacto local. (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 210). En dicha intervención expone las materias y competencias que en opinión del Gobierno pudieran ser objeto de asunción por los Entes Locales. En sus propias palabras: “Sucintamente estas materias son las siguientes: Deportes: En particular la planificación, diseño, ejecución de la construcción de instalaciones deportivas y la gestión de las mismas. Educación: En lo que se refiere a la participación en la programación de la enseñanza y la posibilidad de suscripción de convenios en materia educativa. Empleo: Participación en Servicios sociales: Gestión de determinados servicios, como son la ayuda a domicilio o el acogimiento familiar; así como la gestión de centros dirigidos a diversos colectivos, como pueden ser discapacitados o drogodependientes. Juventud: Gestión de todos los equipamientos, tales como albergues o campamentos, así como la participación en programas locales mediante comisiones mixtas, ayuntamientos y comunidad autónoma. Mujer: Gestión de servicios específicos o ejecución de programas de actuación en esta materia. Urbanismo: Aprobación de los planes municipales en los municipios mayores de 50.000 habitantes, autorizaciones de usos en suelo no urbanizable, aprobación de ciertos expedientes en materia de expropiación o mayores facultades en cuanto a sanción y regulación de actividades clasificadas. Además, y en un intento de profundizar y ampliar el marco, se apuntan otras materias que, si bien no han sido planteadas por la Federación, se considera que pueden ser incluidas en aras a una mayor eficacia administrativa. Estas Últimas son: Cultura y deporte, donde cabría una participación en la planificación de promoción de nuevas instalaciones y participación en la protección del patrimonio histórico. Consumo, en lo que se refiere a configurar el sistema de arbitraje a nivel local y participación en materia de consumidores y usuarios. Sanidad, en lo relativo a la atención primaria de salud, salubridad pública y, en particular, saneamiento de aguas y control de alimentos y bebidas. Finalmente, en medio ambiente, con especial referencia a la contaminación de aguas y vertidos”.

¹⁴¹ Como muestra de esa opinión positiva se puede citar a CALONGE VELÁZQUEZ; ALLUÉ BUIZA; GONZÁLEZ DEL TESO (2000: p. 11).

Habría que esperar a las “*Bases para el pacto local*” propuestas por la Comisión Ejecutiva de la FEMP¹⁴² en septiembre de 1996 para que se introdujera formalmente en el debate dicha cuestión por cuanto en las mismas tal y como expone CARBALLEIRA RIVERA¹⁴³ “se solicitaba por primera vez y de una manera explícita la instauración de una vía de impugnación de las leyes ante el Tribunal Constitucional haciendo mención expresa al Recurso de inconstitucionalidad”. Literalmente planteaba como uno de sus objetivos “cerrar consensuadamente las líneas que nuestro texto constitucional diseñó en sus artículos 137, 140 y 141 respecto a la realización efectiva de la autonomía local que deberá ser reforzada adoptando algún mecanismo que garantice la defensa eficaz de esa autonomía, como el acceso directo de las Corporaciones Locales al Tribunal Constitucional en defensa frente a disposiciones autonómicas y estatales que invadan competencias locales que afecten de un modo directo a sus intereses vitales o atenten contra su autonomía”. Sin duda, dicha solicitud no fue fruto de una idea espontánea sino de debates y reclamaciones previas, como las llevadas a cabo ese mismo mes por la Federación Catalana de Municipios y Provincias, la cual reclamaba de la misma manera el acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional.

Ahora bien, no se puede pasar por alto, pues permite corroborar el estado incipiente de la cuestión en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias, el hecho de la escasa importancia que se le da a la vertiente “procesal” de la autonomía local (si se permite la expresión), en relación a la extensión con la que se trata las cuestiones competenciales y de financiación que se traducen en todas aquellas materias que se desarrollan de forma profusa en dicho texto bajo el epígrafe de “Acciones, sobre áreas concretas, para el pacto local” (esto

¹⁴² Comisión Ejecutiva creada en la 6ª Asamblea General Ordinaria de dicha Federación celebrada durante el mes de noviembre de 1995, órgano que permitió impulsar de forma más efectiva dentro de esa organización la iniciativa encaminada a la consecución del Pacto Local.

¹⁴³ CARBALLEIRA RIVERA (1999: p. 218).

es: circulación y transportes, consumo, deportes, educación, empleo, Juventud, Medio Ambiente, Mujer, protección ciudadana, sanidad, servicios sociales, turismo y urbanismo). De hecho la mención a la cuestión de la defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional solamente se realiza de pasada en la parte expositiva de dicho acuerdo.

Ante tales demandas planteadas, se formó en el seno del Ministerio de Administraciones Públicas un grupo de trabajo para su estudio. De las labores desarrolladas por dicho grupo y de las consultas e informes emitidos por los restantes Ministerios titulares de materias debatidas, resultó como fruto las *“Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local”*, que el Ministerio de Administraciones Públicas presentó al Consejo de Ministros el 30 de mayo de 1997. No obstante tras dicha presentación todavía se celebran hasta tres reuniones entre los representantes del Gobierno y los de la FEMP, alcanzando un texto consensuado en la tercera de aquellas, celebrada el 8 de julio de 1997, siendo sometido a la consideración del Consejo de Ministros el 29 de julio de 1997.

Al margen del acertado análisis que en el citado documento se realiza sobre el reparto de competencias en nuestro Estado de las Autonomías, es decir nuestro sistema competencial, y la necesaria remisión al legislador sectorial para concretar el elenco de las atribuidas a los Entes Locales, tal y como se pronunció el Tribunal Constitucional en la ya citada Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, y quedó expuesto en el anterior Título del presente trabajo; constituye por así decirlo el verdadero punto de partida en el que se plantea desde un punto de vista riguroso el análisis de la cuestión del acceso ante el Tribunal Constitucional de las Corporaciones Locales para la defensa de su autonomía.

La literalidad del fragmento de las Bases mencionadas que se refieren al acceso de los municipios y provincias ante el Tribunal Constitucional para la defensa de su autonomía local constitucionalmente garantizada frente a las posibles agresiones a esta por el legislador ordinario, que a continuación se reproduce, es suficientemente expresiva no solo del posicionamiento del Gobierno ante tal cuestión sino también de los avances doctrinales en la materia (cuyas diferentes propuestas se tendrá ocasión de exponer en el siguiente capítulo):

“BASES PARA EL ACUERDO SOBRE CUESTIONES CUYA REGULACIÓN CORRESPONDE AL ESTADO Y QUE AFECTAN A ELEMENTOS BÁSICOS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional

Las demandas en relación con el Pacto Local planteadas por la FEMP incluyen la necesidad de reforzar la autonomía local adoptando algún mecanismo que garantice la defensa eficaz de esa autonomía, como el acceso directo de las Corporaciones Locales al Tribunal Constitucional en defensa frente a disposiciones autonómicas y estatales que invadan competencias locales que afecten de un modo directo a sus intereses vitales o atenten contra su autonomía.

Se constata la insuficiencia de los procedimientos constitucionales existentes en nuestro ordenamiento jurídico para garantizar el acceso al Tribunal Constitucional de las Corporaciones Locales que pretendan defender su autonomía y competencia frente a los excesos del legislador ordinario, aunque el ordenamiento jurídico español ofrece a las Entidades Locales en la actualidad vías para acceder en defensa de sus derechos e intereses a los Jueces y Tribunales del Poder Judicial.

Se descarta, por inapropiada para el buen funcionamiento del sistema, una solución consistente en el acceso directo generalizado de las Entidades Locales al Tribunal Constitucional.

Se considera que puede estudiarse una fórmula consistente en:

- Desarrollar lo previsto en el artículo 161.1, apartado d), de la Constitución, que dispone que el Tribunal Constitucional conocerá de «las demás materias que le atribuyen la Constitución y las leyes orgánicas».

Considerar la garantía institucional que la Constitución otorga a las Provincias y Municipios para justificar la necesidad de establecer una vía de acceso al Tribunal Constitucional para la defensa de la autonomía local.

- Analizar el establecimiento de un nuevo recurso -con la denominación posible de recurso de amparo de la autonomía local- legitimando activamente mediante una fórmula ponderada de población y número de entes a una mayoría cualificada de Municipios y Provincias afectadas, cuya garantía institucional está amparada constitucionalmente, en defensa frente a disposiciones estatales y autonómicas que lesionen de un modo directo a las competencias locales o atenten contra su autonomía.

Quedan expuestos pues en dichas bases los elementos básicos del nuevo proceso que el Gobierno idea para dar acceso a municipios y provincias ante el Tribunal Constitucional para la defensa de su autonomía local, si bien en una fase inicial. Elementos algunos de los cuales que centrarán toda futura discusión. Sintéticamente son:

- La vía jurídica prevista será la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional al amparo de lo dispuesto en el artículo

161.1 d) de la Constitución, al igual que en su día se utilizó para la creación del recurso previo de inconstitucionalidad. Por lo tanto quedan descartados los procedimientos (materias, si se prefiere dicha terminología) contemplados expresamente en dicho artículo y en el resto de la Constitución (especialmente el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, los conflictos de competencias y el recurso de amparo), aun cuando se propone equívocamente la denominación de “recurso de amparo de la autonomía local” principalmente bajo la influencia de la doctrina alemana¹⁴⁴.

- En cuanto a la legitimación activa se predica exclusivamente de los sujetos que tienen reconocida su autonomía en nuestro texto Constitucional (arts. 137, 140 y 141). Es decir: municipios y provincias, si bien se rechaza el acceso generalizado o universal (sin duda por los prejuicios sobre la saturación de trabajo sobreañadida que sufriría el Tribunal Constitucional de así regularse, conllevando por tanto una mayor lentitud en la resolución de los asuntos que conociere). En consecuencia se propone una “fórmula ponderada de población y número de

¹⁴⁴ NARANJO DE LA CRUZ (2003: pp. 117 a 125) expone las principales corrientes en la doctrina alemana al respecto de la naturaleza de la kommunale Verfassungsbeschwerde, entre los que se encuentra aquella que la asimila al recurso de amparo o en último término como incluido en un tipo común junto al recurso de amparo frente a las leyes.

Al respecto de esta cuestión RODRÍGUEZ DE SANTIAGO; DE MARCOS FERNÁNDEZ, GARCÍA MARTÍNEZ; y ORTEGA BERNARDO en VELASCO CABALLERO, F. (dir.) (2010: pp. 63 y 64) al respecto de la inclusión en la garantía constitucional de la autonomía local de una vertiente de protección jurisdiccional en el Derecho Constitucional alemán, aun partiendo de la premisa de que el artículo 28.2 GG no reconoce a los municipios un derecho fundamental en la medida en que forman parte de la organización territorial del Estado, no se puede obviar que existe una vertiente subjetiva de la garantía de la autonomía local. En último término el mismo autor reconoce que “las Corporaciones municipales pueden acudir a la jurisdicción ordinaria conforme a las mismas reglas procesales que los ciudadanos para proteger sus derechos; y también pueden hacer uso del específico recurso de amparo para la defensa de la autonomía local frente a leyes (o normas de rango inferior a la Ley), previsto en el art. 93.1.4 b) GG y en el § 91 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal; que parten de la base, además, de la existencia de recursos análogos ante los Tribunales Constitucionales de los Lander, porque, cuando exista esta vía de recurso estatal, queda excluida la federal”.

Entes” que represente una mayoría cualificada de los mismos, instituyéndose en este sentido un litisconsorcio activo necesario.

- Por último, el objeto del proceso se plasma de una forma un tanto ambigua, en cierta manera lógico por el estadio temporal de la propuesta, anterior al inicio de la elaboración y tramitación de la correspondiente norma. Del tenor literal de las bases reseñadas el objeto resultante serían las disposiciones estatales y autonómicas (emanadas del legislador ordinario, es decir normas con rango de ley) que lesionaren la autonomía de municipios y o directamente las competencias de municipios y provincias, competencias que constituyen los “intereses vitales” de las citadas Corporaciones.

Con posterioridad el gobierno mantendrá entre septiembre de 1997 y principios de mayo de 1998 (fecha en la que quedan establecidos los textos definitivos de los distintos anteproyectos de reformas legislativas que la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios remitirán al Consejo de Ministros) varias reuniones con la FEMP y diversos partidos políticos en las que se perfilarán los principios de la reforma pretendida. En este sentido es significativa la propuesta realizada por la FEMP el 16 de septiembre de 1998,¹⁴⁵ en la que se constata la evolución significativa en el planteamiento de la cuestión por dicha Federación, en la medida que asume como la mejor opción para facilitar el acceso de municipios y provincias al Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía local, la de reformar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional creando un nuevo procedimiento bajo la denominación posible de “Recurso en Interés Local” o “Recurso de Amparo Local”. Dicho recurso, a tenor de la propuesta citada, pivotaría sobre los siguientes elementos:

¹⁴⁵ El documento del que se parte es el texto redactado por FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ; LEAL FERNÁNDEZ; y BRUN BRUN, miembros del Gabinete Técnico de la FEMP. Se puede consultar el mismo en DOCUMENTS PI I SUNYER (1997: pp. 74-79).

- El objeto del recurso se circunscribiría a las disposiciones estatales y autonómicas con rango de ley que afectaren al régimen local, motivándose exclusivamente la impugnación en la vulneración de los principios de autonomía local y suficiencia financiera.
- Se desecha la posibilidad de la legitimación directa individual para no colapsar al Tribunal Constitucional, ofreciendo como alternativa la legitimación colectiva por representación. Representación que ostentaría en el supuesto de la impugnación de disposiciones legales del Estado la Comisión Nacional de Administración Local, y en el supuesto de la impugnación de las disposiciones legales emanadas de las Comunidades Autónomas los órganos de colaboración equivalentes o en caso de no existir, recaería en la referida Comisión Nacional de Administración Local.

Sin embargo esta línea se modificaría en la propuesta de la propia FEMP de 4 de febrero de 1998 obrante en el expediente del anteproyecto de reforma de la LOTC. Partiendo de las ideas reiteradas de que la situación respecto a la defensa de la autonomía local no satisface las exigencias del art. 11 de la CEAL “porque las vías de impugnación directa de las normas con rango de ley queda vedada a las Corporaciones Locales y es precisamente la ley ordinaria la que viene a delimitar el espacio competencial propio de las Entidades Locales y, por ende, su autonomía” y de que es posible articular por la vía del art. 161.1 d) de nuestra Constitución una reforma de la LOTC que permita el acceso directo al TC de los Entes Locales a tal fin, dicha federación formula las siguientes dos posibilidades:

1) La creación de un recurso contra actos, omisiones y disposiciones inferior a ley del Estado y de las CC.AA, en el que el TC, al igual que en conflicto de competencias, pueda entrar a juzgar la constitucionalidad

de la ley que les otorga cobertura. En definitiva, tal y como explicita la propia FEMP, consistiría su objeto en los actos y omisiones con rango inferior a ley emanados de los órganos del Estado y de las CC.AA que vulnerasen los principios constitucionales que informan el régimen local.

Otros elementos que caracterizarían el proceso propuesto son los siguientes:

- a) Por lo que respecta a la legitimación, aun considerando que lo más satisfactorio sería su reconocimiento a todas las Entidades Locales autónomas, se propone su limitación en función del número de habitantes¹⁴⁶.
- b) El Pleno Corporativo será el órgano competente para adoptar el acuerdo de interposición cuando sean las EE.LL las recurrentes.
- c) El plazo de interposición sería de dos meses desde la publicación o comunicación de la disposición o acto impugnado, si bien en el caso de omisiones se establece como requisito el requerimiento previo al órgano estatal o autonómico correspondiente contando el plazo a partir de la fecha de recepción de la contestación o, en caso de no producirse esta, desde el mes siguiente de la fecha del requerimiento¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Por lo que respecta a la legitimación se establecen dos supuestos diferenciados:

- a) Cuando los actos, omisiones y disposiciones con rango inferior a la ley provinieran de órganos del Estado, estarían legitimados: 1) los municipios que por sí solos o agrupados que cuenten con población superior a cien mil, así como las capitales de provincia; 2) las Provincias e islas; 3) y las asociaciones de EE.LL. de implantación nacional constituidas al amparo de la D.A 5ª de la LRBRL.
- b) Cuando, por el contrario, los actos, omisiones y disposiciones con rango inferior a la ley provinieran de órganos de alguna Comunidad Autónoma estarían legitimados: 1) los Municipios de dicha Comunidad Autónoma que por sí solos o agrupados contaran con una población superior al 4% del total de aquella, así como sus capitales de provincia; 2) las provincias e islas de la misma; 3) las asociaciones de EE.LL. con implantación en la Comunidad autónoma instituidas al amparo de D.A. 5ª de la LRBRL.

¹⁴⁷ FONT I LLOVET (1997: p. 108), se posicionó a favor del establecimiento de un trámite o presupuesto previo a la interposición del recurso o cuestión ante el TC, consistente en el requerimiento previo por las EE.LL. al órgano estatal o autonómico,

- d) El conocimiento del recurso se residencia en las Salas del TC, estableciéndose un trámite de admisión y lo que es más importante, la posibilidad de suspensión por el TC de los actos y disposiciones recurridas a instancia de la parte demandante, cuando se trate de daños de difícil o imposible reparación lesivos para la autonomía local¹⁴⁸.
- e) Tras el pertinente trámite de alegaciones de las partes, se dictará Sentencia, que en caso de ser estimatoria conllevaría la anulación del acto o disposición recurrido (o en caso de omisión declarará la competencia del órgano requerido, otorgándole plazo para que proceda a dictar el acto o disposición con rango inferior a Ley correspondiente), pudiendo asimismo resolver sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de los mismos.
- f) Por último, en caso de estimarse el recurso por considerar vulnerados los principios que informan el régimen local (esencialmente se entiende la autonomía local), la sala elevaría la cuestión al pleno para declarar la inconstitucionalidad de la Ley que les sirviera de cobertura en nueva sentencia con los efectos previstos en el art. 38 de la LOTC, siendo tramitado este segundo proceso conforme a los arts. 37 y ss. del mismo texto legal. En

según su caso, autor del acto o disposición con rango inferior a ley objeto del mismo. Sin embargo resulta convincente el reparo formulado por GARCÍA ROCA (1997: pp. 48 y 49), para quien resulta del todo innecesario por improcedente al fin último que se persigue, que no es otro que la anulación de la ley o disposición con rango de ley lesiva para la autonomía local que les sirve de cobertura, requerir a un órgano que no tiene disponibilidad sobre la derogación de la misma. Esta objeción no alcanzaría a la propuesta formulada por MORELL OCAÑA (1997: pp. 54-72) en la medida que dicho autor defiende, como recordaremos, la articulación de un conflicto de competencias cuyo objeto sea normas con rango de ley (las objeciones vendrían de otros argumentos, como los defendidos por los Servicios Jurídicos del Estado ante el TC, para quien al ser el legislador ordinario el que atribuye competencias lo más adecuado no es plantear el nuevo proceso como un conflicto positivo o negativo de competencias, en virtud del cual la EE.LL reclamaría al Estado o a la Comunidad Autónoma una competencia que no tiene atribuida constitucionalmente, sino plantearlo como un proceso en el que se ejercitase una acción dirigida a enjuiciar la vulneración material de la Constitución).

¹⁴⁸ Como hemos destacado en su momento, MORELL OCAÑA también acoge en su propuesta dicha opción (1997: pp. 68).

cualquier caso se dará traslado del acuerdo por el que se eleva la cuestión a los recurrentes a efectos de personarse y alegar.

2) La posibilidad de formular una queja ante el TC por las EE.LL anteriormente mencionadas cuando consideren que una norma con rango de ley lesiona los principios constitucionales que informan el régimen local. El plazo de su presentación sería de dos meses desde la publicación de la norma en cuestión y la Sala del TC conocedora de la queja, si la estima fundada decidirá elevarla al pleno para que declare la inconstitucionalidad con los efectos del art. 38 y tramitada conforme al 37 y ss. En cualquier caso asimismo se dará traslado de dicho acuerdo de elevación a las entidades que presentaron la queja a efectos de personación y formulación de alegaciones¹⁴⁹.

No obstante lo expuesto, estas cuestiones y algunas otras no contempladas como las relativas al supuesto de legitimación directa, a la legitimación de los Cabildos y Consejos Insulares en el caso de las islas y de las Juntas Generales y Diputaciones Forales en el de los territorios históricos y al propio procedimiento se irían definiendo posteriormente, especialmente tras el dictamen del Consejo de Estado al que posteriormente nos referiremos.

En cualquier caso, una vez más es conveniente recordar como indica CARBALLEIRA RIVERA¹⁵⁰, el relevante impulso a dichas reclamaciones

¹⁴⁹ Es oportuno recordar que también FONT I LLOVET (1997: p, 109), contempla en una de sus propuestas dicho trámite previo de queja.

¹⁵⁰ Op. cit. pp. 218-219. Al hilo de lo expuesto la 18ª conclusión adoptada por los participantes en la III Conferencia sobre la Carta Europea de Autonomía Local se recogió en los siguientes términos: “En lo referente a los derechos de recurso jurisdiccional, consideran que es importante garantizar el acceso de los entes locales:

- a la jurisdicción administrativa competente para decidir si una acción, una omisión, una decisión, u otro acto administrativo de las autoridades centrales y/o regionales es conforme a derecho o, en su caso, para dar su opinión sobre la decisión a tomar;
- a la jurisdicción constitucional competente para decidir si una ley u otro acto legislativo es conforme a los principios establecidos en la Carta europea de autonomía local, a las disposiciones constitucionales, y a los otros textos legislativos referentes a la autonomía local”.

llevado a cabo durante dicho período por la doctrina jurídica. En palabras de la misma autora “Una de las aportaciones más relevantes fueron los trabajos presentados a la III “Conferencia sobre la Carta Europea de Autonomía local”, celebrada en Barcelona en abril de 1997 y que luego serían objeto de publicación en un volumen denominado “Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional” (obra que ya hemos tenido ocasión de citar y tratar). Entre las múltiples conclusiones a las que se llega en el seno de esta Conferencia, hay una que recibe la anuencia de todos los expertos y es la de la necesidad de articular el contenido del art. 11 de la Carta Europea de la Autonomía local de 15 de octubre de 1985 ratificada por España en 1988. En dicho artículo se dice que “las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna”, cuestión como hemos visto reiterada en la fundamentación de las propuestas formuladas por la FEMP.

Tan es así la importancia de las aportaciones académicas que, como ya hemos tenido ocasión de indicar, diversos estudios del mencionado trabajo colectivo publicado por el INAP formaron parte del expediente ministerial del anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional remitido al Consejo Estado a efectos de la solicitud de su correspondiente dictamen, como anexos de su memoria. Sobre el contenido de dichas propuestas doctrinales nos remitimos a las consideraciones realizadas en la primera parte del presente capítulo.

3. LA INICIATIVA DEL GOBIERNO Y LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

3.1 LOS DOS TEXTOS ALTERNATIVOS DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PROPUESTOS POR EL MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El gobierno en la figura del MAP a la vista de las reclamaciones políticas, de los acuerdos suscritos con la FEMP y del consenso en que las vías vigentes de acceso de los EE.LL. al TC eran insuficientes y que no resultaba factible la utilización de ninguno de los procesos constitucionales existentes en la LOTC¹⁵¹, tramitó el correspondiente expediente para la modificación de la LOTC, dando lugar a dos textos alternativos que se sometieron a dictamen del Consejo de estado. El segundo de ellos en el tiempo, como veremos, curiosamente diverge en su contenido del planteamiento del MAP, sobre una “alternativa B” de carácter subsidiaria, indirecta y contra actos y disposiciones sin fuerza de ley, instrumentada en dos fases: la primera, instrumentada como un recurso contencioso-administrativo preferente y sumario contra actos y disposiciones sin fuerza de ley del Estado y las CC.AA., y la segunda como un recurso ante el TC, en caso de que el órgano judicial de dicho orden no planteara la oportuna cuestión de inconstitucionalidad (alternativa B, dicho sea de paso, que nos recuerda aspectos de una de las propuestas formuladas por FONT I LLOVET¹⁵²).

En cualquier caso, antes de entrar en el análisis de dichos textos alternativos o anteproyectos, cabe llamar la atención sobre la existencia

¹⁵¹ En ese sentido consta dichas ideas de partida en el cuadro de alternativas que figura en el expediente mencionado.

¹⁵² FONT I LLOVET (1997: pp. 115-118).

en dicho expediente de diversa documentación que constata los diferentes trámites realizados. Algunos de ellos ya hemos tenido oportunidad de señalarlos: el propio cuadro de alternativas e índices de ponderación, la memoria y los artículos doctrinales, el informe del Servicio jurídico del Estado ante el TC y la propuesta de la FEMP de 4 de febrero 1998, razón por la que no insistiremos en su tratamiento.

Pero junto a ellos forman parte del expediente otros de muy diversa consideración. La mayoría de ellos no aportan materia jurídicamente significativa para un tratamiento profuso de ellos, dada su excesiva parquedad. En este grupo se encontrarían las consultas rutinarias realizadas a la Secretarías de Justicia e Interior al respecto de la inclusión de las primeras versiones del primer anteproyecto en el orden del día de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, sobre la que, por cierto, no se plantearon objeciones, y el dictamen de la CNAL que solo manifiesta su pronunciamiento favorable al texto del anteproyecto que le fue remitido.

Sobre el resto de documentación complementaria tampoco hay mucho más que decir. Así, por una parte el informe de la Secretaría General Técnica del MAP de 11 de mayo de 1998, se limita a mostrar su conformidad con la propuesta de instrumentar mediante la modificación de la LOTC, un nuevo procedimiento "...contra disposiciones o actos lesivos de la autonomía local por vicios derivados directamente de leyes estatales y autonómicas...". El mismo se tramitaría como un recurso de inconstitucionalidad a efectos de que la sentencia pudiera, además de pronunciarse sobre dicha disposición o acto, declarar la inconstitucionalidad de dichas leyes, y en el que estarían legitimados activamente por una parte los municipios o provincias destinatarios únicos de la disposición o acto recurrido, y por otra un sexto de dichos Entes Locales del ámbito territorial afectado por la disposición o acto, que supusieran a su vez un sexto de la población de dicho ámbito.

Por otra parte, la mayoría de las alegaciones presentadas no tienen especial trascendencia jurídica, pues con independencia de su aceptación o no se tratan de correcciones, por así decirlo, del lenguaje. De todas ellas, formuladas respectivamente por el Ministerio de Educación y Cultura, el de Medio Ambiente, el de Industria y Energía, el de Economía y Hacienda y el de Presidencia, son seguramente las realizadas por estos dos últimos las más significativas. Por lo que respecta al Ministerio de Economía y Hacienda su pretensión se reduce a que los actos, y disposiciones con rango inferior a ley de contenido económico-financiero derivadas de “relaciones interinstitucionales” fueran excluidos en todo caso del conocimiento del TC, residenciándose como hasta entonces en los órganos judiciales de la jurisdicción contencioso- administrativa. Dicho de otro modo, a constreñir el conocimiento del Alto Tribunal a cuestiones jurídico-competenciales no económicas¹⁵³. Por su parte, en lo atinente a las observaciones formuladas por el Ministerio de Presidencia destaca la advertencia de la falta de presentación de la correspondiente Memoria explicativa; memoria que fue aportada con posterioridad junto al nuevo texto del anteproyecto que se fechó el 28 de mayo de 1998, excusándose el MAP en que “...dado el procedimiento de estudio y negociación seguido, consistente en la elaboración de dictámenes, celebración de seminarios y reuniones con expertos y representantes políticos, ha visto retrasada su elaboración a fin de incorporar los estudios y análisis que han dado origen al texto legal que se proyecta”. Dicha excusa no esconde la irregularidad cometida, ciertamente menor si la comparamos con la falta de memoria económica en el expediente del que se dio traslado al Consejo de Estado y que solo con posterioridad a su dictamen fue

¹⁵³ Dicho Ministerio presentó con posterioridad al dictamen del Consejo de Estado nuevas alegaciones, fechadas el 7 de julio de 1998, en las que por una parte se solicita la remisión de la correspondiente memoria económica, exigida en el art. 22.2 de la Ley del Gobierno 50/1997, y por otra que la denominación del conflicto en defensa de la autonomía local pase a ser “conflicto de competencias en defensa de la autonomía local”. Esta segunda petición fue rechazada.

cumplimentada para concluir con parquedad que la reforma no suponía aumento del gasto público.

En definitiva lo sustancial del expediente lo constituyen las dos propuestas alternativas citadas (de 28 de mayo y 3 de junio, respectivamente) cuya diferencia esencial viene constituida por el diferente tratamiento del objeto del proceso. Así mientras en el primer texto lo constituye, según redacción dada del nuevo art. 75.1 bis, *"las disposiciones de rango inferior a la ley, resoluciones o actos emanados de los órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada, cuando el vicio proceda de la normativa básica del Estado con rango de ley dictada al amparo del artículo 149 de la Constitución española, así como de las leyes de las Comunidades Autónomas"*, en el texto alternativo del mismo artículo lo son *"...las normas básicas del Estado con rango de ley o las leyes de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada"*. Evidentemente tal diferencia se traslada necesariamente al contenido de la Sentencia, recogido en el proyectado artículo 75.5 quince, en virtud del cual en el primer supuesto se establece que *"la sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, la anulación de la disposición, resolución o acto que originaron el conflicto y lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas a su amparo. Asimismo la sentencia que estime el conflicto podrá declarar la inconstitucionalidad del precepto o preceptos de la ley o norma con rango de ley que otorgue cobertura a la disposición, resolución o acto impugnado"*, mientras que en el segundo se dispone que *"declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la ley impugnada. Asimismo, la sentencia que*

estime el conflicto podrá declarar la inconstitucionalidad del precepto o preceptos de dicha ley".

Sentadas estas bases, el resto de elementos permiten un tratamiento conjunto, no sin antes advertir que como no puede ser de otra manera el texto del primer anteproyecto (del que partimos en este análisis), fue depurándose con diversas aportaciones desde su redacción inicial de de 30 de abril hasta la de 28 de mayo a la que nos hemos referido. Mejoras que encontramos por ejemplo en el tratamiento más adecuado de la legitimación en los supuestos especiales de las islas en los archipiélagos balear y canario, y de los órganos de los Territorios del País Vasco, en la redacción de dicho texto de 8 y 19 de mayo del mismo año¹⁵⁴ .

En cualquier caso los restantes elementos que los caracterizan son los siguientes:

¹⁵⁴ Fácilmente se puede extraer esta conclusión de la comparación de la Disposición Adicional Tercera del texto de 30 de abril con las Disposiciones Adicionales Tercera y Cuarto del texto de 8 de mayo (idéntico este último al fechado el 19 de mayo). En donde literalmente el primero establece en su D.A 3ª que “1. Las referencias a las Provincias contenidas en este (sic) Ley se entenderán realizadas a las Islas en las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y Canarias; 2. Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la comunidad autónoma del País Vasco y las de cada uno de sus Territorios Históricos se regirán por lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía; 3. Las previsiones de esta ley referidas a los conflictos planteados por los Municipios y Provincias serán de aplicación a las ciudades de Ceuta y Melilla, respecto a las disposiciones, resoluciones y actos del Estado que les afecten”, el segundo dispone por una parte en su D.A 3ª que “1. Las referencias a las provincias contenidas en esta ley se entenderán realizadas a las Islas en las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y Canarias; 2. Además de los sujetos legitimados de acuerdo con el artículo 75 ter 1. Lo estarán también en el ámbito de la Comunidad autónoma de Canarias tres cabildos y en el de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares dos Consejos Insulares, aún cuando en ambos casos no se alcance el porcentaje de población exigido en dicho precepto”, y en su D.A 4º que “1. Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad autónoma del País Vasco y las de cada uno de sus Territorios Históricos se regirán por lo dispuesto en el art. 39 de su Estatuto de Autonomía; 2. En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, además de los Municipios legitimados a que se refiere el artículo 75 ter 1., lo estarán también las correspondientes Juntas Generales y las diputaciones Forales de cada Territorio Histórico, cuando el ámbito de aplicación de la norma afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma”.

- La Legitimación activa, sin perjuicio de los supuestos especiales ya comentados relativos a las Islas Baleares y Canarias, y del País Vasco, se atribuye a: a) al municipio o provincia destinatario único de la ley; b) un número de municipios que supongan al menos un sexto de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango inferior a ley, que supongan a su vez un sexto de la población oficial del mismo ámbito; y c) un número de provincias que suponga al menos la mitad de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición administrativa, que a su vez representen al menos la mitad de su población oficial.

- Se requiere para su presentación la adopción del acuerdo plenario con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros, de cada una de las Corporaciones interesadas. Asimismo resulta necesario que estos entes locales soliciten con carácter previo a la interposición del conflicto el dictamen (preceptivo y no vinculante) del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, dependiendo si el ámbito territorial de dichas Corporaciones se extiende a varias de ellas o una sola; teniendo en cuenta no obstante que en caso de no existir órgano consultivo en alguna Comunidad Autónoma le correspondería conocer del asunto al Consejo de Estado. El plazo de solicitud del mismo es de dos meses siguientes, según el caso, al de la publicación o comunicación de la disposición, resolución o acto (según la primera propuesta) o de la publicación ley (según el texto alternativo).

- Respecto al plazo de interposición, se establece que el conflicto habrá de plantearse dentro del mes siguiente a la notificación del dictamen.

- En cuanto a la tramitación del proceso se establecen las siguientes previsiones:
 - 1) El TC, por auto podrá inadmitir el mismo por falta de legitimación u otros requisitos exigibles, así como cuando estuviere notoriamente infundado.
 - 2) Admitido, se dará traslado del mismo en el término de diez días a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma autora del acto, disposición o ley que sea objeto del proceso, y en todo caso a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado, estableciéndose un plazo de personación y presentación de alegaciones de veinte días.
 - 3) Asimismo se dispone que el planteamiento del conflicto será notificado a los interesados y publicado en el Diario Oficial del Tribunal Constitucional (en la práctica en el Boletín Oficial del Estado) y se prevé que el Tribunal Constitucional pueda solicitar informaciones y aclaraciones adicionales a las partes, dentro de los quince días siguientes, o del que se hubiera fijado, a la conclusión del plazo de alegaciones.
 - 4) Por lo que respecta a la decisión resolutive del proceso, además del contenido de la sentencia que ya hemos tratado, se establece por una parte sus plenos efectos antes todos y que vinculará a todos los poderes públicos, y por otra que las sentencias desestimatorias dictadas en esta clase de proceso y en el recurso de inconstitucionalidad impedirán el posterior planteamiento en la misma vía de cuestión fundamentada en infracción de idéntico precepto constitucional.

No obstante estas propuestas alternativas, cabe anticipar que el Consejo de estado más que modificarlas optó por realizar una propia, aun manteniendo algunos detalles de aquellas, lo que en definitiva supuso que el proyecto que finalmente el gobierno sometió a las Cortes

fuera bien distinto al inicialmente redactado por el MAP. Seguidamente trataremos sobre estas cuestiones.

3.2 EL DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO 2484/1998, DE 18 DE JUNIO.

El Ministerio de Administraciones Públicas remitió el 4 de junio de 1998 el expediente del anteproyecto de Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica 2/79, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional al Consejo de Estado, solicitando en virtud de Orden de su titular del mismo 4 de junio la emisión de dictamen, siendo emitido este con carácter de urgencia con fecha de 18 de junio de 1998 por la Comisión Permanente del Consejo de Estado, habida cuenta del acuerdo del Consejo de Ministros de 12 del mismo mes que así la declaraba, otorgando expresamente a tal fin un plazo de 8 días. En realidad hay que decir que tal petición se desglosa en una doble solicitud:

- Por una parte, se sometió a su dictamen ambos anteproyectos analizados anteriormente, esto es, el anteproyecto de 28 mayo de 1998 y como texto alternativo el de 3 de junio del mismo año, fundamentase dicha petición en el antiguo punto 6 del artículo 21 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (actual punto 7 del mismo artículo tras la modificación operada por La Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado) en virtud del cual el Consejo de Estado en pleno debe conocer preceptivamente de los *“anteproyectos de Ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuere su rango y objeto, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado”*. Todo ello por cuanto el nuevo art. 75 ter propuesto, establece como requisito que tras el acuerdo de los Plenos de las Corporaciones Locales afectadas con el respectivo

voto favorable de la mayoría absoluta de su número legal de miembros de cada una de ellas y con carácter previo a la formalización del conflicto ante el Tribunal Constitucional, se solicite dictamen “*con carácter preceptivo pero no vinculante, del 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; en las Comunidades Autónomas que no dispongan de Órgano Consultivo el informe corresponderá al Consejo de Estado*”.

- Y por otra, de forma un tanto superflua, se formuló consulta potestativa “sobre todas las cuestiones que pueda suscitar el anteproyecto” (es decir todas aquellas otras cuestiones que pudieran derivarse del objeto del dictamen y suscitaren interés jurídico), en base a lo dispuesto en el artículo 24.1 del mismo texto legal¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Dos razones fueron argüidas para que dicho dictamen fuera emitido con carácter de urgencia por la Comisión Permanente y no por el Pleno, tal y como se recoge en el texto del mismo: en primer lugar, desde un punto de vista estrictamente legal (mediando la declaración formal del Consejo de Ministros anteriormente citada), por la aplicación del artículo 19.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, cuyo tenor dispone para los supuestos de urgencia del dictamen cuyo plazo de emisión sea inferior a diez días que “*la consulta será despachada por la Comisión Permanente, aún siendo competencia del pleno, sin perjuicio del que el Gobierno pueda requerir ulteriormente el dictamen del pleno*”; en segundo lugar, por la conexión con los restantes anteproyectos modificativos de diversas leyes que formaban parte del paquete de “Medidas para el desarrollo del Gobierno Local” (cuatro de los cuales ya habían sido conocidas por vía de urgencia el 11 de junio de 1998), y en propias palabras de la Comisión Permanente, ante “la conveniencia y voluntad de presentación conjunta de las iniciativas legislativas de referencia ante el Congreso de los Diputados”.

En otro orden de cosas, al respecto del establecimiento del citado requisito previo a la formalización del conflicto en defensa de la autonomía local, de solicitud de dictamen al Consejo de Estado u Órgano Consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, cabe decir que recibió los parabienes de la Comisión Permanente del Consejo de Estado en el presente dictamen objeto de estudio, al entender que “estas previsiones son plenamente conformes con la concepción del Consejo de Estado y su posición institucional manifestadas en las SSTC 56/1990, de 29 de marzo, y 204/1992, de 26 de noviembre”.

En opinión de PORRAS RAMÍREZ (2000: p. 1197) la exigencia de dicho requisito “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”. Sin embargo, para MEILÁN GIL (2000: p. 366) “parece

Tal y como suele ser habitual el trabajo del Consejo de Estado merece todos los elogios. El presente dictamen es un ejemplo de concisión y claridad, exponiendo en pocas páginas los aspectos normativos, jurisprudenciales y doctrinales sobre la autonomía local vigentes en dicha fecha en nuestro Derecho, y además no es atrevido anticipar que constituyó un elemento decisivo en la configuración y estructura del nuevo procedimiento (o proceso, si se prefiere como término) ante el Tribunal Constitucional denominado “Conflictos en defensa de la autonomía local” que posteriormente aprobarían el Congreso y Senado¹⁵⁶.

El dictamen, que cuenta con una exposición en forma de antecedente y cinco apartados (estos son: I. La Consulta al Consejo de Estado, II. La tramitación del expediente, III. Consideraciones generales, IV. Observaciones a los textos sometidos a consulta, y V. Consideraciones finales), podría decirse que sigue la estructura en tres partes de exposición de antecedentes y motivos (antecedente y apartados I y II), fundamentación y análisis jurídico (apartados III y IV) y conclusiones jurídicas en forma de recapitulación (apartado V).

Por lo que respecta a la primera parte relativa a la exposición de antecedentes poco hay que añadir a lo ya expuesto anteriormente. En ellos se detalla tanto el articulado de los dos textos sobre los que se pide

cuestionable en materia de autonomía local garantizada constitucionalmente la necesidad de un dictamen que proviene de un órgano que según el artículo 107 de la CE es el "supremo órgano consultivo del Gobierno". La duda podría reforzarse en relación con los órganos homólogos de las Comunidades Autónomas.”

¹⁵⁶ Para PULIDO QUECEDO (1999: p. 36), se trata de un “Dictamen, en la mejor línea del Consejo de Estado, que entra de lleno en todas las cuestiones planteadas en el debate doctrinal y que ofrece, con las dificultades que veremos de inmediato al analizar el contenido de la ley, una vía para el acceso de los entes locales ante el Tribunal Constitucional, que ni es alambicada ni temeraria, en los términos que de continuo veremos”.

De opinión contraria es FOSSAS ESPADALER (2006: p. 7) para quien el dictamen propone (tal y como veremos seguidamente) “...una fórmula procesal, ciertamente compleja y enrevesada, que hace necesario un doble pronunciamiento para obtener la declaración de inconstitucionalidad de la norma legal impugnada...” .

dictamen como los documentos integrantes del expediente tramitado al efecto, así como la Memoria relativa al anteproyecto del 28 de mayo aportada con posterioridad al registro de entrada de la solicitud de dictamen en el Consejo de Estado (exactamente 5 días después, el 9 de junio). Documento este último en el que, como recordaremos, por una parte se hace una crónica del proceso de negociación política entre la representación local en la figura de la FEMP y el Gobierno, encaminada a la consecución del pacto local y entre cuyas materias se encontraba el reclamado acceso de los Entes Locales ante el Tribunal Constitucional para la defensa de su autonomía local, y por otra se concluye por parte del Ministerio de Administraciones Públicas que la mejor opción para dar satisfacción a tal reclamación constituye la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por la vía del artículo 161.1.d) de la Constitución, evitando así la reforma de la Carta Magna, manifestando en último término la preferencia del Ministerio consultante por el primer anteproyecto (es decir, el del 28 de mayo de 1998) entre las dos alternativas propuestas.

Al margen de estos breves apuntes, quizá la cuestión más llamativa (y así lo resalta la misma Comisión Permanente) es la ausencia en el expediente de documentación alguna relativa a la consulta a las Comunidades Autónomas, toda vez que las mismas resultaban afectadas doblemente por la modificación propuesta:

- En primer lugar, como legitimadas pasivas en el procedimiento por cuanto pueden ser objeto de recurso según la redacción del artículo 75 bis del primer anteproyecto, sus disposiciones de rango inferior a la ley, resoluciones o actos que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada, cuando el vicio proceda de la normativa básica del Estado con rango de ley dictada al amparo del artículo 149 de la Constitución española, así como de sus leyes (o exclusivamente de sus leyes que lesionen la autonomía garantizada constitucionalmente, según el tenor del

mismo artículo en la versión del segundo anteproyecto de 3 de junio).

- En segundo lugar, porque el artículo 75 ter (de común versión en ambos textos) prevé, como hemos visto, el requisito previo a la formalización del conflicto de la solicitud de dictamen (preceptivo y no vinculante) al Órgano Consultivo de la Comunidad Autónoma correspondiente cuando el ámbito territorial de las Corporaciones Locales afectadas no excediere del territorio de una Comunidad Autónoma (siempre y cuando, claro está, existiere dicho órgano), en la medida en que dicho órgano formaría parte del entramado institucional autonómico.

Pese a dicha carencia reseñada y algunas otras, como la falta en el expediente de memoria económica sobre los costes de la reforma proyectada (aportada con posterioridad al dictamen de que tratamos), estudios sobre la afectación en la actividad del Tribunal Constitucional (habida cuenta de la tradicional saturación de carga de trabajo del Alto Tribunal) e informe propio e independiente del Ministerio de Justicia, la Comisión Permanente estimó que en lo sustancial la tramitación del procedimiento respetaba lo establecido por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno en el apartado 2 del citado artículo 22¹⁵⁷.

¹⁵⁷ El mencionado apartado 2 del artículo 22 de la Ley del Gobierno, en su redacción originaria se expresaba en los siguientes términos: *“El procedimiento de elaboración de proyectos de ley, a que se refiere el apartado anterior, se iniciara en el Ministerio o Ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto, que irá acompañado por la memoria y los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. En todo caso los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica”*. Justamente al respecto de este informe, cabe destacar que en el expediente enviado por el Ministerio de Administraciones Públicas al Consejo de Estado solamente figura el emitido favorablemente por dicha Secretaría General Técnica con fecha 11 de mayo de 1998 respecto al anteproyecto del día 28 del mismo mes. Por tanto, el segundo de los anteproyectos (es decir el de 3 de junio de 1998) no cuenta con informe propio. Puede entenderse de esta manera que tanto el MAP como la Comisión Permanente del Consejo de Estado entendieron trasladable lo dicho en aquel, dada la similitud de los anteproyectos y lo puntual de sus diferencias (tal y como se ha detallado anteriormente), y por tanto innecesaria su aportación por la más que previsible

Entra en el ámbito de la especulación el desentrañar las causas de dicha ausencia. Al margen de ser una materia cuya regulación compete exclusivamente al Estado y explicar tal circunstancia como consecuencia de la desconsideración institucional del Estado hacia las Autonomías, seguramente influyeron en la falta de consulta formal a las Comunidades Autónomas no solo una única razón sino un conjunto de ellas. Por ejemplo, el hecho de que se celebraran varias reuniones con diversos partidos políticos que actuarían como correa de transmisión en la medida que gozaban con representación en los parlamentos autonómicos e incluso gobernaban en las mismas y también la urgencia en la tramitación de los anteproyectos, teniendo en cuenta lo establecido en el art. 22.5 de la por aquellas fechas reciente Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el cual establecía la posibilidad por parte del Consejo de Ministros de prescindir en dicho supuesto de los trámites contemplados en el apartado tercero del mismo artículo a excepción de los trámites, consultas, dictámenes e informes de carácter preceptivo¹⁵⁸.

Al hilo de lo expuesto, cabe recordar dos hechos que abundan en la idea de que cierta comunicación a las Comunidades Autónomas de las negociaciones y medidas concretas proyectadas existió. Así podría entenderse la comparecencia del 16 de abril de 1998 del Ministro de Administraciones Públicas ante la Comisión de Autonomías del Senado para dar cuenta de la marcha del pacto local y la remisión el 8 y 11 de

reiteración de sus fundamentos y conclusiones, prevaleciendo en este caso la economía del procedimiento frente al formalismo rígido.

¹⁵⁸ El tenor literal del apartado tercero del artículo 22, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece que *“el titular del Departamento proponente elevará el Anteproyecto al Consejo de Ministros a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.”*

mayo de 1998 a los Consejeros de Presidencia de las CCAA de los anteproyectos de reformas legislativas tramitados¹⁵⁹.

En cualquier caso, la enjundia del dictamen se encuentra en las consideraciones y argumentación de la Comisión Permanente contenidas en las partes que se han identificado como de fundamentación jurídica y conclusiones.

Como en todo análisis, el punto de partida consiste en la correcta identificación del objeto del estudio. En el ejercicio de su competencia en el presente dictamen, el Consejo de Estado de forma adecuada trasciende al mero análisis de los anteproyectos presentados, siendo consciente de que el verdadero sentido de su labor consiste en atender la finalidad perseguida por el legislador que no es otra, en propias palabras de la Comisión dictaminadora, que la de “habilitar algún mecanismo constitucionalmente válido que permita reforzar la defensa de la garantía institucional de la autonomía local reconocida en la Constitución, permitiendo el acceso de las Entidades Locales a la justicia constitucional”.

A tal fin, en primer lugar la Comisión Permanente del Consejo de Estado parte de las premisas mayoritariamente aceptadas (con apoyo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional) que se derivan de nuestro ordenamiento jurídico al respecto del principio de autonomía local y su defensa, proporcionando una descripción en lo fundamental de la situación existente hasta dicha fecha, y de la que se ha tenido ocasión de dar cuenta en capítulos anteriores de la presente tesis. Esquemáticamente (a fuerza de ser reiterativo) son las siguientes:

- 1) La Constitución Española de 1978 garantiza en su artículo 137 la autonomía de los municipios, provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan para la gestión de sus respectivos intereses. No

¹⁵⁹ *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del gobierno local* (1999: p. 38).

obstante dicha autonomía se desarrolla en el propio texto constitucional en mayor grado en el caso de las Comunidades Autónomas que en el de municipios y provincias, contando estos últimos con una parca regulación en sus artículos 140 y 141, por lo que su baluarte es su “garantía institucional”.

2) De acuerdo con la doctrina más destacada de nuestro supremo interprete de la Constitución, dicha garantía institucional “no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre” (F.J 3º de la STC 32/1981, de 28 de julio), correspondiendo al legislador ordinario su desarrollo y configuración, entre otras cuestiones mediante la concreción de las competencias locales, la regulación de las relaciones con otras Administraciones Públicas y del sistema de controles de legalidad (F.J 2º de la STC 27/1987). Asimismo el derecho a la autonomía local constitucionalmente garantizada “no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley” (como recuerda el F.J. 1º de la STC 214/1989, de 21 de diciembre, al igual que lo hizo en su día la STC 32/81, citada anteriormente, en su F.J 5º).

Al respecto (y por los motivos expuestos en el capítulo tercero de la primera parte del presente trabajo al cual nos remitimos en la medida que son coincidentes) el Consejo de Estado concluye que ninguno de los procedimientos ante el Tribunal constitucional existentes hasta la fecha que posibilitan el control de la constitucionalidad de las leyes, es decir recurso de amparo, recurso y cuestión de inconstitucionalidad y

conflictos de competencia entre el Estado y las CC.AA o de estas entre sí¹⁶⁰, permiten el acceso directo de los Entes Locales para la defensa de su autonomía local. Como de igual manera, la facultad contemplada en el artículo 119 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, 7/1985, de 2 de abril, a favor de la Comisión Nacional de la Administración Local de solicitar a los órganos constitucionalmente legitimados para ello a que impugnen las Leyes estatales o autonómicas que lesionaren la autonomía local reconocida constitucionalmente, es a todas luces ineficaz e inoperante por no ser vinculante, al margen de no suponer una vía de acceso directo de las Corporaciones Locales autónomas.

3) En consecuencia, la capacidad hasta el momento de los municipios y provincias para defender su autonomía local en nombre propio, es decir para emprender acciones judiciales en su condición de legitimados activos queda circunscrita al orden contencioso-administrativo, cuyos órganos son competentes para conocer del ámbito de materias enunciadas en el capítulo I, del Título I de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, entre las que se encuentran "...las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la

¹⁶⁰ Con respecto al último procedimiento citado (los conflictos de competencia), la Comisión Permanente del Consejo de Estado recuerda la posibilidad excepcional de los Entes Locales admitida por el propio Tribunal Constitucional de personarse a título de coadyuvantes cuando la resolución pudiera afectarles.

Más concretamente, como se ha expuesto el capítulo tercero del Título primero del presente trabajo, las circunstancias que el Tribunal Constitucional contempla para admitir la personación de los Entes Locales como coadyuvantes en este proceso son las siguientes: 1) si hubiera de decidirse sobre actos o situaciones de hecho o derecho creadas por el acto determinante del conflicto, 2) siempre y cuando concurriera un interés, la incidencia afectare de forma manifiesta, clara y determinante y 3) afectara directamente a derechos sin posibilidad de defensa ante otras instancias jurisdiccionales.

Al respecto se pueden mencionar, entre otros, los siguientes Autos del Tribunal Constitucional: 124/1981, de 19 de noviembre; 459/1984, de 4 de julio 173/1986, de 20 de febrero, 55/1988, de 14 de enero.

Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación” (artículo 1.1).

4) Las exigencias derivadas del artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local se encuentran debidamente cubiertas en el ordenamiento jurídico español, no obstante se considera razonable y oportuno plantear las medidas necesarias para (en propias palabras del Consejo de Estado) “asegurar adicionalmente la autonomía de las Entidades Locales frente a su quebranto por normas con rango de ley, flanco este débilmente cubierto en el ordenamiento español actual” ¹⁶¹.

Planteadas las bases de partida, el dictamen analiza el contenido de los anteproyectos presentados o lo que es lo mismo, la propuesta formulada por el Gobierno a través del Ministerio de Administraciones Públicas para dar satisfacción a las reclamaciones de la FEMP de acceso directo al Tribunal Constitucional para la defensa de su autonomía local frente a las lesiones que pudieren ocasionar a la misma las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas.

La primera cuestión que necesariamente se plantea es el cauce elegido. El Gobierno, cabe recordar, propone la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con objeto de ampliar las materias de las que conoce dicho órgano, en base a lo dispuesto en el artículo 161.1, apartado d), de la Constitución, en virtud del cual el Tribunal Constitucional conocerá de *“las demás materias que le atribuyen la Constitución y las leyes orgánicas”*. Dicha propuesta obtiene un posicionamiento conforme del Consejo de Estado, dadas las premisas expuestas y teniendo en cuenta la existencia de reformas antecedentes de la citada Ley Orgánica que acudieron a la vía del mismo artículo

¹⁶¹ Existe otra razón de peso que permite considerar como pertinente la reforma propuesta y es como destaca PÉREZ TREMPS (1998: p. 49-52) el hecho de que “los ordenamientos europeos que poseen sistemas de justicia constitucional más o menos cercanos al español tienen instrumentos de defensa de la autonomía local ante dicha jurisdicción, lo que, a menudo, es recordado a efectos de reforzar la conveniencia de crear un mecanismo de esta naturaleza en España”.

161.1 d) (como son la autocuestión de inconstitucionalidad prevista en el artículo 55.2 o la que se llevó a cabo para introducir el derogado recurso previo de inconstitucionalidad)¹⁶², siempre y cuando, claro está, no se utilizase dicha vía para “vaciar ni desnaturalizar” los restantes procedimientos, especialmente los recursos expresamente contemplados en la propia Constitución (y entre ellos particularmente el recurso de inconstitucionalidad), utilizando dicha cláusula residual especialmente como medio de eludir los requisitos de legitimación del artículo 162.1 del mismo texto constitucional. Precisamente, en opinión del Consejo de Estado esta tacha es la que podría atribuirse al modelo de este nuevo conflicto ideado en la medida en que la finalidad ulterior que manifiesta el posible contenido de la sentencia es la declaración de inconstitucionalidad de preceptos de normas con rango de Ley, aun mediando previamente la interposición del conflicto competencial directamente contra disposiciones, resoluciones y actos administrativos.

En este orden de cosas, la Comisión Permanente del Consejo de Estado, a modo de epílogo, propugna un procedimiento con perfiles singulares y diferenciados en sus elementos. A la luz del análisis crítico sobre el texto de los anteproyectos citados, las conclusiones del Consejo de Estado podrían resumirse en los siguientes términos:

- a) La pretensión de los actores deberá ser la reivindicación de la titularidad y ejercicio de sus competencias en relación con su autonomía garantizada constitucionalmente cuyo contenido esencial haya podido ser objeto de lesión.

¹⁶² Como expresa CABELLO FERNÁNDEZ (2003: p. 100) “El Consejo de Estado no entra en la polémica del 161.1 d) CE remitiéndose a las interpretaciones que de “materia” y “competencia” efectúa el TC en su sentencia 66/85, concluyendo que no son inconstitucionales las propuestas de creación de nuevas competencias, de modo que es inicialmente favorable a la creación de este nuevo proceso.

Procede recordar que la STC 66/1985, de 23 de mayo, fue dictada a raíz del recurso previo de inconstitucionalidad 872/1984, precisamente contra el texto definitivo de la proposición de Ley orgánica por el que se suprimiría el mismo recurso previo de inconstitucionalidad, mediante la derogación del capítulo II, del Título VI de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional.

b) Se considera más adecuado que su objeto sean las normas básicas con rango de ley del Estado y las normas con rango de ley dictadas por las Comunidades Autónomas (expresión esta última considerada por el Consejo de Estado más adecuada que la original de “leyes de las Comunidades Autónomas” por cuanto “también pueden dictar Decretos Legislativos”, en concordancia con el sentido del segundo anteproyecto de 3 de junio, frente a la propuesta del anteproyecto de 28 de mayo que plantea un conflicto competencial cuyo objeto sería, tal y como se ha expuesto anteriormente, disposiciones, resoluciones y actos administrativos. Todo ello en base a los siguientes argumentos:

b1) La exclusividad del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad versa sobre el enjuiciamiento de la constitucionalidad de una ley o norma con rango de ley, por lo que es posible plantear un modelo de conflicto cuyo objeto sean dichas leyes o normas con rango de ley siempre que la finalidad del mismo no sea obtener un pronunciamiento sobre la declaración de inconstitucionalidad o constitucionalidad, según proceda, sobre las mismas.

b2) Se evita la confusión de funciones entre las atribuidas al Tribunal Constitucional y a los Tribunales y juzgados del orden contencioso-administrativo en los que se reside el control de legalidad de la actividad administrativa.

b3) Asimismo lo aconsejan otras razones, como los principios de subsidiariedad e intervención mínima por los que se rige el Tribunal Constitucional y por otra parte podría impugnarse las disposiciones y actos administrativos en cualquier momento, sin límite de plazo, por razones vinculadas a la lesión de la autonomía local.

c) Por lo que respecta a la legitimación, la Comisión Permanente entiende que al tratarse de una nueva materia, su regulación

queda al arbitrio del legislador, admitiéndose el acceso inmediato de las Entidades Locales legitimadas, es decir aquellas de las que la Constitución declara que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses: esto es, municipios y provincias (también, claro está, islas a tenor de lo dispuesto en la Disposición Adicional 3ª de ambos anteproyectos, así como las Juntas Generales y Diputaciones Forales de los Territorios Históricos en el País Vasco, en los términos establecidos en la Disposición Adicional 4ª de los mismos textos citados).

En este sentido, la propuesta de doble legitimación contenida en el nuevo artículo 75 ter., en virtud del cual se *“reconoce legitimación activa para plantear el conflicto al Municipio o Provincia que sea destinatario único de la disposición de rango inferior a la ley y a un número de Municipios o Provincias que supongan, al menos, un sexto de los existentes en el ámbito territorial de aplicación...”*, aparte de ser perfectamente constitucional abarcaría los aspectos subjetivo y objetivo de la autonomía local (en los casos de la legitimación del afectado singular por las leyes denominadas “autoaplicativas” y legitimación restringida, respectivamente).

Es más, con respecto al supuesto de legitimación restringida, el órgano dictaminador encuentra otras razones que lo refuerzan y justifican su establecimiento. Estas serían por un lado “asegurar una apreciación común y suficientemente representativa del interés de las Entidades Locales eventualmente afectadas en su autonomía” y por otro “prevenir una sobrecarga de trabajo del Tribunal Constitucional por pretensiones indiscriminadas a título individual”.

- d) El parámetro de constitucionalidad o de control de constitucionalidad de las leyes y normas con rango de ley vendrá

integrado por los preceptos constitucionales que declaran y establecen la autonomía local, por los Estatutos de Autonomía y por las normas de carácter básico del Estado dictadas al amparo del artículo 149.1.18^a, que tengan como función la delimitación del contenido de la garantía institucional de la autonomía local (teniendo estas últimas normas un papel determinante en el control de la constitucionalidad de las Leyes y normas con rango de ley autonómicas, (al igual que en los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad), en las reclamaciones con base a la lesión del citado principio¹⁶³.

- e) En lo relativo al contenido de la Sentencia que resuelva el conflicto, no se estima pertinente que uno de sus pronunciamientos verse sobre la declaración de inconstitucionalidad de las Leyes o normas con rango de ley objeto del procedimiento, por motivos de congruencia con el *petitum* (que necesariamente determina que el contenido de la declaración de la Sentencia recaiga sobre la titularidad de la competencia o competencias en cuestión) y por la exclusividad en este cometido, ya destacada, del recurso y cuestión de inconstitucionalidad.

Mas siendo consciente el Consejo de Estado que la finalidad ulterior del conflicto sería poder expulsar del ordenamiento jurídico las Leyes y normas con fuerza de ley que vulnerasen el principio de autonomía local, propone como solución que el propio Tribunal Constitucional pudiera autoplantearse una cuestión de inconstitucionalidad, tal y como sucede en el recurso de amparo en virtud de lo establecido en el art. 55.2 de la LOTC, sustanciándose por tanto un segundo procedimiento que

¹⁶³ Pone sobre la mesa una cuestión ampliamente debatida que no es otra que la determinación del significado y contenido del denominado “bloque de constitucionalidad”. Cuestión que tendremos ocasión de analizar más adelante en el capítulo dedicado al análisis crítico del nuevo procedimiento constitucional denominado “conflictos en defensa de la autonomía local”.

desembocaría en una segunda Sentencia¹⁶⁴. Dicha solución a la postre es la aportación de mayor importancia por parte del órgano dictaminador, tal y como se vería reflejada en su repercusión posterior en el texto definitivamente aprobado por el Congreso de los Diputados, lo que en resumidas cuentas permitirá calificar el nuevo conflicto en defensa de la autonomía local en palabras de FOSSAS ESPADALER¹⁶⁵ como “un proceso surgido de la presión “municipalista” e “ideado” por el Consejo de Estado”.

Consecuentemente se propone por parte de la Comisión Permanente la modificación del apartado 5 del artículo 75 quinque y la adición en el mismo precepto de un apartado 6, el tenor literal de los cuales sería el siguiente:

- Apartado 5: *“La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local”.*
- Apartado 6: *“La declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía*

¹⁶⁴ A este respecto cabe añadir que la Comisión Permanente del Consejo de Estado entiende que el expediente de transformación procesal del artículo 67 de la LOTC, no sería extrapolable ni aplicable al nuevo proceso ideado, por cuanto el procedimiento en el que se encuadra dicho artículo, esto es, “*los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí*”, se encuentra expresamente contemplado en la Constitución y además se produce entre “entes con órganos legitimados directamente para interponer recurso de inconstitucionalidad”, aspectos que no se darían en el nuevo conflicto en defensa de la autonomía local.

Al respecto del estudio de las previsiones de los artículos 55.2 y el 67 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, procede mencionar el trabajo monográfico de MIERES MIERES (1998: 192 pp.)

¹⁶⁵ FOSSAS ESPADALER (2006: pp. 3-7).

local. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en los artículos 37 y concordantes y tendrá los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes.

Partiendo del articulado que antecede, el dictamen en orden a asegurar la debida concordancia del cuerpo de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, insta asimismo a modificar el tenor de su artículo 38.2, substituyendo la expresión “en la misma vía” “por cualquiera de las dos vías”, incorporando a su vez la expresión “fundado en la misma infracción de idéntico precepto constitucional”.¹⁶⁶

Llegados a este punto y expuesto el contenido del dictamen, el cual dibujó las líneas maestras de “los conflictos en defensa de la autonomía local”, pudiera pensarse, dado el encomiable trabajo del Consejo de Estado, que el debate y discusión jurídica quedaría sino cerrado, limitado a cuestiones menores. Nada más lejos de la realidad como tendremos oportunidad de dar cuenta más adelante.

3.3 EL PROYECTO DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA PARA SU APROBACIÓN

Una vez tomado conocimiento del dictamen emitido por el Consejo de Estado, y previa elaboración y presentación por el MAP de una nueva redacción del anteproyecto, fechada el 1 de julio de 1998 (texto que recogía las observaciones y propuestas del supremo órgano consultivo), el Gobierno procedió a la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica de

¹⁶⁶ El texto del art. 38.2 resultante tras la aprobación de la modificación fue el siguiente: “*Las sentencias desestimatorias dictadas en recursos de inconstitucionalidad y en conflictos en defensa de la autonomía local impedirán cualquier planteamiento ulterior de la cuestión por cualquiera de las dos vías, fundado en la misma infracción de idéntico precepto constitucional.*”

modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para la introducción de los conflictos en defensa de la autonomía local el 17 de julio de 1998, junto a la restantes medidas que integraban el paquete del conocido “pacto local”. A la vista de su texto publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales número 133-1, de 31 de agosto de 1998, no cabe más que concluir que siguió fielmente no solo el modelo bifásico ideado por el citado órgano consultivo (del que se ha dado buena cuenta en el apartado anterior) sino también de las correcciones técnico-legislativas e incluso gramaticales que en el punto IV, bajo el epígrafe de “Observaciones a los textos sometidos a consulta”, realizó el Consejo de Estado en dicho dictamen.

En consecuencia no cabe más que remitirse por una parte a lo ya expuesto en el apartado precedente, en el que se procedió al estudio del dictamen del Consejo de Estado 2484/1998, de 18 de junio, y en segundo lugar al análisis que del texto aprobado resultante de la modificación de la LOTC se realizará en el capítulo siguiente, teniendo en cuenta no obstante que durante la tramitación parlamentaria se presentaron diversas enmiendas, algunas de las cuales finalmente prosperaron, alterando puntualmente el texto propuesto por el Gobierno.

Justamente esta última circunstancia mencionada es la que da relevancia en el presente caso a la tramitación parlamentaria, lo que justifica por si solo el detenimiento en su estudio. Mas aun cuando no se hubiera dado la misma, en la presente tramitación (en las propias enmiendas y posteriores debates como podremos ver) se dejó constancia someramente de algunas de las cuestiones controvertidas que han acompañado a este proceso constitucional a lo largo de los años, lo que merece asimismo la debida atención.

Seguiremos a tal fin, en el relato y estudio de los hechos, el esquema en fases consecutivas de la tramitación parlamentaria legislativa, seguida al amparo de lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982 y en el Texto Refundido del Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994.

a) Tramitación del proyecto de modificación de la LOTC ante el Congreso de los Diputados

Recibida la iniciativa legislativa del Gobierno en el Congreso de los Diputados, y tras su calificación como proyecto de Ley Orgánica de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, la Presidencia del mismo por delegación de la Mesa del Congreso acordó con fecha de 31 de julio de 1998 la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el Proyecto de Ley referenciado, realizándose su efectiva inserción, tal y como anteriormente se ha mencionado, en el de 31 de agosto de 1998. Asimismo se procedió a acordar la apertura de un plazo de 15 días hábiles para la presentación de enmiendas (a contar desde el día siguiente de la publicación del mismo) y a solicitar (según el tenor literal publicado) el dictamen de la Comisión Constitucional¹⁶⁷, cumpliendo así con lo establecido en el artículo 109 del mismo cuerpo normativo, el cual establece que”*La Mesa del Congreso ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente*”¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Comisión Constitucional erróneamente mencionada si nos atenemos al tenor del acuerdo publicado, por cuanto el dictamen fue emitido por la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, el 9 de diciembre de 1998.

¹⁶⁸ Cabe recordar que el artículo 131.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que “*Los proyectos y proposiciones de Ley Orgánica se tramitarán por el procedimiento legislativo común, con las especialidades establecidas en la presente Sección.*” Siendo esta, la sección primera del Capítulo III, del Título V de dicho Reglamento, recogiéndose la regulación del procedimiento legislativo común en los Capítulos I y II del mismo Título (arts. 109 a 129).

Esquemáticamente, los trámites que a continuación se siguieron en esta primera fase parlamentaria fueron los siguientes:

- 1) Presentación de enmiendas por Grupos Parlamentarios y Diputados, (enmiendas que fueron publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales número 133-6, de 14 de octubre de 1998).
- 2) Debate de totalidad sobre el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, realizado en sesión plenaria de 26 de noviembre de 1998 (en virtud de la aplicación del art. 112.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, habida cuenta de la presentación por el Grupo Parlamentario Mixto de una enmienda a la totalidad) ¹⁶⁹.
- 3) Informe sobre dicho proyecto emitido por la Ponencia designada a tal efecto (el cual fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, número 133-8, de 9 de diciembre de 1998).
- 4) Ratificación de la Ponencia y emisión de dictamen sobre dicho Proyecto de Ley Orgánica, por la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas en sesión de 9 de diciembre de 1998¹⁷⁰.
- 5) Y por último, debate y votación plenaria, celebrada el 17 de diciembre del mismo año, sobre el dictamen y el conjunto del proyecto.

¹⁶⁹ Artículo 112.1 que establece que *“el debate de totalidad de los proyectos de ley en el Pleno procederá cuando se hubieren presentado, dentro del plazo reglamentario, enmiendas a la totalidad...”*.

¹⁷⁰ En dicha Comisión resultó aprobado el informe de la Ponencia con el siguiente resultado: 22 votos a favor y 17 abstenciones.

Expuesto así el recorrido de esta primera fase parlamentaria, para el mejor estudio de la misma es procedente fijar el foco de atención en las enmiendas presentadas, por cuanto su contenido fue necesariamente atendido en los restantes trámites anteriormente señalados que se siguieron. De las 16 enmiendas presentadas, solo una de ellas (la primera) fue a la totalidad de devolución y las restantes 15 parciales de modificación o adición, afectando a aspectos principales de la regulación tales como la legitimación activa, el objeto del proceso, el contenido de la sentencia.

En atención a lo expuesto, las enmiendas presentadas fueron las siguientes¹⁷¹:

- La enmienda nº 1 (a la totalidad), presentada por el Grupo Parlamentario Mixto a iniciativa del Bloque Nacionalista Galego teniendo como finalidad la devolución del Proyecto al Gobierno, se basó en motivaciones de naturaleza fundamentalmente política como da buena cuenta no solo el texto de la misma sino la intervención del Diputado de dicho Grupo parlamentario, Sr. Rodríguez Sánchez, en el debate de totalidad conjunto sobre los proyectos legislativos del Gobierno incluidos en el “pacto local”, debate celebrado el 26 de noviembre de 1998.

Básicamente y al margen de consideraciones relativas al refuerzo de las facultades de los órganos unipersonales en detrimento de los órganos colegiados y de la previsión de colapso del Tribunal Constitucional por carga de trabajo, su argumentación parte fundamentalmente de dos

¹⁷¹ En este punto de la exposición conviene recordar brevemente para situarnos que tal y como establece el punto 2, del artículo 110 del Reglamento del Congreso de los Diputados, las enmiendas presentadas contra los proyectos de Ley del Gobierno pueden ser a la totalidad o al articulado. Así conforme al punto 3 del mismo artículo “Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto. Sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios.”, y a su punto 4 “Las enmiendas al articulado podrán ser de supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga”.

ideas centrales: por un lado achaca dudas de constitucionalidad del proyecto al entender que se trata de un recurso de inconstitucionalidad encubierto por lo que debería haberse optado por una reforma de la Constitución para incluir como sujetos legitimados para su interposición a los Entes Locales (aun cuando dicho Grupo manifiesta su preferencia por circunscribir la capacidad de defensa de dichos Entes frente a las leyes a través de los medios de impugnación de los actos de ejecución y desarrollo de las mismas); por otro, entiende que dicho proyecto en particular y el conjunto de iniciativas legislativas presentadas tienen como finalidad restar poder y “puentear” a las Comunidades Autónomas facilitando una relación directa entre los municipios, especialmente los de mayor población, constituyendo en definitiva un modelo “recentralizador” que además refuerza y consolida las circunscripciones provinciales (entiéndase las Diputaciones Provinciales).

Estos argumentos no fueron compartidos por los restantes grupos políticos como quedó de manifiesto en las intervenciones de los restantes Grupos Políticos en el debate de totalidad que anteriormente hemos mencionado.

Por lo que respecta al primero de ellos (la duda sobre la constitucionalidad de la reforma) se replicó por el Diputado Sr. López-Medel Bascones en representación del Grupo Popular que el proyecto venía a trasladar el procedimiento ideado por el propio Consejo de Estado en su dictamen, teniendo como finalidad fortalecer la garantía institucional de la autonomía local arbitrando un procedimiento *“por el cual las entidades locales dependan de sí mismas, no de otras instancias, en la defensa de ese principio constitucional”*. A mayor abundamiento, aun desde la crítica coincidente con otros Grupos Parlamentarios con la limitación del objeto del recurso por lo que respecta al Estado a sus leyes básicas (entendiendo por el contrario que deberían ser todas las leyes del Estado), por su parte el Diputado del

Grupo Parlamentario Socialista Sr. Marcet i Morera significó que todos aquellos países de nuestro entorno, como Austria, la República Federal Alemana, Suiza, Italia, *“que tienen una estructura federal tienen también este tipo de recursos para los entes locales ante la jurisdicción constitucional”*.

En relación al segundo de los motivos principales planteados por el Grupo Parlamentario Mixto (es decir, el que a través de dicho proyecto se restaría poder y “puentearía” a las Comunidades Autónomas facilitando una relación directa entre los municipios), entre las distintas razones para su rechazo se expuso por el Diputado Sr. López-Medel Bascones el reconocido por el Tribunal Constitucional carácter bifronte del régimen jurídico de las Entidades Locales que se manifiesta en sus relaciones tanto con el Estado como con las Comunidades Autónomas y por parte de la Diputada Sra. Uría Echevarría en representación del Grupo Nacionalista Vasco, acertadamente resaltó que de lo que se trataba en dicha propuesta de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es de *“unas relaciones que se van a producir a través de un pleito, es decir, relaciones procesales”*.¹⁷²

En resumidas cuentas dicha enmienda fue rechazada en el citado debate de totalidad con el resultado de 310 votos en contra y 2 a favor, y asimismo (aun siendo mantenida por el Grupo Parlamentario Mixto) en el debate Plenario de 17 de diciembre de 1998 por una amplísima mayoría.

¹⁷² Efectivamente, no por evidente es menos necesario diferenciar las relaciones jurídicas del Estado y las Comunidades Autónomas con los Entes Locales (y de estos con aquellas, de cuyo carácter bifronte, en el sentido expresado en el Fundamento Jurídico 4, de la STC 84/1982, de 23 de diciembre, ya se ha dado cuenta) y la materia procesal constitucional, como hizo la Sra. Diputada Uría Echevarría. Sintéticamente podría decirse que mientras las primeras son propiamente régimen local, las segundas forman parte del régimen constitucional.

- La enmienda nº 2 (parcial de adición) del Grupo Parlamentario Vasco tuvo como finalidad la defensa de la autonomía foral¹⁷³. Para la consecución de tal objetivo propuso la adición de dos apartados nuevos (el 3º y el 4º) en la disposición Adicional 4ª del proyecto de Ley Orgánica propuesto por el Gobierno, apartados en virtud de los cuales se excluiría del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa tanto la Normas Forales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (que solamente podrían ser objeto de impugnación a través del recurso y de la cuestión de inconstitucional), como las disposiciones, resoluciones y actos de los órganos ejecutivos de los mismos (que solo podrían ser cuestionados mediante la interposición de conflicto de competencias de los regulados en el Capítulo IV del Título IV de la LOTC; y todo ello por cuanto para los defensores de la presente enmienda por una parte las *“Normas Forales «son disposiciones normativas con fuerza de Ley y no se diferencian en nada de las Leyes del Parlamento Vasco» innovan el ordenamiento jurídico dentro de un marco competencial establecido y su control se fundamenta en el respeto a dicho marco, es decir, se basa en criterios de competencia y no de jerarquía”*¹⁷⁴ y por otra *“las disposiciones, resoluciones y actos de los órganos ejecutivos de los Territorios Históricos, en el ámbito de sus competencias, tienen la misma posición relativa en el ordenamiento jurídico que las disposiciones, resoluciones y actos del Gobierno Vasco o del órgano ejecutivo de cualquier Comunidad Autónoma”*, según consta en el texto de la misma.

¹⁷³ Tal y como manifestó en el debate de totalidad celebrado la Sra. Uría Echevarría, Diputada del Grupo Nacionalista Vasco,

¹⁷⁴ En su intervención en el debate producido con ocasión del dictamen de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas la mencionada Diputada Sra. Uría Echevarría expresó la posición de su Grupo Parlamentario de forma clara y resumida en los siguientes términos: “Si lo que aprueban las juntas generales — repito— es materia reservada a ley, desplaza a leyes y cubre la reserva de ley, creemos que debe tener idéntico carácter en cuanto a sus revisiones, por lo que debe residenciarse tanto en lo activo como en lo pasivo en el Tribunal Constitucional”.

Sin embargo y de conformidad con el informe de la ponencia dicha enmienda fue rechazada en el dictamen de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, de 9 de diciembre de 1998, siendo el resultado de la votación de 4 votos a favor, 32 en contra y 3 abstenciones. Asimismo, ya que se mantuvo la misma por el Grupo Parlamentario Vasco, fue objeto de votación en el Plenario ya mencionado de 17 de diciembre, siendo rechazada ampliamente con un resultado de 24 votos a favor, 281 votos en contra y 13 abstenciones.

En ambos debates tanto el Grupo Parlamentario Popular (apoyándose en la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en el auto 1021/1987, de 22 de septiembre) como el Grupo Parlamentario Socialista (que ya manifestó su oposición a los planteamientos del Partido Nacionalista Vasco con ocasión de la discusión sobre el Proyecto de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, llevada a término en el debate de totalidad de 26 de noviembre de 1998 anteriormente citado. Es más, con ocasión de la tramitación ante el Senado de este Proyecto de Ley Orgánica, el Grupo Parlamentario Socialista de la Cámara Alta, volvió a plantear tal oposición de forma diferente, si cabe más enérgica, mediante la presentación de las enmiendas nº 7 y nº 8, cuyo contenido más adelante se tratará.

No obstante, cabe decir que pasada una década y en una coyuntura política bien distinta, las pretensiones sostenidas en tal sentido por el Partido Nacionalista Vasco finalmente triunfaron mediante la aprobación de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, que añadía una nueva disposición adicional 5ª en virtud de la cual se residenciaba en el Tribunal Constitucional por una parte el conocimiento de los recursos interpuestos con las Normas Fiscales de los órganos forales del País Vasco, dictadas al amparo de

sus competencias exclusivas reconocidas constitucional y estatutariamente, y por otra los denominados conflictos en defensa de la autonomía foral¹⁷⁵.

- A través de las enmiendas nº 3, 6 y 10 (todas ellas parciales de supresión) los Grupos Parlamentarios Catalán, Mixto y Socialista, respectivamente, cuestionaron que el art 75 bis limitase el objeto de impugnación a las normas básicas con rango de ley por lo que respecta a las de origen Estatal, mientras que por el contrario en las autonómicas se extendía a todas las disposiciones con rango de ley y en consecuencia solicitaba la supresión en su redacción del término “básicas”. Razones no faltaban y de hecho en el debate sobre las enmiendas de totalidad los restantes Grupos Parlamentarios, a excepción del Popular, anticiparon su posicionamiento favorable a su supresión. A este respecto se puede traer a colación dos argumentos: en primer lugar, la ley básica no deja de ser una ley ordinaria; y en segundo lugar, no tiene por qué ser exclusivamente una ley de carácter básica la que atribuya competencias a los Entes Locales ni por supuesto, lesione la autonomía local. En cualquier caso, posteriormente se llegó al consenso de todos los Grupos en la ponencia, proponiendo la aceptación de las mismas en su ya conocido informe, quedando incorporada dicha modificación en el texto del proyecto de forma definitiva desde entonces.

- El Grupo Parlamentario Catalán planteó con la enmienda nº 4 la supresión en el proyectado apartado 5 del artículo 75. quinquies de la expresión “*determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida*”, que hace referencia a parte del contenido de la sentencia, ya que el conjunto de competencias a los Entes Locales no se enuncia en la Constitución sino que le corresponde su desarrollo al legislador Estatal y Autonómico, por lo que no se considera adecuado

¹⁷⁵ Vid. DÍEZ PICAZO (2010: 14 pp.); SOLOZÁBAL ECHAVARRIA (2010: pp. 11-28). DUQUE VILLANUEVA (2010: pp. 29-71).

atribuir dicho papel al Tribunal Constitucional; toda vez que, tal y como expuso en su intervención en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, de 9 de diciembre de 1998 el Sr. Diputado Gil i Miro, la delimitación competencial por lo que respecta al Estado y Comunidades Autónomas se contempla directamente en el texto constitucional. En esta misma línea, en la misma intervención adujo una razón más de peso: la propia doctrina, el Tribunal Constitucional contenida en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, sobre la que recalca que “afirma que si la ley básica del Estado invadiera competencias o lo hiciera la ley autonómica, solo al Tribunal Constitucional le correspondería ponderar si aquellas competencias son necesarias, aseguran o perjudican, en su caso, la autonomía local”. En definitiva, bajo la perspectiva y razonamiento de esta enmienda la ampliación de las facultades del Tribunal Constitucional (es decir del contenido del fallo en los conflictos en defensa de la autonomía local) en el sentido expuesto, entraría en contradicción con el reparto de funciones y atribuciones de los poderes del Estado e instituciones contemplada en la Constitución, desvirtuando el mismo sistema de fuentes por cuanto eleva a la condición de legislador positivo al supremo intérprete de la Constitución.

Evidentemente, de prosperar la misma hubiera supuesto desvirtuar la naturaleza de los conflictos en defensa de la autonomía local, tal y como fue proyectado por el Gobierno y depurado técnicamente por el Consejo de Estado, al menos por lo que respecta al primer proceso, ideado como un conflicto de competencias diferenciado no solo de los restantes regulados en la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional sino también de aquellos conflictos que tienen su sede en la jurisdicción contencioso-administrativa por su objeto de impugnación actos y disposiciones administrativas. En otra línea argumental, la eliminación de esa parte del contenido de la sentencia supondría en el modelo de proceso proyectado una desconexión total con las pretensiones de las partes (esto es, en palabras del Consejo de Estado en su dictamen de

fecha 18 de junio de 1998 “las que se suscitan sobre la titularidad (y ejercicio) de competencias o atribuciones y, en este caso, se referirían a la defensa de las competencias de las Entidades Locales en las que se concreta su efectiva autonomía”, incurriendo por tanto las mismas sentencias en incongruencia.

En cualquier caso, como anticipadamente se ha insinuado, la ponencia en su informe propuso la desestimación de la misma y pese a su mantenimiento y los apoyos recibidos del Grupo Parlamentario Vasco, se rechazó asimismo por amplia mayoría en el dictamen la Comisión citada y en la posterior sesión plenaria de 17 de diciembre de 1998.

- El objetivo de la enmienda nº 5 (parcial de adición) presentada por el Grupo Parlamentario Catalán consistía en el reconocimiento de la legitimación activa en los conflictos en defensa de la autonomía local a las comarcas catalanas, mediante la inclusión de una nueva Disposición Adicional Quinta en el texto del proyecto, por cuanto en desarrollo de la previsión del artículo 141.3 de la Constitución Española en virtud de la cual se establece que “*se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia*”, el Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el punto 1 de su artículo 5 disponía que “*la Generalidad de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas; también podrá crear demarcaciones supracomarcas*” y en el punto 3 del mismo artículo que “*una Ley del Parlamento regulará la organización territorial de Cataluña, de acuerdo con el presente Estatuto, garantizando la autonomía de las distintas entidades territoriales*”; reconociéndose estatutariamente por tanto la autonomía de dichos entes creados en el marco de la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña.

Lo cierto es que pese a las apelaciones a la historia y las afirmaciones por parte del Grupo proponente sobre que las Comarcas catalanas

gozan de autonomía constitucional y estatutaria, los únicos entes locales que tienen reconocida su autonomía en la Constitución son los municipios y provincias. Por toda explicación el tenor de los artículos 137, 140 y 141 de nuestra Constitución reiteradamente citados en el presente trabajo es suficiente, aun cuando se puede también citar el F.J 3º de la STC 32/1981, de 28 julio que expresamente recoge que “el texto constitucional contempla también la posibilidad (art. 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada...”, afirmación, por cierto, de la que también se hizo eco e hizo suya la representación de la Generalitat de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad que interpuso contra varios artículos de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales, recurso que resolvió mediante la Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre)¹⁷⁶. Por este motivo fundamental no prosperó desde bien iniciada su tramitación con la toma de conocimiento e informe por la ponencia.

- La enmienda nº 7 (parcial de supresión) presentada por el Grupo Parlamentario Mixto según su propia literalidad pretendía la supresión “del informe preceptivo del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico, previsto en el párrafo 3º artículo 75 ter y de lo previsto en el artículo 75 quáter”.

La cuestión no plantea realmente un debate sobre la constitucionalidad de dicho trámite exigido para poder plantear un conflicto en defensa de

¹⁷⁶ En su intervención de la Sra. Diputada Dña. Carme Laura Gil i Miró manifestó que “la inclusión —a mi parecer, extemporánea— de las diputaciones como actantes en defensa de su autonomía, pese a que ésta no tiene garantía expresa ni redundante constitucional, maximaliza todavía más la omisión de otras agrupaciones de municipios propias existentes...”. Dicha afirmación no se casa bien ni con el tenor del artículo 137 de la Constitución Española (referencia que por sí sola se valdría) ni con el artículo 141.2 del mismo texto cuyo tenor literal dispone que “*El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo*”.

la autonomía local. Se trata más bien de una opción basada en la intención o creencia en el efecto de depuración jurídica y en cierta medida también disuasorio de dichos informes con respecto a las pretensiones, infundadas o no, que plantearen los Entes Locales legitimados en defensa de su autonomía constitucionalmente reconocida. Cuestión bien distinta es si tal trámite ha resultado eficaz en relación a los fines para los que fue concebido en este proceso constitucional a cuyo estudio en el capítulo siguiente de la presente tesis me remito.

En cualquier caso dicha enmienda fue rechazada mayoritariamente en el informe ponencia, en el dictamen de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas sobre el informe de la ponencia y en el Plenario celebrado para la aprobación del dictamen y el conjunto del Proyecto (al tener carácter este de Ley Orgánica).

- Con efectos de tal alcance como si fuera en si misma una enmienda de devolución, el Grupo Parlamentario Mixto mediante la enmienda nº 8 solicitó la supresión del párrafo 6º del artículo 75 quinquie, es decir el que posibilita la autocuestión de constitucionalidad de la Ley por el Pleno del Tribunal Constitucional una vez declarada la lesión de la autonomía local en el primer procedimiento del conflicto. Tratándose este en su concepción de un procedimiento bifásico no se nos oculta la trascendencia de dicha supresión y las contradicciones jurídico-sistemáticas que ofrecería. Por otra parte, parece obvio que la intención de los proponentes es evidenciar, apoyar su argumento (ya expresado en la enmienda número 1 de devolución) de que la reforma propuesta encubre una modificación del recurso de inconstitucionalidad mediante la inconstitucional ampliación de la legitimación activa a favor de los Entes Locales autónomos (legitimación que con carácter de listado cerrado o *numerus clausus* se encuentra regulada en el art. 162.1 a) de nuestra Constitución de 1978, y desarrollado a lo largo del articulado de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal

Constitucional, tal y como ya se ha tenido ocasión de tratar anteriormente). Solo basta plantearse la situación que se daría de no existir la posibilidad de este segundo proceso (cuyo modelo precedente, como sabemos, se encuentra en la autocuestión regulada en el artículo 55.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, relativo al recurso de amparo) en caso de una sentencia estimatoria que declarase lesionada la autonomía local con determinación de la titularidad o atribución de la competencia controvertida en sentido distinto al previsto en la disposición con rango de Ley objeto del proceso (e incluso en el caso de que hubiera prosperado la enmienda número 4 del Grupo Parlamentario Catalán, a cuyo análisis nos remitimos, únicamente con tal declaración de la vulneración y la resolución, en su caso, “*sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local*”). Nos encontraríamos en el caso más extremo ante una situación totalmente indeseable desde parámetros de lógica jurídica: una ley o disposición con rango de ley en vigor y con plenos efectos sobre la que el Tribunal Constitucional ha declarado que lesiona la autonomía local, con previsiones competenciales distintas en la norma y en la sentencia. Toda vez que el apartado 2 del art. 75 bis, dispone que “*la decisión del Tribunal Constitucional vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos*” debería solventarse tal contradicción, lo que pudiera resultar dificultoso si nos planteamos incluso de que hubiere quedado vedada la posibilidad de la interposición del recurso de inconstitucionalidad por los sujetos legitimados para ello, por el transcurso de los plazos establecidos en el artículo 33 de la LOTC, situación ante la que para la depuración del ordenamiento solo cabría esperar a un futuro e hipotético planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad por un juez o tribunal en el libre e independiente ejercicio de su función jurisdiccional, o a la voluntad política del legislador de modificar o derogar la ley o disposición con rango de ley, íntegramente o en la parte afectada (según casos), vulneradora de la autonomía local.

Esta situación nos lleva indudablemente a plantearnos si es estrictamente necesario este segundo proceso. Dicho de otro modo, si de una sentencia que declara la vulneración de dicho principio constitucional en un procedimiento de conflicto en defensa de la autonomía local no debe resultar inevitable la declaración de inconstitucionalidad de la norma con rango de ley que incurra en tal vulneración, toda vez que en la garantía institucional de la autonomía local como destaca JIMÉNEZ CAMPO¹⁷⁷ coexisten dos perspectivas, dimensiones o vertientes, la objetiva y la subjetiva.

En cualquier caso y sin perjuicio de posteriores desarrollos de esta cuestión, la presente enmienda fue rechazada de conformidad con la propuesta realizada por la ponencia de 9 de diciembre de 1998 en todas las fases de su tramitación.

- Mediante la enmienda nº 9 , el Grupo Parlamentario Socialista trae al debate la cuestión de la naturaleza jurídica del nuevo procedimiento que tratamos, solicitando la supresión de la modificación del artículo 38, apartado 2 propuesta por el Gobierno, la cual venía a dar una nueva redacción al mismo (ubicado en el capítulo IV, del Título II, bajo el epígrafe de *“la sentencia en procedimientos de inconstitucionalidad y de sus efectos”*) incluyendo a los conflictos en defensa de la autonomía local, con el siguiente tenor literal: *“las sentencias desestimatorias dictadas en recursos de inconstitucionalidad y en conflictos en defensa de la autonomía local impedirán cualquier planteamiento ulterior de la cuestión por cualquiera de las dos vías, fundado en la misma infracción*

¹⁷⁷ En palabras de dicho autor “la protección por la jurisdicción de esta garantía institucional puede buscarse y obtenerse, según los casos, en favor de cada uno de los dos elementos o dimensiones de tal garantía: «objetivo» (defensa de la configuración autónoma, con carácter general, de las Corporaciones Locales) y «subjetivo» (reacción, por cada una de ellas, frente a las eventuales agresiones que tal autonomía pueda padecer)”. JIMÉNEZ CAMPO (1998: pp. 34).

A este respecto CABELLO FERNÁNDEZ (2003: pp. 122-126) diferencia entre el carácter obligatorio de la autocuestión en el recurso de amparo y el carácter potestativo de la autocuestión en el conflicto en defensa de la autonomía local.

de idéntico precepto constitucional". Para dicho Grupo Parlamentario la referencia del artículo 75.quinque.6 (relativa a la autocuestión de constitucionalidad en este tipo de procedimiento) sería más que suficiente.

Sin embargo, sobre este respecto hay que recordar que el Consejo de Estado en su dictamen de 18 de junio de 1998, aun entendiendo que el procedimiento ideado se trataba de un conflicto de naturaleza competencial con perfiles propios, no encontró tacha de inconstitucionalidad en el mismo, proponiendo solamente la inclusión de las expresiones "*por cualquiera de las dos vías*" y "*fundado en la misma infracción de idéntico precepto constitucional*" como corrección técnico-legislativa.¹⁷⁸

Seguramente por esta circunstancia la ponencia (sin entrar en proponer la estimación o desestimación de la enmienda) encargó al letrado de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas que emitiera informe sobre la ubicación más correcta del precepto¹⁷⁹.

En cualquier caso cabe decir que la enmienda no prosperó por cuanto la citada Comisión rechazó por 22 votos en contra, 14 a favor y 3 abstenciones la misma, no manteniéndose la misma por el Grupo proponente en la sesión Plenaria de 17 de diciembre de 1998.

¹⁷⁸ En propias palabras del Consejo de Estado "*La redacción proyectada para el artículo 38.2 LOTC por el artículo tercero se limita a introducir, junto con el supuesto ya previsto de "las sentencias desestimatorias dictadas en los recursos de inconstitucionalidad", el de las que se dicten "en conflictos en defensa de la autonomía local". Tal cambio parece tener un sentido, en el primer texto, del que carece en el segundo, al menos en los términos en que está formulado. Como, sin embargo, resulta conceptualmente correcto aunque no llegue a tener verdadera utilidad práctica -o la tenga muy limitada (por razones de plazo)- no merece objeción frontal, si bien debería corregirse su formulación diciendo no ya "en la misma vía" -el precepto se refiere a dos previamente- sino "por cualquiera de las dos vías" y fundado en "la misma infracción de idéntico precepto constitucional".*

¹⁷⁹ Informe emitido con nota de urgencia el 1 de diciembre de ese mismo año.

- Con la enmienda nº 11 el mismo Grupo Parlamentario anteriormente mencionado, propuso respecto de los municipios rebajar el número de ellos requeridos para poder impugnar una disposición con rango de ley, en todo caso referidos al ámbito territorial de aplicación de la misma, al objeto de considerarlos legitimados para tal fin. De esta manera si en la redacción originaria del artículo 75.ter. 1 b) del Proyecto se necesitaba un sexto de los existentes en dicho ámbito que representasen al menos un sexto de la población oficial del mismo, en el texto alternativo propuesto solamente se exigía un octavo de ellos con la misma representación poblacional, todo ello con el objetivo de facilitarles desde este punto de vista el acceso al Tribunal Constitucional.

Alejado del legislador cualquier pensamiento tendente al reconocimiento individual y generalizado de tal legitimación, seguramente no tanto por reflexiones en torno a la naturaleza de la autonomía local constitucionalmente garantizada como por prejuicios respecto al colapso futuro que conllevaría tal reconocimiento en el funcionamiento de nuestro Tribunal Constitucional, el establecimiento de un litisconsorcio activo necesario iba de suyo. El debate por tanto quedó en el detalle numérico puramente discrecional¹⁸⁰. Podría decirse que no parece que el legislador previese en toda su magnitud el escollo, la auténtica barrera infranqueable que supondría para los Entes Locales autónomos en el terreno de la práctica tales exigencias para poder plantear un conflicto en defensa de su autonomía, a pesar de estar sobre aviso por parte de la doctrina jurídica.

¹⁸⁰ El Sr. Diputado López-Medel Bascones en la citada Comisión manifestó que “No se trata de que, de forma indiscriminada y abierta, cualquier entidad local constitucionalmente reconocida pueda acceder al Tribunal Constitucional, pueda tener legitimación. Se trata de hacer una ponderación facultando no sólo a los municipios y provincias directamente afectados, sino también a un determinado porcentaje suficientemente representativo. No debe olvidarse —y quiero resaltarlo— que el objeto del procedimiento es la defensa de la autonomía local como principio constitucionalmente garantizado y no los intereses locales considerados de forma aislada”.

En este orden de cosas, la ponencia propuso la aceptación de esta enmienda con el siguiente texto transaccional *“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 un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente”*. A la postre, podemos anticipar que tales fracciones fueron las que finalmente quedaron plasmadas en el texto definitivo.

-La enmienda n° 12, presentada igualmente por el Grupo Parlamentario Socialista, tuvo como finalidad la ampliación del plazo con el que contaban las Corporaciones Locales para solicitar el dictamen del Consejo de Estado como previo paso a la interposición del conflicto, plazo establecido en el apartado 1 del artículo 75 quater, que en su redacción originaria era de dos meses y tras su aceptación desde el informe de la ponencia paso a ser definitivamente de tres meses *“siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local”*.

- Por su parte, la enmienda n° 13 del Grupo Parlamentario Socialista perseguía la introducción de una modificación de carácter eminentemente procesal del apartado 1 del artículo 75 quinquies, adicionando la expresión *“ y no subsanables”* a la redacción del Proyecto del Gobierno, quedando por tanto su redacción tras su aprobación en la presente fase de tramitación parlamentaria de la siguiente manera: *“Planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante auto motivado, la inadmisión del mismo por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada.”*

Más allá de la intención de mejorar el texto desde el punto de vista de la técnica-legislativa (confesado en la justificación de la misma por el Grupo Parlamentario Socialista autor de la misma) y de que la ausencia de dicha expresión con toda probabilidad no hubiera supuesto

consecuencias ni efectos diferentes en cuanto la existencia de tal distinción entre requisitos subsanables y no subsanables, por cuanto el Tribunal constitucional en el ejercicio de sus función jurisdiccional hubiera suplido tal omisión, la cuestión nos remite justamente al análisis de los supuestos que integran tal clasificación. Análisis que se llevará a cabo en el capítulo que prosigue y que obviamente tendrá como pilar fundamental la jurisprudencia constitucional.

- El mismo Grupo Parlamentario anteriormente mencionado instó con la enmienda número 14 a la mejora de la redacción al apartado 4 del artículo 75 quinquies, dado que pudiera dar a entender que la decisión y resolución del Tribunal eran actos jurídicos diferentes o en el mejor de los casos de forma desafortunada se trataba de una reiteración innecesaria y confusa. Así pues, el texto del proyecto presentado por el Gobierno que se expresaba en los siguientes términos: *“El Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones o aclaraciones juzgue necesarias para su decisión y resolución dentro de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que, en su caso, se fijare para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias antes aludidas”*, tras la aceptación y aprobación de la enmienda quedó con el siguiente tenor literal: *“El Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión y resolverá dentro de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que, en su caso, se fijare para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias antes aludidas.”*

- La aprobación de la enmienda nº 15 supuso la introducción en el apartado 2 de la Disposición Adicional Tercera (disposición que regula la legitimación activa de los Cabildos y los Consejos Insulares en este tipo de procedimientos en el ámbito de las Comunidades Autónomas Canaria y Balear, respectivamente), de una acotación en cuanto al objeto de impugnación específicamente referenciado a las leyes y

disposiciones normativas con rango de Ley de dichas Comunidades Autónomas, resultando en definitiva la siguiente redacción: *“Además de los sujetos legitimados de acuerdo con el artículo 75 ter.1 lo estarán también, frente a leyes y disposiciones normativas con rango de Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias, tres Cabildos, y de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, dos Consejos Insulares, aun cuando en ambos casos no se alcance el porcentaje de población exigido en dicho precepto.”*¹⁸¹

Pese a justificarse la misma como una mejora técnica, la realidad es que el precepto resultó controvertido para la doctrina jurídica, como tendremos ocasión de ver más adelante, en la medida que se hizo necesario dilucidar si se trataba de una limitación de la materia impugnada o de una regulación diferenciada de la legitimación, toda vez que de forma aparentemente contradictoria o cuanto menos divergente el apartado primero de la misma Disposición Adicional disponía que *“las referencias a las Provincias contenidas en esta Ley se entenderán realizadas a las Islas en las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y Canarias.”*

- Como se ha destacado anteriormente, una de las preocupaciones que sobrevolaban el debate sobre el presente Proyecto de Ley Orgánica fue los elevados ratios que en materia de legitimación activa se exigía sobre todo a los municipios en la redacción propuesta por el Gobierno del artículo 75.ter, apartado 1, letra b). En concreto, al menos un sexto del número de municipios del ámbito territorial de la disposición con rango de Ley objeto de impugnación, que representaren un sexto de la población oficial del mismo ámbito¹⁸². De ahí que se presentaran

¹⁸¹ En su redacción original se expresaba en los siguientes términos: *“Además de los sujetos legitimados de acuerdo con el artículo 75. ter. 1, lo estarán también, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias tres Cabildos y en el de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares dos Consejos Insulares, aun cuando en ambos casos no se alcance el porcentaje de población exigido en dicho precepto.”*

¹⁸² Quedan por tanto a salvo los supuestos de legitimación individual de Provincias y municipios por ser destinatarios únicos de la norma, de conformidad con lo dispuesto en la letra a), del apartado 1, del mismo artículo 75.ter.

dos enmiendas para su modificación: la primera, la enmienda nº 11, ya tratada y a la que nos remitimos; la segunda, la presente enmienda (la nº 16) , firmada por el Grupo Parlamentario Mixto (Nueva Izquierda-Iniciativa per Catalunya-Els Verds) que pretendía la adición al final de su redacción del siguiente texto “...o las entidades municipalistas que cumplan las mismas condiciones de representatividad.”

Al margen de la cuestionable utilización de la conjunción disyuntiva “...o las entidades...”, en primer lugar conviene discernir cuáles son las entidades de las que se predica el carácter de municipalistas y a las que se les exige que reúnan dichos requisitos. Todo indica que el autor de la enmienda no tenía en mente las Entidades Locales de los artículos 3.2 y 42 a 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (esto es las Comarcas y otras Entidades que agrupen municipios creadas por las Comunidades Autónomas, Áreas Metropolitanas y Mancomunidades de Municipios), sino más bien las asociaciones de ámbito estatal y autonómicas constituidas por las Entidades Locales (con especial participación municipal) al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional 5ª del mismo texto legal, con la finalidad de proteger y promocionar sus intereses respectivos. En definitiva las diferentes Federaciones de Municipios, Provincias y otras entidades locales, de las que la Federación Española de Municipios y Provincias es el ejemplo más notorio.

Sin embargo, una propuesta como esta afrontaba el mismo escollo insalvable que la pretensión de la enmienda nº 6 del Grupo Parlamentario Catalán de incluir entre los sujetos legitimados activamente a las Comarcas. Las asociaciones de Entidades Locales no gozan de autonomía constitucionalmente garantizada, es más, a decir verdad no son propiamente Entidades Locales y no tienen personalidad jurídico-pública. Vista así la cuestión y atendida la necesaria conexión entre la legitimidad para ejercitar acciones y la titularidad de derechos e intereses legítimos cuya defensa se ejercita, no resultaba plausible que

prosperara la enmienda en los términos en los que estaba redactada.¹⁸³ Por eso mismo la ponencia en su informe propuso su desestimación, siendo consecuentemente rechazada en el dictamen de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, de 9 de diciembre de 1998; si bien conviene destacar que por parte del Grupo Parlamentario Popular se propuso in voce una enmienda a la misma en los siguientes términos: *“Las asociaciones de entidades locales podrán asistir a los entes locales legitimados, a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación del presente conflicto”*, no procediéndose a votar la misma ni como transaccional ni

¹⁸³ Es oportuno recordar las palabras de SÁNCHEZ MORÓN (1983: pp. 9-49), recogidas hace ya tres décadas en su excelente trabajo *La legitimación activa en los procesos constitucionales*. Dicho autor sostenía allí que “la legitimación, como es sabido, es ante todo un presupuesto procesal, ya que confiere a un sujeto jurídico la posibilidad de constituirse en parte necesaria, sin la cual el proceso no existe. En la mayoría de los casos esa facultad subjetiva está vinculada al objeto de la pretensión, de forma que sólo está legitimado quien pretende obtener del juzgador el reconocimiento de un derecho subjetivo o de una situación jurídica individualizada o bien un pronunciamiento o actividad judicial que le reporte un beneficio o le evite un perjuicio propio: En general, la institución procesal está teñida de ese subjetivismo que se confunde con la legitimación muchas veces. Sin embargo, en muchos ordenamientos, y desde luego en el nuestro, se reconocen ciertos procesos a través de los cuales el actor puede pretender no la defensa de un derecho o interés legítimo propio, sino pura y simplemente el restablecimiento de la legalidad, a su juicio conculcada”. En este segundo tipo de procesos calificados como objetivos “la legitimación entonces, mero presupuesto procesal, también objetivo y abstracto”, se confiere a cualquier persona, sin cualificación alguna, de forma que materialmente desaparece como requisito (acción popular) o bien se atribuye nominativamente a ciertos sujetos, por considerárseles a priori como cualificados para la tutela de esos intereses generales”. Para dicho autor mientras el recurso de inconstitucionalidad se encuadraría en esta clase de procesos (aun cuando, tal y como también recuerda más cercanamente en el tiempo SERRANO BLANCO (2011: pp. 117-176) el legislador introdujo en la regulación del artículo 32.2 de la LOTC “un elemento subjetivo cuando recurren las Comunidades Autónomas”, cual es la referencia a la afectación de su propio ámbito de autonomía, los conflictos constitucionales de competencia tendría el carácter de subjetivos. Se podría colegir por tanto que el nuevo procedimiento denominado conflictos en defensa de la autonomía local tendría dicho carácter.

En este mismo sentido se posiciona ALFARO GONZÁLEZ (1998: pp. 289-317), en su Tesis Doctoral.

Sin embargo, no faltan autores que defienden, como ya hemos visto, la posibilidad de otorgar legitimación activa a la FEMP y asociaciones locales similares con implantación territorial autonómica e incluso a los vocales locales de la CNAL. Vid. GARCÍA ROCA (1997: pp. 42-43). En cualquier caso, si así hubiera sido con mayor motivo debería haberse reconocido tal legitimación a las Mancomunidades, por ejemplo; Entes Locales sobre los que el propio TC en su Sentencia 103/2013, de 25 de abril, declara en su F.J. 3 que “...en la medida en que no son titulares de otros intereses que los de los municipios encomendantes, participan de la autonomía que constitucionalmente se predica de los entes locales que las forman.”

como enmienda in voce por razones formales, al no haberse producido su aceptación por los autores de la enmienda nº 16 de que tratamos al hallarse ausentes de la citada Comisión. Habría que esperar hasta el Pleno de 17 de diciembre para que se produjera dicha aceptación y votación para su aprobación como nuevo apartado 4 del artículo 75 ter.

b) Tramitación del proyecto de modificación de la LOTC ante el Senado

Efectivamente, tras la aprobación del Proyecto con carácter orgánico por el Congreso por 317 votos a favor y 2 en contra, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 90.1 de la Constitución Española, causa a su vez del artículo 131.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, se produjo el envío del Proyecto al Senado, siendo publicado su texto tanto en la Sección del Senado como en la Sección del Congreso del Boletín de las Cortes Generales (Serie II, número 123 a), de 30 de diciembre de 1998 y Serie A, número 133-11, de 19 de enero de 1999, respectivamente).

Justamente la fecha de la publicación del texto del Proyecto en la Sección del Senado es la misma que la de su recepción en dicha Cámara. De ello nos da cuenta la propia publicación, así como de la petición de informe a la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la apertura del trámite de enmiendas, fijándose como último día del plazo otorgado a tal efecto el 10 de febrero de 1999.

Pues bien, las enmiendas presentadas durante dicho plazo en número de 8, son una buena muestra de lo alejado de la realidad de la definición del Senado como Cámara de representación territorial del artículo 69.1 de la Constitución Española, no solo en cuanto a su actual configuración y el ejercicio subordinado de sus funciones legislativas al Congreso de los Diputados, sino también por otras cuestiones más crematísticas, como por ejemplo es la preponderancia

de los intereses de partido¹⁸⁴. Podría decirse citando a SÁNCHEZ DE DIOS¹⁸⁵ que nuestro sistema parlamentario está configurado como “un bicameralismo asimétrico y débil ya que, en términos generales, la cámara baja es mucho más importante que el Senado”, en el que dicha institución “tiene un déficit de legitimidad porque su modelo de representación no está completamente perfilado todavía...”.

De estas ocho enmiendas, las cuatro primeras son una réplica de sendas enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados en la primera fase de la tramitación parlamentaria del Proyecto objeto de estudio, de las que hemos tenido ocasión de tratar y por tanto sin perjuicio de señalarlas brevemente, me remito al estudio y consideraciones realizadas anteriormente. Así pues, sucintamente son las siguientes:

- Enmienda nº 1, del Grupo Parlamentario de Senadores Mixto, en virtud la cual propone la adición al final de la letra b) del apartado 1 del

¹⁸⁴ En la presente tramitación el Senado no ejercitó su opción de veto, por lo que no entró en juego lo establecido en el artículo 90.2 Constitución Española, en virtud del cual *“El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto, deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.”*

¹⁸⁵ SÁNCHEZ DE DIOS (2005: pp. 232-233).

La preocupación sobre la configuración y papel del Senado podría decirse que es una constante desde los inicios de nuestra historia constitucional. Prueba de ello dan numerosos trabajos histórico-jurídicos. Vid. CILLÁN-APALATEGUI Y GARCÍA DE ITURROSPE (1988: pp. 11-85) y (pp. 56-69); ASTARLOA VILLENA (1998: pp. 169-183) y (2002: pp. 57-68). Por lo que respecta al Senado actual, las reclamaciones constantes de su reforma también han tenido traducción en múltiples estudios jurídicos y propuestas. Excede del objeto de la presente tesis su estudio, no obstante y a modo de ejemplo se pueden citar los siguientes: AJA FERNÁNDEZ; ALBERTÍ ROVIRA; RUIZ RUIZ (2005: 68 pp.), ALONSO DE ANTONIO(2005: pp. 359-407), PUNSET BLANCO (2006: pp. 107 a 142) y VARELA SUANZES-CARPEGNA (2006: pp. 143-168). Tampoco podemos dejar de citar el informe del Consejo de Estado de febrero de 2006, sobre modificaciones de la Constitución Española, emitido a solicitud del Consejo de Ministros, en la que entre otras materias trata profusamente sobre la naturaleza y configuración del Senado, y sobre las posibilidades de reforma de dicha institución orientadas a la efectividad de su carácter de cámara legislativa de representación territorial (2006: pp. 222-351).

artículo 75.ter, del texto “... o las entidades municipalistas que cumplan las mismas condiciones de representatividad”, trasunto de la enmienda nº 16 presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Mixto.

- Enmienda nº 2, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, por la que se solicita la modificación de la Disposición Adicional Cuarta mediante la adición de dos nuevos apartados (el tercero y el cuarto), tendentes a la protección de la denominada autonomía foral, con la misma redacción y contenido de la anteriormente analizada enmienda nº 2 del Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso de los Diputados.

- Enmienda nº 3, en virtud de la cual el Grupo Parlamentario Catalán del Senado, o lo que en esencia es lo mismo, Convergencia i Unió, porfía en añadir una Disposición Adicional 5º al texto del proyecto (tal y como ya hizo con la enmienda nº 5 presentada anteriormente en el Congreso de los Diputados) con la finalidad de reconocer legitimidad activa en este procedimiento a las Comarcas catalanas, de acuerdo con el siguiente tenor propuesto: *“en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Catalunya, además de los sujetos legitimados de acuerdo con el artículo 75 ter.1 de la presente Ley, lo estarán también las comarcas que supongan, al menos, la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la Disposición con rango de Ley y representen, como mínimo, un sexto de la población oficial.”*

- Y finalmente la enmienda nº 4, del mismo Grupo Parlamentario anteriormente citado y que como las anteriores es una réplica de otra enmienda presentada en el Congreso por el mismo partido político. Exactamente me refiero a la enmienda que ostentaba el mismo número, la 4, siendo su contenido el mismo, esto es: proponer la supresión en el apartado 5, del artículo 75.quinquie de la expresión *“determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia*

controvertida”, por cuanto no se consideraba adecuado que se atribuyera tal capacidad al Tribunal Constitucional por cuanto le correspondía al legislador ordinario.

Expuestas las mismas, hay que decir que el resultado de todas ellas fue idéntico, tanto en el dictamen de 8 de marzo de 1999, de la Comisión General de las Comunidades Autónomas como en la sesión plenaria del Senado de 25 de marzo de 1999 fueron rechazadas¹⁸⁶.

Por su parte, las restantes cuatro enmiendas (enmiendas nº 5 a 8) aun cuando podemos anticipar que igualmente no prosperaron, merecen asimismo una breve mención diferenciada. El contenido de dichas enmiendas fue el siguiente:

- La enmienda nº 5, trae causa de la aprobación por el Congreso de los Diputados de la enmienda transaccional nº 11 que se ha tenido ocasión de tratar en un epígrafe anterior. En virtud de la misma el requisito de un sexto de número de municipios del ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley establecido en el artículo 75.ter. 1 b), se rebajó a un séptimo de los mismos, sin caer en la cuenta que el texto preámbulo del proyecto hacía asimismo referencia a aquel primer quórum, quedando patente la incongruencia con el cuerpo articulado del proyecto. A tal fin la presente enmienda nº 5 del Grupo Parlamentario Socialista del Senado pretendía la modificación del preámbulo para adecuarlo a la exigencia numérica de un séptimo de municipios. Si bien dicha en un primer momento dicha enmienda fue rechazada en la Ponencia y en la Comisión General de las Comunidades Autónomas de 8 de marzo de 1999, se llegó en el Pleno

¹⁸⁶ A este respecto cabe decir que la Comisión General de las Comunidades Autónomas designó con fecha de 23 de febrero de 1999 la ponencia del Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la cual en su informe de 8 de marzo de 1999 propuso el rechazo de las enmiendas presentadas y por tanto, el mantenimiento del texto remitido por el Congreso de los Diputados. Dicha propuesta a su vez fue aceptada y dictaminada favorablemente el mismo día 8 de marzo por dicha Comisión.

del Senado de 25 de marzo al acuerdo entre los grupos mayoritarios popular y socialista, de retirarla y tramitarla como corrección de errores, quedando plasmada finalmente en el texto definitivamente aprobado por las Cortes Generales y publicado en el Boletín Oficial del Estado de 22 de abril de 1999.

- Por otra parte, el mismo Grupo Parlamentario anterior a través de la enmienda nº 6 de adición, pretendió la modificación del párrafo primero del artículo 73.1 (referente a los conflictos entre órganos constitucionales del Estado) para adecuarlo a su vez a la nueva estructura del apartado 1 del artículo 59 que el proyecto gubernamental de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional recogía (incorporadas las oportunas correcciones técnicas realizadas por el Consejo de Estado en el párrafo 7º del punto IV de su dictamen de 18 de junio del año anterior), que en pocas palabras al añadir un apartado 2 al artículo 59 para declarar la atribución del conocimiento de los conflictos en defensa de la autonomía local al Tribunal Constitucional, recondujo los tres apartados numéricos del texto primigenio, a un apartado 1 en tres párrafos a, b y c, respectivamente, resultando el siguiente tenor: “El Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongán: a) Al Estado con una o más Comunidades Autónomas, b) A dos o más Comunidades Autónomas entre sí, c) Al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial; o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí. De manera que tal adecuación debía resolverse según los proponentes modificando la referencia al apartado 3 del artículo 59 que hacía el tenor original del artículo 73.1 por el siguiente texto: “En el caso en que algunos de los órganos constitucionales a los que se refiere el artículo 59.1.c de esta Ley, por

acuerdo de sus respectivos Plenos, estime que otro de dichos órganos adopta...”.

Incomprensiblemente (más teniendo en cuenta la solución alcanzada en el supuesto de la enmienda nº 5), la finalidad perseguida por esta enmienda no llegó a ningún puerto pues fue rechazada por una amplia mayoría por el Pleno del Senado y todavía hoy persiste la discordancia en la literalidad del artículo 73.1 expuesta.

- La enmienda nº 7, por su parte, es por así decirlo el negativo de la propuesta formulada por los Grupos Parlamentarios Vascos del Congreso y Senado en sendas enmiendas nº 2 idénticas, de residenciar en el Tribunal el conocimiento de los recursos interpuestos contra Normas Forales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las disposiciones, resoluciones y actos de los órganos ejecutivos de los mismos. Como ya ha tenido ocasión de mencionar, la oposición del Partido Socialista Obrero Español manifestada a través de sus Grupos Parlamentarios de las cámaras legislativas del Estado fue radical y esto se traduce en el contenido de la presente enmienda, que no es otro que anclar en el orden contencioso-administrativo tales objetos y conflictos. Se propuso a tal fin, la adición en el proyecto de un artículo segundo que modificase la Disposición Adicional Primera de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (a la que se le achaca el origen de la controversia al abonar con su tenor literal la interpretación de que “sólo son susceptibles de control por la Jurisdicción Contencioso-administrativa los actos y disposiciones de las Juntas Generales de los Territorios Históricos en materia de personal y gestión patrimonial”, habida cuenta que el tenor literal del apartado 1 de la misma se expresa en los siguientes términos: *“en la Comunidad Autónoma del País Vasco, la referencia del apartado 2 del artículo 1 de esta Ley incluye las Diputaciones Forales y la Administración Institucional de ellas dependiente. Asimismo, la referencia del apartado 3, letra a), del artículo*

1 incluye los actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes de las Juntas Generales de los Territorios Históricos”), modificación que en concreto afectaría al texto de su apartado 1 (puesto que el apartado 2 se mantendría inalterado) al establecer que “en la Comunidad Autónoma del País Vasco la referencia del apartado 2 del artículo 1 de esta Ley incluye las Administraciones de los Territorios Históricos”. Asimismo y en concordancia con lo anterior se propuso la derogación de la Disposición Adicional Decimosexta de la la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su redacción dada por la en aquel momento reciente Ley 4/1999, de 13 de enero y todavía vigente, la cual dispone que “en la Comunidad Autónoma del País Vasco, a efectos de lo dispuesto en el artículo segundo, se entenderá por Administraciones públicas las Diputaciones Forales y las Administraciones institucionales de ellas dependientes, así como las Juntas Generales de los Territorios Históricos en cuanto dicten actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público”.

- En atención al contenido de la anterior enmienda, el mismo Grupo Parlamentario propuso mediante la enmienda nº 8 la adición de una Disposición Final que dispusiere el carácter de Ley ordinaria de dicho artículo segundo por cuanto las normas por él afectado tendrían tal carácter.

En definitiva, de prosperar las dos enmiendas anteriores el proyecto hubiera devenido en una Ley parcialmente orgánica¹⁸⁷, situación que desde un punto de vista teórico nos derivaría en un primer lugar a la toma en consideración y posicionamiento (al menos desde el punto de vista de la técnica legislativa) sobre la controvertida cuestión de la

¹⁸⁷ Al respecto de las denominadas Leyes parcialmente orgánicas Vid. LINDE PANIAGUA 1981: pp. 339-344).

unidad temática del contenido de las Leyes y en segundo lugar al estudio de las relaciones entre leyes orgánicas y ordinarias en nuestro sistema de fuentes. Al respecto de ambas cuestiones, siguiendo a ESCUIN PALOP¹⁸⁸ pueden establecerse las siguientes premisas:

- a) Por lo que respecta a la primera cuestión (es decir a la unidad temática del contenido de las leyes), si bien no es técnicamente recomendable regular en una ley materias diferentes y dispares por cuanto dicha práctica “genera contradicciones que dificultan el conocimiento del Derecho vigente”, de ello no se deriva necesariamente su inconstitucionalidad. Es más suele ser una práctica habitual sobre la que el Tribunal Constitucional no ha encontrado tacha de inconstitucionalidad (por ejemplo en las Sentencias del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio y 194/2000, de 19 de julio, citadas por la misma autora). Por otra parte nos encontraríamos con los tres escollos: “1) La ausencia de un apoyo constitucional que impida la modificación parcial de unas normas por otras, 2) la dificultad de deslindar las materias objeto de regulación, cuando existen puntos de conexión y materias horizontales y 3) la pluralidad de titulares de la potestad legislativa y la distribución entre los mismos de competencias legislativas sobre las mismas materias”, por lo que ante esta situación concluye que “la modificación en una ley de materias reguladas en otras, es una opción que tiene el autor de la norma para innovar una materia y que el TC solo podrá declarar su inconstitucionalidad cuando esa forma de actuar produzca inseguridad jurídica, implique el ejercicio arbitrario del poder legislativo o afecte a otro principio o disposición constitucional”.

¹⁸⁸ ESCUIN PALOP (2008: 317 pp.).

A los efectos del estudio de la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre los límites al derecho de enmienda y la técnica legislativa se pueden traer a colación respectivamente los trabajos de GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ (2012: pp. 58-67) y SORIANO HERNÁNDEZ (2012: pp. 68-78).

b) Ahora bien, en relación con el segundo de los aspectos y más concretamente a la posibilidad de leyes parcialmente orgánicas, “el legislador en alguna Disposición Adicional de la Ley Orgánica excluye o niega el carácter orgánico a aquellos preceptos que contienen la regulación de las cuestiones accesorias y complementarias que exceden la reserva” de forma que así se evitaría la congelación del rango de la norma. Tal afirmación, no obstante, es merecedora de dos matizaciones realizadas por dicha autora: 1) En primer lugar, “el precepto de la Ley que deslinda la parte orgánica de la ordinaria, tiene la consideración de orgánico, siendo preceptivo para el legislador orgánico la determinación de los preceptos que tienen la condición de ordinarios, abriendo por esa vía la posibilidad de su reforma por una ley ordinaria” y 2) en segundo lugar, en estos supuestos “la modificación por una Ley ordinaria de alguno de los preceptos no orgánicos incluidos en una Ley orgánica no solo es consecuencia de la voluntad del legislador orgánico que califica algunos preceptos como ordinarios, sino también del contenido de esos preceptos, ya que la materia sobre la que versan no debe estar incluida en una reserva constitucional de ley orgánica.”

En cualquier caso cabe decir que ambas enmiendas fueron igualmente rechazadas en la mencionada sesión plenaria del Senado, por lo que el proyecto (con el tenor del texto remitido por el Congreso de los Diputados y realizada la corrección de errores del preámbulo del que ya se ha dado cuenta) paso a ser aprobado definitivamente por las Cortes Generales, siendo objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado de 22 de abril de 1999 como Ley Orgánica 7/1999, 21 abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Con el bagaje de lo expuesto hasta ahora, en el capítulo que prosigue se procederá al análisis de los elementos que de forma definitiva configuran este nuevo procedimiento constitucional.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS CRÍTICO DEL NUEVO PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL DENOMINADO “CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL”.

Así pues, a la altura del desarrollo del presente trabajo, procede adentrarse en el estudio pormenorizado de los elementos que configuran el procedimiento conocido como “conflicto en defensa de la autonomía local”.

En su análisis encontraremos un apoyo fundamental, como no podría ser de otra manera, en la doctrina jurídica de nuestro país que desde los inicios del pacto local y sobre todo desde la aprobación de la modificación de la LOTC en el año 1999 se ha ocupado de estas cuestiones, como por otra parte hemos comprobado ya en páginas precedentes¹⁸⁹.

Resultará ineludible asimismo hacer mención a los dictámenes del Consejo de Estado y a las Resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional en este tipo de procesos desde su vigencia que adelantamos ha sido poco productiva, por cuanto hasta el mes de septiembre de 2015 en relación a conflictos admitidos a trámite, solo se han resuelto doce procesos (concretamente 8 en forma de Sentencia y 4 en forma de Auto)¹⁹⁰, en ninguno de los cuales se ha procedido a

¹⁸⁹ Es indudable que desde la aprobación de nuestra actual Constitución se ha consolidado el derecho procesal constitucional como especialidad científico-jurídica con peculiaridades propias, lo que en modo alguno supone negar sus conexiones y concomitancias con otras, como por ejemplo el Derecho Procesal Civil. En este sentido cabe recordar que el propio artículo 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional remite supletoriamente a la LEC y a la LOPJ, “...en materia de comparecencia en juicio, recusación y abstención, publicidad y forma de los actos, comunicaciones y actos de auxilio jurisdiccional, día y horas hábiles, cómputo de plazos, deliberación y votación, caducidad, renuncia y desistimiento, lengua oficial y policía de estrados”. No obstante dicha aplicación supletoria, en ningún caso puede contradecir los “principios inspiradores” de la LOTC, como nos recuerda PÉREZ TREMPs (2010: p. 27-28) haciéndose eco de las Sentencias del Tribunal Constitucional 86/1982 y 230/2006.

¹⁹⁰ A efectos meramente enunciativos son las siguientes: Sentencia 92/2015, de 14 de mayo de 2015, dictada en el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 1501-

2005, interpuesto por el Ayuntamiento de Santander y otros 16 municipios, en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral; Sentencia 132/2014, de 22 de julio de 2014, dictada con ocasión del el conflicto en defensa de la autonomía local, promovido por el Ayuntamiento de Torremontalbo contra la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, que aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela; Sentencia 95/2014, de 12 de junio de 2014, dictada en el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6385-2010, interpuesto por el Ayuntamiento de Covalada, contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del parque natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión; Sentencia 37/2014, de 11 de marzo de 2014, dictada con ocasión del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 8317-2005, interpuesto por el Ayuntamiento de Gomecello, contra la Ley de las Cortes de Castilla y León, 6/2005, de 26 de mayo, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca; Sentencia 142/2013, de 11 de julio de 2013, dictada en el Conflicto en defensa de la autonomía local 1400-2003, promovido por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad; Sentencia 121/2012, de 5 de junio de 2012, dictada en el conflicto promovido por el Ayuntamiento de Gijón y otros diecinueve municipios en relación con diversos preceptos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorro; Sentencia 47/2008, de 11 de marzo de 2008, dictada en el conflicto promovido por el Ayuntamiento de Torrent y otros en relación con el artículo 2 y la disposición transitoria de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta; y por último, Sentencia 240/2006, de 20 de julio, dictada en el conflicto promovido por la ciudad de Ceuta en relación con el artículo 68 de la Ley 55/1999, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones.

Por lo que respecta a los Autos han sido los siguientes: Auto 178/2013, de 10 de septiembre de 2013, por el que se acuerda la extinción de los conflictos en defensa de la autonomía local 7969-2010 y 259-2001 (acumulados), interpuestos en relación con sendos preceptos del Decreto-ley del Consejo de Gobierno de Illes Balears 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general, y de la Ley del Parlamento de Illes Balears 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión; Auto 3/2012, de 13 de enero de 2012, por el que se acuerda la extinción del conflicto en defensa de la autonomía local 3540-2003, planteado por once municipios de la conurbación de Barcelona en relación con el artículo 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas; Auto 326/2007, de 12 de julio de 2007, por el que se acuerda la extinción del conflicto en defensa de la autonomía local 3640-2001, planteado por 16 municipios respecto de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 9/2000, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas; y finalmente, el Auto 513/2004, 14 de diciembre de 2004, en virtud del cual se acuerda la extinción por pérdida de objeto el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 3179-2000, planteado por dieciséis municipios de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears contra el art. 17 de la Ley del Parlamento de les Illes Balears 12/1999, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administración y de función pública y económicas.

¹⁹⁰ Sin contar que mediante Auto 46/2004, de 10 de febrero, desestimó el recurso de súplica planteado contra la inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local nº 4765-2002, acordado por el Auto 419/2003, de 16 de diciembre, del mismo Tribunal).

declarar lesionada la autonomía local y en consecuencia no ha habido lugar a que el propio Tribunal Constitucional se autocuestionara la inconstitucionalidad de las leyes o preceptos de las mismas a las que se imputase tal lesión. Es más, el Tribunal Constitucional ha procedido en la mayoría de los conflictos planteados a inadmitirlos *in limine litis* mediante Auto, exactamente hasta en 10 ocasiones¹⁹¹.

Dicha escasez resulta todavía más llamativa si se compara con el número de Resoluciones que en el mismo período se han dictado en otro tipo de procesos y que han coadyuvado en la defensa y configuración de la autonomía local. Nos referimos en particular al recurso de inconstitucionalidad, algunas de cuyas resoluciones en estas materias ya se ha tenido ocasión de citar. No obstante, a fuerza de ser reiterativos se pueden reseñar por su importancia, las Sentencias 31/2010, de 28 de junio, que resuelve un Recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 134/2011, de 20 de julio, relativa el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre; y por último, 103/2013, de 25 de abril, en virtud de la cual se resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra varios artículos de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada al mismo por el artículo primero de la 57/2003, de 16 de diciembre¹⁹².

¹⁹² Respecto a la última de las Sentencias referidas (ya que las cuestiones más relevantes de las dos primeras sentencias mencionadas en relación a la autonomía local han sido suficientemente tratadas anteriormente) lo más destacable sin duda es la fundamentación que lleva a la declaración de inconstitucional y por tanto la anulación en propias palabras del Tribunal del “... inciso «El Alcalde podrá nombrar como miembros de la Junta de Gobierno local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde», del párrafo segundo, del artículo 126.2 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada al mismo por el artículo primero de la 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local”, posibilidad que se circunscribía a los municipios de gran población. Así, en su FJ 6 el Tribunal Constitucional consolida la doctrina que enraíza la autonomía local en los valores democrático-representativos, como se puede comprobar en la evolución

Es justamente esta circunstancia la que invita a prever que se trate de “un experimento constitucional fallido”, tal y como lo califica FOSSAS ESPADALER¹⁹³. Esto nos debe llevar a proponer o al menos intentar aportar soluciones para la defensa de su autonomía constitucionalmente garantizada coherentes y factibles que hagan del mismo un instrumento funcional en manos de los municipios, provincias e islas.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, pasamos al estudio de los elementos a los que al inicio nos referíamos.

histórica de nuestras instituciones locales desde la aprobación de la Constitución Española de 1812 hasta nuestros días y de la que se ha dado cuenta en la primera parte del presente trabajo. Literalmente el Alto Tribunal concluye que “...el principio representativo constituye el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas, este principio ha sido consagrado para los municipios con una intensidad especial...”, y que se manifiesta en la regulación que del gobierno y administración municipal hace el artículo 140 de nuestra Constitución, al encomendar tales funciones a sus respectivos Ayuntamientos integrados por Alcaldes y Concejales elegidos democráticamente, lo que en opinión del tribunal sentenciador supone que “En definitiva, el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE). Un plus de legitimidad democrática, frente a la profesionalización, que, en todo caso, debe ser respetada por el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía municipal”. Por su parte, en lo concerniente a los efectos de la Sentencia, el propio Tribunal en dicho FJ 6 declara como consolidadas y por tanto no revisables las situaciones nacidas con anterioridad a la publicación de la misma, pudiendo considerarse un acierto desde el punto de vista de la seguridad jurídica si se tiene en cuenta la cantidad de acuerdos de las Juntas de Gobierno de los municipios sometidos a dicho régimen y el número ingente de posibles afectados por los mismos, desde la entrada en vigor y aplicación en cada uno de dichos municipios de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Conviene destacar no obstante, que la Sentencia cuenta con un voto particular firmado por dos Magistrados que discrepa de los razonamientos y de la declaración de inconstitucionalidad del inciso anteriormente citado, al entender que en nuestra Constitución no se encuentra expresada la exigencia de que toda función de gobierno y administración municipal la desarrollen los Alcaldes y Concejales, además de que dicha proposición desafiaría “el sentido común”. En apoyo de esta tesis se aducen otras razones como son: el carácter “no imperativo” que se arbitra como una libre facultad de la Alcaldía; la apelación en la exposición de motivos de la Ley referida a la democracia participativa; y en definitiva, el carácter minoritario de los miembros de la Junta de Gobierno Local no Concejales, el cual no puede ser superior al tercio de la tercera parte del número legal de los miembros del Pleno, lo que es compatible con las “exigencias de control democrático” que remiten a la función fiscalizadora que ejerce el Pleno sobre la actividad de los órganos ejecutivos de la Corporación.

¹⁹³ FOSSAS ESPADALER (2006: 21 p.).

1) EL OBJETO DEL PROCESO

El análisis del objeto de los conflictos en defensa de la autonomía local, entendiendo este como el conjunto de normas susceptibles de impugnación a través del mismo, presenta dificultades de cierta consideración. No solo por el significado del concepto “normas con rango de ley” sino también por su relación con otros elementos del proceso. En este sentido el estudio del objeto del proceso está especialmente relacionado con las pretensiones de las partes y el contenido de la sentencia. Tal es así que de las conclusiones que se extraigan de estas relaciones devendrá la consideración respecto a la naturaleza misma del proceso.

Dicho de otra manera, si se entiende desde el punto de su naturaleza jurídica que se trata de un conflicto competencial como lo definió el Consejo de Estado en su dictamen de 18 de junio de 1998, solo podrán ser objeto del proceso las normas que regulen tales aspectos (o si cabe, otros con los que guardase conexión la materia competencial) y así mismo, solo serán admisibles pretensiones de tal carácter por cuanto la expresión contenida en el apartado 5 del artículo 75 quince “... *determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida...*” decretaría el contenido competencial ineludible de la Sentencia. En consecuencia, tal forma de entender este proceso nos llevaría a excluir del mismo, aspectos de la autonomía local cuando no fueren competenciales y siempre que no guardasen una conexión con las competencias y atribuciones de los Entes Locales. La principal dificultad estribaría sin duda en lo manifestado por el Grupo Parlamentario Catalán en sendas enmiendas nº 4 presentadas respectivamente en el Congreso de los Diputados y en el Senado con ocasión de la tramitación del proyecto de ley del Gobierno, es decir que la Constitución Española de 1978 no establece un elenco de competencias de los entes locales, correspondiéndole dicha labor al

legislador Estatal y Autonómico, según sus respectivos ámbitos competenciales.

En otras palabras, la imagen comúnmente aceptada que pretende preservar la garantía institucional de la autonomía local “...viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace” (F.J. 5 de la STC 103/2013, de 25 de abril), y la consistencia de su defensa dependerá del parámetro o canon de control de la norma enjuiciada¹⁹⁴.

En sentido contrario, si se entendiese que pudieran ser objeto del proceso, en la literalidad del artículo 75 bis de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, todas las normas con rango de ley del Estado y disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local, no circunscribiéndose por tanto solo a aspectos estrictamente competenciales, la expresión del apartado 5, del artículo 75 quinque relativa al contenido de la Sentencia debería entenderse solamente como uno de los posibles de la misma, pudiendo darse o no dependiendo del tenor de la pretensión del legitimado. En este supuesto el problema estribaría en justificar que no estuviéramos ante un recurso de inconstitucionalidad encubierto.

En consecuencia, el estudio del objeto del proceso debe afrontar también estas aporías, aportando respuestas a las cuestiones y dudas planteadas.

Como punto de partida en la tarea debemos recordar que el objeto del proceso sufrió a lo largo de su tramitación legislativa dos depuraciones técnicas importantes:

¹⁹⁴ Vid. VELASCO CABALLERO (2009: pp. 171-174), donde defiende que a partir de la citada STC 2040/2006, de 20 de julio, que resolvió el conflicto en defensa de la autonomía local “el Tribunal Constitucional declara con rotundidad que las normas de la LRBRL no son canon de constitucionalidad de la autonomía local”, si bien “Pueden ser, sin duda canon de constitucionalidad competencial (frente a las leyes autonómicas), pero esto es algo notoriamente distinto”; todo ello en base a lo expresado en el FJ 8 de la citada Sentencia, en la que literalmente dicho Tribunal afirma que “la legislación básica sobre régimen local no se integra en el “bloque de constitucionalidad” ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales”.

- La primera, con la asunción por el Gobierno mediante la aprobación de su proyecto de ley, de las propuestas de mejora técnica realizadas por el Consejo de Estado en su dictamen de 18 de junio de 1998; concretamente, por lo que respecta al asunto de que tratamos, en la sustitución de la expresión “... o las leyes de las Comunidades Autónomas...” contenida en el apartado 1, del artículo 75 bis, del texto del anteproyecto alternativo de 3 de junio de 1998, por “o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas”¹⁹⁵.
- En segundo lugar, la supresión tras la tramitación parlamentaria del proyecto de ley, de la referencia en el mismo apartado citado a “...las normas básicas del Estado con rango de ley...”, sustituyéndose en el texto de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, por la expresión “...las normas del Estado con rango de ley...”.

Así pues, recapitulando, el texto aprobado de dicho apartado 1, del artículo 75 bis, quedó definitivamente redactado en los siguientes términos: *“Podrán dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.”*

Ahora bien, lo que en un principio pudiera valorarse como una mejora significativa en el articulado, pronto reveló para la doctrina jurídica dificultades hermenéuticas, lo que se traduce en la práctica en contradicciones interpretativas difíciles de reconciliar.

¹⁹⁵ Vid. el párrafo 9º del punto IV, del Dictamen del Consejo de Estado citado, en el que dicho órgano manifiesta que “En el artículo 75 bis (nuevo) podría ser restrictiva la referencia a las “leyes de las Comunidades Autónomas”, habida cuenta de que también pueden dictar Decretos Legislativos, por lo que convendría sustituir la expresión por “disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas”.

Así, para el conocimiento del ámbito objetivo del presente procedimiento se nos presenta *prima facie* como tarea, precisar el significado de la adjetivación “rango de ley”, es decir, se hace necesario determinar a qué normas y disposiciones se les otorga tal rango, cuestión de la que seguidamente nos ocupamos.

1.1 DEL SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN “NORMAS Y DISPOSICIONES CON RANGO DE LEY”

La doctrina jurídica se ha ocupado en numerosas ocasiones del asunto, justificándose en la concurrencia de dos circunstancias: por una parte por la falta de concreción en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de las normas a las que se les atribuye tal propiedad, y por otra por la utilización a lo largo del articulado de dichos textos de otras expresiones como la de “fuerza de ley” y “valor de ley”¹⁹⁶.

En consecuencia, la confusión provocada por los hechos descritos ha llevado a la doctrina jurídica a un esfuerzo de delimitación y diferenciación de dichas expresiones o conceptos, labor que bien puede englobarse en otra de mayor amplitud y repercusión, si cabe, como es la reconstrucción teórica del concepto de ley, ni reciente ni exclusiva de nuestro país pero que cobra especial sentido por lo que a nosotros respecta con la implantación tras la aprobación de nuestra Carta Magna de 1978 de un nuevo régimen constitucional¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Esta última expresión referida solo es mencionada en los artículos 10.1 b) y 42 de dicha Ley Orgánica.

¹⁹⁷ Como es de general conocimiento nuestra Constitución plasma el reparto de la facultad de legislar no solo desde un punto de vista estructural u orgánico, por así decirlo, entre el poder legislativo y ejecutivo, sino también desde un punto de vista territorial mediante la posibilidad abierta de constituir Comunidades Autónomas, las cuales han asumido a través de sus Estatutos de Autonomía competencias de diversa naturaleza y se han dotado de una organización institucional propia. Destaca a los efectos de esta cuestión, la generalización de la inclusión de una asamblea legislativa

Ejemplos de la confusa utilización de los términos “rango de ley”, “fuerza de ley” y “valor de ley” lo encontramos en los artículos que tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dedican al recurso y a la cuestión de inconstitucionalidad. Así, a modo de ejemplo, se puede observar que el apartado 1, letra a) del artículo 161 de nuestra Constitución de 1978 determina que el Tribunal Constitucional conoce *“del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley”*, añadiendo que *“la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a esta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada”*; mientras que el anteriormente citado apartado 1, letra b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional atribuye al Pleno del Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos de inconstitucionalidad contra *“las leyes y demás disposiciones con valor de ley”*.

Otro ejemplo más se puede extraer por lo que respecta a la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 163 de la Constitución Española, que encuentra su eco en el apartado 1 del artículo 35 de la LOTC, el cual dispone que *“cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos”*. Dicha mención necesariamente se debe conciliar con los artículos de la misma Ley Orgánica que en relación a los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (es decir, el recurso y la cuestión de

y ejecutivo propio en todas ellas, a imagen de lo previsto en el artículo 152.1 para las Comunidades Autónomas de la vía Estatutaria del artículo 151.

Por otra parte, también la adhesión de España a las Comunidades Europeas el 12 de junio de 1985 y en consecuencia su participación como Estado miembro en su heredera, la Unión Europea, ahonda en la complejidad de nuestro ordenamiento jurídico, entre otras cuestiones en la medida de la existencia de normas procedentes de dicha organización dotadas de efecto directo y primacía sobre las normas estatales internas.

inconstitucionalidad) hacen uso de la locución “fuerza de ley”, tales como el apartado 1, letra a) del artículo 2, el cual establece que “*el Tribunal Constitucional conocerá en los casos y en la forma que esta Ley determina: Del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad contra Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley*”; y el apartado , letras b) y e) del artículo 27 que determina que “*son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: las demás Leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley... y “...las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas...”*”¹⁹⁸.

Esta situación descrita es plenamente trasladable a la regulación que del objeto de los conflictos en defensa de la autonomía local hace la LOTC, pues mientras que en su artículo 75 bis, como ya hemos expuesto, se hace mención a las normas y disposiciones con rango de ley, en los artículos que le siguen se opta por el uso genérico del término “Ley” y con especial relevancia en el apartado 6 del artículo 75 quinque relativo a la autocuestión para la declaración de inconstitucionalidad de la norma objeto del proceso, que remite a las reglas de tramitación que sobre la cuestión de inconstitucionalidad contiene la misma Ley en su artículo 37, así como a los efectos descritos en los artículos 38 a 40 en cuanto a la Sentencia que recayere en él.

Sobre esta cuestión que planteamos una parte importante de nuestra doctrina jurídica ha entendido que las expresiones “rango de ley” y “fuerza de ley” plasmadas en los textos mencionados son equiparables. Recoge recientemente el testigo de esta corriente doctrinal FERNÁNDEZ

¹⁹⁸ Es de general conocimiento que en nuestro texto constitucional se encuentra una mención más a las normas con rango de ley en el apartado 1 del artículo 82, cuyo tenor literal dispone que “*Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior*”.

DE FRUTOS¹⁹⁹ para quien se puede extraer tal conclusión tanto de la lectura del artículo 161.1 a) y el 153 a) (el cual establece que “*el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley*”), en la medida que “si el término norma con rango de ley no pudiese ser asimilado al de norma con fuerza de ley, resultaría bien que las Comunidades Autónomas no aprueban normas con rango de ley, bien que pudiendo aprobarlas no son susceptibles de ser controlables por el Tribunal Constitucional”; como de la comprensión conjunta de los artículos 2.1 a) y 35.2 de la LOTC.

Ahora bien, como pone de manifiesto la misma autora, esta conclusión no resuelve la pregunta de a qué normas se les atribuyen el rango, fuerza y valor de ley, resultando improductiva en tal labor tanto el estudio de la tramitación parlamentaria como las definiciones que tradicionalmente se dan por la doctrina de tales conceptos²⁰⁰. Así, frente a la comprensión del rango de ley como la posición equivalente a la ley que ocupan en el ordenamiento jurídico ciertas normas, estando “subordinadas directa e inmediata, sin intermediación alguna a la Constitución”²⁰¹, la realidad de nuestro sistema de fuentes nos revela la existencia de leyes cuya validez depende de su adecuación además de a la Constitución a otras leyes. Dicho de otra manera, existen en nuestro ordenamiento normas con rango de ley que se interponen entre la Constitución y otras normas con el mismo rango (de ahí su apelativo de “normas interpuestas”), como son los casos de la relación entre ley

¹⁹⁹ FERNÁNDEZ DE FRUTOS (2001: pp 19 a 32).

²⁰⁰ Esta misma idea es destacada por GARCÍA CUADRADO (1- 1999: pp. 39-103), poniendo de manifiesto que el sentido histórico u “originario” de las expresiones fuerza de ley, rango de ley y valor de ley no se corresponde con “el uso que de las mismas hace la Constitución o la LOTC, la propia jurisprudencia constitucional, y por supuesto la doctrina, tiene poco que ver con el significado que en teoría debe corresponderles”. Al respecto de las razones que justifican tal afirmación Vid. pp. 92-93.

²⁰¹ Vid. DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN (1988: p. 71).

básica y ley de desarrollo (sin perjuicio de que, como sabemos, el desarrollo de la legislación básica no requiere necesariamente norma con dicho rango) y la del Decreto-legislativo y su ley de delegación, entre otros. Igual suerte correría tanto la expresión “fuerza de ley”²⁰² dada la multiplicidad de normas legales existentes que deriva a su vez en distintos grados de fuerza como la de “valor de ley”, concepto este último que englobaría a las normas cuyo conocimiento y enjuiciamiento corresponde al Tribunal Constitucional, pues como destaca RUBIO LLORENTE²⁰³, dicha definición no supone un avance en la determinación de a qué normas nos referimos, por su carácter tautológico. De hecho este mismo autor concluye que del análisis del articulado de la Constitución y de la Ley Orgánica del Tribunal

²⁰² Fuerza de ley entendida tanto desde su perspectiva activa, es decir su capacidad de modificar o derogar normas anteriores de igual o inferior rango, como pasiva o lo que es mismo a no ser modificadas o derogadas por normas de rango inferior.

²⁰³ RUBIO LLORENTE (1983: pp. 417-432). Al respecto de lo expuesto expone que “Como las expresiones de «rango» y «valor» se utilizan en la Constitución y en la Ley Orgánica precisamente para definir genéricamente estas disposiciones normativas susceptibles de ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional, nos encontraríamos ante una simple tautología. «Rango» o «valor de ley» sería la característica, común a ciertas disposiciones, de poder ser sometidas a un control, cuyo objeto, a su vez, es definido por referencia al rango o valor de ley”. Si bien seguidamente precisa que “...esta identificación del «rango» o «valor» de ley de una norma con la posibilidad de someter a la misma al control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional no es cierta si no va acompañada, al menos, de dos puntualizaciones, pues no significa, de una parte, que este control no puedan ejercerlo otros Tribunales; ni, de la otra, que sean las normas en las que se da esta tautológica condición las únicas cuya legitimidad constitucional puede ser analizada por el Tribunal Constitucional”. A la vista de lo expuesto, concluye “que lo que caracteriza a las normas con rango o valor de ley es el hecho de ser las únicas que pueden ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional a través del recurso o cuestión de inconstitucional”, lo que en definitiva supone que su definición nos remite a aspectos puramente procesales (Vid. pp 420-421).

A mayor abundamiento sobre la identidad de los términos rango y valor de ley en el uso que de ellos hace nuestro texto constitucional, años después GARCÍA CUADRADO (Op. cit. pp. 80 y 92), se manifestó en el mismo sentido. En sus propias palabras “Ambas expresiones deben entenderse equivalentes en la mente del constituyente, como claramente se aprecia cuando el propio art. 161.1.a. añade: «la declaración de inconstitucionalidad de una *norma jurídica con rango de ley*...». Por tanto la suma de las leyes (todo tipo de leyes) y las disposiciones normativas con rango de ley (decreto-ley y decreto legislativo fundamentalmente) conformarían la categoría «normas con rango de ley». Pero aún es más, realmente para dicho autor del análisis conjunto de los artículos de la Constitución y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en los que constan las expresiones fuerza, rango y valor de ley se puede concluir que las mismas son utilizadas como “expresiones prácticamente sinónimas”

Constitucional los conceptos de rango de ley y valor de ley tienen el mismo significado.

En definitiva, la única vía posible de concreción se encuentra en el propio articulado de la LOTC. Exactamente en el artículo 27.2 que enumera el conjunto de actos y normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional, toda vez que la regulación de los Conflictos en defensa de la autonomía local consagra un proceso que se ha denominado bifásico, en el que su segunda fase, esto es, la autocuestión de inconstitucionalidad por el Pleno de dicho Tribunal, nos remite, como hemos visto, a las reglas de tramitación de las cuestiones de inconstitucionalidad y a las normas generales que regulan los efectos de las Sentencias en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad.

Sin embargo, dicha aplicación debe ser objeto de una doble matización que se deriva del tenor literal del artículo 75 bis. En primer lugar, dichas normas con rango de ley deben ser producidas por el Estado y las Comunidades Autónomas; en segundo lugar, deben lesionar la autonomía local. Como veremos a continuación al tratar cada una de las normas que la doctrina entiende como incluidas en el objeto del presente procedimiento, el esclarecimiento de la primera de las matizaciones no reviste especiales dificultades. Mas la segunda de ellas, (es decir el enjuiciamiento apriorístico relativo a la susceptibilidad de lesionar la autonomía local de determinadas normas), reviste una mayor complejidad, ya que la autonomía local no tiene un contenido predeterminado y concreto, aun cuando la imagen fiel a preservar de las instituciones locales que gozan de la misma, necesariamente tiene que venir relacionada con la participación en los asuntos que afectan al ámbito de sus intereses y que obtiene su reflejo en aspectos tales como potestades, competencias y organización, entre otros.

1.2 ANÁLISIS DE LAS NORMAS OBJETO DEL PROCESO

Partiendo de lo establecido en el apartado 2 del artículo 27 de la LOTC, seguidamente se procede a analizar los distintos tipos de actos y normas jurídicas que en el mismo se mencionan. No obstante, cabe tener en cuenta que es objeto de discusión, si la relación que en él consta se trata de un “numerus clausus” o bien de una lista abierta en la que cupiera la posibilidad de impugnar a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad otras normas y actos no contemplados en él (especialmente en lo concerniente a las reformas constitucionales)²⁰⁴.

a) Actos con fuerza de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas

Al igual que sucede con el término de “rango de ley”, los actos con fuerza de ley por mor de la ausencia de su definición en el ordenamiento jurídico han devenido en conceptos jurídicos indeterminados de difícil aprehensión. Tal es así que la propia labor del Tribunal Constitucional no ha aportado claridad al asunto, tal y como se puede observar en sus Sentencias 139/1988, de 8 de julio, en las que atribuye, de forma cuanto menos cuestionable, el carácter de acto con fuerza de ley al Estatuto del Personal de las Cortes²⁰⁵, y 138/2012,

²⁰⁴ Como resumen de opiniones contrapuestas se puede consultar al respecto a FERNÁNDEZ DE FRUTOS (2001.: p. 31).

²⁰⁵ GARCÍA CUADRADO considera más correcta la decisión del Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de enero de 1987, en el que declaraba el carácter de ley del citado Estatuto. Op. cit. p. 87.

A este respecto, ESCUIN PALOP (2008: pp. 37-38) matiza que “estas normas disponen de un ámbito de regulación reservado, lo que les confiere fuerza de Ley en su vertiente pasiva o, dicho en otros términos, son resistentes a ser derogada por otra ley (formal) posterior, que carezca del necesario amparo en una norma del bloque de constitucionalidad”. Es más, la misma autora señala que la cuestión de su control no es un asunto totalmente despejado por la jurisprudencia, pues con posterioridad el propio TC en el F.J. 2 de su Sentencia 227/2004, les reconoció un rango jurídico inferior a la Ley, “Lo que permite a los Diputados y Grupos parlamentarios recurrir por el procedimiento previsto en el artículo 42 LOTC al Tribunal Constitucional en defensa del núcleo esencial de sus derechos y abre o permite el control de legalidad de estas normas de valor reglamentario ante la jurisdicción contencioso administrativa cuando se lesionen otros derechos o expectativas”.

de 17 de octubre en la que le deniega tal naturaleza al del personal de las Asambleas legislativas autonómicas en las que, puesto que no se mencionan en el texto constitucional, no estuviere contemplado expresamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía por cuanto los mismos forman parte del denominado bloque de constitucionalidad²⁰⁶.

En este orden de cosas GARCÍA CUADRADO²⁰⁷ llega a la conclusión de que “todo acto constitucional es un acto con fuerza de ley y no existen más actos con fuerza de ley que los actos constitucionales”. Define los mismos como aquellos “actos jurídico-públicos singulares y concretos directamente incardinados en la Constitución y de eficacia en cierto modo constitucional o al menos legislativa, bien porque constituyen un complemento imprescindible para la plena efectividad de los preceptos constitucionales, bien porque son necesarios para la validez de normas jurídicas con rango de ley”. Dicho de otra manera sería “toda decisión política, jurídicamente formalizada, que tiene un contenido singular y concreto (por tanto, no es una norma) y que supone la aplicación por parte de un órgano constitucional de una competencia regulada en la propia Constitución (por tanto, no es un acto administrativo)”, siendo competentes para dictarlos fundamentalmente el Parlamento pero también el Rey.

Dicho lo cual, procede rechazar su inclusión como objeto de los conflictos en defensa de la autonomía local sobre la base de que el artículo 75 bis exclusivamente hace referencia a las normas con rango

En cualquier caso por lo que respecta al Estatuto del Personal de las Cortes tanto la propia reserva prevista en la CE como el objeto del mismo impediría su incidencia sobre la autonomía local.

²⁰⁶ La necesidad de previsión Constitucional o Estatutaria, normas de las que derivarían directamente los Estatutos de Personal mencionados pudiera considerarse la mayor aportación de nuestro Alto Tribunal en la materia, si bien resulta a todas luces insuficiente en la labor de definición y clasificación de los mismos.

²⁰⁷ Vid. GARCÍA CUADRADO (1-1999: pp. 50 y 89) y (2-1999:p. 280).

de ley como objeto del citado procedimiento, naturaleza jurídica de la que carecen los actos con fuerza de ley²⁰⁸, a pesar de que las características con las que tradicionalmente se diferenciaban dichas categorías jurídicas hoy en día quedan difuminadas. En este sentido, características tales como la generalidad, obligatoriedad y publicidad que tradicionalmente se atribuían en exclusiva a las normas jurídicas como elementos integrantes del ordenamiento jurídico, se pueden observar en algunos actos jurídicos. Sirva de ejemplo el hecho de que la singularidad que se predicaba de los actos en general y los administrativos en particular, se puede contemplar en normas tales como las leyes singulares o de destinatario único.

b) Los Tratados y Convenios Internacionales

Al igual que en el anterior supuesto, y más allá de toda consideración sobre la posición de los mismos en nuestro sistema de fuentes (cuestión por otra parte ampliamente debatida y en la que se pueden constatar posturas totalmente divergentes), autores como PULIDO QUECEDO y CABELLO FERNÁNDEZ²⁰⁹ no consideran que puedan ser objeto del procedimiento del que tratamos. Sin duda, el argumento que subyace es que no se tratan de normas del Estado ni de las Comunidades Autónomas, sino de acuerdos entre sujetos sometidos al Derecho Internacional.

²⁰⁸ En este sentido se expresa NARANJO DE LA CRUZ (2003: p. 64).

²⁰⁹ PULIDO QUECEDO (1999: p. 46) y CABELLO FERNÁNDEZ (2003: p. 195).

Al hilo de lo expuesto, por su importancia y predicamento conviene resaltar que a idéntica conclusión debe llegarse cuando se hace referencia a determinadas normas integrantes del conocido como Derecho derivado de la Unión Europea, más concreta y específicamente a los reglamentos y algunas directivas, de las que a pesar de ser de aplicación directa y gozar de primacía en nuestro ordenamiento jurídico su enjuiciamiento se residencia exclusivamente en los Tribunales de Justicia de dicha organización internacional, todo ellos sin perjuicio de que en el caso de que un órgano jurisdiccional nacional que conozca de una causa pueda o deba plantear una cuestión prejudicial ante el propio TJUE para emitir su fallo, de conformidad con el artículo 19.3 b) del Tratado de la Unión Europea y el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En este sentido se posicionan entre otros PÉREZ TREMPES (1985: p. 176) y MANGAS MARTÍN (1991: p. 622).

Dicho lo cual, cabe señalar que los procedimientos previstos en nuestra Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para enjuiciar la constitucionalidad de los Tratados Internacionales en vigor en nuestro ordenamiento jurídico son el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad, si bien como es de general conocimiento, la consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad no sería la anulación del Tratado sino que determinaría la obligación del Estado (como sujeto soberano responsable) a denunciar el mismo previa autorización de las Cortes Generales o negociar su modificación para adecuar su contenido al texto constitucional. Todo ello, por supuesto, en el marco de lo establecido por el mismo Tratado y las normas de Derecho Internacional aplicables, ya que como reconoce nuestra Constitución en su artículo 96, las disposiciones de los Tratados que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico (es decir los válidamente celebrados y una vez publicados en España) *“solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional”*²¹⁰ .

Ello no es óbice para recordar la vigencia del control previo de inconstitucionalidad de los Tratados internacionales cuya regulación se encuentra en el artículo 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y a través del cual se da cumplimiento a lo dispuesto en el apartado 2 de su artículo 95 de nuestra Constitución, en virtud del cual *“el Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción”* entre el texto constitucional y el Tratado Internacional en cuestión, con la finalidad de evitarla y los problemas que de ella se derivarían. Contradicción que se resolvería bien mediante la no prestación del consentimiento al Tratado o Convenio Internacional (o cuanto menos a

²¹⁰ En el supuesto de declaración de inconstitucionalidad de un Tratado Internacional, FERNÁNDEZ DE FRUTOS (2001: p. 36) aboga por su inaplicabilidad en el ordenamiento interno.

las partes del mismo que incurrieren en esa circunstancia, si ello fuera posible mediante la oportuna formulación de una reserva), bien mediante la renegociación del texto del Tratado si ello fuera posible o bien mediante la aprobación de la oportuna revisión Constitucional como prevé el apartado 1 del artículo 95 de nuestra Constitución.

Al hilo de lo expuesto, conviene no pasar por alto otro aspecto no siempre suficientemente destacado, como es la diferenciación entre el Tratado o Convenio Internacional en sí mismo considerado y los actos con fuerza de ley o normas en su caso que desde el punto de vista de nuestro ordenamiento jurídico interno le dan cobertura, es decir autorizan su celebración. Dicha situación, como sabemos, se da en los supuestos de Tratados internacionales mediante los cuales se atribuyan a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución para los que se requiere la autorización mediante Ley orgánica (artículo 93 de nuestra Constitución) y en los Tratados y Convenios internacionales relacionados en su artículo 94.1 que requieren simple autorización previa de las Cortes Generales²¹¹. Diferenciación que se resalta en aras de plantear si es posible cuestionar dichas autorizaciones a través de los conflictos en defensa de la autonomía local, resultando de ello un instrumento para la impugnación indirecta de los Tratados o Convenios internacionales de los que son causa.

²¹¹ Los Tratados a los que se refiere el art. 94.1 de la CE son los de carácter político, los de carácter militar, los que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I, los que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, y los que supongan la modificación o derogación de alguna ley o los que su ejecución exijan medidas legislativas. Quedarían por tanto al margen el resto de Tratados y Convenios internacionales para los cuales conforme al artículo 94.2 de nuestra Constitución solo se exige que el Congreso y Senado sean inmediatamente informados de su conclusión, de los que, dicho sea de paso, un sector de la doctrina les atribuye naturaleza reglamentaria. Vid. sobre esta cuestión RUBIO LORENTE (1986: p. 109). En sentido contrario se manifiesta SÁNCHEZ RODRÍGUEZ (1984: p. 156), para quien "...no existe dato alguno que permita suponer que se ha querido dotar de diferente rango jerárquico a los tratados internacionales en nuestro ordenamiento jurídico".

Se puede descartar de forma inmediata dicha posibilidad respecto de aquellos Tratados y Convenios internacionales enunciados en el artículo 94.1 de nuestra Constitución, por cuanto la simple autorización previa de las Cortes Generales no tiene naturaleza de norma con rango de ley²¹².

Mayor dificultad entraña dilucidar si las autorizaciones a las que se refiere el artículo 93 de nuestra Carta Magna, las cuales como sabemos requieren Ley Orgánica, son susceptibles de ser cuestionadas a través de los conflictos en defensa de la autonomía local. Concurren varios argumentos para negar dicha posibilidad:

- 1) En primer lugar, por el propio contenido de la autorización que no es otro, como se ha dicho, que el atribuir a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución y como se ha venido reiterando, en nuestro texto constitucional no existe una relación de competencias de los entes locales autónomos, correspondiéndole su definición al legislador ordinario con pleno respeto a la garantía que en nuestra constitución se establece a favor de la autonomía local. Por tanto si se considerase los conflictos en defensa de la autonomía local como un conflicto de competencias (tal y como el Consejo de Estado entendió), difícilmente podrían ser objeto de dicho proceso Leyes Orgánicas autorizantes de tal clase en la medida en que a su vez, el objeto de ellas no abarcaría competencias locales.

²¹² GARCÍA CUADRADO les atribuye dicha naturaleza. Vid. (2-1999. p. 284). En sentido contrario SANTAOLALLA LÓPEZ (1981: pp. 29-56), aboga por la mayor adecuación de la forma de ley para este tipo de autorizaciones. No obstante se puede constatar que en la práctica estas autorizaciones no revisten dicha forma, lo que no es óbice para recordar que en el pasado sorprendentemente se echara mano del Real Decreto-Ley como técnica de autorización (Vid. El Real Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre, de adhesión de España a diversos acuerdos del Fondo Monetario Internacional). Al respecto podemos remitirnos al análisis crítico realizado por CARMONA CONTRERAS (2000: pp. 59-78).

2) En segundo lugar, aún cuando se entendiera de una forma más amplia la naturaleza de dichos conflictos por entender que pueden ser recurribles normas con rango de ley por motivos no estrictamente competenciales sino por cualquier lesión de la autonomía local, los motivos para el planteamiento de los mismos en que se concretarían las correspondientes pretensiones deberían centrarse en causas formales. Nos referimos especialmente a las relativas a la participación de los entes locales afectados en el procedimiento legislativo que diera lugar a la autorización por Ley Orgánica de la celebración del Tratado o Convenio internacional. Esto es así por cuanto de cuestionarse por causas materiales (en la medida en que existiría identidad con el contenido mismo del Tratado o Convenio) con toda probabilidad nos encontraríamos ante un recurso de inconstitucionalidad encubierto, vulnerando, por tanto, lo dispuesto en los artículos 161 y 162 de nuestra Constitución de 1978.

Ahora bien, en lo relativo a la participación de municipios, provincias e islas en la tramitación parlamentaria de este tipo de autorizaciones, no es aventurado anticipar que pretensiones en el sentido anteriormente expresado difícilmente podrían ya no prosperar sino tan siquiera admitirse a trámite, fundamentalmente por dos razones: en primer lugar por la ausencia de un reconocimiento expreso en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en segundo y más importante, por la intensa presencia de intereses supralocales y la primacía absoluta con la que en el terreno de los acuerdos internacionales se manifiesta el principio de soberanía. Soberanía del Estado que radica en uno de sus elementos, el pueblo español (artículo 1.2), representado en las Cortes Generales (artículo 66.1). De hecho, como veremos más adelante, la falta de la participación de los Entes Locales en la tramitación legislativa

parlamentaria, ha sido contundentemente descartada que suponga una lesión de la autonomía local por el TC en el F.J. de de su Sentencia 57/2015, de 18 de marzo.

c) Los Reglamentos del Congreso, Senado, Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas

Al igual que en los anteriores supuestos, la opinión generalizada se expresa contraria a su inclusión en el conjunto de normas con rango de ley que pudieran ser objeto del proceso que nos ocupa, si bien por una razón distinta: la imposibilidad de afectar la autonomía local dado el contenido de dichos Reglamentos²¹³.

Efectivamente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Española para el caso del Congreso de los Diputados y el Senado, y en los correspondientes artículos de los diferentes Estatutos de Autonomías para las respectivas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas²¹⁴, dichas Cámaras establecen sus propios Reglamentos teniendo como finalidades principales la regulación del Estatuto de sus miembros y las atribuciones, organización y funcionamiento de dichas instituciones, manifestándose a través de ellos tanto la autonomía de las mismas como su carácter político intrínsecamente ligado al derecho fundamental de representación reconocido en el artículo 23 de nuestra Carta Magna.

En vista de lo expuesto, no resulta razonable esperar que la aplicación de este tipo de normas a un supuesto de hecho en concreto afecte a ámbitos en que los que se manifiesta la autonomía local, tales como las

²¹³ Vid. PULIDO QUECEDO (1999: p. 46)

²¹⁴ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (capítulo I, del Título II, artículos 3 a 45) y el Reglamento de sus Cortes cuya última reforma fue aprobada en Pleno el 26 de junio de 1997, si bien se encuentra en tramitación en la actualidad una nueva reforma del mismo.

potestades, competencias o la organización y funcionamiento de municipios, provincias o islas, y por tanto en buena lógica resultarían excluidos del ámbito objetivo de los conflictos en defensa de la autonomía local.

Por otra parte, resultaría poco factible defender la posibilidad de su cuestionamiento a través del producto de la actividad legislativa de los parlamentos en orden a un aspecto o vertiente de la autonomía local defendido en los últimos años por un sector de la doctrina, me refiero concretamente a la participación de los Entes Locales en el proceso legislativo de aquellos asuntos que afecten a su interés. Esta pretensión bien podría encontrar su respaldo en el reconocimiento que la Carta Europea de Autonomía Local hace de ello en el apartado 1 de su artículo 3 (el cual dispone que *“por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”*) y en el apartado 6 del artículo 4, que determina que *“las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente”*, que ha encontrado eco a su vez, como posteriormente veremos, en algunos de los Estatutos denominados de segunda generación²¹⁵. Afirmación esta que se sustenta en que esta participación podría perfectamente tener cabida, aun cuando no hubiera previsión específica al respecto de la participación local en dichos Reglamentos, en la regulación que de la actividad que de las Comisiones parlamentarias hacen los mismos (en la medida que contemplan la facultad de recabar información para el desarrollo de su labor).²¹⁶ Sin embargo, como hemos indicado

²¹⁵ Sobre el particular se puede destacar el trabajo de FONT I LLOVET y VILALTA REIXACH (2009: pp. 192-225).

²¹⁶ Como se recoge en el artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados o en el artículo 56 del Reglamento de las Cortes de Aragón, por citar solo dos ejemplos.

anteriormente y posteriormente desarrollaremos con mayor detalle, el TC en el F.J. 6 de su Sentencia de 57/2015, de 25 de marzo, ha descartado que la ausencia de participación de los Entes Locales autónomas en la tramitación de las leyes que les afecten, suponga una vulneración del principio de autonomía local.

d) Las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas

Las leyes, entendidas estas en un sentido formal clásico (es decir, como la producción normativa que reconocida bajo dicho denominación emana de las Cortes Generales y de las diferentes Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas), constituyen el principal objeto de los conflictos en defensa de la autonomía local hasta la fecha planteados. Tal es así que de los veinticinco conflictos promovidos hasta veinte son contra leyes (diecinueve autonómicas y una estatal).

Desde los inicios de la andadura de los conflictos en defensa de la autonomía local, un sector importante de la doctrina jurídica ha venido distinguiendo en el análisis de las leyes susceptibles de ser objeto de dicho proceso dos bloques o grupos: por una parte, las leyes ordinarias del Estado y las de las Comunidades Autónomas, de las cuales se admite sin ambages su inclusión dentro de las normas con rango de ley que pueden ser objeto del proceso constitucional del que tratamos; y por otra parte, las leyes orgánicas, cuya su admisión no es unánime. Sobre este segundo bloque se argumenta por aquellos que rechazan tal posibilidad que las materias a las que está reservada su regulación conforme al artículo 81 de la Constitución (esto es, *“las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral*

Sobre esta materia no está de más recordar que el Reglamento del Parlamento de Cataluña en apartado 3 de su artículo 106 sí prevé dicha participación al disponer que *“en las proposiciones de ley que afecten directamente a los entes locales, han de ser oídas de forma preceptiva las entidades asociativas de dichos entes por medio de sus representantes”*).

general y las demás previstas en la Constitución”) no están conectadas con la autonomía local y por tanto no podrían afectarla. Sin embargo, esta postura tajante con el paso de los años se ha flexibilizado, admitiendo que algunas leyes orgánicas efectivamente pueden afectar a la autonomía local. Tal y como manifiesta NARANJO DE LA CRUZ²¹⁷ “cabría también el planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local sobre una ley orgánica, en la medida en que contuviera preceptos atinentes a dicho objeto de regulación. Ciertamente, no será esto frecuente, dada la delimitación efectuada por el art. 81.1 CE de las materias reservadas a este tipo de ley, pero en ningún caso imposible, como demuestran sin ir más lejos algunas de las normas que desarrollaron legislativamente el denominado «Pacto Local», del que es fruto la propia reforma de la LOTC”. A modo de ejemplo, resulta evidente que sería imposible que la Ley Orgánica del Poder Judicial, dada la propia materia que regula, lesionara de alguna manera la autonomía local. Por el contrario, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General podría contener preceptos contrarios a la misma, toda vez que la autonomía local está estrechamente vinculada en nuestro sistema constitucional con los principios democráticos-representativos, como nos recuerda por ejemplo la Sentencia del Tribunal Constitucional 81/2012, de 18 de abril, dictada a raíz de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al respecto del apartado 1, letra g) del artículo 110 de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, el cual en su literalidad disponía que “*en ningún caso podrá presentarse una moción de censura si hubiera sido publicada en el Boletín Oficial del Estado o en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña una convocatoria electoral política y hasta que haya tenido lugar las elecciones correspondientes*”. La citada Sentencia declara inconstitucional y nulo dicho precepto, si bien respecto a la materia que nos ocupa procede destacar dos cuestiones de vital importancia:

²¹⁷ NARANJO DE LA CRUZ. (2003: p. 64).

- En primer lugar, tal y como señala en su Fundamento Jurídico 2 las elecciones locales son “régimen electoral general” y por tanto se trata de una materia reservada a Ley Orgánica, por aplicación conjunta de los artículos 81.1, 140 y 23.1 CE, de la que resulta demostrada la afirmación que vincula la autonomía local con los principios democrático-representativos de nuestro sistema político.

- En segundo lugar, que la moción de censura aún siendo materia en gran parte regulada por la LOREG, a la que se remite el artículo 22.3 de la LRBRL “en la medida en que se trata de una competencia que corresponde al Pleno para el control y debate respecto a la gestión del alcalde y, por tanto, de un instrumento de relación entre los órganos del gobierno municipal y de exigencia de responsabilidad política al alcalde, la moción de censura aparece como una pieza clave de la forma de gobierno local, esto es, del régimen institucional local” y “por ello, todos estos aspectos de la regulación de la moción de censura constituyen elementos nucleares de la forma de gobierno local que entran dentro del concepto de bases del régimen local y su establecimiento es competencia del Estado ex art. 149.1.18 CE puesto que el «régimen local» se incardina, como ha afirmado reiteradamente este Tribunal, en el «régimen jurídico de las Administraciones públicas» (por todas, SSTC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4, y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1)”. Si bien, en la medida en que el legislador ha configurado la moción de censura como un instrumento “constructivo”, es decir de prosperar supone la elección de un nuevo Alcalde, concurre en “ciertos elementos de la misma...un carácter electoral y de desarrollo del art. 23 CE, operando respecto a los mismos, por el juego de los arts. 81.1, 140 y 23.2 CE, la reserva de ley orgánica”,

tal y como nos recuerda en su Fundamento Jurídico 3 la Sentencia que comentamos²¹⁸.

En definitiva, la materia regulada en cada ley (sea cual fuere su tipología) será la que determine su susceptibilidad de ser objeto de dicho proceso y su cuestionamiento podrá ser tanto por motivos intrínsecos como extrínsecos, con especial mención entre estos últimos a la vertiente participativa de municipios, provincias e islas en los procedimientos legislativos que afecten a su autonomía constitucionalmente reconocida. Vertiente participativa que como se ha reiterado se encuentra reforzada en el ámbito de determinadas Comunidades Autónomas a través de su plasmación en sus respectivos Estatutos de Autonomía, concretamente en los denominados Estatutos de Autonomía de segunda generación que anteriormente ya han sido

²¹⁸ En conclusión, como expresa el mismo F.J. 3 “La regulación establecida en el art. 197 LOREG, al que remite el art. 22.3 LBRL, es, por tanto, al mismo tiempo, norma de configuración de los elementos esenciales de un instrumento clave de la forma de gobierno local (art. 149.1.18 CE), regulación de un procedimiento extraordinario de elección del alcalde (arts. 81.1, 23 y 140 CE) y norma de desarrollo directo del art. 23.2 CE (regulación de elementos centrales del régimen de acceso, permanencia y cese del alcalde), satisfaciendo la reserva de ley orgánica que rige para estas dos últimas cuestiones ex art. 81.1.”

No cabe pasar por alto, que esta Sentencia contiene un voto particular formulado por el Magistrado Luis Ignacio Ortega Álvarez al que se adhirió el Magistrado Javier Delgado Barrio, en el que se defiende que el título competencial del Estado en la regulación de la moción de censura es el artículo 149.1.1 de nuestra Constitución (el cual atribuye al Estado la competencia exclusiva de “*la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*”) y no el artículo 149.1.18.

También en un línea crítica se posiciona POMED SÁNCHEZ (2013: pp. 212-214) para quien el artículo 149.1.18 “se trata de un título cuyo contenido parece agotarse con la atribución al pleno de la corporación de la competencia para votar la moción de censura al alcalde (artículo 22.3 LBRL), en tanto que la competencia ejercida por el legislador estatal al establecer la regulación de esta figura (artículo 197 LOREG) parece más bien la relativa a las condiciones básicas de igualdad (artículo 149.1.1 CE) en conexión con la reserva de ley orgánica. No sólo porque se corre el riesgo de una inopinada expansión del ámbito reservado al “legislador orgánico”, sino porque el precepto legal autonómico no contradice en modo alguno el artículo 22.3 LBRL, pues no desconoce la competencia del pleno del ayuntamiento para votar la moción de censura al alcalde, y, supuesto que el art. 197 LOREG tenga la sorprendente consideración de precepto orgánico de carácter básico, la sentencia no explica en ningún momento en qué medida el desarrollo legislativo autonómico de la moción de censura municipal contraviene las bases estatales en la materia.”

referidos²¹⁹. Sin embargo, por lo que respecta a las Cortes Generales su efectividad resulta más debilitada, no tan solo por la falta de reconocimiento expreso en nuestra Constitución (que en gran parte podría salvarse con la interpretación del principio de autonomía local a la luz de los anteriormente citados artículos 3.1 y 6.4 de la Carta Europea de Autonomía Local)²²⁰ sino también por la insuficiente regulación que al respecto se hace del régimen del órgano llamado a vehicular la misma, que hoy por hoy no es otro que la Comisión Nacional de Administración Local. Órgano al que por lo que respecta al ámbito legislativo solo le corresponde informar conforme al artículo 118.1 de la LRBRL sobre los Anteproyectos de Ley, obviándose las iniciativas legislativas del Congreso y el Senado, las proposiciones de ley de las Asambleas de las Comunidades Autónomas y aquellas derivadas del ejercicio de la iniciativa popular, mencionadas en el artículo 87 de nuestra Constitución.

²¹⁹ A modo de ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivos, se puede mencionar a este respecto el Consejo de Gobiernos Locales previsto en el artículo 85 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y que encuentra su regulación en la Ley 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales; el órgano mixto mencionado en el artículo 95 de la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que fue desarrollado por la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local; la Comisión Mixta entre La Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias a la que hace mención el artículo 64.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana actualmente vigente, creada por Decreto 81/2008, de 6 de junio, del Consell, del que asimismo se hizo eco la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana en sus artículos 151 y 152; o el Consejo Local de Aragón citado en el artículo 86 de la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón operada en 2007, órgano que contaba ya con un apreciable recorrido, pues fue creado por Decreto 31/1995, de 7 de marzo, si bien posteriormente, tras la aprobación de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón que lo regulaba en sus artículos 167 y 168, fue objeto de un nuevo Decreto regulador para su adaptación al nuevo contexto normativo: el Decreto 137/1999, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón.

²²⁰ Es oportuno recordar como hacen FONT I LLOVET y VILALTA REIXACH (2009: p. 197) que “la Recomendación núm. 171, de 2 de junio de 2005, del Congreso de Poderes Regionales y Locales del Consejo de Europa sobre la aplicación de la CEAL subraya que el principio de participación de los entes locales en los procedimientos normativos que les afecten es un principio fundamental del ordenamiento europeo, cuyo objetivo es contribuir a una mejor gobernanza pública y al desarrollo democrático.”.

En cualquier caso dicha participación de ser trasladable a la tramitación y elaboración de las leyes vendrá determinada por la ponderación de los intereses locales y supralocales en juego, tal y como se deriva de la comprensión que de tal “derecho” hace el TC entre otras en las Sentencias 240/2006, de 20 de julio de 2006; 51/2004, de 13 de abril de 2004; y 159/2001, de 5 de julio de 2001. Aún así, no podemos obviar que el F.J. 6 de 57/2015, de 15 de marzo, ya citado en ocasiones anteriores, ha fijado que “Tratándose de normas con rango de ley, no puede invocarse el principio de autonomía local para condicionar los correspondientes procedimientos legislativos imponiendo en ellos la audiencia de los ayuntamientos que pudieran resultar afectados por los proyectos en tramitación. Dicho principio actúa como canon de constitucionalidad del contenido de las leyes, no del procedimiento de su elaboración, y desde esta perspectiva se enjuiciarán los preceptos de la ley que se impugna en este recurso. Lo expuesto permite rechazar la incardinación que los recurrentes postulan de la reiteración del trámite de audiencia en la autonomía municipal constitucionalmente garantizada pues esta garantía lo es de un instituto de participación de la comunidad local en el juego libre y democrático, no confiriéndoles a los entes locales un poder de veto o predeterminación de la regulación legislativa de las instituciones”.

Para finalizar cabría cuestionarse si es posible plantear un conflicto de autonomía local cuyo objeto fuera una ley preconstitucional. Es evidente que pasados más de treinta años desde la aprobación de nuestra constitución actual, que ha sido a su vez punto de partida de un nuevo ordenamiento jurídico local en constante evolución alejado de las premisas de anterior régimen y del que han participado en su construcción tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, resulta poco factible que una ley o norma con rango de ley anterior a la Constitución Española de 1978 que contrariase la garantía constitucional en ella contemplada, no hubiere sido considerada derogada en virtud de su Disposición Derogatoria Tercera en la práctica

jurídica tanto administrativa como judicial ordinaria, deviniendo ocioso pretender acceder al Tribunal Constitucional para obtener un pronunciamiento de inconstitucionalidad. Por otra parte, los plazos relativos a la solicitud de dictamen del Consejo de Estado y de interposición del conflicto, aún contándose como propone ALONSO MAS²²¹ a partir de la aprobación de la modificación de la LOTC que incorporó el proceso que estudiamos, habrían precluido ya. En cualquier caso desde un punto de vista teórico, existen razones de peso a favor de que durante dicho plazo hubiera sido posible la interposición de conflictos en defensa de la autonomía local contra leyes preconstitucionales. Pueden señalarse los siguientes:

- En primer lugar, cabe tener en cuenta que el fin inmediato de los conflictos en defensa de la autonomía local no es la declaración de inconstitucionalidad de una ley o precepto de ella, sino determinar si lesiona la autonomía local constitucionalmente garantizada
- Por otra parte la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no distingue al regular el ámbito objetivo del proceso entre leyes post y preconstitucionales y por tanto *ubi lex non distinguit, non distinguere debemus*.
- Además no se pueden obviar las concomitancias entre la segunda fase o proceso relativa a la autocuestión de inconstitucionalidad con las normas procedimentales del artículo 37 (referentes a las cuestiones de inconstitucionalidad) y de los artículos 38 y siguientes (“de la sentencia en los procedimientos de inconstitucionalidad y sus efectos”).

²²¹ En opinión de la autora “lo lógico habría sido que en las Disposiciones Transitorias de esta Ley Orgánica, se hubiera previsto un plazo de impugnación de esas leyes y actos con valor de ley anteriores, como de hecho hizo la Disposición Transitoria 2.1 de la LOTC en relación con los recursos de inconstitucionalidad o de amparo o para promover conflictos constitucionales”. ALONSO MAS (2002: pp. 879-880).

- Por último y en definitiva, la aceptación de dicha posibilidad va en la línea del espíritu de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 1999 y del pacto local que la posibilitó, que no es otro que articular medios de defensa a los Entes Locales autónomos ante leyes y normas con rango de ley que lesionen su autonomía, lo que necesariamente se traduce en facilitar su acceso al Tribunal Constitucional a tal fin.

Ahora bien, si el cuestionamiento por razones materiales durante dicho plazo no hubiera sido objetable, no sucedería lo mismo en determinadas motivaciones de naturaleza formal o procedimental, sobre todo si se hubiera fundamentado la pretensión en la falta de participación de los entes locales en la tramitación de dichas normas, “derecho” del todo desconocido en aquellos momentos. Ello no hubiera sido admisible por la aplicación del principio *tempus regis actum*, del que se hizo eco la Sentencia del Tribunal Constitucional 101/1984, de 21 de noviembre, en su Fundamento Jurídico 4º al determinar que “... la Constitución no puede tener efecto retroactivo para exigir un rango determinado a las normas anteriores a ella, no es obstáculo para la constitucionalidad de la norma aplicada en este caso su rango formal”²²². Consideración que resulta válida *mutatis mutandi* en relación a la cuestión de la participación anteriormente reseñada.

En cualquier caso, no por obvio resulta menos oportuno recalcar que los razonamientos y conclusiones expuestas son trasladables a cualquier otro tipo de normas preconstitucionales con rango de ley²²³.

²²² En este mismo sentido se manifiesta el Tribunal Supremo en su Sentencia 1599/1995, de 17 de marzo.

²²³ Cuestión distinta es la relativa al sistema dual de control de las leyes preconstitucionales ante el Tribunal Constitucional y la jurisdicción ordinaria, consagrado por la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, citada ya en numerosas ocasiones, cuyo criterio prontamente fue reiterado en su Sentencia 14/1981, de 29 de abril en su F.J. 3º. en virtud del cual “en relación con las preconstitucionales, los Jueces y Tribunales deben inaplicarlas si entienden que han quedado derogadas por la Constitución, al oponerse a la misma; o pueden, en caso de duda, someter este tema al Tribunal Constitucional por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad”, si

e) Los Estatutos de Autonomía

Más allá de toda consideración sobre la naturaleza jurídica de los mismos (sobre su carácter dual como Ley orgánica del Estado con un proceso de elaboración y tramitación diferenciado, de su caracterización como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma correspondiente e incluso de su integración en el denominado bloque de constitucionalidad), los Estatutos de Autonomía merecen particular atención en cuanto norma con rango de ley susceptible de ser objeto de los conflictos de autonomía local, por cuanto aparecen mencionados en el artículo 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Al respecto de ellos, al igual que sucediere con las leyes orgánicas, la corriente doctrinal mayoritaria negó la posibilidad de enjuiciar tales normas a través del nuevo proceso constitucional del que nos ocupamos, aduciendo como principal motivo la imposibilidad de que dicha norma afectare al núcleo de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Sin embargo, el paso de los años ha venido a desmentir de forma rotunda tal posibilidad y la prueba de esta afirmación se encuentra en la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio por la que se resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que se ha

bien como destaca FERNÁNDEZ DE FRUTOS (Op. cit pp. 102-106), posteriormente el mismo Tribunal sometió a mayores exigencias el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad.

Al respecto de esta cuestión, es oportuno destacar que la Sentencia referenciada cuenta con un voto particular suscrito por el magistrado RUBIO LLORENTE, en el que manifiesta su disconformidad con el concepto de *“inconstitucionalidad sobrevenida”* defendido en el voto mayoritario, concepto que se deriva a su entender de la confusión de las instituciones de la derogación y la inconstitucionalidad. La declaración de inconstitucionalidad de una norma vigente por mor del artículo 163 de nuestra Constitución competiría en exclusiva al Tribunal Constitucional, en un juicio sobre la validez de la norma (F.J 3º). Por el contrario, correspondería a los jueces y Tribunales Ordinarios “La determinación de cuál sea la norma aplicable al caso controvertido, es decir, la norma vigente y, en consecuencia, la apreciación de cuáles son los preceptos que, habiendo existido, han sido expulsados del ordenamiento por haber sido derogados, es facultad propia de los Jueces y Tribunales que integran el poder judicial, sometidos únicamente al imperio de la Ley.” (F.J. 2).

tenido ocasión de citar en diversas ocasiones, habiendo sido analizando en la primera parte de la presente tesis el principal punto de conflicto que respecto a la autonomía local en él se encontraba, es decir la regulación de las veguerías y la estructura provincial en Cataluña.

Ante lo expuesto, no cabe más que colegir que los Estatutos de Autonomía efectivamente pueden afectar a la autonomía local en múltiples aspectos y entre ellos el de las atribuciones y competencias de municipios, provincias e Islas, teniendo en cuenta además que la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía han asumido con carácter “exclusivo” (sin perjuicio de lo equívoco del término) la competencia sobre régimen local en sus respectivos ámbitos autonómicos²²⁴.

²²⁴ A modo de ejemplo, el artículo 60 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía regula las competencias que en materia de régimen local asume la Comunidad Autónoma Andaluza, bien con carácter exclusivo (apartado 1) respetando en todo caso la competencia estatal derivada del artículo 149.1.18.^a de la Constitución y el principio de autonomía local (entre las que se encuentran: “a) *Las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales; b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III; c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos; d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos; e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales; f) La regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.*”), bien con carácter compartido (apartado 2) en lo no recogido en el apartado anterior del mismo artículo. En este mismo orden de cosas su apartado 3 atribuye a la Comunidad Autónoma las competencias sobre Haciendas Locales y tutela financiera de los Entes Locales, en el marco de la regulación general del Estado (que comprende la legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución) y sin perjuicio de la autonomía de aquellos.

Partiendo de este marco, el Título III de dicho Estatuto de Autonomía (artículos 89 a 98), bajo el epígrafe de la Organización Territorial de la Comunidad Autónoma establece los principios básicos y la regulación autonómica de partida del régimen de los Entes Locales de su ámbito territorial (en varios aspectos trasladando de forma fiel a su texto lo dispuesto tanto en la Constitución como en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local), contemplándose un elenco de las materias sobre las que los municipios tienen competencias en el marco de la ley, calificándose como propias (artículo 92.2), asimismo el régimen de transferencia o delegación de competencias autonómicas en los Ayuntamientos (artículo 93) y en otro orden, las atribuciones de las Diputaciones Provinciales (artículo 96.3).

A mayor abundamiento, el tratamiento que los denominados Estatutos de Autonomía de segunda generación hacen de materias como la tutela financiera de los Entes Locales de su ámbito territorial respectivo y las citadas nuevas fórmulas de participación de dichos Entes en los procedimientos de toma de decisiones (con especial consideración a los procedimientos legislativos), persuaden de la inexistencia de razones objetivas alguna para negar su cuestionamiento a través de los conflictos en defensa de la autonomía local por los sujetos legitimados para ello, incluso entendiendo la naturaleza del conflicto como estrictamente competencial.

f) Las disposiciones con rango de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas

Dejando aparte los Estatutos del personal al servicio de las Cortes Generales y de las Cámaras legislativas autonómicas, que han sido suficientemente tratados anteriormente y de los que se ha concluido la imposibilidad de ser objeto del procedimiento del que nos ocupamos dada la materia objeto de su regulación²²⁵, en el presente apartado nos ocuparemos de dos tipos de normas de sobra conocidas y tratadas por la literatura jurídica: el Decreto-Legislativo y el Decreto-Ley. Disposiciones legislativas que gozan de similares rasgos tanto en el ámbito del ordenamiento jurídico del Estado como en el Autonómico, por cuanto las Comunidades Autónomas en su regulación estatutaria han utilizado como modelo el que respecto de dichos instrumentos normativos hace nuestra Constitución. Ello permite, con las oportunas matizaciones que detallaremos, un tratamiento conjunto a efectos de nuestro estudio.

²²⁵ Como destaca PULIDO QUECEDO (Op. cit. pp. 47-48), el Tribunal Supremo en su Sentencia de 12 de junio de 1997, atribuyó el carácter norma con rango de ley al Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas, lo que motivo la inadmisión del recurso contencioso-administrativo planteado. Tal naturaleza, por tanto, podría ser extendida a otros Reglamentos de régimen interior de órganos de control externo de autonómicos.

g) Decretos-Legislativos

Por lo que respecta a los Decretos-Legislativos, que como sabemos son las normas con rango de ley dictadas por los ejecutivos previa delegación de las Cámaras legislativas correspondientes con la finalidad de establecer un texto articulado o refundido, la doctrina de forma unánime admite su inclusión dentro de las normas objeto del conflicto en defensa de la autonomía local, toda vez que por lo que respecta a los autonómicos han venido siendo recogidos en los respectivos Estatutos de Autonomía.

No obstante, merecen nuestra atención un par de cuestiones reiteradamente tratadas por la doctrina en el estudio de otros procesos constitucionales, especialmente los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, por cuanto pudieran presentar matices de importancia en el procedimiento que nos ocupa. Nos estamos refiriendo concretamente al supuesto de *ultra vires* en la aprobación de los Decretos-Legislativos y a la posibilidad de control mediato de la norma habilitante.

En lo relativo a la primera de las cuestiones, referente al contenido que excede de lo autorizado por la norma habilitante, desde que GARCÍA DE ENTERRÍA²²⁶ propugnara su carácter reglamentario (lo que en buena lógica determinaría la competencia de la jurisdicción ordinaria para su conocimiento, si bien como él mismo matizó, tras la entrada en vigor de la Constitución en virtud de su artículo 82.6 cabría también el control por parte del Tribunal Constitucional), la doctrina se ha dividido entre

²²⁶ Se puede observar la evolución de la tesis defendida por el autor, motivada por el nuevo régimen constitucional que supuso la Constitución Española de 1978, en las diferentes ediciones de su obra "Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial", como por ejemplo entre su primera edición GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ CARANDE (1970: 302 pp.) y la tercera edición (1998:374 pp.). En dicho contexto preconstitucional, un año antes de la publicación de la obra citada GARRIDO FALLA defendió también el citado carácter reglamentario de los Decretos-Legislativos "ultra vires" (1969: pp. 110-124).

aquellos que defienden esta postura de una forma más o menos estricta y los que por el contrario defienden la competencia exclusiva del Tribunal Constitucional, en base al juego del artículo 82.6 citado y el artículo 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, entre los que se encuentran, entre otros, JIMÉNEZ CAMPO, DE OTTO Y PARDO y ALVAREZ CONDE²²⁷.

Sin embargo con el paso del tiempo, la evolución jurisprudencial y normativa acontecida, algunos autores han ido abandonando posiciones maximalistas adoptando otros posicionamientos teóricos. Es el caso de GARCÍA FERNÁNDEZ²²⁸, quien defiende que nuestra Constitución “ha dejado abierta esta materia para que la Ley lo regule abiertamente”, lo que realiza en la actualidad la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y más concretamente el apartado 1 del artículo 1 de la LJCA, el cual establece que “*Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con... los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.*” Dicho apartado no debe interpretarse como un precepto que abone las tesis de la competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria, principalmente por tres razones fundamentales: en primer lugar, por la vigencia de los artículos 161.1 a) y 163 de nuestra Constitución en relación al artículo 27.2 y concordantes de la LOTC; en segundo, por el hecho de que en la práctica siempre se podrán dar casos en los que el juicio sobre si se ha producido un exceso regulador no resulte tan claro ni inmediato para el juez o Tribunal ordinario que conozca del asunto; y en tercer lugar, porque en el fondo constituye la plasmación legislativa de las doctrinas consolidadas del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que han otorgado

²²⁷ JIMÉNEZ CAMPO (1981: pp. 77-105); DE OTTO Y PARDO (1987: pp. 182-194); y más recientemente ÁLVAREZ CONDE y TUR AUSINA (2013: pp. 204-208) (aún cuando estos últimos reconocen la amplia jurisprudencia constitucional en contrario, que evidentemente en la época de los trabajos citados de la década de los 80 del siglo pasado no era ni tan numerosa ni esclarecedora).

²²⁸ GARCÍA FERNÁNDEZ (2007: pp. 440-441).

reiteradamente carácter reglamentario a los preceptos que incurren en ultra vires (instaurándose de facto, como hemos dicho, un sistema de control dual de la jurisdicción ordinaria y constitucional, puesto que siempre quedaría abierta para la primera de ellas la vía de la cuestión de inconstitucionalidad) ²²⁹.

No obstante lo expuesto, no se puede negar que un sistema dual como este puede ocasionar conflictos en la práctica ante la disparidad de criterios entre la jurisdicción ordinaria y el tribunal constitucional. Pero al margen de ellos, los conflictos en defensa de la autonomía local generan en su propio seno unas contradicciones de especial consideración. Esta no es otra que no siendo la finalidad de dicho proceso, por su propia naturaleza, la de servir al control de la constitucionalidad de las normas con rango de ley en el sentido que tienen reservado el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad (y desde luego, tampoco el cumplir la función de control de legalidad que se reside en la jurisdicción ordinaria), sin embargo siendo su objeto un Decreto-Legislativo, en determinadas ocasiones deberá el Tribunal Constitucional realizar un juicio en tal sentido. Control de la adecuación entre ley delegante y legislación delegada que de ser oportuno, es deseable que se realice en fase de admisión del conflicto determinado así el rango de la norma (es decir, inadmitiendo el conflicto si se estimara que el Decreto-Legislativo en cuestión incurriera en ultra vires por tener naturaleza reglamentaria o admitiéndolo en caso contrario) o bien, en último término y a la vista de lo limitado de

²²⁹ En este sentido vale por todas la Sentencia 166/2007, de 4 de julio de 2007, cuyo Fundamento Jurídico 2 se expresa contundentemente en los siguientes términos: “Así planteada la cuestión, es oportuno señalar que, como venimos señalando desde antiguo (SSTC 51/1982, de 19 de julio, FJ 1, y 47/1984, de 4 de abril, FJ 3) y hemos reiterado posteriormente (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2.a; 159/2001, de 5 de julio, FJ 5; 205/1993, de 17 de junio, FFJJ 3 a 6; y 51/2004, de 5 de julio, FFJJ 5 a 8), este Tribunal es competente, en virtud de los arts. 163 CE y 27.2 b) LOTC, para ejercer su control de constitucionalidad sobre los Decretos Legislativos, tanto por razones materiales (si el precepto cuestionado es, por razón de su contenido, contrario a la Constitución), como por razones formales (si se ha incurrido en exceso en el ejercicio de la delegación legislativa o ultra vires), y ello sin perjuicio de que este control sea compartido con el que corresponde la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 82.6 CE y art. 1.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa).”

esta fase, al resolver el proceso en uno u otro sentido. En buena lógica, de resolverse en sentido estimatorio un conflicto y en el supuesto de que el Pleno del Tribunal Constitucional decidiera plantearse una autocuestión de inconstitucionalidad, este no podría revisar su propio criterio en cuanto a la consideración del rango de ley del Decreto-legislativo objeto de aquel.

Por su parte, respecto a la segunda cuestión planteada, relativa a si es posible o no el cuestionar en el mismo proceso la ley delegante por lesionar la autonomía local, no parece que existan impedimentos para una respuesta favorable pese a que hubiere sido formalmente derogada por la norma delegada, toda vez que la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, estimó que “...La complejidad, en esta y en otras hipótesis, de nuestro sistema de fuentes conduce a la consecuencia, en el orden procesal constitucional, de que la determinación de la validez o constitucionalidad de una disposición o enunciado legal puede requerir el previo examen, a estos solos efectos, de la propia constitucionalidad de la norma de ley de que trae causa la impugnada. El enjuiciamiento es viable, en estos casos, no porque se pueda ignorar, claro está, el plazo que marca el art. 33 LOTC para impugnar la Ley de delegación, sino porque la impugnación en tiempo del Decreto Legislativo permite denunciar contra el mismo, ante esta jurisdicción, cualesquiera quiebras de la Constitución, y entre ellas, como aquí ocurre, la de la falta o defecto del presupuesto del ejercicio en tiempo de la delegación legislativa (art. 82.3 C.E.)”. Cualesquiera quiebras de la Constitución que sin duda incluye la vulneración de la autonomía local.

h) Decretos-Leyes

Por lo que respecta a los Decretos-Leyes también se acepta por la doctrina jurídica su inclusión en el ámbito objetivo de los conflictos en defensa de la autonomía local.

A este respecto hay que tener en cuenta que el artículo 86.1 prohíbe que este tipo de normas afecten “al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general”. De entre estos ámbitos, por lo que respecta a su potencial afección al régimen local destacan sin duda, el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado y el Derecho electoral general (del que en páginas anteriores ya se han realizado consideraciones a las cuales nos remitimos). Pues bien, referente al primero de ellos, cabe decir que los entes locales autónomos son verdaderas “instituciones básicas del Estado” que reclaman para el desarrollo de su autonomía constitucionalmente garantizada a la ley (función constitucional que desempeña en la actualidad en esencia la Ley de Bases de Régimen Local de 1985), como exige para tal consideración la Sentencia del Tribunal Constitucional 60/1986, de 20 de mayo, en su Fundamento Jurídico 4 y por tanto toda afección por Decreto-Ley, que no incidencia, devendría en inconstitucional y nula; entendiendo que la prohibición alcanzaría a tenor de lo expresado por la misma Sentencia citada a la regulación de “los elementos estructurales, esenciales o generales de la organización y funcionamiento de las instituciones estatales básicas, pero no, en cambio, a cualesquiera otros aspectos accidentales o singulares de las mismas”. Dicho lo cual, de incurrir en tal circunstancia (al margen de considerarse una infracción del artículo 86.1 de la Constitución cuya declaración en términos estrictos correspondería a un recurso o cuestión de inconstitucionalidad) podría derivarse a su vez una lesión de

la autonomía local que permitiese el planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local.

Por otra parte, el hecho de que, como hemos dicho reiteradamente, este proceso no puede encubrir un recurso de inconstitucionalidad (como se ha reiterado en diversas ocasiones) y por tanto la finalidad del mismo no puede consistir en un control de la constitucionalidad de las normas con rango de ley del Estado y Comunidades Autónomas que se extienda más allá de cuestiones recogidas en el apartado cinco del artículo 75 quince²³⁰, facilita la admisión de este tipo de normas en los supuestos de convalidación posterior (puesto que la norma persiste vigente como tal Decreto-Ley)²³¹ o conversión en ley tras la tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia²³². Situación que se extiende y es obvia en los casos de derogación por el Congreso de los Diputados.

Es importante en último término recordar que un sector minoritario académico, entre el que se encuentra BOIX PALOP²³³ cuestionan en todo caso la constitucionalidad de los Decretos-Leyes autonómicos, en primer lugar por la propia falta de previsión constitucional al respecto pero también porque supone una quiebra del modelo de reparto del poder establecido en la Constitución, sustrae la participación de las minorías y es potencialmente peligroso y dañino para los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos.

²³⁰ Es decir, la declaración de la existencia o no de una lesión a la autonomía local, la atribución de la competencia o competencias debatidas y, en su caso, la resolución de las situaciones de hecho o de derecho que de ella se hubieren derivado.

²³¹ Cabe recordar que la convalidación se trata de un acto parlamentario con fuerza de ley y por tanto quedaría fuera del objeto del procedimiento que estudiamos.

²³² En el que es del todo previsible, habida cuenta de los plazos no ya solo que rigen los conflictos en defensa de la autonomía local sino en los que viene resolviendo los mismos el Tribunal Constitucional, que las entidades locales legitimadas lo plantearan contra esta, por cuanto es obvio que estaría abocada a la inadmisión por pérdida del objeto del proceso cualquier planteamiento de un Decreto-Ley en consecuencia derogado.

²³³ BOIX PALOP(2012: pp. 121-148).

De prosperar dicha tesis, el Tribunal Constitucional debería proceder a la inadmisión de los conflictos planteados por considerar tales normas nulas o bien de carácter reglamentario (juicio, por otra parte, que al igual que hemos descrito para el caso de decretos-legislativos que incurren en ultra vires supone en cierta medida el ejercicio de un control de constitucionalidad).

Sin embargo, una parte importante de la doctrina no suele cuestionarse su aceptación, siempre y cuando medie el reconocimiento estatutario que le otorgue cobertura jurídica, lo que actualmente sucede en los denominados Estatutos de segunda generación²³⁴. Postura que vendría avalada por la propia actividad del Tribunal Constitucional, del que no está de más recordar ha admitido hasta la fecha dos conflictos planteados contra sendos Decretos-Leyes autonómicos: el promovido por el Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany (número 7969-2010) contra el artículo 1 del Decreto-ley de Illes Balears 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general, y el artículo 1 de la Ley de Illes Balears 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión²³⁵; y el planteado por las Diputaciones de las Provincias de Almería, Granada, Málaga y Cádiz, contra el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de Medidas Urgentes en Materia Urbanística y para la Protección del Litoral de Andalucía admitido por providencia de 10 de septiembre de 2013 (número 2599-2013).

²³⁴ Como recuerda TUR AUXINA (1999: pp. 289-304) el Gobierno vasco ejerció dicha facultad en 1983 motivado por las inundaciones de 1983. aun no estando contemplada estatutariamente (Decretos 1 a 5 de 12 de septiembre de 1983).

²³⁵ Admitido a trámite por providencia del Pleno del Constitucional de fecha 15 de febrero de 2011 y posteriormente acumulado al promovido por el Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu (número 259-2011, si bien recientemente se han declarado extinguidos por pérdida del objeto de los mismos en virtud de Auto del Pleno del Tribunal de 10 de septiembre de 2013.

Admisiones que no pueden considerarse fruto de decisiones aisladas, sino de un criterio general y manifiesto, más si tenemos en cuenta, a modo de ejemplo, la providencia de 11 de julio de 2013, por la que se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el artículo 1, por el que se da nueva redacción a los artículos 1.3, 25 y 53.1.a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, y la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda (preceptos del Decreto-Ley, por cierto, de los que se suspende su vigencia en virtud del artículo 161.2 de la Constitución). Recurso ya resuelto por STC 93/2015, de 14 de mayo.

1.3. BREVE REFERENCIA A LAS OMISIONES LEGISLATIVAS COMO OBJETO DEL PROCESO

Antes de dar paso al siguiente epígrafe no podemos dejar de hacer una escueta referencia a las omisiones legislativas como posible origen de lesión de la autonomía local (por tanto, inconstitucional) y su inclusión como objeto del proceso.

Al respecto hay que partir de dos ideas básicas. En primer lugar nuestro ordenamiento jurídico por lo que esta cuestión respecta es de carácter normativo, pues a diferencia que en Portugal o Brasil no existe una acción directa de inconstitucionalidad por omisión.²³⁶ En segundo lugar se hace necesario distinguir con entre omisiones absolutas y relativas, distinción de la que es autor WESSEL como nos recuerda FERNÁNDEZ SEGADO²³⁷. Como nos recuerda DÍAZ REVORIO²³⁸ “Las primeras se producen cuando falta toda disposición legislativa que

²³⁶ FERNÁNDEZ SEGADO (2009: pp. 13-69).

²³⁷ FERNÁNDEZ SEGADO (2009: p. 14).

²³⁸ DÍAZ REVORIO (2001: pp. 81-130).

desarrolle o dé cumplimiento al precepto constitucional, creando así una situación contraria a la norma fundamental; las omisiones relativas cuando existe una actuación del legislador —una ley— pero la misma es parcial, incompleta o defectuosa desde el punto de vista constitucional. Las omisiones absolutas se corresponden con los «silencios del legislador» que generan situaciones contrarias a la Constitución; las omisiones relativas son «silencios de la ley» que provocan la misma situación inconstitucional.” En este orden de cosas, ALONSO MAS²³⁹ ha defendido la posibilidad de incluir en el objeto de este proceso las omisiones relativas (como por ejemplo cuando una ley sectorial omitiera la atribución de competencias a los Entes Locales en alguna de las materias relacionadas en el art. 25 de la LRBRL), mientras que ve cubierta la situación que provocaría una omisión absoluta dada la relatividad con la que debe aproximar al principio de reserva de ley en el ámbito local; trasunto de la posibilidad de la existencia de reglamentación local *praeter legem*. Esta postura sin embargo encuentra un obstáculo en la extrema prudencia con la que el TC se ha manejado en estas cuestiones intentando no convertirse en un legislador positivo. Como destaca en el F.J. 3 de su Sentencia 24/1982, de 13 de mayo “...la inconstitucionalidad por omisión sólo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional...”, cuestión que resulta difícil afirmar en el caso de la autonomía local²⁴⁰.

²³⁹ ALONSO MAS (2002: pp. 881 y ss.).

²⁴⁰ Cabe asimismo traer a colación lo expresado por dicho Tribunal en el F.J. 49 de su Sentencia 164/2001, de 11 de julio. En el mismo manifiesta que “...la inconstitucionalidad de una norma por omisión sólo puede entenderse producida cuando es la propia Constitución la que impone al legislador la necesidad de integrar su texto en aspectos no contemplados por la norma cuestionada; esta misma doctrina la hemos expresado, entre otras, en la STC 31/1994, de 28 de noviembre, FJ 4. Pues bien, frente a lo que alegan los Diputados recurrentes la Constitución no impone el deber de regulación en que basan el reproche de inconstitucionalidad por omisión. Este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones que la proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos a favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración (SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 8; 13/1998, de 22 de enero, FJ 9, entre otras) bien a través de técnicas de cooperación, bien mediante técnicas de coordinación (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20.e; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30; 149/1998, de 2 de julio, FJ 3, entre otras). Pero ni del sistema constitucional de distribución de competencias ni de

2. LOS SUJETOS LEGITIMADOS

Como ya se ha tenido ocasión de reseñar, en el análisis de los elementos que configuran los procesos constitucionales se ha de partir de la premisa de que no son trasladables *ex toto* las reglas, principios y categorías del Derecho Procesal sin los oportunos matices que obligatoriamente se derivan del carácter especial de aquellos²⁴¹. Tal es así en el proceso que nos ocupa que en el estudio de las habitualmente denominadas partes, presupuestos tales como la capacidad para ser parte o la capacidad procesal ocupan un plano absolutamente secundario por no decir irrelevante, en la medida en que se presuponen de los entes públicos territoriales que son llamados a participar en él activa y pasivamente (cuestión nada singular si tenemos en cuenta el tratamiento académico de la práctica totalidad de los restantes procesos ante el Tribunal Constitucional).

Desde esta perspectiva el elemento sobre el que se posan todos los focos (al margen de los requisitos de representación y defensa a los que también nos referiremos) es el de la legitimación y más concretamente el de la legitimación activa puesto que la pasiva no es objeto de especiales controversias²⁴². A este respecto podemos decir con toda seguridad que la regulación que hizo el legislador de ella en este procedimiento es uno de los aspectos sobre los que la doctrina jurídica ha incidido más, ya que se erige en una auténtica barrera de acceso al proceso por parte de los municipios, provincias e islas (barrera cuya implantación se justificó con el argumento de evitar el colapso en el funcionamiento del Tribunal Constitucional a la que hubiera dado lugar

nuestra propia doctrina resulta que el Estado deba regular de forma general la concurrencia entre competencias sectoriales y las de ordenación del territorio. No existiendo ese deber constitucional de regulación, debe rechazarse la existencia de una omisión legislativa contraria a la Constitución.”

²⁴¹ Al respecto de las objeciones realizadas por un sector de la doctrina a la utilización de ciertos conceptos o categorías provenientes del Derecho Procesal, tales como partes o litisconsorcio activo necesario Vid. CABELLO FERNÁNDEZ (2003: pp. 157-160).

²⁴² En términos generales se puede definir la legitimación activa como “la capacidad de activar, o poner en marcha, un proceso constitucional concreto”. TORRES MURO (2008: p. 610)

un reconocimiento general de dicha legitimación por la previsible avalancha de conflictos que se presentarían). Prueba de su contribución al fracaso del proceso que estudiamos lo constituye tanto el escaso número de conflictos planteados hasta la fecha como el elevado número de los desestimados *in limine litis* por no cumplir con los requisitos que de su regulación se desprenden²⁴³.

Ahora bien, como podremos ver seguidamente este aspecto en concreto no ha sido el único objeto de crítica, pudiendo decirse sin riesgo a equivocarse que el tenor del articulado que se ocupa de dicho presupuesto procesal es terreno abonado a la misma.

De acuerdo con lo expuesto, procedemos seguidamente a su estudio.

2.1 LA LEGITIMACIÓN ACTIVA²⁴⁴

El legislador, a la hora de determinar los sujetos a los que se les reconoce la capacidad para plantear un conflicto en defensa de la autonomía local, ha distinguido un supuesto general (el dedicado a

²⁴³ Hasta la fecha en nueve ocasiones el Tribunal Constitucional ha inadmitido sendos conflictos en defensa de la autonomía local planteados ante él por falta de legitimación. Por el contrario el número de conflictos admitidos es el de quince, cifra que no alcanza a doblar la anterior. En conclusión, en el 37,5 % de los conflictos planteados las entidades locales interesadas en su presentación no alcanzaban los requisitos de legitimación exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Tal cifra, que pudiera parecer en un primer momento no excesivamente alta, sin embargo es ciertamente considerable si se tiene en cuenta el escaso número de conflictos planteados en comparación no sólo con el resto de procesos constitucionales tramitados sino también con la ingente producción normativa que ha afectado al régimen de los Entes Locales (lo que nos hace idea del efecto disuasorio que la regulación de los requisitos para plantear tal proceso tiene).

²⁴⁴ El Tribunal Constitucional ha destacado su vertiente de *legitimatío ad causam* en sus Sentencias 121/2012, de 5 de junio y 240/2006, de 20 de julio). Como destaca MORELL OCAÑA (1997: p. 61) “En los procesos constitucionales la legitimación es característicamente restrictiva, salvo en el recurso de amparo. La legitimación es una *legitimatío ad causam*: se otorga a determinados colectivos, que son quienes pueden ejercitar la acción, porque no estamos ante un supuesto de legitimación, en sentido técnico, sino ante un derecho reaccional que el constituyente otorga a esos colectivos”. En el presente supuesto no es el constituyente sino el legislador quien otorga dicho derecho.

Por otra parte esta legitimación asimismo nos remite a la exigencia de que la autonomía local de los recurrentes se vea afectada por la norma con rango de ley objeto del proceso, cuestión que al ser de fondo debe ser resuelta a la terminación del proceso (normalmente mediante Sentencia) y por tanto no puede ser despachada *ad limine*.

municipios y provincias en el apartado 1 de su artículo 75 ter) y dos especiales en atención a sus regímenes particulares (el de las islas en las Comunidades Autónomas Baleares y Canarias en su disposición adicional 3ª y el de los territorios históricos del País Vasco en su disposición adicional 4ª).

A fin de una mejor comprensión seguiremos esa misma estructura en el análisis:

a) La legitimación activa general de municipios y provincias

Como hemos dicho, encuentra su regulación en el apartado 1 del artículo 75 ter de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, el cual dispone que están legitimados para interponer este tipo de conflictos:

“a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.

b) 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 un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.

c) 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 la mitad de la población oficial.”

Como se puede observar, el legislador en dicho apartado hace uso de dos criterios diferenciados y alternativos: el ser destinatario único de la ley y la consecución de unos porcentajes numéricos y poblacionales, lo que posibilita su análisis conforme a dicha agrupación:

a.1) La legitimación activa derivada de ser el destinatario único de la ley

Pese a la apariencia de claridad del texto legal citado, es oportuno realizar varias matizaciones de diverso calado:

- En primer lugar, tal y como se concluyó en páginas anteriores del presente trabajo, el término “ley” (utilizado de forma poco rigurosa por el legislador) debe entenderse en un sentido amplio, es decir equivalente a normas con rango de ley, en concordancia con el tenor del artículo que regula el objeto del proceso. Sería sumamente incongruente otorgarle a dicho término un significado estrictamente formalista, referido exclusivamente a las normas parlamentarias a las que se le otorga dicho nombre en atención al procedimiento de su elaboración, tramitación y aprobación²⁴⁵.
- Por otra parte, la letra a) del apartado primero del artículo que tratamos significa exclusivamente a municipios y provincias, si bien la ausencia de toda mención a las islas queda cubierta con lo establecido en el apartado primero de la disposición adicional 3 de la misma Ley, el cual dispone que *“Las referencias a las provincias contenidas en esta Ley se entenderán realizadas a las islas en las Comunidades Autónomas de las Illes Balears y Canarias”*²⁴⁶.

No obstante lo anterior y sin perjuicio de tratarse con detenimiento más adelante, cabe llamar en este momento la atención sobre el olvido al que han sido sometidas por el legislador las

²⁴⁵ PÉREZ TREMPS (1998: p. 75), recién aprobado por el Consejo de Ministros el 17 de julio de 1998 el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, llamó la atención sobre esta cuestión que calificó de “pequeña imprecisión técnica”.

²⁴⁶ El mismo olvido se repite en el apartado 2 del artículo 59 del mismo texto legal, cuyo tenor literal dispone que *“El Tribunal Constitucional entenderá también de los conflictos en defensa de la autonomía local que planteen los municipios y provincias frente al Estado o a una Comunidad Autónoma.”* Con todo la referencia a la isla por sustitución de la provincia que establece el apartado 1 de la disposición adicional 3 debe entenderse circunscrito a los artículos relativos a los conflictos en defensa de la autonomía local, puesto que en el único artículo al margen de este proceso en el que se mencionan las provincias (el artículo 19 relativo a las causas de incompatibilidad con el cargo de Magistrado del Tribunal Constitucional) tal remisión es innecesaria pues en sus justos términos se establece la misma con respecto a *“...cualquier cargo político o administrativo del Estado, las Comunidades autónomas, las provincias u otras Entidades locales”*; otras Entidades Locales en las que se incluiría por supuesto las islas, en virtud de los artículos 141.4 de la Constitución Española y 3.1 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Mancomunidades Provinciales Interinsulares al respecto de la cuestión de que tratamos.

- Lo anteriormente expuesto no agota los problemas que se plantean desde una perspectiva subjetiva, cuestiones que se extienden más allá del presente supuesto pero que conviene anticipar.

Así, cabe destacar que la existencia de Comunidades Autónomas uniprovinciales ha supuesto como consecuencia de los pactos autonómicos de 1981 y lo dispuesto en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, en su artículo 9²⁴⁷, la desaparición de las Diputaciones Provinciales en sus respectivos territorios, debido fundamentalmente a la integración de estas en las instituciones autonómicas con la consecuente transferencia de sus competencias, medios y recursos a aquellas. No hay que olvidar que dos años después la Ley 7/1985, de 2 de abril, de las Bases del Régimen Local en su artículo 40 reiteraba en línea con lo expresado que *“Las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la foral de Navarra asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones provinciales. Se exceptúa la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en los términos de su Estatuto propio.”*

²⁴⁷ La mencionada Ley trae causa como se sabe de la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, dictada como consecuencia de varios recursos previos de inconstitucionalidad interpuestos contra el texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (comúnmente conocida como LOAPA), proyecto al que laminó.

En este orden de cosas, el tenor literal del artículo 9 de la Ley del Proceso Autonómico es suficientemente demostrativo de lo que aquí se afirma. Así, dispone literalmente en su primer apartado que *“En las Comunidades Autónomas uniprovinciales que se constituyan, la Diputación Provincial quedará integrada en ellas, con los siguientes efectos: a) Una vez constituidos los órganos de representación y gobierno de la Comunidad Autónoma o en el momento que establezcan los respectivos Estatutos, quedarán disueltos de pleno derecho los órganos políticos de la Diputación. b) La Administración provincial quedará totalmente integrada en la Administración autonómica. c) La Comunidad Autónoma, además de las competencias que le correspondan según su Estatuto, asumirá la plenitud de las competencias y de los recursos que en el régimen común corresponda a la Diputación Provincial. d) La Comunidad Autónoma se subrogará en las relaciones jurídicas que deriven de las actividades anteriores de la Diputación Provincial.”* Por otra parte, complementando lo expresado, en su apartado segundo se establece que *“Las Comunidades Autónomas uniprovinciales tendrán además el carácter de Corporación representativa a que se refiere el artículo 141.2, de la Constitución.”*

Al hilo de esta cuestión, no se puede pasar por alto la especial situación de de las Islas Baleares, que aun siendo una Comunidad uniprovincial, debido a su insularidad presenta como rasgo peculiar la atribución de las competencias de las Diputaciones Provinciales a los respectivos Consells Insulars, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41.3 de la mencionada Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y en su respectivo Estatuto de Autonomía. En este sentido el propio artículo 10 de la Ley del Proceso Autonómico claramente expresaba que *“Lo dispuesto por esta ley, en relación con las Diputaciones Provinciales, será aplicable a los Cabildos y Consejos Insulares y otras Corporaciones de carácter representativo a que se refiere el artículo 141.2, de la Constitución; no siendo, sin embargo, aplicable a los Consejos Insulares lo dispuesto en el artículo anterior”*²⁴⁸.

En definitiva y al margen de la peculiaridad balear, esta situación ha supuesto que las provincias hayan dejado de existir como entidad local en dichos territorios. Desaparición que en ningún caso permite atribuir legitimación activa para plantear conflictos en defensa de la autonomía local a las respectivas Comunidades Autónomas que les han “sucedido”, por así decirlo. Dos razones fundamentales apoyan tal conclusión: en primer lugar, las Comunidades Autónomas uniprovinciales carecen de naturaleza local (de la misma manera aunque en sentido contrario las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla no son Comunidades Autónomas)²⁴⁹; y en segundo y último lugar, como ha destacado

²⁴⁸ Los Consejos Insulares de las Islas Baleares, a los que son de aplicación las normas de esta ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta ley y las que les correspondan, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares.

²⁴⁹ Al respecto de la naturaleza estrictamente local de Ceuta y Melilla tal es la conclusión a la que llega el Tribunal Constitucional por ejemplo entre otras resoluciones en sus Autos 201/2000 y 202/2000, ambos de 25 de julio (ya anteriormente había llegado a ella en su Auto 320/1995, de 4 de diciembre), postura que ha sido objeto de crítica por autores como LÓPEZ RODRÍGUEZ (2005: pp. 269-274) y PORRAS RAMÍREZ (2007: pp. 69-103) ya que en ella al Alto Tribunal olvidó que las Ciudades Autónomas asumen competencias a través de sus respectivos

PULIDO QUECEDO²⁵⁰, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, y las Asambleas Legislativas de las mismas, en su caso, disponen de otro medio más efectivo, amplio e inmediato, que es el recurso de inconstitucionalidad para el que están legitimados a interponer conforme a lo dispuesto en la letra a, del apartado 1 del artículo 162 de nuestra Constitución en relación al apartado 2 del artículo 32 de nuestra constitución contra las “...*Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía...*”. En este sentido, se podría decir que de la misma manera que en los conflictos entre ejecutivo y legislativo autonómico lo apropiado es acudir a los instrumentos contemplados en los respectivos Estatutos de Autonomía para la resolución de los mismos, pues no es “... constitucionalmente aceptable...tratar de reintroducir la posibilidad de otorgar legitimación a los órganos ejecutivos contra leyes autonómicas...”, tampoco lo sería conceder una legitimación adicional para recurrir normas con rango de ley a través de un proceso distinto al recurso de inconstitucionalidad, más si tenemos en cuenta la intención y sentido de la reforma legislativa que introdujo en nuestro ordenamiento a los conflictos en defensa de la autonomía local.

- Por último, la cualidad exigida de ser destinatario único de la ley supone una referencia obligada a la categoría de las leyes singulares también conocidas como de caso único con la finalidad de proceder a una mejor determinación y distinción de ambos conceptos. Así, estas últimas (las leyes singulares) son definidas

Estatutos que no son lo que tradicionalmente se ha entendido como locales, circunstancia ésta que en opinión de la doctrina citada bien podría haber sido aprovechada por el Tribunal Constitucional para reconocerles legitimación a dichos Entes para interponer recursos de inconstitucionalidad.

Dicho sea de paso, dichas ciudades también han sido olvidadas por el legislador en la regulación del conflicto en defensa de la autonomía local.

²⁵⁰ En definitiva y en palabras del mismo autor, en la resolución lógica de la cuestión planteada rige “el principio de subsidiariedad y legitimación tasada”. PULIDO QUECEDO (1999:pp. 59-60).

por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 166/1986, de 18 de diciembre (caso RUMASA), en su Fundamento Jurídico 10 como “aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro”. En tal concepción se ha reiterado, entre otras, en sus Sentencias 129/2013, de 4 de junio (FJ 4), 203/2013, de 5 de diciembre (FJ 3) y 121/2012, de 5 de junio. Sentencia esta última que resuelve el conflicto de autonomía local núm. 462-2001 presentado por varios Ayuntamientos del Principado de Asturias (entre ellos el de Gijón) contra los artículos 22.2, 24.2, 46.1 y Disposición Adicional primera de la Ley de dicha autonomía 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorro, y en la que en su Fundamento Jurídico 3 se afirma que la expresión destinatario único de la ley que contempla el artículo 75 ter. 1 a) de la LOTC “... no puede considerarse equivalente o exactamente coincidente con las denominadas leyes singulares o leyes de caso único” ni definida en los “estrictos términos” de aquellas (cuya definición ya hemos plasmado) “...sino que bastará, a efectos de entender satisfecho lo previsto en el mismo, con que la norma resulte aplicable exclusivamente a ese concreto municipio o provincia, hallándonos en el supuesto contemplado por nuestra Ley Orgánica cuando de la norma en cuestión resulte claro que, desde el punto de vista material, se encuentra dirigida a regular la situación de un solo sujeto, que resulta ser el único al que en realidad resultaría aplicable la ley o el precepto cuestionado.”

En este sentido, la afirmación que años antes hiciera NARANJO DE LA CRUZ²⁵¹ respecto a que tal legitimidad se negaría cuando el ámbito subjetivo de aplicación de una norma con rango de ley fuera superior a la unidad, resulta del todo acertada y lógica. Sin

²⁵¹ NARANJO DE LA CRUZ (2003: p. 53).

embargo, tal premisa en su aplicación práctica nos ha ofrecido razonamientos alambicados como el realizado por el Consejo de Estado en su dictamen de 29 de junio de 2000 con ocasión del conflicto en defensa de la autonomía local planteado por la Ciudad Autónoma de Ceuta (ya citado en diversas ocasiones). En él, el supremo órgano consultivo del Estado se posiciona a favor de la legitimación individual de dicho Ente Local para accionar en contra del artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modificaba la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, que también afectaba a la ciudad de Melilla. Tanto en este dictamen como en el de 22 de junio de 2000 solicitado por la ciudad de Melilla, conflicto que al final no fue presentado), el Consejo de Estado llegó a tal conclusión en base a que el precepto cuestionado contenía “una disposición singular cuyo destinatario único, aunque dual, son las ciudades de Ceuta y Melilla”. Afortunadamente, el Tribunal Constitucional no entró a valorar tal cuestión por innecesaria ya que dicha ciudad alcanzaba de por sí los requisitos de legitimación expresados en el epígrafe b) del apartado 1, del artículo 75. ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Ahora bien, el hecho de que no sean conceptos equivalentes no quiere decir que en una misma norma o precepto no puedan coincidir ambas cualidades. Dicho de otro modo, una ley de destinatario único tendrá además la naturaleza de singular si reúne las características que se derivan de la definición de estas: supuesto de hecho concreto, singular (por tanto excepcional) y no comunicable, y agotamiento de su eficacia con la adopción y ejecución de la medida adoptada el legislador²⁵². En este sentido

²⁵² La propia Sentencia 129/2013, de 4 de junio anteriormente citada menciona tres tipos de leyes que pueden darse dentro del género de “ley singular”: las de supuesto de hecho único, las de destinatario único y las autoaplicativas. Vid párr. 6 de su F.J. 3.

no cabe olvidar, como destaca MONTILLA MARTOS²⁵³, que el carácter singular de dichas leyes puede derivar de la configuración de otros elementos de la norma como son el espacio y el tiempo. En cualquier caso, concurriendo tal naturaleza, la norma con rango de ley o el precepto de ella en cuestión quedaría obligatoriamente sometido a los límites que se derivan del debido respeto a los derechos fundamentales, en especial a los de tutela judicial efectiva e igualdad (del que se deriva el principio de excepcionalidad), como recuerdan las Sentencias de dicho Tribunal 48/2005, de 3 de marzo, y la 123/2013, de 4 de junio (caso del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga)²⁵⁴. La infracción a tales límites sería controlable por el Tribunal Constitucional sin duda en el segundo proceso (la autocuestión de inconstitucionalidad) pero también en el primero, en la medida que supusiera, como es previsible, una vulneración a su vez de la autonomía local de los entes promotores afectados.

Sin perjuicio de las anteriores reflexiones, es conveniente destacar que el TC ha optado por una interpretación flexible y *pro actione* del concepto de destinatario único al que hace referencia el apartado a) del art. 75.ter.1 LOTC, como podemos observar en su Sentencia 132/2014, de 22 de julio. En el F.J. 3 de esta resolución dicho Tribunal partiendo de la base de que la determinación del concepto de “destinatario único” debe ser determinado “...caso por caso, a partir del ámbito territorial de la disposición legal presuntamente vulneradora de la autonomía local y de su contenido material” (criterio establecido anteriormente en su Sentencia 37/2014, de 11 de marzo), llega a la conclusión que

²⁵³ MONTILLA MARTOS (1994: 276 pp.)

²⁵⁴ Esta última sentencia citada recuerda en su Fundamento Jurídico 4 los principios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación que sirven de guía al Tribunal Constitucional a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de dichas leyes; tarea no desprovista de dificultades como tempranamente apreció PORRAS NADALES (1989: pp. 9-21).

Sobre esta misma cuestión es interesante asimismo el trabajo de ORTEGA BERNARDO (2007: pp. 293-305).

en el conflicto planteado por el Ayuntamiento de Torremontalbo “...se reacciona con la interposición del conflicto frente a una ley singular y autoaplicativa que se agota en su contenido, y que afecta a dos municipios, que son destinatarios de la misma, y para los que produce efectos jurídicos directos y simultáneos, pero que solo presuntamente vulnera la autonomía de aquél al que priva de una parte importante de su término municipal y cuyo único medio de defensa es el planteamiento del conflicto que resolvemos...”; resultando en consecuencia destinatario único de la Ley²⁵⁵.

a.2) Los supuestos de litisconsorcio activo necesario

Si en el anterior supuesto, el legislador optó por un criterio eminentemente subjetivo a la hora de atribuir legitimidad activa a los municipios y provincias destinatarios únicos de las leyes, en el presente se decanta por uno objetivo, mediante la exigencia del alcance de los porcentajes mínimos poblacionales y territoriales que ya conocemos para poder plantear un conflicto en defensa de la autonomía local, lo que ha venido calificándose como legitimación ponderada o selectiva y que se ha clasificado por un amplio sector doctrina jurídica dentro de la categoría de los litisconsorcios activos necesarios.

Tal configuración ha sido cuestionada por FONT I LLOVET²⁵⁶, quien objeta la posible vulneración del principio de igualdad y el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocidos respectivamente en los artículos 14 y 24 de nuestra Constitución. No parece poder compartirse tal conclusión. En primer lugar y por lo que respecta a la tutela judicial efectiva, difícilmente puede entenderse lesionada si se tiene en cuenta

²⁵⁵ La Sentencia 132/2014, de 22 de julio, trae causa del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 5738-2010, interpuesto por el Ayuntamiento de Torremontalbo contra la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, en virtud de la cual se altera los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, segregando territorio del primero para incorporarlo al segundo.

²⁵⁶ FONT I LLOVET (1997: pp. 103-104).

que con anterioridad a la reforma los entes locales no tenían acceso al Tribunal Constitucional para cuestionar normas con rango de ley que vulnerasen su autonomía local. Esta situación era perfectamente constitucional, pues como el propio TC reconoció en su conocida Sentencia 32/1981 de 28 de julio, (F.J. 5), el derecho a la autonomía local “...no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abre una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley”. En segundo lugar, tampoco se vislumbra la afectación del principio de igualdad, ya que a diferencia con Alemania en nuestro sistema constitucional no se reconoce a la autonomía como un derecho fundamental ni, consecuentemente, se articula la legitimación activa como un derecho a accionar individual de cada uno de los Entes Locales que gozan del reconocimiento de su autonomía. De esta manera, la legitimación selectiva de que tratamos viene a defender a la institución local desde un punto objetivo; aspecto tratado por FANLO LORAS²⁵⁷ quien destacó que la garantía subjetiva de la autonomía local es de carácter objetivo. Es decir, que la autonomía local aunque tiene como una de sus finalidades el reconocimiento de las organizaciones locales, “no garantiza la existencia de un municipio, de una provincia concreta, sino de la institución municipal o provincial”.

No se escapa que el presente supuesto constituye realmente la verdadera muralla para las aspiraciones de nuestros municipios, provincias e islas²⁵⁸, en cuanto presenta tanto desde el punto interpretativo como el de la praxis muchas sombras que deben intentarse esclarecer:

- En primer lugar, ambos apartados (el b y c del artículo 75 ter) circunscriben las citadas exigencias citadas al “*ámbito territorial de*

²⁵⁷ FANLO LORAS (1990: pp. 263 y ss.)

²⁵⁸ PÉREZ TREMPES (1998: p. 76.) abogó en favor del reconocimiento de una legitimación más amplia a favor de todos los Entes locales autónomos pero limitada a lesión de forma directa o afectar a su propio ámbito de autonomía, como medida de control.

aplicación de la disposición con rango de ley”, lo que puede suponer una labor no tan sencilla. Esto es así en la medida que dicho ámbito de aplicación no resulta del todo clarificada en muchas leyes, pues resulta obvio que ni todas las disposiciones estatales con rango de ley tienen como ámbito geográfico de aplicación todo el territorio nacional, ni todas las autonómicas el suyo respectivo. Dicho sea de paso sin olvidar que una misma norma con rango de ley, que por su naturaleza así lo permita, puede contener en su articulado preceptos de distinto ámbito territorial de aplicación.

En cualquier caso, la intervención decisiva y determinante en dicha labor corresponderá al propio Tribunal Constitucional, el cual viene de esta manera compelido a su estudio en fase de admisión del conflicto, tal y como establece el apartado 1 del artículo 75 quince al disponer que *“Planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante auto motivado, la inadmisión del mismo por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada”*. Auto, no obstante, que de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 93 de la misma norma podrá ser objeto de recurso de suplica, el cual no tendrá efectos suspensivos²⁵⁹.

- Con todo, suponiendo que el ámbito territorial de una norma con rango de ley estatal o autonómica en concreto se extendiera a su

²⁵⁹ Al respecto de las dificultades prácticas que pueden darse en la determinación de tal expresión NARANJO DE LA CRUZ (2003 pp. 56-57). expone que “La solución que determina el «ámbito territorial de aplicación» de la disposición sobre la base de su destinatario suscita un problema más complejo, incluso, en aquellos casos, por ejemplo, en los que la ley que origina el conflicto establece un diferente régimen jurídico para los entes locales en función de su población. Sin duda, su ámbito territorial de aplicación sólo puede ser nacional o autonómico. El cálculo que tiene en cuenta entonces únicamente a los afectados por la norma no se basa, en realidad, en el ámbito territorial de la ley, sino en su ámbito personal, confusión motivada por el carácter de ente territorial de sus destinatarios. Con ello, sin embargo, se aleja del criterio elegido por la LOTC. En definitiva, la aplicación del mencionado criterio puede dar lugar a numerosos casos de difícil solución e, incluso, difícil encaje con la propia LOTC, aunque tiene a su favor el ser más beneficioso para los entes legitimados.

totalidad, no se nos puede escapar, como destaca ROURA GÓMEZ²⁶⁰, que en dichos ámbitos tan extensos los porcentajes exigidos por el artículo 75 ter son de difícil por no decir imposible alcance. Más aún si tenemos en cuenta la tramitación previa a la que la presente ley obliga y que deben de cumplimentar los entes locales autónomos interesados: concretamente nos referimos a la adopción del acuerdo plenario y la petición y emisión de dictamen por el Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente, en su caso, tal y como veremos más adelante. Tramitación que sobre todo en el ámbito municipal y habida cuenta del “inframunicipalismo” que padecemos, resultaría prácticamente de imposible consecución (como ya se puso de manifiesto en el conflicto en defensa de la autonomía local n° 4765-2002 promovido por 1185 municipios, contra determinados artículos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, el cual fue inadmitido a trámite por el Tribunal Constitucional mediante el Auto 419/2003, de 16 de diciembre de 2003).

- Asimismo existen cuestiones relativas al cómputo de tales requisitos que conviene desentrañar:
 - 1) Por lo que respecta a los municipios, no plantea especiales dificultades el concluir que el cálculo de los porcentajes poblacionales debe basarse en las cifras oficiales del Padrón Oficial aprobadas por el Gobierno anualmente. Y que el número mínimo necesario de dichos Entes Locales para poder plantear el conflicto, se tomará en relación con el número total de municipios existentes en el ámbito geográfico de aplicación de la norma con rango de ley impugnada, según los datos obrantes en el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Administraciones Públicas. Ahora bien, en el caso de conflictos planteados contra normas de estricto ámbito de aplicación

²⁶⁰ ROURA GÓMEZ (2011: 95-118).

territorial autonómico, no deberían existir reparos en aceptar los datos que resultaren de los correspondientes Registros autonómicos de Entes Locales, allí donde estuvieren constituidos, habida cuenta de las competencias que aquellas han asumido. Competencias asumidas no tan solo en esta cuestión sino también en una materia tan relacionada como la alteración de términos municipales y la creación y supresión de municipios.

- 2) En el caso de las provincias (asumiendo igualmente que las cifras de población de cada una de ellas vendrá determinado por el mismo Padrón Oficial al que hemos hecho referencia anteriormente), las matizaciones deben de realizarse sobre el computo de su número, pues de acuerdo con argumentos que ya han sido en parte plasmados anteriormente: a) no se incluirán en el mismo ni las Comunidades Autónomas uniprovinciales (ya que carecen de legitimación y puesto que en ellas las Diputaciones Provinciales desaparecieron) ²⁶¹, ni las Diputaciones Forales y Juntas Generales de los territorios históricos vascos (los cuales gozan de un régimen especial que les otorga legitimación individual cuando el objeto del conflicto es una norma con rango de ley de origen estatal y excluye dicho procedimiento en supuesto de conflictos competenciales con las instituciones autonómicas); y b) por el contrario, las islas

²⁶¹ Además de los argumentos expuestos en páginas precedentes, al respecto de esta cuestión son suficientemente convincentes los aportados por NARANJO DE LA CRUZ (2003: p. 51) que pueden condensarse en las siguientes ideas: 1) el reconocimiento de legitimación activa a las Comunidades Autónomas uniprovinciales no se adecua a la finalidad de la ley, 2) los ámbitos de autonomía de las comunidades Autónomas y las provincias no son coincidentes, 3) las Comunidades Autónomas ya cuentan con el recurso de inconstitucionalidad para tal finalidad, puesto que a través de él están legitimadas para impugnar cualquier precepto que afecte a los entes locales en base a su competencia asumida estatutariamente en materia de régimen local (tal y como reconoció el Tribunal Constitucional en el FJ 1 in fine de su Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre y por último 4) de admitirse su legitimación se dificultaría el acceso a este proceso de las restantes provincias de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales ya que se requeriría la concurrencia de un mayor número de voluntades.

entrarán en dicho computo cuando la norma de rango legal impugnada sea estatal y su ámbito de aplicación afecte a estas y al menos una Comunidad Autónoma pluriprovincial más, ya que en virtud de lo establecido en el apartado 1 la Disposición Adicional Tercera las islas sustituyen a las Diputaciones Provinciales a estos efectos.

- 3) Por lo que respecta al momento a tener en cuenta en el cómputo de dichos requisitos, tal y como defiende RODRÍGUEZ ÁLVAREZ²⁶², la tesis más razonable es aquella que se inclina por el día que comienza el plazo para iniciar el procedimiento, es decir el día siguiente a la publicación de la ley «por ser la fecha que ofrece mayor seguridad jurídica para el ejercicio de la acción por parte de los titulares de la misma, a efectos de comprobar que se reúnen los requisitos cuantitativos requeridos por la ley». Entre otras razones porque es imposible que en el caso de diferentes años entre publicación de la ley y el ejercicio de acción, pudieran los Entes Locales que adopten los acuerdos conocer qué cifra existirá el año siguiente.
- 4) Por otra parte, cuando el resultado de la división resulte decimal (por ejemplo en el caso de Comunidades Autónomas con número de provincias impares) el redondeo deberá realizarse al alza, al igual que sucede por ejemplo con el número legal de miembros de la Corporación que puede solicitar la celebración de un Pleno extraordinario (la cuarta parte, al menos), expresión que bien podría haber utilizado el legislador. En cualquier caso, la justificación de esta regla es idéntica a la del caso que comparamos pues todo redondeo a la baja daría como resultado el no alcanzar el porcentaje requerido.

- Solo cabe realizar un apunte más a modo de conclusión: desde un punto de vista práctico, los requisitos exigidos de número de

²⁶² RODRÍGUEZ ÁLVAREZ (1999: pp. 209-210).

municipios o provincias y de representación poblacional de los mismos que exigen los epígrafes b y c del apartado 1, del artículo 75 ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional son sumamente gravosos para aquellas entidades que cuenten con menor población. Por el contrario, en alguna ocasión podría darse la circunstancia de que los municipios y provincias de mayor población afectadas por una norma con rango de ley ostentaran prácticamente una capacidad de bloqueo respecto a las iniciativas relativas al planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía local. Esta última situación puede visualizarse fácilmente con el ejemplo de una disposición con rango de ley que afectare exclusivamente a las Diputaciones Provinciales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, territorio en el que la Provincia de Badajoz (693.729 habitantes a 1 de enero de 2013) tiene más de la mitad de la población total (1.104.004 habitantes a 1 de enero de 2013) y por tanto sin el concurso de su voluntad no podría prosperar tal iniciativa. También puede observarse en el caso de que una norma con rango de ley afectare exclusivamente a los municipios de la provincia de Zaragoza, en la que su población total a 1 de enero de 2013 es de 978.638 habitantes, siendo un sexto de la misma a efectos del computo de la legitimación activa para promover un conflicto en defensa de la autonomía local la cifra de 163.107 habitantes y en el que el conjunto de municipios de hasta 2.000 habitantes que agrupan 257 municipios sobre un total de 293 (un 87,71 %) tan solo cuentan con un total de 91.253 habitantes (no alcanzando por tanto la población requerida).

b) La legitimación activa de las islas

Como hemos anticipado, las islas gozan de previsiones especiales respecto a la regulación del elemento que estamos analizando, estando contenidas en la Disposición Adicional Tercera de la misma Ley, la cual

determina un tratamiento diferenciado dependiendo el origen de la norma con rango de ley impugnada.

No obstante, como ya avanzamos, es oportuno traer a colación que las Islas Canarias desde 1927 se dividen desde un punto de vista territorial-administrativo en dos provincias, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, perviviendo en ellas sus respectivas Mancomunidades Provinciales Interinsulares, “...*exclusivamente como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales*”, como recuerda el artículo 41.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Dicha cuestión no se ha tenido en cuenta en el articulado de la reforma de que tratamos a efectos de reconocerles legitimación activa, seguramente tanto por la ausencia de otras competencias significativas como por la falta de apoyo a tal causa por las instituciones autonómicas e insulares de dicho territorio²⁶³, si bien autores como IBÁÑEZ MACÍAS Y RODRÍGUEZ ÁLVAREZ²⁶⁴ desde una postura crítica con la reforma defendieron que hubiera sido oportuno su reconocimiento. Seguramente el reconocimiento de la misma bien podría haber encontrado su justificación en dichas funciones de “*representación y expresión de los intereses provinciales*”, intereses que abarcarían necesariamente la defensa de la autonomía provincial aún

²⁶³ VELASCO CABALLERO (2009: pp. 17-18). destaca la singularidad de la autonomía provincial canaria que garantizaría el artículo 141 de nuestra Constitución. Singularidad que vendría acentuada por el vaciamiento competencial (“degradación funcional”) a la que se han visto expuestas las Mancomunidades Provinciales Interinsulares a favor de los Cabildos insulares y la propia Comunidad Autónoma Canaria. En propias palabras del autor “este vaciamiento funcional, no cuestionado en procesos constitucionales, ha determinado que las Mancomunidades provinciales interinsulares carezcan hoy de todo soporte orgánico propio, que carezcan de hacienda y competencias sustantivas propias y que limiten su función a -como expresa el art. 41.2 LBRL- “exclusivamente” “ser órganos de representación y expresión de los intereses provinciales”. Obvio es que la degradación orgánica y funcional de las Provincias canarias podría haber sido menos acusado que la actualmente existente. Y que hubiera sido constitucionalmente legítima una ordenación funcional más equilibrada entre Provincia, Comunidad Autónoma e Islas. Pero lo relevante ahora es señalar que es la propia Constitución la que configura de forma directa un tipo de autonomía provincial singular y, por principio, funcionalmente menor que la que ha de regir con carácter general en el resto de España.”

²⁶⁴ IBÁÑEZ MACÍAS (2000: p. 196) y RODRÍGUEZ ÁLVAREZ (1999: p. 210).

en su presente condición minusvalorada (situación que bien podría cambiar en el futuro si así lo decidiera el legislador).

En cualquier caso en el estudio del régimen actual se puede seguir la siguiente clasificación:

b.1) Conflictos cuyo objeto es una norma con rango de ley autonómica

Al respecto del presente supuesto, el apartado 2 de dicha Disposición Adicional Tercera dispone que *“Además de los sujetos legitimados de acuerdo con el artículo 75 ter.1 lo estarán también, frente a leyes y disposiciones normativas con rango de Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias, tres Cabildos, y de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, dos Consejos Insulares, aun cuando en ambos casos no se alcance el porcentaje de población exigido en dicho precepto.”*

Del análisis de dicho precepto importa destacar los siguientes datos:

- El ámbito objetivo expreso del mismo son las disposiciones normativas con rango de Ley de las Comunidades Autónomas de Canarias y las Islas Baleares, excluyéndose de tal previsión especial las normas con rango de ley estatales.
- El carácter de régimen especial lo determinan dos elementos:
 - 1) En primer lugar, los sujetos legitimados son las islas (tres en el caso de los Cabildos en Canarias y dos en el de los Consejos Insulares en las Islas Baleares, lo que exige la necesidad de constituir un litisconsorcio activo) y los recogidos en el artículo 75 ter. 1 (municipios y provincias). Esta remisión encierra en parte una contradicción ya que las provincias quedarían excluidas por lo dispuesto en el apartado 1 de la misma Disposición Adicional de que tratamos, el cual literalmente establece que *“Las referencias a las provincias contenidas en esta Ley se entenderán*

realizadas a las islas en las Comunidades Autónomas de las Illes Balears y Canarias”, como ya expusimos; y además en el caso de a la Comunidad Autónoma Balear por la desaparición en ella de la provincia como Entidad Local.

Esta singularidad tiene una lectura diferente en orden al nivel de exigencias para presentar conflictos ante el Tribunal Constitucional según se trate de Cabildos o Consejos Insulares. Por lo que respecta a los Cabildos canarios está claro que siendo el total de ellos siete, el número de tres requerido es inferior a la mitad que de ser aplicable el apartado 1 del artículo 75 ter mencionado resultaría, rebajando por tanto la ratio y aumentando las posibilidades de aunar las voluntades mínimas necesarias. Sin embargo, en el caso de los Consejos Insulares de las Islas Baleares la situación ha evolucionado con el paso de los años. Si en un primer momento el requerimiento del acuerdo de dos de ellos sobre los tres existentes (en virtud de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Canarias de 1983) suponía un mayor porcentaje que el del reiterado artículo 75 ter, con la aprobación de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y en virtud de lo dispuesto en su artículo 61 que determinó la constitución ese mismo año del cuarto Consejo insular, el de Formentera, (resultante de la escisión del anterior Consejo insular de Ibiza y Formentera) la fracción exigida es exactamente la misma que la del artículo con el que establecemos la comparación: es decir, la mitad.

- 2) En segundo lugar, por la falta de exigencia de cualquier porcentaje poblacional en contraste con lo dispuesto los supuestos b y c del apartado 1, del artículo 75 ter al que la Disposición de que tratamos remite. Esta ausencia de exigencia sin duda facilita la posibilidad de plantear conflictos contra

normas con rango de ley autonómica por parte de las islas en defensa de su autonomía local.

b.2) Conflictos cuyo objeto es una norma con rango de ley estatal

Evidentemente, la existencia de este régimen especial de legitimación activa no supone que las islas carezcan de ella para plantear conflictos contra disposiciones con rango de ley estatales. Carece de toda lógica dicha tesis en la medida en que la autonomía de las islas puede verse afectada, ¿cómo no?, también por este tipo de normas, sea cualquiera de ellas como destinataria única o de forma colectiva y general con otros territorios insulares o provinciales. En estos casos simplemente entraría en juego la interpretación del apartado 1 de la Disposición Adicional Tercera en relación con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 75 ter, tan reiteradamente citados, en virtud de los cuales las referencias que este último artículo hace a las provincias deben entenderse hechas también a cada una de las Islas Canarias y Baleares que cuenten con Cabildo o Consejo insular respectivamente.

c) La particularidad vasca en el tratamiento de la legitimación activa

En el caso de las provincias vascas la especialidad del régimen que articula la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su Disposición Adicional cuarta todavía es más llamativo. Atendiendo a la Disposición Adicional Primera de la Constitución cuya literalidad expresa que “*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales*”, el legislador, al igual que en el caso de las islas, establece dos supuestos que parten de la distinción entre si el objeto del conflicto es una norma con rango de ley autonómica o estatal. La regulación de los mismos es la siguiente:

c.1) Conflictos cuyo objeto es una norma con rango de ley autonómica

El presente supuesto, por mor de lo establecido en el apartado 1 de la Disposición Adicional de la que tratamos, quedaría excluido como ya se había anticipado del ámbito de los conflictos en defensa de la autonomía local y por tanto de su conocimiento por el Tribunal Constitucional a través de dicho procedimiento.

Efectivamente, dicho apartado establece de forma amplia que “*Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de cada uno de sus Territorios Históricos se regirán por lo dispuesto en el artículo 39 de su Estatuto de Autonomía*”. Sin duda, tal amplitud que engloba de forma genérica cualquier conflicto de competencia independientemente de la naturaleza del acto o, en su caso, rango de la norma del que derive, incluiría las que son objeto específico de los conflictos en defensa de la autonomía local.

En esta línea, el artículo 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco dispone que “Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus Territorios Históricos se someterán a la decisión de una comisión arbitral, formada por un número igual de representantes designados libremente por el Gobierno Vasco y por la Diputación Foral del Territorio interesado, y presidida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, conforme al procedimiento que una Ley del Parlamento Vasco determine.” En desarrollo de tal previsión el legislador autonómico estableció su régimen en la Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral²⁶⁵.

Ahora bien, si la naturaleza del proceso objeto de nuestro análisis fuera distinta al de un conflicto competencial, tal y como un sector

²⁶⁵ Al respecto de la peculiar naturaleza y funciones de la citada Comisión Arbitral son aclaradores los trabajos de COBREROS MENDAZONA (2005: pp. 47-96) y FLÓREZ TURRADO (2012: pp. 59-93).

importante de la doctrina sostiene por cuanto hay regulaciones de contenido distinto al competencial que son susceptibles asimismo de lesionar la autonomía local (cuestión de la que nos ocuparemos más adelante y que necesariamente afecta al entendimiento de diversos elementos que configuran el proceso), se plantearía la duda de si cabría el acceso a tal conflicto por parte de los órganos forales legitimados activamente siempre y cuando las pretensiones no tuvieren un contenido o nexo con materia competencial. Tal planteamiento no parece factible que prosperara, habida cuenta de la intención del legislador que se manifiesta al encuadrar de una forma global el presente proceso dentro de los denominados conflictos de competencia. Por otra parte, el carácter general de la redacción de dicho apartado, que no contempla excepciones ni supuestos distintos, induce a tal conclusión.

c.2) Conflictos cuyo objeto es una norma con rango de ley estatal.

Por lo que respecta al presente supuesto, el apartado 2 de la Disposición Adicional Cuarta del mismo cuerpo legal establece que “En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, además de los sujetos legitimados a que se refiere el artículo 75 ter.1, lo estarán también, a los efectos de los conflictos regulados en el artículo 75 bis de esta Ley, las correspondientes Juntas Generales y las Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico, cuando el ámbito de aplicación de la ley afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma”.

El texto quizás no es demasiado afortunado. En primer lugar por su alusión a la afectación directa de la las leyes, concepto jurídico indeterminado que aporta confusión y pudiera haber sido considerado superfluo por redundante, toda vez que no es de fácil comprensión por contraposición a qué incidencias entrarían en la categoría de indirectas. En este sentido, cabe recordar que en los conflictos la legitimidad se infiere de un “derecho o interés”, por así decirlo, propio; es decir, los

municipios están llamados a la defensa de su propia autonomía de la misma manera que los restantes entes locales autónomos a la suya respectiva²⁶⁶. Además el concepto de afectación directa no es equivalente al de destinatario único de la ley, como resulta evidente del hecho que existen normas susceptibles de afectar de forma directa a cada uno de los integrantes de una pluralidad de personas.

Por otra parte, la interpretación de la expresión “...además de los sujetos legitimados a que se refiere el artículo 75 ter.1...” (aun cuando podría destacarse que olvida lo dispuesto en la Disposición Adicional anterior respecto a la legitimación de las islas), no entraña especiales dificultades interpretativas siempre y cuando se atienda a la intención del legislador que parece no ser otra que la de reconocer la legitimación individual y subjetiva de cada una de las Diputaciones Forales y Juntas Generales de las tres provincias vascas en todo caso. Es decir, ya sea cuando una provincia sea destinataria única de ley o cuando el ámbito territorial de aplicación de la norma con rango de ley sea más amplio (no aplicándoseles por tanto exigencia alguna de concurrir en litisconsorcio activo para alcanzar porcentajes de representación territorial o poblacional). Sin duda estamos ante un tratamiento absolutamente privilegiado si se compara con el que reciben las provincias de régimen común.

En la situación actual y tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero²⁶⁷, (en virtud de la cual se incorporó el denominado conflicto en defensa de la autonomía foral, configurado como un conflicto positivo de competencias sobre normas con rango de

²⁶⁶ Postura contraria defiende NARANJO DE LA CRUZ (2003: p. 57), para quien “en efecto, la LOTC no excluye la posibilidad de que las provincias planteen un conflicto para la protección de la autonomía municipal, y viceversa. Esto está de acuerdo con el carácter predominantemente objetivo que el legislador pretende dotar al conflicto, con la excepción prevista en el apartado a) del art. 75 ter.1 LOTC, y la consiguiente desvinculación que ello permite entre el conjunto de sujetos legitimados y aquéllos cuyos intereses subjetivos han sido vulnerados.”

²⁶⁷ Ley que modifica las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial y también de la Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa.

ley estatales²⁶⁸, y se residenció el conocimiento de los recursos contra las Normas Forales fiscales en el Tribunal Constitucional, tal y como venía reclamando a lo largo del tiempo la Comunidad Autónoma del País Vasco²⁶⁹), la vigencia de los conflictos en defensa de la autonomía local en el presente supuesto dependerá de si es posible discernir entre la autonomía local y foral de los denominados territorios históricos. Diferencia que afirma taxativamente el legislador en la exposición de motivos de la reforma citada sin aportar argumentación alguna, manifestando que *“La modificación de dicha ley realizada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, vino a remediar el déficit de protección constitucional de la autonomía local, estableciendo un mecanismo, de*

²⁶⁸ La redacción resultante del apartado 3 de la Disposición Adicional Quinta es el siguiente:

“Las normas del Estado con rango de ley podrán dar lugar al planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía foral de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, constitucional y estatutariamente garantizada.

Están legitimadas para plantear estos conflictos las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, mediante acuerdo adoptado al efecto.

Los referidos conflictos se tramitarán y resolverán con arreglo al procedimiento establecido en los artículos 63 y siguientes de esta Ley.”

²⁶⁹ Cuestión esta última ampliamente criticada por la doctrina como tendremos ocasión de tratar. Dicha medida legislativa fue fruto de la negociación política que llevó a la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio 2010. Al respecto de esta cuestión el mismo grupo parlamentario que en la modificación de la Ley 7/1999 se opuso firmemente a tal reclamación, ahora en el gobierno le dio el impulso y apoyo necesario para que prosperara.

En cualquier caso contienen su regulación los apartados 1 y 2 de dicha Disposición Adicional Quinta, cuyo tenor es el siguiente:

“1. Corresponderá al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos interpuestos contra las Normas Forales fiscales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, dictadas en el ejercicio de sus competencias exclusivas garantizadas por la disposición adicional primera de la Constitución y reconocidas en el artículo 41.2.a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre).

El Tribunal Constitucional resolverá también las cuestiones que se susciten con carácter prejudicial por los órganos jurisdiccionales sobre la validez de las referidas disposiciones, cuando de ella dependa el fallo del litigio principal.

El parámetro de validez de las Normas Forales enjuiciadas se ajustará a lo dispuesto en el artículo veintiocho de esta Ley.

2. La interposición y sus efectos, la legitimación, tramitación y sentencia de los recursos y cuestiones referidos en el apartado anterior, se regirá por lo dispuesto en el Título II de esta Ley para los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad respectivamente.

Los trámites regulados en los artículos 34 y 37 se entenderán en su caso con las correspondientes Juntas Generales y Diputaciones Forales.

En la tramitación de los recursos y cuestiones regulados en esta disposición adicional se aplicarán las reglas atributivas de competencia al Pleno y a las Salas de los artículos diez y once de esta Ley.”

conflictos en defensa de la misma. Sin embargo, ese mecanismo no sirve para defender la autonomía foral, porque una cosa es la autonomía local, que también concierne, claro está, a las Diputaciones Forales en la medida en que ostentan las competencias propias de las Diputaciones Provinciales, y otra cosa distinta la autonomía foral. Y, en segundo lugar, porque esta última se predica de cada territorio histórico individualmente considerado”.

Resulta evidente que no todo ente provincial es un ente foral pero cuestión bien distinta es distinguir qué aspecto o competencia es local y qué otra es foral en dicho ámbito institucional. En cualquier caso, la diferenciación objetiva que realiza el legislador entre el binomio autonomía local-competencias de las Diputaciones de régimen común que asimismo ostentan las Diputaciones Forales y el binomio autonomía foral-resto de competencias, no casa bien con la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en su Sentencia 76/1988, de 6 de abril en la que haciendo uso de la teoría de la garantía institucional, afirmó que lo que la Constitución reconoce en su Disposición Adicional Primera es el régimen foral sin una atribución predeterminada de competencias. En la misma Sentencia se asigna la función de tal determinación “...al proceso de actualización previsto en la Disposición adicional primera C.E. al que corresponde precisar cuál es el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al régimen foral de cada uno de los territorios históricos, garantizado por la C.E” (F.J 4º)”. De tal manera que “...junto a la actualización que la Constitución por sí misma lleva a cabo, es el Estatuto de Autonomía el elemento más decisivo de actualización en lo que a los regímenes forales de los tres territorios históricos integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco se refiere”, ya que “...el Estatuto de Autonomía se configura como norma fundacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, norma que, integrando en una organización política superior a tres territorios históricos que ya disfrutaban de un régimen foral de autogobierno, reconoce a la nueva organización política una serie de

competencias, cuyo ejercicio deberá corresponder, en unos casos, a unas Instituciones comunes de nueva creación y, en otros, a los órganos de poder de dichos territorios históricos, quienes continuarán, en virtud de la garantía institucional de la Disposición adicional primera C.E., conservando un régimen de autogobierno en una Comunidad Autónoma interiormente descentralizada.” (F.J. 5º)²⁷⁰.

Ahora bien, la realidad es que el estatuyente en el uso de dicha facultad ha contemplado dicho régimen foral, y por tanto la autonomía de la que gozan las instituciones forales, de forma amplia y desde luego no exclusivamente circunscrita al ámbito fiscal, como se puede comprobar de la lectura del artículo 37 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco²⁷¹.

²⁷⁰ A mayor abundamiento el Fundamento Jurídico 4º de la citada Sentencia, concluye que “Lo que la Constitución ha venido a amparar y respetar no es una suma o agregado de potestades, facultades o privilegios, ejercidos históricamente, en forma de derechos subjetivos de corporaciones territoriales, susceptibles de ser traducidos en otras tantas competencias de titularidad o ejercicio respaldadas por la Historia. Como resulta de la misma dicción del párrafo segundo de la Disposición adicional primera C.E., lo que se viene a garantizar es la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su «foralidad», pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente la hayan caracterizado. La garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional. Es este núcleo identificable lo que se asegura, siendo, pues, a este último aplicables los términos de nuestra STC 32/1981, de 28 de julio, cuando declaraba que, por definición, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una Institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (fundamento jurídico 3.º). Todo ello en el bien entendido que esa garantía -referida a los territorios forales-, si bien no especifica exhaustivamente las competencias históricas que protege (esto es, un haz determinado de competencias concretas), sí alcanza, como mínimo irreductible, a proteger un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos territorios históricos. Son de nuevo aplicables, a este respecto, las palabras de la STC 32/1981, cuando afirmaba que la garantía institucional es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre (fundamento jurídico 3.º).”

En la misma línea se manifestó el Tribunal Constitucional años antes entre otras en su Sentencia 123/1984, de 18 de diciembre, en cuyo Fundamento Jurídico 3º afirmó que “...la idea de derechos históricos de las comunidades y territorios forales, a que alude la disposición adicional primera de la Constitución, no puede considerarse como un título autónomo, del que puedan deducirse específicas competencias...”.

²⁷¹ El tenor literal de dicho artículo es el siguiente: “1. Los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos. 2.

Concepción seguida por el legislador autonómico en los artículos 7 al 10 especialmente de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos, de tal manera que podría llegar a entenderse y defenderse la autonomía foral desde un punto de vista subjetivo (es decir, sería foral todo aquella competencia ejercida por un órgano de tal naturaleza). En cualquier caso, tal distinción deberá ser tarea del Tribunal Constitucional, habiendo ya tenido ocasión de pronunciarse con respecto a materias tan dispares como la relativa a los Cuerpos de Miñones y Miqueletes de las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (STC 159/1993, de 6 de mayo) y la relativa a carreteras de los Territorios Históricos (STC 132/1998, de 18 de junio), a las que se les ha reconocido su naturaleza foral.

Por otra parte, la contraposición que hace el legislador entre una autonomía foral subjetiva y una garantía de la autonomía local objetiva que obliga a instrumentar un cauce procesal-constitucional adecuado, olvida que en la regulación que de la legitimación activa se hizo en los conflictos en defensa de la autonomía local no solo se les reconoció individualmente a los Entes Locales autónomos destinatarios únicos de la leyes sino también, como se ha podido ver, a las Diputaciones Forales y Juntas Generales cuando el ámbito de aplicación de una norma con rango de ley estatal afectare directamente al territorio del País Vasco. Circunstancias que cuestionan la pretendida naturaleza

Lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico.3. En todo caso tendrán competencias exclusivas dentro de sus respectivos territorios en las siguientes materias: a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones. b) Elaboración y aprobación de sus presupuestos. c) Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales. d) Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales. e) Régimen electoral municipal. f) Todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto o que les sean transferidas. 4. Les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale. 5. Para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio.”

estrictamente objetiva del proceso de defensa de la autonomía local (al menos desde el punto de vista del tratamiento de la legitimación).

2.2 LEGITIMACIÓN PASIVA

A primera vista, la determinación de los sujetos que ostentan legitimación pasiva en este proceso no parece plantear especiales dificultades: será sujetos legitimados pasivamente el Estado o la Comunidad Autónoma productora de la norma con rango de ley objeto del mismo. Esto es así ya que son los únicos entes que ejercen potestades legislativas a través de sus respectivas cámaras y ejecutivos en los que se ha residenciado constitucional y estatutariamente dicha función en exclusiva. Además el hecho de que el artículo 75 bis solo haga referencia a ellos, impide cualquier género de dudas sobre la afirmación que se sustenta.

Ahora bien, el articulado relacionado con la materia suscita varias cuestiones que es preciso atender:

- 1) En primer lugar, el apartado 2 del artículo 75 quince establece que “admitido a trámite el conflicto, en el término de diez días, el Tribunal dará traslado del mismo a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma de quien hubiese emanado la ley, y en todo caso a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado”, determinando por tanto un tratamiento diferenciado a favor del Estado ya que mientras que este será llamado siempre al proceso a través de sus cámaras legislativas y ejecutivo (sea o no autor de la norma con rango de ley), las Comunidades Autónomas solamente lo serán si son responsables de su aprobación.

Este tratamiento, que tiene sus principales motivaciones en la defensa del interés general de depuración del ordenamiento jurídico que tradicionalmente se le ha atribuido al Estado (al igual que sucede en el recurso de inconstitucionalidad) y en la dificultad

que entrañaría el llamamiento al proceso de 17 Comunidades Autónomas en el hipotético caso de una disposición legislativa del Estado que afectare a todo el territorio nacional, ha sido criticado por autores como CABELLO FERNÁNDEZ e IBÁÑEZ MACÍAS²⁷². Dichos autores propugnan la oportunidad de admitir también el traslado del conflicto a los órganos legislativo y ejecutivo de las Comunidades Autónomas cuando las normas con rango de ley del Estado afectaren a sus intereses (como sucedería en el caso que afectare al reparto de competencias entre dichas instituciones). Esta oportunidad se nos revela incluso como una obligación en el supuesto de que la norma objeto del conflicto sea un Estatuto de Autonomía, norma que desde un punto de vista formal es una Ley orgánica estatal pero que por otra parte no deja de ser la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, por lo que al igual que sucede en los recursos de inconstitucionalidad se les debe dar traslado del conflicto interpuesto al ejecutivo y asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma respectiva como parte en él (en calidad de legitimado pasivo). Concorre además otra circunstancia justificativa cual es el de su afección a su autonomía constitucionalmente reconocida.

Por lo que respecta al resto de normas con rango de ley del Estado susceptibles de ser objeto del presente proceso, es preciso plantearse y cuestionar la posibilidad de admitir la intervención de las Comunidades Autónomas como coadyuvantes. Esta solución que sin duda no satisfaría a las Comunidades Autónomas afectadas al verse en una posición secundaria con respecto a las partes principales del proceso, se plantea en el epígrafe siguiente.

- 2) Al respecto de lo expuesto, cabe destacar que el emplazamiento del Estado en el supuesto de que las disposiciones legislativas objeto de conflicto sean de origen autonómico tiene un carácter polivalente, en el sentido de que este puede comparecer y alegar el

²⁷² CABELLO FERNÁNDEZ (2003: p. 164) e IBÁÑEZ MACÍAS (2000: p. 191).

carácter lesivo de la autonomía local de la norma en cuestión o bien su perfecta adecuación a la garantía institucional de la autonomía local, según convenga a la defensa de su respectivo interés. Es decir, actuará desde un posicionamiento activo o pasivo, según los casos, de una forma similar a la que sucede con el Ministerio Fiscal en el recurso de amparo cuando no es él el que lo interpone o en las cuestiones de inconstitucionalidad. Ministerio Fiscal, dicho sea de paso, que en la figura del Fiscal General del Estado está llamado en la segunda fase del presente proceso, la conocida autocuestión de inconstitucionalidad. Circunstancia esta que bien podría haber sido tomada en cuenta en la regulación de la primera fase del proceso que nos ocupa al objeto de añadirlo a la lista de instituciones a las que dar traslado del conflicto planteado para, en su caso, presentar las alegaciones oportunas, todo ello en beneficio de una mejor adecuación y coordinación en la configuración de las mencionadas fases.

- 3) Pero aún existe otro aspecto más a tener en cuenta después del blindaje de las normas forales fiscales por la reforma de la LOTC llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, a la que anteriormente nos hemos referido. Blindaje que ha sido ampliamente criticado por la doctrina por muy diversas razones, entre las que destacan significativamente la elevación a rango de ley de dichas normas forales fiscales (especialmente llamativa si tenemos en cuenta que los órganos forales carecen de potestad legislativa) con la finalidad de evitar la impugnación de estas en vía ordinaria y la desvirtuación del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad²⁷³. Sea cual sea la naturaleza de la

²⁷³ Vid. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (2010: pp. 11-28); DUQUE VILLANUEVA, (2010: pp. 29-71); CRIADO GÁMEZ (dir.) ET AL. (2011: 272 pp.). Incluso la reforma legislativa a la que nos referimos es cuestionada por DÍEZ-PICAZO (2010: 14 pp.), para quien es perfectamente defendible que las normas forales fiscales ya tenían rango de ley. En primer lugar porque la propia Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, parte de la premisa aceptada de forma generalizada de la naturaleza reglamentaria de las normas forales fiscales, cuestión que determina que el procedimiento elegido no sea el constitucionalmente adecuado por cuanto no se puede sustraer el control de la

modificación, lo cierto es que tal medida sustrae del orden contencioso-administrativo el conocimiento de los recursos contra las mismas, impidiendo así la defensa (o cuanto menos rebajando considerablemente su efectividad) de un amplio elenco de sujetos entre las que se encuentran los municipios. Sujetos que hasta la fecha podían defender sus derechos e intereses ante los juzgados y Tribunales ordinarios y que, evidentemente, ahora en esta nueva situación la tendrían capitidismínuida al no encontrarse entre los sujetos legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad y además estar a expensas de la decisión del juez a quo conocedor de la causa al respecto de la cuestión de inconstitucionalidad.

En consecuencia, la autonomía municipal, que efectivamente puede ser lesionada por normas fiscales dictadas por las instituciones forales (entre las que se encuentran las distintas Leyes de Haciendas Locales aprobadas por las mismas), queda de facto en el presente supuesto en gran medida desprotegida, pues toda posibilidad de defensa quedaría circunscrita a la impugnación ante la jurisdicción contenciosa-administrativa de la actividad reglamentaria o de los actos administrativos dictados en su aplicación. Situación que de momento (y a la espera de la resolución de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los Consejos de Gobierno y Asambleas Legislativas de las

potestad reglamentaria de los Tribunales ordinarios (por imperativo del artículo 106.1 de la Constitución Española) y en segundo lugar porque la ley no es el instrumento idóneo para conferir a otras normas rango de ley (pues lo es la Constitución y en su caso el denominado bloque de constitucionalidad).

Como se puede ver, los razonamientos y motivos que llevan a la crítica son dispares. Para el mismo autor anteriormente citado, por ejemplo, la reforma no modifica el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad ya que lo que hace es crear dos nuevos procesos clonados de los anteriores. Por su parte para SERRANO BLANCO (2011: p. 158) no se eleva de rango de ley las normas forales fiscales que continúan teniendo rango reglamentario (toda vez que el artículo 6.2 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos, establece que *“en todo caso, la facultad de dictar normas con rango de Ley corresponde en exclusiva al Parlamento”*, simplemente se residencia su enjuiciamiento en el Tribunal Constitucional.

Comunidades Autónomas de la Rioja y Castilla-León contra la citada la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial), ubica el presente supuesto en posiciones anteriores a la reforma operada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, dentro del denominado pacto local²⁷⁴.

2.3 OTROS SUJETOS EN EL PROCESO: LOS COADYUVANTES

Concluido el análisis de los sujetos principales en el proceso que estudiamos, no nos podemos olvidar de mencionar la posibilidad de la intervención adhesiva de terceros en él, es decir una vez iniciado ya el proceso. Concretamente nos referimos a la figura del coadyuvante, sujeto que actuará en el proceso en cooperación y apoyo de la posición de una de las partes legitimadas (sea la activa o la pasiva, según casos), sin duda también en defensa de un interés propio subyacente, pero careciendo de facultad para realizar actos de disposición sobre el proceso ni su objeto.

Pese a la ausencia de regulación en nuestra Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de los requisitos que debe reunir un tercero para poder intervenir en tal condición en el proceso que estudiamos²⁷⁵, el Tribunal

²⁷⁴ Dicho sea de paso, el Tribunal Constitución ha denegado por Auto 144/2012, de 16 de julio de 2012 la personación de la Diputación Foral de Vizcaya en el proceso mencionado al carecer de legitimación activa para interponer recurso de inconstitucionalidad (artículos 162.1 a) de la Constitución Española y 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

²⁷⁵ Cabe recordar que el Tribunal Constitucional desde su Auto 124/1981, de 19 de noviembre de 1981 hasta la fecha, ha interpretado de forma invariable que el artículo 81.1 de la LOTC resuelve un problema de postulación, no ocupándose de cuestiones de litisconsorcio o coadyuvancia, remitiéndose dicho precepto en estos últimos aspectos a otros artículos de la propia Ley. Así en su Fundamento Jurídico 1, literalmente se expresa en los siguientes términos: “El art. 81.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal, al decir que las personas físicas o jurídicas cuyo interés les legitima para comparecer en los procesos constitucionales como actores o coadyuvantes, deberán conferir su representación a un procurador y actuar bajo la dirección de un letrado, de manera directa está resolviendo sólo un problema de postulación -los que comparecen han de hacerlo representados y asistidos jurídicamente- y no dispone nada sobre la articulación de formas litisconsorciales o sobre la intervención de

Constitucional ha venido a suplir tal laguna mediante su Auto 11/2011, de 14 de febrero, dictado en el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por el Ayuntamiento de Torremontalbo contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela²⁷⁶, estableciendo los criterios de admisión excepcional del coadyuvante. Dichos criterios aúnan, por así decirlo, los requisitos que el Tribunal Constitucional había ya fijado anteriormente para los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos positivos de competencia, siendo esquemáticamente los siguientes: 1) tratarse de un sujeto legitimado para plantear el conflicto contra la norma objeto del proceso y 2) que su interés (entendido este como una situación jurídica concreta) pudiere resultar afectado por la Resolución que se llegare a dictar en el proceso (F.J. 2 y 3 del Auto referido).

Justamente la primera de las condiciones referidas (ya que remite exclusivamente a la legitimación activa al igual que sucede en los recursos de inconstitucionalidad), podría justificar por sí sola la inadmisión de la personación como coadyuvante a las Comunidades Autónomas en los conflictos en defensa de la autonomía local planteados contra normas con rango de ley (excepción hecha de los planteados contra sus respectivos Estatutos de Autonomía, como anteriormente hemos dicho).

Es más, aun en el caso de que se argumentara la admisión como coadyuvante de las Comunidades Autónomas desde una perspectiva

coadyuvantes. En ese sentido, tiene razón el recurrente cuando dice que es una norma de remisión y cuando señala que esta remisión hay que entenderla hecha a los preceptos de la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Así, es claro en el art. 81 que no hay una generalización de los coadyuvantes, pues el coadyuvante no cabe en el recurso directo de una constitucionalidad ni lo que la Ley llama cuestión de inconstitucionalidad, por citar sólo los casos más llamativos.” Vid. en este mismo sentido las siguientes resoluciones entre otras: Auto 33/1986, de 16 de enero de 1986 (F.J 1), Auto 1203/1987, de 27 de octubre de 1987 (F.J único), Auto 280/1990, de 11 de julio de 1990 (F.J. 1), Auto 110/1991, de 9 de abril de 1991 (F.J. único), Auto 142/1998, de 16 de junio de 1998 (F.J 2), Auto 455/2004, 16 de noviembre de 2004; Auto 248/2008, de 24 de julio de 2008 (F.J. 2).

²⁷⁶ En virtud de esta resolución se procede a admitir como coadyuvante en dicho conflicto al Ayuntamiento de Uruñuela.

amplia de la legitimación tanto activa como pasiva (es decir, comprensiva de todos aquellos entes territoriales que en dicha condición son mencionados en los artículos que regulan este proceso), por verse afectadas por la norma con rango de ley estatal cuestionada tanto en su autonomía como en su interés en relación a una situación de hecho o jurídica, la cuestión no está clara pues otro argumento contundente podría aducirse en contra, ya que las Comunidades Autónomas tienen a su alcance otras posibilidades de defensa (idéntico argumento al plasmado en páginas anteriores para negar la condición de legitimadas activas en el proceso a las Comunidades Autónomas uniprovinciales). En este sentido son plenamente trasladables a este proceso las consideraciones que respecto a los conflictos positivos de competencia hace el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 2 de su importante Auto 280/1990, de 11 de julio de 1990, en el que destacando el carácter excepcional de la intervención de terceros en calidad de coadyuvantes en ese tipo de procesos, concluye que no basta para que esa intervención proceda sin más “...el que la declaración de la titularidad y, en su caso, la anulación de la disposición o acto pueda, eventualmente, tener algún efecto o incidencia en los derechos e intereses concretos y directos de terceras personas, sino que esa incidencia, siendo manifiesta, clara y terminante, debe, además, afectar directamente a tales derechos sin que para sus titulares exista ya ninguna otra posibilidad de defensa ante cualesquiera otras instancias jurisdiccionales”²⁷⁷. Ningún alegato de indefensión cabría pues tendrían

²⁷⁷El Auto 280/1990, de 11 de julio de 1990, es destacable sin duda por los argumentos contenidos en él pero también porque expone de forma ejemplar y sintética la doctrina del Tribunal Constitucional hasta la fecha al respecto de la coadyuvancia. En su F.J 1 y en sus propias palabras expone que: “En lo sustancial, se ha afirmado: 1.º que el art. 81.1 de la LOTC atiende únicamente a la cuestión relativa a la postulación, sin disponer sustantivamente nada sobre la articulación de formas litisconsorciales o sobre la intervención de coadyuvantes en los procesos constitucionales, razón por la cual, el art. 81.1 debe considerarse como una norma de remisión a los propios preceptos de la LOTC en orden a la determinación de la viabilidad o no de la comparecencia, con el carácter de coadyuvantes, de terceras personas en tales procesos (AATC 124/1981, 33/1986 y 1203/1987); 2.º que la figura del coadyuvante no cabe en el recurso directo de inconstitucionalidad ni en la cuestión de inconstitucionalidad (AATC 124/1981), habiéndose añadido, en relación al recurso de inconstitucionalidad, que los arts. 32 y 34 de la LOTC determinan ya quienes están legitimados para interponer el recurso y personarse en el mismo, sin

al alcance promover procesos tan significativos como el recurso de inconstitucionalidad o los propios conflictos constitucionales de competencia.

Para concluir solo quedaría por determinar hasta qué momento un tercero puede solicitar al Tribunal personarse en el proceso, es decir si dicha solicitud está sometida a plazo o no. La falta de respuesta expresa en el articulado de la Ley Orgánica que nos ocupa, nos remite por vía de su artículo 80 a la aplicación supletoria de los preceptos de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil que regulan la

que exista alusión alguna a posibles intervenciones de coadyuvantes, por lo que «no es posible admitir como parte a otras personas cuyos intereses (...) están protegidos por el Ordenamiento a través de otros medios, como son la impugnación de los actos de aplicación...» (AATC 387/1982 y 1203/1987); 3.º que, no obstante, aun cuando la figura del coadyuvante tampoco se ha previsto en la regulación por la LOTC de los procesos constitucionales de conflictos de competencias -procesos en los que el debate acerca de la titularidad de la competencia controvertida afecta exclusivamente a los intereses públicos de que las partes enfrentadas son titulares-, la intervención de coadyuvantes puede admitirse en estos procesos, siempre que la correspondiente Sentencia que ponga término a los mismos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 66 de la LOTC, además de pronunciarse sobre la titularidad de la competencia, tenga que decidir sobre actos y situaciones de hecho o de derecho creadas por el acto determinante del conflicto, en las que existan intereses concretos y directos de terceras personas (AATC 124/1981; 459/1985; 173/1986 y 55/1988); y 4.º finalmente que, por tanto, la Sentencia deberá afectar de modo directo a derechos o situaciones surgidas con anterioridad, descartándose todos aquellos supuestos en los que la incidencia, en su caso, alcanzará tan sólo a meras expectativas de una pluralidad de personas (ATC 173/1986).»

Las consideraciones realizadas respecto al recurso de inconstitucionalidad y sus artículos 32 y 34, posteriormente serían matizadas a partir de su Auto 172/1995, de 6 de junio de 1995, en atención a «...las funciones del recurso de inconstitucionalidad, que no siempre se limita a ser un puro proceso de control abstracto de normas, sino que, en ocasiones, tiene un contenido competencial que le convierte en instrumento de solución de determinados conflictos de esta índole, como se desprende de la simple lectura del art. 67 LOTC» (F.J 4). Así en su F.J. 5 llega a la importante conclusión (mantenida en el tiempo) que «...si la Constitución [(art. 162.1 a)] y la LOTC (art. 32.2) facultan a las CC. AA., mediante el recurso de inconstitucionalidad, a impugnar las disposiciones con fuerza de Ley y ostentan, dentro de él, legitimación activa para comparecer como partes principales en orden a obtener la anulación por inconstitucionalidad de la norma, forzoso se hace convenir en que la misma legitimación se les ha de reconocer a tales Comunidades Autónomas para personarse, como partes secundarias o subordinadas de las demandadas, en punto a coadyuvar en la defensa de la constitucionalidad de la norma cuando el recurso planteado contra ella tenga el carácter competencial a que antes aludíamos, esto es, siempre y cuando se trate de disposiciones que inequívocamente afecten a su propio ámbito de autonomía y sin que, en ningún caso, dicha intervención adhesiva pueda suponer la modificación del objeto procesal, el cual ha de quedar definitivamente delimitado por las alegaciones exclusivamente formuladas por las partes principales contempladas en los arts. 32.1 y 34 de la LOTC debiendo quedar circunscrita su intervención a formular alegaciones sobre dicho objeto y a ser oída por este Tribunal.

materia de comparecencia en juicio. Aun siendo conscientes que la figura del coadyuvante queda desdibujada en la redacción de su artículo 13.1, la solución lógica aplicable *mutatis mutandi* es la contemplada en él: podrá solicitarse y en su caso admitirse mientras esté pendiente el proceso, si bien teniendo siempre en cuenta que “la personación de los coadyuvantes no autoriza para retrotraer las actuaciones a un momento anterior a aquel en que se encuentren”, conforme recuerdan entre otros los Fundamentos Jurídicos 2 de los Autos del Tribunal Constitucional 459/1985, de 4 de julio de 1985 y 55/1988, de 14 de enero de 1988²⁷⁸.

Cuestión distinta es la de su representación y defensa, que tratamos seguidamente junto a la de las partes principales del proceso.

2.1 LA POSTULACIÓN: REPRESENTACIÓN Y DEFENSA

Al igual que sucede con la figura del coadyuvante, el legislador no estableció ninguna previsión específica sobre la postulación para los conflictos en defensa de la autonomía local, pese a que se erige como presupuesto procesal para comparecer en cualquier proceso constitucional (sea como parte principal o como coadyuvante) a tenor de lo establecido en el Título VII de la LOTC²⁷⁹. Esta circunstancia obliga a

²⁷⁸ Al respecto de la figura del coadyuvante en el proceso civil nos remitimos a los trabajos de GONZÁLEZ PILLADO; GRANDE SEARA (2005: 39 pp.).

En otro orden de cosas cabe recordar, dicho sea de paso, que la figura del coadyuvante fue suprimida en el ámbito contencioso-administrativo por la actual Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Se puede ver una crítica de referencia al respecto en GONZÁLEZ PÉREZ (1997: pp. 9-36)

²⁷⁹ Tal es así que el apartado 1 del artículo 81 de la LOTC, determina como supuesto general que “*las personas físicas o jurídicas cuyo interés les legitime para comparecer en los procesos constitucionales, como actores o coadyuvantes, deberán conferir su representación a un Procurador y actuar bajo la dirección de Letrado. Podrán comparecer por sí mismas, para defender derechos o intereses propios, las personas que tengan título de Licenciado en Derecho aunque no ejerzan la profesión de Procurador o de Abogado.*” Este supuesto general (de sistema dual de postulación en la que la representación se otorga por poder a un Procurador y la defensa a un Abogado colegiado mediante el correspondiente contrato de arrendamiento de servicios) no obsta a la existencia de especialidades que respecto a la defensa y representación se dan en determinados supuestos, algunos de los cuales se da cuenta en el presente epígrafe.

intentar encontrar respuesta, si es posible, en las restantes disposiciones del Título VII de dicho cuerpo legal (artículos 80 a 95, incluidos) que se engloban bajo el epígrafe “*De las disposiciones comunes sobre procedimiento*”, donde cobra especial importancia, como veremos, el artículo 80 que determina la aplicación supletoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de comparecencia en juicio. No obstante no podemos olvidar la existencia de otras normas en el ordenamiento jurídico que disciplinan esta cuestión, algunas de las cuales a continuación trataremos sucintamente.

Dicho lo cual, en el estudio de esta materia es oportuno distinguir entre Estado y Comunidades Autónomas por un lado, y municipios, provincias, islas y territorios históricos del País Vasco por otro. No solo por la diferente regulación de la legitimación de unos y otros, sino también por las singularidades del régimen de cada una de ellas. Así pues:

a) Por lo que respecta a las cámaras legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas, se puede observar que la regulación contenida en el artículo 82 no resulta plena y satisfactoriamente aplicable ya que su apartado primero se ocupa de la representación en procesos distintos a los conflictos en defensa de la autonomía local, como se puede deducir de su propio tenor que hace referencia a los órganos o conjunto de Diputados o Senadores legitimados para promover procesos constitucionales. Expresión que en toda lógica nos remite al recurso de inconstitucionalidad y a los sujetos legitimados para interponerlo, aunque también lo dispuesto en este apartado es aplicable a otros procesos como los conflictos entre órganos constitucionales del Estado y el proceso para la declaración de inconstitucionalidad de los tratados internacionales.

Tal falta de previsión no reviste especial gravedad ya que el tema se resuelve acudiendo a las normas que regulan dichas instituciones, así

como a la aplicación supletoria del artículo 551 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (que por mandato del artículo 80 de la LOTC procede), se encuentra respuesta a esta cuestión. De forma resumida se puede decir que:

-La defensa y representación en juicio del Congreso de los Diputados y del Senado corresponde al cuerpo de Letrados de las Cortes Generales (apartado 2 del artículo 551 citado). Función que asimismo reserva el apartado 1 del artículo 7 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, de 26 de junio de 1989, que expresamente les atribuye “...*la representación y defensa de las Cortes Generales ante los órganos jurisdiccionales y ante el Tribunal Constitucional...*”.

-En cuanto a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas tal función le corresponde a sus respectivos cuerpos de letrados en los términos establecidos por la normativa autonómica aplicable. A modo de ejemplo podemos citar el artículo 12. a) del Estatuto del Personal de las Cortes Valencianas, de 16 de junio de 2010, que atribuye las funciones de “...*asesoramiento o defensa en juicio ante los tribunales ordinarios y del Tribunal Constitucional*” a su cuerpo de letrados. En similares términos se expresa el artículo 15 del Estatuto de personal y régimen interior de las Cortes de Aragón, de 9 de febrero de 1987.

Sin embargo el apartado 2 del artículo 82 de la LOTC, habida cuenta que contempla en términos generales la defensa y representación de los órganos ejecutivos del Estado y de las Comunidades Autónomas (por tanto para todo tipo de procesos constitucionales en los que estuvieren legitimados activa o pasivamente) resultaría plenamente aplicable al proceso que estudiamos. Es decir, de acuerdo con lo expresado en él le correspondería tales funciones a sus respectivos Abogados (entendiéndose por tal sus respectivos cuerpos de letrados que

tengan encomendada tales funciones según la correspondiente normativa autonómica aplicable), que en el caso del órgano ejecutivo Estatal es el Servicio Jurídico del Estado, de acuerdo con lo establecido en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, desarrollado por el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado²⁸⁰.

b) Por lo que respecta a la defensa y representación en este proceso de los Entes Locales a los que la Constitución reconoce autonomía, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional guarda silencio. La respuesta en este supuesto se encuentra en el apartado 3 del artículo 551 de la LOPJ (vía artículo 80 de la LOTC), el cual en referencia tanto a las Comunidades Autónomas como a los Entes Locales dispone que su representación y defensa “...corresponderán a los letrados que sirvan en los servicios jurídicos de dichas Administraciones públicas, salvo que designen abogado colegiado que les represente y defienda...” (y salvo que mediante la aprobación del oportuno convenio dichas funciones las realicen los servicios jurídicos del Estado)²⁸¹.

²⁸⁰ Más concretamente a la Subdirección General de Constitucional y Derechos Humanos a las que conforme el artículo 3.1 f) del Real Decreto 997/2003, de 25 de julio le corresponde “... la representación y defensa en juicio ante el Tribunal Constitucional del Estado y sus organismos autónomos y, cuando así corresponda legal o convencionalmente, de los restantes organismos y entidades públicos, sociedades mercantiles estatales y fundaciones con participación estatal, y de los órganos constitucionales en los términos legalmente establecidos, así como, en su caso, de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales; del mismo desarrollará el asesoramiento sobre cuestiones procesales o de fondo derivadas del planteamiento o tramitación de procedimientos constitucionales...”. Dicha asistencia a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales de realizarse requerirá la suscripción del oportuno convenio de colaboración (tal y como establecen los artículos 15 y 16 del reglamento mencionado), el cual no resultará aplicable y por tanto no se prestará la asistencia citada cuando concurren intereses contrapuestos.

²⁸¹ No está de más recordar que el apartado 4 del artículo 54 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, en la misma línea de lo expresado dispone que “en cuanto a la representación y defensa en juicio de las Entidades locales, se estará a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial.”

Por su parte el apartado 2 del artículo 221 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, se expresa en los siguientes términos: “De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de

Lo apuntado no es una respuesta definitiva, solo se trata de un punto de partida para la resolución de algunos flecos jurídicos que el legislador no contempló a la hora de modificar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para introducir este nuevo proceso.

- El primero de ellos, de menor importancia, se deriva del hecho de que la inmensa mayoría de los municipios y por tanto de los entes locales a los que nos referimos no cuentan con servicios jurídicos propios. Es un hecho que en el inframunicipalismo imperante en nuestro país la insuficiencia de recursos de las haciendas locales es el pan de nuestro día a día (ocasionado muchas veces, es verdad, por la mala gestión y dispendio de los recursos públicos). Así pues, al margen de los municipios de gran población que en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 129 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local (declarado de carácter básico) cuentan necesariamente con un órgano denominado Asesoría Jurídica al que le corresponde entre otras funciones la representación y defensa en juicio²⁸², y de algunos otros municipios con población y

18 de abril, y en el artículo 447.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la representación y defensa en juicio de los entes locales corresponderán a los Letrados que sirvan en los Servicios Jurídicos de los mismos, salvo que designen Abogado colegiado que les represente y defienda.” (La referencia al artículo 447.2 de la LOPJ debe entenderse hecha al artículo 551.3 tras la modificación operada en esta norma por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).

Asimismo es importante recordar que conforme al vigente artículo 554.2 (anterior artículo 439.2) de la LOPJ *“La colegiación de los abogados y procuradores será obligatoria para actuar ante los juzgados y tribunales en los términos previstos en esta ley y por la legislación general sobre Colegios profesionales, salvo que actúen al servicio de las Administraciones públicas o entidades públicas por razón de dependencia funcional o laboral”.*

En cualquier caso poco tiempo antes el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 2 de su Sentencia 69/1985, de 30 de mayo de 1985 ya estableció que “...la relación funcional que vincula, en supuestos como el de autos, a quienes defienden como Letrados a estos entes, viene a privar de la razón de ser del sometimiento a una organización colegial justificada en los demás casos, con lo que, en definitiva, interpretando en tal sentido la normativa a todo ello atinente, es permisible dar en este aspecto a la defensa de las Comunidades Autónomas un tratamiento parejo a la del Estado”, lo que evidentemente sería extensivo a los Entes Locales.

²⁸² Durante el año 2013 se dictaron tres sentencias con ocasión de sendos recursos interpuestos por el Parlamento de Cataluña, el Consejo de Gobierno de la Generalitat Catalana y el Gobierno de Aragón (Sentencias 103/2013, de 25 de abril; 143/2013, de 11 de julio; y 161/2013, de 26 de septiembre, respectivamente) contra

recursos considerables que pueden permitirse contar con letrados en plantilla (y por descontado también de las Diputaciones Provinciales, Diputaciones Forales e Islas), el resto de municipios se ven obligados a acudir a otras fórmulas. Entre ellas destaca el acogimiento a la asistencia y asesoramiento jurídico de las Diputaciones Provinciales (al amparo de lo establecido en el artículo 36.1 b) de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, el cual establece como competencia propia, en todo caso, de la Diputación Provincial o entidad equivalente “*La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión...*”) del territorio del que forman parte, ya que incluso la contratación de abogados y despachos jurídicos puede llegar a ser excesivamente gravosa (y por otra parte la suscripción de convenios a tal fin para la asistencia por parte de los servicios jurídicos del Estado o de los de las Comunidades Autónomas respectivas no se han prodigado).

- El segundo y más importante deriva de la existencia del supuesto de legitimación activa colectiva que hemos encuadrado en los litisconsorcios activos necesarios (puesto que en los supuestos de legitimación individual que hemos significado anteriormente no existe problemática más allá de la reseñada con carácter general). Ante la falta de previsión legislativa PULIDO QUECEDO²⁸³ propuso

determinados artículos la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, por la que se modificó la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local. Sólo el interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat Catalana afectaba al apartado 1 del artículo 129 citado (en la medida que se recurría en su totalidad) y el interpuesto por el Parlamento de Cataluña incidía únicamente en su apartado 2. En cualquier caso ambas Sentencias, la 103/2013, de 25 de abril y la 143/2013, de 11 de julio, negaron en sus Fundamentos Jurídicos 5 h) y 9 respectivos que el mencionado artículo hubiera vulnerado las competencias autonómicas de desarrollo legislativo de las bases estatales ni la autonomía local, afirmando que dicho órgano “sirve para perfilar ese modelo común organizativo que se considera imprescindible para garantizar una gestión adecuada de los intereses locales en los municipios de especial complejidad”.

²⁸³ El mismo autor se muestra disconforme con el otorgamiento de la defensa y representación de los municipios liticonsortes al ente local de mayor población de ellos (se debe entender que también en el caso de provincias e islas) en base a que a él le

como solución la aplicación analógica del art. 82.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en lo relativo al otorgamiento de un apoderamiento general para pleitos de forma ocasional y no permanente a un comisionado *ad hoc* para que los representara, pudiendo asumir las funciones de dirección letrada (tal y como concluyó en su momento la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/81, de 2 de febrero)²⁸⁴, comisionado que serviría además de hilo de comunicación con dicho Tribunal. Sin embargo la viabilidad de esta propuesta debe quedar descartada definitivamente a raíz del Auto del TC 359/2004, 21 de septiembre de 2004 dictado en el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por la Entidad Metropolitana de Transportes y varios municipios de la provincia de Barcelona contra el art. 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Dicho Auto deniega la personación de la citada Entidad Metropolitana de Transportes ni como parte ni como Comisionado nombrado al efecto en el referenciado conflicto, toda vez que el artículo 551.3 de la LOPJ (al que se acude, como sabemos, por remisión del artículo 80 de la LOTC) establece expresamente que la representación y defensa de los entes locales corresponde a los Letrados de servicios jurídicos, salvo que designen Abogado colegiado que les represente y defienda (Fundamento Jurídico 3).

Ahora bien, pese a que el legislador no exige expresamente comparecer a los litisconsortes bajo una única representación y defensa, la solución más práctica es esa. Entiendo que es

correspondería cursar la solicitud de dictamen del órgano consultivo en virtud de lo establecido en el artículo 48.2 de la LRBRL, *“puesto que no se trata del conflicto del municipio de mayor población de los legitimados “ad casum”, sino de todos los municipios, que por imperativo de la ley deben concurrir, si se quiere sostener la acción del conflicto local.”* PULIDO QUECEDO (1999: p. 82).

²⁸⁴ En su Fundamento Jurídico 2 el Alto Tribunal llegó a la conclusión de que la exigencia de Abogado y Procurador exigida en el artículo 81 de la LOTC no es aplicable en el supuesto de representación a través de un Comisionado puesto que éste no ejercería una actividad profesional sino “ad hoc” y aún en el caso de entenderse necesaria la defensa jurídica por letrado, la podría llevar a cabo el mismo si concurriera en él la condición de letrado.

extrapolable el argumento utilizado por MONTERO AROCA²⁸⁵ respecto a los procesos litisconsorciales civiles: “...es inconcebible un proceso con litisconsorcio necesario en el que exista más de una demanda y ello por la fundamental razón de que al existir más de una demanda-pretensión no estaríamos ante un único proceso”. Por otra parte existe otra razón de peso: de no ser así con frecuencia se vería comprometido sino resentido el derecho fundamental reconocido en el art. 24.2 de nuestra Constitución a un proceso público sin las dilaciones indebidas²⁸⁶.

A estas mismas conclusiones se puede llegar en el supuesto de pluralidad de coadyuvantes en el proceso.

Sin embargo, esta opinión no puede oscurecer el hecho de que el Tribunal Constitucional, partiendo sin duda de esa falta de exigencia legal, haya admitido en varias ocasiones la personación de entes locales legitimados en litisconsorcio bajo la representación individual mediante procurador para cada uno de ellos, como es el caso ya citado del Conflicto en defensa de la autonomía local nº 3540-2003, interpuesto por la Entitat Metropolitana del Transport y varios municipios de la Provincia de Barcelona contra el art. 79 de la Ley del

²⁸⁵ En nuestro ordenamiento no carecemos de antecedentes acordes con tal exigencia. Así con respecto al litisconsorcio pasivo necesario en el proceso civil, el artículo 551 de la derogada Ley de Enjuiciamiento Civil, de 3 de febrero de 1881, establecía la exigencia de “...litigar unidos y bajo una misma dirección si fueren unas mismas las excepciones de que hicieren uso”. En palabras del autor citado, dicho artículo debía ser interpretado “...en el sentido de que si los litisconsortes adoptan una misma línea de defensa han de litigar unidos y bajo una misma dirección, pero pueden hacerlo con procurador y letrado distintos si mantienen posturas diferentes”. MONTERO AROCA; ORTELLS RAMOS; GÓMEZ COLOMER (1993: p. 47).

Estas y otras cuestiones se tratan asimismo en el estudio monográfico que sobre el litisconsorcio en el proceso civil realizó VIDAL PÉREZ (2007: 542 pp.). También (aunque anterior a la entrada en vigor de nuestra actual Ley de Enjuiciamiento Civil) nos podemos remitir al trabajo sobre el litisconsorcio necesario en dicho ámbito llevado a cabo por GONZÁLEZ GRANDA (1996: 290 pp.).

²⁸⁶ La misma razón subyace en el artículo 113 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el cual dispone que “*Podrán ejercitarse expresamente las acciones por una misma persona o por varias; pero siempre que sean dos o más las personas por quienes se utilicen las acciones derivadas de un delito o falta lo verificaran en un sólo proceso y, si fuere posible, bajo una misma dirección y representación, a juicio del Tribunal*”. Manifestación normativa del difícil equilibrio que se da en ocasiones entre el derecho a la defensa y el derecho a un proceso público sin las dilaciones indebidas.

Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (tal y como se pone de manifiesto en dicho proceso en los Autos 359/2004, de 21 de septiembre y 3/2012, de 13 de enero).

3. ACTIVIDAD PREVIA AL PLANTEAMIENTO DEL CONFLICTO: EL DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO U ÓRGANO CONSULTIVO AUTONÓMICO

Junto a los presupuestos anteriormente estudiados hay que tener en cuenta otros que también se derivan de la regulación que del conflicto en defensa de la autonomía local hizo el legislador. Así en los apartados 2 y 3 del artículo 75 ter de la LOTC (en relación con el apartado 1 del artículo 75 quater del mismo texto legal)²⁸⁷ viene a exigir cumplimentar unos requisitos procesales previos al planteamiento del conflicto, consistentes, en primer lugar, en la aprobación del inicio de la tramitación del mismo por los plenarios de las Corporaciones Locales

²⁸⁷ El tenor del articulado al que hacemos referencia es el siguiente:

“Art. 74 ter 2. Para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local será necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas; 3. Una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior, y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del 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. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado; 4. Las asociaciones de entidades locales podrán asistir a los entes locales legitimados a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación del presente conflicto.

Artículo 75 quater 1. La solicitud de los dictámenes a que se refiere el artículo anterior deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local.”

Al respecto del carácter del dictamen es oportuno traer a colación el dictamen del Consejo de Estado de 29 de junio de 2000, emitido con ocasión del conflicto en defensa de la autonomía local planteado por la Ciudad Autónoma de Ceuta. En sus propias palabras nos recuerda que el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 11 de abril de 1990 y 10 de junio de 1996 determinó que “...la exigencia de un dictamen previo para el ejercicio de acciones en defensa de los bienes y derechos de las entidades locales, reconocido en el artículo 221.1 del ROF, debilita la autonomía local, lo que debería decirse a fortiori, cuando el dictamen preceptivo se convierte en vinculante.”

correspondientes por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas (acuerdo u acuerdos, según el caso, que son expresión de la legitimación activa, presupuesto procesal tratado anteriormente)²⁸⁸ y en segundo lugar, en la solicitud preceptiva del dictamen de carácter no vinculante del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, cuestión esta última que dependerá de si los Entes Locales promotores (solicitantes) pertenecen territorialmente a varias o a una sola Comunidad Autónoma, respectivamente²⁸⁹. Este parece ser el sentido más conforme con el espíritu y contenido del artículo 74 ter 2. citado, aun cuando ALONSO MAS²⁹⁰ señala la posibilidad de una interpretación alternativa, consistente en entender que “...el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales...” se refiere a las afectadas por la norma o

²⁸⁸ La exigencia de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación para la adopción del acuerdo de iniciación de los trámites del conflicto en defensa de la autonomía local por el Pleno ha venido justificándose por un significado sector de la doctrina en el “...deseo de establecer un cierto filtro o control liminar de la autenticidad y sinceridad de los conflictos, al buscar el legislador, 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.”PORRAS RAMÍREZ (2000: pp. 1196-1197). Vid también en este sentido NARANJO DE LA CRUZ (2003: p. 77).

²⁸⁹ Para CARBALLEIRA RIVERA (1999: p. 231). “Sorprende, en este caso, el criterio empleado para decidir la competencia del órgano consultivo que, como se ve, no guarda relación con el ámbito territorial de la norma impugnada sino con el ámbito territorial en el que radique la entidad local legitimada. Podría, de esta forma, llegar el caso que frente a una ley estatal dictaminase un órgano consultivo autonómico cuando todos los municipios que suscitasen el conflicto radicasen en el territorio de una Comunidad Autónoma (v.gr. los de Castilla-León); o, a la inversa, que el conflicto planteado frente a una norma autonómica fuese planteado por municipios o provincias de distintas Comunidades Autónomas con lo que el dictamen debería ser evacuado por el Consejo de Estado.” Aun compartiendo la argumentación y conclusiones, resulta difícilmente imaginable en la práctica que una ley autonómica afectare a la autonomía local de un municipio, provincia o isla ubicado en otra Comunidad Autónoma. Dicho de otra manera que las disposiciones con rango de ley autonómicas en materias susceptibles de afectar a la autonomía local pudieran tener efecto extraterritorial.

²⁹⁰ ALONSO MAS (2002: pp. 926-927). Al respecto de en qué supuesto le corresponde dictaminar al Consejo de Estado, la autora aporta distintos argumentos a favor de cada una de las interpretaciones señaladas. Así, respecto a la primera de ellas aduce que la conveniencia de no sobrecargar al Consejo de Estado y que se trata de un interpretación, seguramente, más respetuosa con la autonomía organizativa autonómica. En cuanto a la segunda de ellas, daría una solución más lógica a la posibilidad de que con posterioridad a la iniciativa de entes locales (se entiende que pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma) que alcanzasen los requisitos de legitimación legalmente exigidos, otra de diferente acordara sumarse al conflicto.

disposición con rango de ley cuestionada, de manera que si el ámbito de aplicación de la misma fuera supraautonómico, el órgano consultivo llamado a dictaminar sería el Consejo de Estado (y en caso contrario los correspondientes autonómicos). De esta manera se evitaría que diferentes órganos consultivos entraran a conocer de diversas iniciativas de conflicto sobre una misma norma con rango de ley, llegado el caso pudieran dictaminar de forma contradictoria (dictámenes en los que, dicho sea de paso, regirían plazos bien distintos para su emisión como posteriormente veremos).

En cualquier caso, dada la parquedad de la regulación que de ambos requisitos hace gala, como hemos visto, la LOTC, resulta ineludible acudir al ordenamiento jurídico administrativo para un conocimiento más completo de su contenido, ordenamiento jurídico que es directamente aplicable si tenemos en cuenta la naturaleza jurídica de la actividad a la que nos referimos, aun cuando por mor de la propia LOTC se constituyan en verdaderos requisitos procesales.

3.1 CUESTIONES GENERALES RELATIVAS A LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Teniendo en cuenta lo dicho, son varias las cuestiones que especialmente se suscitan y que cabe traer a colación para su tratamiento:

- En primer lugar, la habilitación competencial del Estado para la regulación de los presupuestos y requisitos procesales de los que hemos dado cuenta. El artículo 165 de la Constitución Española actual establece expresamente que *“Una ley orgánica regulará el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones.”* No obstante pudiera haber sido conveniente que el legislador a fin de facilitar la labor de los

operadores jurídicos (habida cuenta de lo dispersión de la normativa que afecta a los Entes Locales, cuestión que por desgracia acontece también en otros ámbitos de nuestro Derecho), hubiera tenido en cuenta el procedimiento constitucional que estudiamos en la modificación realizada en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local por la Ley 11/1999, de 21 de abril (que recordamos se encontraba entre el paquete de medidas acordadas en el pacto local) por lo que respecta a su inclusión en el elenco de las competencias de los respectivos Plenos. De la misma manera hubiera sido aconsejable modificar la Ley Orgánica del Consejo de Estado para incluir entre las materias sobre las que preceptivamente tiene que emitir dictamen la que nos ocupa.

Sin embargo ni en ese momento, ni en posteriores ocasiones el legislador estatal ha tenido a bien proceder en tal sentido²⁹¹, lo que no deja de sorprender si recordamos que en una posterior modificación de la LOTC (la llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, que introdujo el denominado conflicto en defensa de la autonomía foral)²⁹² el legislador modificó a su vez, en virtud de su Disposición Adicional Única, dos textos para su adaptación a la existencia del nuevo proceso. Nos referimos concretamente a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Es más, se puede traer a

²⁹¹ Cabe recordar que ya vigente el conflicto en defensa de la autonomía local, la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local ha sufrido varias modificaciones, entre las que destacan a los efectos que nos ocupa la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local y la reciente Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

²⁹² Otro aspecto más en el que el legislador ha dado un tratamiento diferenciado al conflicto en defensa de la autonomía foral con respecto al conflicto en defensa de la autonomía local se manifiesta en la ausencia en el apartado 3 de la Disposición Adicional Quinta de la LOTC y en los artículos 63 y siguientes a los que remite para su tramitación (conflictos positivos de competencia), de toda exigencia de dictamen preceptivo previo del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico, en su caso, para la interposición del mismo. El mismo silencio guardan tanto la Ley Orgánica del Consejo de Estado como la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

colación como ejemplo coetáneo de la Ley Orgánica 7/1999, el apartado 2, letra 1, del artículo 29, de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en el que el legislador autonómico aragonés se mostró sensible a su inclusión expresa entre las competencias plenarias, si bien es cierto que tal opción legislativa es minoritaria a la vista de las más recientes legislaciones autonómicas sobre régimen local en las que no es usual realizar referencia alguna a la existencia de los conflictos en defensa de la autonomía local²⁹³. A mayor abundamiento podría aducirse que no estaría de más que se hubieran dictado por el legislador competente de forma puntual las oportunas normas de aclaración y adaptación de las exigencias que se derivan del requisito de la adopción del acuerdo por la mayoría absoluta del número legal de miembros habida cuenta de la existencia de regímenes especiales locales, como es el caso del Concejo abierto. En cualquier caso dicha omisión por parte del legislador estatal, puede entenderse como una cuestión secundaria, prescindible si se quiere, ya que aquel, a la hora de enunciar las competencias plenarias acude al sistema de listas abiertas (técnica legislativa extendida, necesaria y adecuada, ante la evidente e indiscutible imposibilidad de establecer listados exhaustivos)²⁹⁴.

²⁹³ La Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, bajo el epígrafe de la “impugnación por las entidades locales” también menciona a los conflictos en defensa de la autonomía local en los siguientes términos: “Asimismo, los municipios y provincias podrán plantear ante el Tribunal Constitucional los conflictos en defensa de la autonomía local contra leyes de la Generalitat que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada, en los términos previstos en la Ley Orgánica que regula este Tribunal.”. Sin embargo el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, no dedica precepto alguno a esta cuestión como tampoco lo hacen entre otras la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

²⁹⁴ Así lo podemos ver en los siguientes artículos de la LRBRL, respecto de las competencias plenarias de municipios y provincias: apartado 2, letra q, del artículo 22; apartado 2, letra o, del artículo 33; apartado 2, letra o, del artículo 47 (respecto de los acuerdos que requieren para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación); y el apartado 1, letra p, del artículo 123 (relativo a los municipios denominados de gran población).

Por otra parte y al igual que en el supuesto anterior, el legislador estatal no ha considerado conveniente con ocasión de las modificaciones que ha realizado en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado ya estando vigente el conflicto en defensa de la autonomía local (en particular las llevadas a cabo por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre y por la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible), incluirla expresamente en el elenco de materias sobre las que el Consejo de Estado debe dictaminar preceptivamente, relacionadas en sus artículos 21 y 22; como tampoco realiza mención alguna en su Reglamento Orgánico aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio. Tristemente toda mención en dicho ámbito se reduce a la atribución por Resolución del Presidente del Consejo de Estado de 26 de abril de 2004 del conocimiento de los expedientes de los conflictos en defensa de autonomía local a la sección 1ª de dicho órgano (para su despacho y posterior remisión a la Comisión Permanente, órgano competente para dictaminar los mismos a tenor de lo establecido en la cláusula residual contenida en el apartado 19 del artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado). Esta falta de previsión resulta todavía más destacable si tenemos en cuenta por una parte la falta de toda mención al dictamen del Consejo de Estado en los preceptos dedicados a otros procesos constitucionales, en especial los recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia instados por el Gobierno contra disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, sobre los que resulta preceptivo previa a su interposición precisamente por su mención expresa en el apartado 6 del artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado. A esta circunstancia se añade el hecho de que con carácter general las normas reguladoras de los diferentes órganos consultivos equivalentes de las Comunidades Autónomas sí han dejado constancia de la existencia del proceso que estudiamos,

a efectos de la preceptividad de su dictamen en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional²⁹⁵.

3.2 CONSIDERACIONES SOBRE EL ACUERDO MUNICIPAL INICIAL PARA LA TRAMITACIÓN DEL CONFLICTO

Respecto del acuerdo municipal relativo a la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local, conviene realizar varias consideraciones de forma sucinta y a modo de recordatorio:

a) En primer término, debe ponerse de manifiesto que el Tribunal Constitucional a través de sus resoluciones en este tipo de proceso ha venido a fijar la innecesaridad de un segundo acuerdo municipal posterior al dictamen preceptivo del Consejo de Estado u órgano consultivo correspondiente. Cuestión de la que se derivan importantes consecuencias tanto desde el punto de vista teórico como práctico, sobre las que posteriormente incidiremos. No deja lugar a dudas, en este sentido, la STC 92/2015, de 14 de mayo, en cuyo F.J. 2 b) se nos recuerda que “Según se disciplina en los arts. 75 ter y 75 quater LOTC, la formalización o planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local <se integra de dos actuaciones: solicitud de dictamen al órgano consultivo correspondiente, que se configura como requisito previo a la formalización del conflicto y deberá efectuarse en el plazo de tres meses desde el día de la publicación, y la posterior formalización del conflicto, que habrá de efectuarse en el plazo de un mes desde la recepción del citado dictamen> (STC 95/2014, de 12 de junio, F.J. 4, actuaciones que no comprenden ni precisan del acuerdo del

²⁹⁵ No todas las normas que regulan los diferentes órganos consultivo autonómicos lo mencionan, como por ejemplo la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. Sin embargo entre las que sí lo recogen podemos citar a modo de ejemplo la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura (art. 13.1 e), la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (art. 11.1 C.b), y la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (apartado 14 del artículo 15), entre otras.

pleno de la corporación o corporaciones locales promotoras del conflicto”. De esta manera acaba dando la razón al sector de la doctrina que defiende dicha tesis, frente a aquella otra corriente, entre la que se encuentra PULIDO QUECEDO²⁹⁶, que propugna la

²⁹⁶ PULIDO QUECEDO (1999: pp. 78-79). En la misma línea se manifiestan también CARBALLEIRA RIVERA (1999: p. 231) y POMED SÁNCHEZ (2007: p. 239). Dichos autores, de hecho, propugnan que requeriría solamente de mayoría simple la adopción del segundo acuerdo.

NARANJO DE LA CRUZ (2003: p. 83) por el contrario defiende que “... el hecho de que la LOTC en este aspecto guarde total silencio —en el contexto, por lo demás, de una detallada regulación— hace innecesaria esta segunda votación. La decisión de plantear el conflicto por el ente local en cuestión debe considerarse implícita en la efectuada «para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local». Todo ello, claro está, sin perjuicio de que el ente local pueda revocar, motu proprio, su decisión originaria, tras someter nuevamente el asunto al órgano plenario. No es conforme con el principio *pro actione*, que debería regir también en el proceso constitucional, imponer al acceso al Tribunal Constitucional requisitos que carecen de base legal suficiente”.

En otro orden de cosas pero relacionada con la misma cuestión de que tratamos, el mismo autor citado defiende la posibilidad de sustitución por el Alcalde del acuerdo plenario de iniciación en caso de urgencia, sometiéndolo posteriormente a ratificación, en base a lo establecido en el artículo 21. 1 k) de la LRBRL lo que obviamente sería aplicable también en el caso de los Presidentes de las Diputaciones Provinciales y los Alcaldes de los municipios de gran población habida cuenta de lo dispuesto en los artículos 33.2 i) y 124.4 l) del mismo texto legal, respectivamente. Op. cit. p. 72.

No comparte esta opinión el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, en cuyo dictamen de 19 de octubre de 2000 (solicitado por varios municipios de dicha Comunidad Autónoma al objeto del posterior planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local contra el art. 2 y la Disposición Transitoria de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de L’Horta), manifiesta que no cabe la posibilidad de que el Alcalde resuelva ejercitar por motivos de urgencia la acción de defensa de la autonomía local, pues en realidad no nos encontraríamos ante el supuesto de la letra k del art. 21 en relación con la letra j del art. 22 de la LRBRL, sino en los supuestos de las letras p y q del art. 22 citado, en virtud de los cuales se atribuye al Pleno de la Corporación *“aquellas otras (competencias) que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial”* y *“las demás que expresamente les confiera las Leyes”*, respectivamente; competencias *“...ambas indelegables y en relación con la que no está prevista la asunción de las mismas por el Alcalde, ni en supuestos de urgencia”*.

Por otra parte, difícilmente podría razonarse justificadamente la urgencia mediando un plazo de tres meses siguientes a la publicación de la norma con rango de ley para la adopción del acuerdo, que puede considerarse lo suficientemente amplio para la adopción del acuerdo, aún en el caso de que la norma en cuestión fuera publicada estando los miembros de la Corporación Local en funciones por la finalización de su mandato mediando elecciones, ya que aunque como establece el apartado 2 del artículo 194 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, durante tal situación solo pueden realizar tareas de administración ordinaria y en ningún caso adoptar acuerdos que requieran para su aprobación mayoría cualificada (como sería el caso de que tratamos), la nueva Corporación se constituiría el vigésimo día posterior a las elecciones o el cuadragésimo si se hubiera presentado recurso contencioso-electoral contra la proclamación de electos (art. 194.2 del mismo texto legal citado), restando por tanto el suficiente plazo para que la nueva Corporación adoptase el mismo y solicitare el correspondiente dictamen si así lo considerare.

exigencia de un segundo acuerdo plenario posterior al dictamen. En consecuencia, el acuerdo de iniciación de la tramitación para el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local al que hace referencia el apartado 2 del artículo 75 ter, acaba transformado o elevado a definitivo, de tal manera que el dictamen preceptivo del órgano consultivo estatal u autonómico queda, por así decirlo, desgajado, independiente, no integrándose en la tramitación que da lugar a la decisión plenaria.

b) A su vez hay que tener en cuenta que el acuerdo que debe emitir el Pleno de la Corporación requiere el cumplimiento, como no podría ser de otra manera, tanto de las normas que regulan el funcionamiento de dicho órgano como de las que disciplinan las especialidades del procedimiento administrativo local. Por tanto, en el oportuno expediente administrativo que deberá tramitarse habrán de tenerse en cuenta los siguientes aspectos que brevemente mencionamos:

b1) En el mismo deberá constar el informe preceptivo de la Secretaría de la corporación o en su caso del Secretario general del Pleno en los municipios de gran población (informe que podrá ser sustituido por la nota de conformidad sobre el informe técnico o de la asesoría jurídica preexistente), tal y como establece el apartado e, del artículo 3 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con

En cualquier caso, se admita o no dicha posibilidad, lo que si ha quedado definitivamente zanjado por el propio Tribunal Constitucional es la necesidad de que el acuerdo plenario se adopte en el plazo legalmente establecido, pues como expresa en su Auto 419/2003, de 16 de diciembre (confirmado posteriormente en suplica por el Auto 46/2004, de 10 de febrero) “Asimismo, han de estimarse extemporáneos aquellos Acuerdos que adoptados en plazo por un órgano no legitimado [Comisión Municipal (art. 75.ter.2.LOTC)] han sido ratificados por el Pleno de la Corporación Municipal una vez transcurrido el plazo que resulta de la LOTC para promover el conflicto, pues es obvio que no cabe conferir validez y computarse, a los efectos que ahora interesan, los Acuerdos adoptados por los órganos que no están legalmente legitimados para la promoción del conflicto y sí únicamente los Acuerdos adoptados en plazo por los órganos legalmente legitimados para promoverlo.”

habilitación de carácter nacional²⁹⁷, en relación con lo dispuesto en los artículos 54.1.b) del TRRL y del 122.5 e) 2º de la LRBRL , entre otros²⁹⁸.

Como pone de manifiesto el Consejo Consultivo de Castilla la Mancha en su dictamen de 17 de abril de 2007²⁹⁹, el Tribunal Supremo no suele subsumir la omisión de dicho trámite preceptivo en los supuestos de nulidad de pleno derecho (mencionando a modo de ejemplo las Sentencias de dicho Tribunal de 25 de junio de 1987, 29 de septiembre de 1987 y de 5 de noviembre de 1998, sentencias dicho sea de paso que son un somero exponente de lo que en realidad ha hecho el Tribunal Supremo, que es oscilar entre subsumirlos en un supuesto de anulabilidad si la omisión determina que el acto en cuestión “...carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a la indefensión de los interesados”, conforme establece el actual apartado 2 del artículo 63 de la LRJPAC, y considerarlos como una mera irregularidad no invalidante en caso contrario)³⁰⁰, “...al venir considerando que ese vicio no conlleva riesgo de indefensión en los supuestos indicados”; aún cuando cabría tal posibilidad (en opinión del órgano dictaminador) si puesta en relación dicha exigencia legal

²⁹⁷ La función de asesoramiento legal preceptivo atribuida a los Secretarios y Secretarios-Interventores de la Administración Local y de la que dan cuenta los apartados 1 y 2 del artículo 92 bis de la LRBRL (nuevo artículo introducido por la reciente Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en virtud del apartado 25 de su artículo 1, precepto dictado en el ejercicio de las competencias básicas del Estado del artículo 149.1.14º y 18º de nuestra Constitución vigente) es de carácter necesaria, como la misma redacción del apartado 1 citado reconoce, y básica, tal y como se constata en la doctrina del Tribunal Constitucional plasmada en sus sentencias 143/2013, de 11 de julio de 2013 (F.J. 10) y 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 25).

²⁹⁸ A modo de ejemplo Vid. también los artículos 162.1 a) del TRRL y 173.1 b) del ROF.

²⁹⁹ Solicitado por el Ayuntamiento de Toledo al objeto de la posterior interposición del conflicto contra el artículo 49.1 a) de la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha para 2006.

³⁰⁰ Artículo 63.2 citado que trae causa del artículo 48.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958.

con lo establecido en el artículo 54.3 del TRRL (y el concordante art. 221.1 del ROF), resultaren trasladables los razonamientos manifestados por el Tribunal Supremo en el FJ 11, de su Sentencia de 7 de junio de 2006. En dicho fundamento expresamente se constata “que la carencia de ese informe preceptivo comporta la nulidad del acuerdo adoptado sin el (sic) es doctrina consolidada de esta Sala, aún con determinadas matizaciones que sobre ello se han producido flexibilizando en algunos aspectos esa obligatoriedad...”³⁰¹. En definitiva, la finalidad última de dicho informe según el propio Tribunal Supremo no sería otro que el de “...hacer más difícil que un órgano administrativo inicie un pleito irreflexivamente o sin conocimiento de lo que son sus derechos, el modo de ejercitarlos y las razonables posibilidades de obtener una respuesta favorable”.

Justamente, en virtud de esta flexibilización opta en su dictamen 13/2010, de 11 de mayo, del Consejo Consultivo de Aragón (emitido a solicitud de varios municipios de dicha Comunidad Autónoma al objeto de plantear el oportuno conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón), por defender la tesis de que “...el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón satisface cabalmente el

³⁰¹ Sigue la misma con la siguiente argumentación: “...y así resulta de Sentencias entre las recientes como las de catorce y veinticinco de mayo de dos mil uno, de veintiséis de noviembre y tres de diciembre de dos mil dos y veintidós de julio de dos mil cuatro y así en la Sentencia de catorce de mayo de dos mil uno expusimos lo que sigue: "Como se pone de manifiesto, entre otras, en Sentencia de 14 de Diciembre de 1998 la Jurisprudencia de esta Sala ha venido matizando el requisito formal de acreditar la previa emisión del dictamen del Letrado para el acuerdo del ejercicio de acciones por las Corporaciones Locales, estableciendo que la sola falta de presentación inicial no es causa de inadmisión del recurso contencioso administrativo, pudiendo subsanarse en cualquier momento, incluso de forma convalidante; que no es imprescindible cuando se trata de procesos a los que es traída la Corporación en concepto de demandada o recurrida; que solo ha de producirse en el ejercicio inicial de las acciones y no para los sucesivos recursos o instancias; que el informe o dictamen puede incluso formularse "in voce", etc, pero lo que no ha dicho la Jurisprudencia ni podía hacerlo -como finalmente no tiene mas remedio que reconocer la recurrente- es que dicho requisito formal no sea ya exigible.”

expresado requisito de informe jurídico previo...”. Consecuencia lógica de tal afirmación es que el dictamen del órgano consultivo tendría carácter sustitutivo y por tanto enervaría la omisión del citado informe en la tramitación administrativa previa llevada a cabo por las correspondientes Administraciones Locales, omisión que a lo sumo podría ser calificada como irregularidad no invalidante.

b2) Será exigible asimismo el dictamen preceptivo de la correspondiente Comisión Informativa allí donde estuviere establecida, dictamen que se emitirá previamente a la inclusión en el orden del día del asunto en cuestión, so pena de nulidad del acuerdo adoptado si se omite el mismo. Todo ello sin perjuicio no obstante, de que por motivos de urgencia se incluya durante la sesión plenaria el asunto para su deliberación y votación sin que estuviese dictaminado, en cuyo supuesto deberá ser objeto de dictamen en la siguiente sesión de la oportuna Comisión Informativa que se celebre³⁰².

b3) Por otra parte, resulta obvio que deberán seguirse las normas relativas a la convocatoria, fijación del orden del día, y celebración y desarrollo de las sesiones. Se puede entender su trascendencia dado el efecto de nulidad que sobre el acuerdo que acarrearía, por citar algunos ejemplos, una convocatoria notificada fuera del plazo legalmente previsto para ello (o cualquier otro tipo de incorrección que conllevaré una lesión del derecho constitucionalmente garantizado en el art. 23.1 de la CE, del miembro de la Corporación a participar en los asuntos públicos) o una sesión plenaria en la que no se mantuviera el

³⁰² Tal obligación resulta de la lectura conjunta de los artículos 51 del TRRL y 82, 83 y 126.2 del ROF. Al respecto de esta cuestión se pueden citar a modo de ejemplo las siguientes sentencias: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 10997/2012, 28 de septiembre; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha 739/2012, de 12 de marzo; y las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 4528/2011, de 23 de noviembre y 687/11, de fecha 17 de octubre.

quórum de asistencia requerido durante toda ella (requisito exigido por el 46.2 c de la LRBRL y, en concordancia por el 90.1 del ROF), habida cuenta del principio de unidad de acto que rige en la celebración de las mismas (art. 87 del ROF) ³⁰³.

b4) Otro aspecto que no debe ser olvidado es el contenido del acuerdo plenario. La respuesta no es otra que la decisión de iniciar la tramitación del conflicto, según expresión de la propia ley (que en la práctica predetermina la voluntad de plantear el mismo) a la que en buena lógica acompañará la petición de dictamen al Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico correspondiente, aunque se delegare en la Alcaldía las gestiones encaminadas a la formalización del mismo. Ahora bien, no cabe olvidar que dicho acuerdo deberá ser motivado³⁰⁴, no sólo por

³⁰³ Desde una perspectiva general la razón que subyace en muchos de los supuestos que se pueden plantear es la nulidad radical que el artículo 62.1 e) de la LRJPAC atribuye a los actos “*los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados*” (sin perjuicio de que en algunos casos expresamente se disponga por una norma con rango de ley la nulidad de un acto). Sobre la importancia de esta cuestión se ha manifestado el Tribunal Supremo en su Sentencia 1137/2012, de 23 de febrero (F.J. 15º), en la que basándose en reiterada jurisprudencia de la propia Sala, (Sentencias 15671/1991 y 1587/1991, ambas de 15 de marzo y 1340/2008 , de 19 de febrero) concluye que “...tienen el carácter de reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados las siguientes: a) Las que afectan a la convocatoria de los miembros componentes de tales órganos, en cuanto que afectan a la asistencia de los mismos y al preciso conocimiento de los asuntos a tratar en la correspondiente sesión. b) Las que se refieren a la elaboración y ulterior comunicación del orden del día, en tanto que comprenden las materias objeto de deliberación y, en su caso, posterior aprobación. c) Las que establecen un determinado quórum de asistencia y votación, en la medida que determinan la pormenorizada participación en la sesión de que se trate. d) Las que comprenden el sentido preciso de la deliberación de los distintos asistentes, en orden a identificar la específica votación de cada uno de esos asistentes. e) Las que determinan la concreta composición del respectivo órgano colegiado, con particular e ineludible intervención del presidente y del secretario, además de los vocales o restantes miembros, a los efectos de precisar el número, calidad y circunstancias de los mismos, con expresa nominación individual y con una específica y detallada referencia a la condición en que intervienen en cada caso, según las funciones que legalmente les puedan corresponder.”

³⁰⁴ Al respecto de cuál ha de ser el motivo de inconstitucionalidad en el que se funde la pretensión en este proceso constitucional, la Sentencia 240/2006, de 20 de julio (dictada con ocasión del conflicto en defensa de la autonomía local promovido por la ciudad de Ceuta) en su F.J.3º concluye que “...el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de “la autonomía local constitucionalmente garantizada”; en consecuencia no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a

ejercerse una facultad de carácter discrecional y así exigirlo para esa clase de actos el artículo 54.1 f) de la LRJPAC (motivación que se realizará “*con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho*”, sino también porque encuadra el objeto del futuro dictamen y, lo que es más importante, concreta la pretensión, lo que no significa que suplante totalmente al letrado encargado de la defensa en la argumentación que plasme en el escrito de interposición. De hecho es posible que la motivación consista en la incorporación al acuerdo de un proyecto de escrito de planteamiento del conflicto elaborado por el servicio jurídico o letrado que se vaya a encargar de la defensa, sin perjuicio por supuesto de otros informes que consten de forma preceptiva (el del Secretario de la Corporación del que ya hemos dado cuenta, sin ir más lejos) o facultativamente en el expediente.

Al respecto de esta cuestión, BALLESTEROS FERNÁNDEZ³⁰⁵ recuerda que el apartado 5 del artículo 89, de la LRJPAC dispone que “*la aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma*”, conocida como motivación *in allunde* y que “ha sido interpretada ampliamente por la jurisprudencia” (citando dicho autor como ejemplo la Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de julio de 1990, 31 de julio de 1990, 24 de octubre de 1990 y 26 de diciembre de 1990).

En conclusión: sea cual sea el modo en que se realice tal motivación, ésta debe quedar sustancialmente definida, identificando los preceptos a los que se imputa la lesión de la autonomía local, para no sólo ser atendida la solicitud de

los entes locales.” GARCÍA ROCA (2007: pp. 19-20) considera matizable dicha afirmación, ya que entiende que “La denuncia de una lesión de la autonomía local se trata más bien de un fundamento de la inconstitucionalidad que se pretende y de la causa de pedir”, en el que pueden subyacer un conjunto “..variado de motivos de inconstitucionalidad, generalmente, de incompetencia territorial”.

³⁰⁵ BALLESTEROS FERNÁNDEZ (2006: pp. 338-339).

dictamen por órgano consultivo³⁰⁶ sino también porque servirá de base al escrito de planteamiento del conflicto, el cual debe contener una argumentación jurídica mínima para ser admitida y, en su caso, tomada en consideración por el TC. Al respecto de esta última cuestión el propio TC en el F.J. 4 de su Sentencia 37/2014, de 11 de marzo de 2014 (dictada con ocasión del conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Gomecello contra la Ley de las Cortes de Castilla y León, 6/2005, de 26 de mayo, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en dicho municipio, expone que “de acuerdo con lo establecido por la doctrina constitucional para otros procesos constitucionales en los que se trata de depurar el ordenamiento jurídico, la impugnación de las normas debe ir acompañada de una fundamentación que permita, tanto a las partes a las que asiste el derecho de defensa, como a este Tribunal, conocer las razones por las cuales el recurrente entiende que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional, en este caso, la autonomía local constitucionalmente garantizada...”, de tal manera que como a su vez establece el propio TC en el F.J. 3 de su Sentencia 237/2007, de 8 de noviembre, “resulta carga de los recurrentes, no solo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende a esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida. En suma, la presunción

³⁰⁶ Sin perjuicio de abundar posteriormente en esta faceta de “control” que pueden ejercer los órganos consultivos, se puede traer a colación por ser suficientemente demostrativo lo dispuesto en los artículos 20.2 b y 21 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. Así mientras el primero de ellos establece como uno de los requisitos de la consulta que “*en el acuerdo se debe indicar el precepto legal al amparo del cual se hace la consulta y exponer, sucintamente, los motivos que justifican su aplicación*”, el segundo determina la devolución por la presidencia de la Comisión, entre otros, de los expedientes que no reúnan los requisitos del artículo 20 (entre los que evidentemente se encuentra el anteriormente mencionado).

de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente”; de tal manera que si faltare esta mínima argumentación en que consiste la exposición de “las razones en que se fundamenta la lesión” el Tribunal no entraría a pronunciarse sobre el objeto del proceso (pudiendo incluso inadmitir *ad limine* el conflicto).

b5) Por otra parte, el TC diferencia en el F.J. de su Sentencia 95/2014, de 12 de junio entre la adopción del acuerdo plenario de iniciación de la tramitación y la solicitud (entendida como formalización) del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo a los efectos del cómputo de plazos, de tal manera que el *dies a quo* de ellos difiere. Así, mientras la solicitud debe formalizarse “...dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local”, el acuerdo de iniciación de la tramitación puede ser de fecha anterior a dicha publicación, no habiendo establecido el TC límites con respecto a este último. En la medida que el objeto del proceso son normas con rango de ley vigentes el límite temporal lógico sería la aprobación de las mismas pues hasta entonces no existen como tales.

En cualquier caso y por lo que respecta a la formalización de la solicitud del dictamen cabe llamar la atención que desde los inicios de la vigencia de la norma que regula este proceso, una parte importante de la doctrina se decantó por interpretar que el *dies a quo* es el de la publicación de la norma o disposición con rango de ley, lo que posteriormente ha sido ratificado por el propio Tribunal Constitucional como se deduce de la lectura de los F.J. 7 del Auto 419/2003, de 16 de diciembre y el Antecedente 4 del Auto 46/2004, de 10 de febrero; considerándose a su vez como *dies ad quem* (este sí coincidente

tanto para el acuerdo de iniciación como para la formalización de la solicitud), el día correlativo tres meses después al de la publicación de la correspondiente norma (F.J. 2 del Auto 108/2010, de 28 de septiembre y el F.J.3 del ya mencionado Auto 46/2004, de 10 de febrero de 2004, entre otros) ³⁰⁷.

b6) Por último, conviene recordar que de la existencia y contenido del acuerdo plenario de iniciación de los trámites para el planteamiento del conflicto da fe pública el certificado de la Secretaría de la Corporación; certificado que obligatoriamente deberá constar entre la documentación que se acompañará al escrito de interposición pues la acreditación del citado acuerdo es requisito para la admisión a trámite del conflicto, no siendo óbice para su emisión el que la Secretaría de la Corporación no esté cubierta por habilitado de carrera (sea en propiedad o en adjudicación provisional) pues existen diversas formas de suplir dicha circunstancia, como el nombramiento de interino o de accidental, la aprobación de acumulaciones por el órgano competente y el servicio de asistencia por parte de la Diputación Provincial de su ámbito territorial.

³⁰⁷ No cabe más que colegir que el Alto Tribunal interpreta el tenor literal de la norma como una excepción legal al principio que impera en nuestro ordenamiento jurídico contenido en la expresión “*dies a quo non computatur in termino*” (principio del que da buena muestra en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo el artículo 48 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Sin embargo al igual que en otros ámbitos caben otras interpretaciones alternativas que no sorprendería que el TC constitucional acogiese como igualmente válidas; alternativas que partirían de considerar como día inicial del cómputo el siguiente al de la publicación de la norma con rango de ley cuestionada, ya que no sería irracional llegar a tal conclusión visto el tenor del apartado 1 del artículo 75 quater de la LOTC. Determinado así el *dies a quo*, el *dies ad quem* resultaría bien el correlativo al día inicial del cómputo, siguiendo la tradicional postura al respecto del TC en los cómputos de plazos de fecha a fecha, tal y como por otra parte el mismo tribunal ha aceptado como correcto conforme al principio *pro actione* para el plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad en su Sentencia 39/2014, de 11 de marzo (F.J. 2a); o bien determinar como el último día del plazo el correlativo al día de la publicación de la disposición con rango de ley, *mutatis mutandi* a como el Tribunal Supremo realiza el cómputo de los plazos mensuales y anuales administrativos y constitutivos en su ámbito, considerado igualmente lícito por la STC 209/2013, de 16 de diciembre (F.J. 4º).

Tampoco constituye obstáculo el hecho de que a la Entidad Local se le haya reconocido la exención del mantenimiento económico de dicho puesto de trabajo, pues ello no significa que el mismo deje de existir y por tanto desaparezcan las funciones obligatorias y necesarias de Secretaría sino que se proveerán y atenderán las mismas bien mediante la oportuna agrupación de municipios para su mantenimiento, bien por el servicio de asistencia de la Diputación Provincial correspondiente al que anteriormente nos hemos referido (asistencia por cierto que la última reforma de la LRBRL operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, incluye entre las competencias propias de la Diputación Provincial o entidad equivalente, quien de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36.1.b *“en todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención”*).

- c) Al hilo de lo expuesto, es importante destacar que las cuestiones de legalidad que pueden derivarse del acuerdo plenario (alguna de las cuales hemos tenido ocasión de reseñar), como acto administrativo definitivo que es, podrán ser objeto de control tanto por la propia Administración autora del mismo (a través de los correspondientes medios de revisión y recursos en vía administrativa legalmente establecidos), así como por los jueces y, en su caso, Tribunales de lo contencioso-administrativo (jurisdicción y competencia de la que no pueden abdicar, en virtud de lo establecido en los artículos 106.1 y 117.3 de nuestra Constitución y las normas que los desarrollan). No es objeto de la presente tesis un estudio pormenorizado de los mismos. Mas lo pertinente es significar que la anulación del acuerdo de iniciación de la tramitación del conflicto y solicitud de dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico correspondiente repercutirá tanto en fase de admisión como mientras penda el

conflicto en defensa de la autonomía local (en la primera fase o proceso), en la medida en que los sujetos legitimados pongan en conocimiento del Tribunal Constitucional tal circunstancia, ya que en buena lógica debería suponer la reconsideración del cumplimiento de dicho requisito y en definitiva del presupuesto procesal de la legitimación³⁰⁸.

Pero asimismo el Tribunal Constitucional, aun tratándose de cuestiones de estricta legalidad, podría entrar a conocer de ellas prejudicial o incidentalmente, en la medida en que afectan directamente a un elemento sustancial del proceso, pues conforme establece el artículo 3 de la LOTC *“la competencia del Tribunal Constitucional se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden constitucional, directamente relacionadas con la materia de que conoce, a los solos efectos del enjuiciamiento constitucional de ésta”*.

- d) Por otra parte, cabe recordar que el acuerdo plenario de que tratamos, requiere para su efectividad a la hora de plantearse ante el Tribunal Constitucional el cumplimiento del requisito de postulación, para lo cual se habrán de adoptar los correspondientes acuerdos de designación de representación y defensa con anterioridad a la presentación del escrito de interposición. Acuerdos adoptados previa tramitación del expediente correspondiente, con especial significación en los casos que se opte por la contratación de servicios externos en los

³⁰⁸ Presupuestos procesales sobre los que puede entrar a conocer el Tribunal Constitucional no sólo en la fase de admisión del conflicto sino también en la propia sentencia, tanto *ex officio* como a instancia de parte, en la medida en que es trasladable la doctrina de dicho Tribunal expuesta en otro tipo de recursos (especialmente con ocasión de los de amparo). Al respecto nos podemos remitir entre otras a las siguientes Sentencias de dicho Tribunal: 168/2013, de 7 de octubre (F.J. 3), 126/2013, de 3 de junio (F.J. 2), 74/2013, de 8 de abril (F.J. 1), 54/2013, de 11 de marzo y 195/2001, de 4 de octubre (F.J. 4).

que deberá cumplirse especialmente con la normativa vigente en materia de contratos del sector público y presupuestaria.

3.3 CUESTIONES RELATIVAS AL DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO U ÓRGANO CONSULTIVO AUTONÓMICO EQUIVALENTE

En otro orden de cosas, ya hemos anticipado en el presente apartado algunas de las cuestiones más relevantes respecto al dictamen preceptivo y no vinculante del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente, en su caso, que las Entidades Locales interesadas debe por consiguiente solicitar, previo al planteamiento del correspondiente conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional (cuestiones y reflexiones a las que nos remitimos).

No obstante, es oportuno significar algunas otras que aprovechan a la materia que tratamos, siquiera someramente, ya que excede del objeto del presente trabajo un estudio pormenorizado de dichos órganos y de las funciones, especialmente la consultiva, que desempeñan (de la que por fortuna existe un amplísimo tratamiento por parte de la doctrina jurídica de nuestro país); si bien procede reconocer que se parte de un par de premisas: el carácter equiparable al Consejo de Estado de los órganos consultivos autonómicos existentes hoy en día y la absoluta constitucionalidad de la atribución ineludible a estos últimos de tal competencia. Dicho lo anterior, las cuestiones a señalar son las siguientes:

- a) En primer lugar, como ya hemos destacado, el dictamen del órgano consultivo se nos presenta como un trámite posterior al acuerdo plenario y por tanto del todo imposible de que cumpla plenamente la función consultiva a la que están llamados aquellos pues de

facto la voluntad del Ente Local resulta predeterminada³⁰⁹; a lo sumo podría influir en hacer reconsiderar en su decisión a la Corporación Local consultante en el sentido de desistir de su intención si el dictamen es contrario al planteamiento del conflicto o en el mejor de los casos, aportar nuevos argumentos o depurar técnicamente los ya existentes³¹⁰. Mas existe otra vertiente que, aunque en escasas ocasiones, ha desarrollado controvertidamente un control de especial intensidad que se manifiesta en la inadmisión a trámite de las consultas cuando no reunieran los requisitos legalmente exigibles, lo que determinaría a su vez la imposibilidad de plantear el correspondiente conflicto por el ente o entidades locales interesadas³¹¹. En este sentido, el Consejo

³⁰⁹ Desde esta perspectiva los acuerdos plenarios no pueden manifestar si son conformes o se apartan del dictamen del órgano consultivo, pues éste todavía no existe, tal y como exigen las normativas respectivas (como es el caso del artículo 2.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado).

Bien es cierto que este supuesto de dictamen “a posteriori” no constituye una innovación pues en la versión originaria del apartado 6 del artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (vigente hasta la modificación operada en dicha norma por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre pasaron a ser obligatoriamente previos a la interposición del correspondiente recurso) ya se preveía tal posibilidad en la impugnación por el Gobierno de las disposiciones y resoluciones de los órganos de las Comunidades Autónomas.

Esta modalidad de consulta posterior mereció en su día cierto reproche por AROZAMENA SIERRA (1991: pp. 138-139)., quien puso de manifiesto que “...la excepción señalada en cuanto el acto decisorio puede preceder al acto consultivo ha devenido prácticamente en una regla general, con la consiguiente pérdida de eficacia de la función consultiva, tanto desde la perspectiva —menor en sí misma— del Consejo de Estado cuanto desde la perspectiva —importante por sí, en todo caso— del mejor asesoramiento del Gobierno, a efectos de respaldar la legalidad y el acierto de su decisión impugnatoria y de procurar su más sólida fundamentación”, aun cuando entendía que “el dictamen, aun *a posteriori* al ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, o competencial o de impugnación, no debe privar de eficacia a la función consultiva, que no opera ciertamente en la fase de impugnación, pero puede —y debe— servir para que conocido el dictamen pueda el Gobierno reconsiderar el planteamiento...” Dichos argumentos se pueden trasladar al dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente en el proceso que nos ocupa.

³¹⁰ En caso de desistir alguna de las Corporaciones Locales promotoras, pudiera darse el caso como dice CLAVERO ARÉVALO (2003: p. 295) que el resto perdiesen la legitimidad para interponer el conflicto.

³¹¹ La Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en su artículo 21, manifiesta un claro ejemplo de esta faceta de control al regular los supuestos de devolución de expedientes de consulta, entre las que se encuentra aquellas que no cumplan con los requisitos exigidos en el artículo 20.2 del mismo texto legal, devolución que supone que el plazo de emisión del dictamen no se entiende como iniciado.

Consultivo de Andalucía ofrece claros ejemplos en sus acuerdos de inadmisión de solicitudes de consultas de 15 de mayo de 2003, de 20 de agosto de 2004 y de 8 de febrero de 2006, decisiones no recurribles sobre las que solamente cabría su consideración por el propio Tribunal Constitucional (como de hecho ha sucedido en el caso del acuerdo mencionado de 20 de septiembre de 2004, contra el que las Entidades Locales interesadas plantearon el correspondiente conflicto que fue finalmente inadmitido por el Tribunal Constitucional en su Auto 360/2005 , de 11 de octubre) 312.

(Literalmente dicho artículo 20.2 dispone que los requisitos de la consulta son los siguientes: *“a) Se solicitan mediante acuerdo de la autoridad consultante, el cual ha de reunir los requisitos de forma propios de los actos de la misma; b) En el acuerdo se debe indicar el precepto legal al amparo del cual se hace la consulta y exponer, sucintamente, los motivos que justifican su aplicación; c) Se ha de adjuntar copia compulsada de todos los documentos que formen el expediente administrativo, así como una relación numerada de los mismos.”*).

Desde una perspectiva global y partiendo del modelo que ha supuesto el Consejo de Estado (modelo que se ha irradiado a los equivalentes órganos consultivos autonómicos) la caracterización básicamente como órgano de control se ha defendido tempranamente en los primeros años de vigencia de nuestra Constitución actual por PARADA VÁZQUEZ (1991: pp. 113-128). Vid. también en la misma línea AROZAMENA SIERRA (1996: pp. 137-160), quien destaca el carácter de control preventivo de la función consultiva del Consejo de Estado. GARRIDO MAYOL (2003-2004: pp. 574-575) discrepa de dicha postura, pues considera que más que órganos de control se tratan de órganos de cooperación necesaria, de prevención de la conformidad con el Derecho de la actividad de la Administración, colaborando desde la independencia y la objetividad con aquella a tal fin. RUBIO LLORENTE (2004: pp. 96-112) por su parte defiende como necesario primar la función netamente consultiva del Consejo de Estado y demás Consejos consultivos autonómicos (como por ejemplo las relativas a su participación en la tramitación de proyectos de ley) frente aquellas otra denominada de control (como por ejemplo en materia de responsabilidad patrimonial, la que mayor volumen de solicitudes y mayor número de recursos consume), sea cual sea el significado que se le dicho concepto, dado que la eficacia la eficacia garantista que se predica de ésta se diluye si tenemos en cuenta el elevadísimo porcentaje de coincidencia de criterio entre la propuesta de resolución del órgano consultante y el dictamen del órgano consultivo correspondiente; y en las escasas situaciones de discrepancia, el asimismo elevado índice de seguimiento del sentido de la consulta por el órgano llamado a resolver,

³¹² Así, en el primer acuerdo reseñado (el de 15 de mayo de 2003), el Consejo Consultivo de Andalucía inadmite la solicitud de varios Ayuntamientos por tres razones: no alcanzar los sujetos legitimados activamente el sexto de la población del ámbito territorial afectado por la norma en conflicto (la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía); y haberse acordado el inicio de los trámites para el planeamiento del conflicto y la correspondiente solicitud de dictamen habiendo precluido el plazo establecido en el artículo 75 quater, ya citado anteriormente.

Lo hasta ahora expuesto nos debe servir para plantear una cuestión fundamental al respecto del plazo para solicitar el dictamen del órgano consultivo correspondiente: la inadmisión a trámite de las solicitudes no puede suponer en ningún caso la ampliación del plazo para la adopción del acuerdo plenario correspondiente ni el reinicio de su cómputo, pues ninguna de dichos planteamientos tienen cabida ni casan con la voluntad del legislador estatal expresa en el tenor literal del apartado 1 del artículo 75 quater, de la LOTC.

- b) Como contrapartida a la situación descrita, nos encontramos con que el dictamen referido carece de toda eficacia disuasoria pues, como se puede comprobar, en la práctica totalidad de los casos en que éste ha sido contrario al planteamiento del conflicto las Entidades Locales promotoras han hecho caso omiso del mismo, comportamiento que no deja de ser sorprendente si lo comparamos con el que se sigue en otras materias y procedimientos, como por ejemplo los de responsabilidad patrimonial, en el que la regla es justamente la contraria³¹³. Bien es cierto que en los conflictos en

Por su parte el de 20 de septiembre de 2004 citado, inadmite la solicitud de dictamen de la Diputación Provincial de Almería, con motivo de la intención de plantear por ésta un conflicto contra el Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de junio, del Plan Hidrológico nacional por no haberse solicitado por conducto del órgano pertinente (el Presidente de la Diputación Provincial) y por carecer de legitimación para interponer el correspondiente conflicto en defensa de la autonomía local.

Por lo que respecta al tercero de ellos (el de 8 de febrero de 2006), las razones son también distintas, pero tienen una especial relevancia. El Consejo Consultivo de Andalucía inadmite la solicitud de 121 municipios (con motivo de la futura presentación de un conflicto con la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y Suelo de la Comunidad Autónoma de Andalucía) porque llega a la conclusión que la legitimación *ad processum* colectiva exige una sustancial identidad en el *petitum*, circunstancia que no se cumplía en los acuerdos plenarios correspondientes (y todo ello en propias palabras del Consejo “...sin perjuicio de considerar válido y legítimo el acuerdo singular tomado por cada Ayuntamiento sin que tenga que ser reiterado en modo alguno, y debiendo servir como base sustantiva para la formulación del acuerdo único antes indicado”).

En conclusión, como podemos observar son variados los aspectos de la solicitud, tanto formales como materiales, sobre los que el órgano consultivo ejerce un cierto “control de legalidad” en el ejercicio de su función consultiva.

³¹³ Se puede comprobar lo afirmado en el recopilatorio realizado por el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública bajo el título de *Conflictos en defensa de la Autonomía Local 1999-2011* (2011: 498 pp.). En los escasos conflictos planteados con posterioridad no se observa una variación en la tendencia. También ratifican las

defensa de la autonomía local influye decisivamente la vertiente política de la disputa de tal manera que impele a las entidades locales a continuar con su tramitación; influencia que no se aprecia en la mayoría de los casos en esa otra clase de asuntos de los que conocen los órganos consultivos su contenido económico es el valor principal a tener en cuenta.

c) Por otra parte no presenta especiales dificultades determinar quién y cómo debe solicitar el dictamen. La respuesta concreta a estas preguntas dependerá respectivamente de si el legitimado activo es un sujeto único o una pluralidad litisconsorcial, de si en este último supuesto pertenecen a una o a varias Comunidades Autónomas y, por último, de si el órgano dictaminador es el Consejo de Estado o un órgano consultivo autonómico, de manera que:

c1) Si el sujeto legitimado activo es singular (por ser destinatario único de la norma con rango de ley) será él mismo quien lo deba de solicitar, mientras que si la legitimación activa corresponde a una pluralidad de entes locales en litisconsorcio el solicitante deberá ser la entidad de mayor población de entre ellas, tal y como establece el artículo 48 de la LRBRL³¹⁴.

afirmaciones realizadas el contenido de las Memorias anuales de los distintos órganos consultivos publicadas hasta la fecha. A simple modo de ejemplo el Consejo Consultivo de Castilla-León en su memoria del ejercicio 2012 constata la coincidencia en 83,3 % de la propuesta de resolución del órgano consultante y el dictamen del consejo consultivo (p. 169) y que el mayor número de asuntos tratan sobre responsabilidad patrimonial. Exactamente el 87,13 % del total (p. 165).

³¹⁴ El tenor literal del artículo 48 citado es el siguiente:

“En los asuntos en que sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, la correspondiente solicitud se cursará por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma.

Cuando el dictamen deba ser solicitado conjuntamente por Entidades pertenecientes al ámbito territorial de distintas Comunidades Autónomas, la solicitud se cursará por conducto del Ministerio de Administraciones Públicas a petición de la Entidad de mayor población.”

En concordancia con el mismo el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, dispone en el apartado 2 de su artículo 142 que *“Las Comunidades Autónomas podrán, por conducto de sus Presidentes, solicitar dictamen del Consejo de Estado, bien en Pleno o en Comisión Permanente, en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del*

c2) Si el órgano llamado a dictaminar es el Consejo de Estado y los entes locales legitimados activamente pertenecen a una sola Comunidad Autónoma (y por supuesto en el caso de legitimación individual, puesto que una Corporación local no puede pertenecer territorialmente a dos CCAA distintas, como es obvio) se “*cursará por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma*”, mientras que si pertenecen territorialmente a varias “*se cursará por conducto del Ministerio de Administraciones Públicas*” (o evidentemente del Ministerio que aun con otra denominación tenga atribuidas sus funciones en el organigrama existente en cada Gobierno).

c3) Finalmente, si el órgano dictaminador fuese un órgano consultivo de una Comunidad Autónoma habrá que estar a lo establecido por cada una de ellas en su normativa propia. En términos generales las soluciones ofrecidas por los legisladores autonómicos se pueden encuadrar en dos grupos: los que determinan que las solicitudes se cursen mediando un órgano autonómico y las que permiten la relación directa de los Entes Locales con el Consejo Consultivo respectivo³¹⁵. Ejemplo del primer grupo lo encontramos en el Consejo Consultivo de Aragón, en cuya Ley 1/2009, de 30 de marzo, se establece que las solicitudes realizadas por Entidades Locales en los casos en que el dictamen sea preceptivo se cursaran por medio del Consejero competente en materia de Administración Local (apartado 2 del artículo 13). Perteneciente al segundo grupo podríamos señalar al Consejo Consultivo de Andalucía, en el que el artículo 22 de su

mismo, lo estimen conveniente”. Por otra parte, como establece el apartado 2 del mismo precepto (en relación con los artículos 24 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y 2.1 del mismo reglamento) que “*El dictamen será preceptivo para las comunidades autónomas que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos para el Estado por la Ley Orgánica del Consejo de Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes*”. Cabe recordar en este sentido que en la actualidad la única Comunidad Autónoma que carece de consejo consultivo es Cantabria.

³¹⁵ Al respecto de los pros y contras de cada una de estas opciones Vid. CARBONELL PORRAS (2010: pp. 199-206).

Ley 4/2005, de 8 de abril, dispone que se realizarán directamente por los Presidentes de las Entidades Locales.

- d) De la misma manera en el articulado de la LOTC no se establece el plazo en el que debe ser emitido el dictamen por lo que para la determinación del mismo deberemos acudir a la normativa propia de cada órgano consultivo. Así, por lo que respecta al Consejo de Estado el plazo para la emisión de sus dictámenes viene establecido en los artículos 19 de su Ley orgánica y 128 de su Reglamento orgánico, resultando que el plazo para las consultas ordinarias será el señalado en “... *la disposición legal que prevenga su audiencia y, en su defecto, el de dos meses*” y en las urgentes el de 15 días, a contar ambos “...desde el día desde el día siguiente a la entrada del expediente completo en el Registro del Consejo de Estado”, conforme dispone el apartado 4 del artículo 128 citado³¹⁶.

En lo referente a los órganos consultivos equiparables de las Comunidades Autónomas, sus normas respectivas difieren en los plazos establecidos. Mientras que algunos han legislado en términos similares que el Congreso y Senado para el Consejo de Estado,³¹⁷ otros han estimado establecer plazos distintos. En este último grupo se encuentra el legislador autonómico aragonés, quien en la ya mencionada Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón dispone en su artículo 23 que el

³¹⁶ El artículo 19 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado dispone que:

“1. Cuando en la orden de remisión de los expedientes se haga constar la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días, salvo que el Gobierno o su Presidente fijen otro inferior.

2. Si el plazo fijado fuese inferior a diez días, la consulta será despachada por la Comisión Permanente, aun siendo competencia del Pleno, sin perjuicio de que el Gobierno pueda requerir ulteriormente el dictamen del Pleno.”

Evidentemente las Entidades Locales no pueden hacer uso de la facultad de establecer un plazo máximo inferior en los casos de urgencia (pues sólo se refiere al Gobierno o a su Presidente), por lo que no sería aplicable a ellas lo establecido en el apartado 2.

³¹⁷ Son los casos de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat Catalana (artículo 15 de la Ley 5/2005, de 2 de mayo, de la Comisión Jurídica Asesora) y de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (artículo 26 de su Ley 9/2004, de 24 de noviembre).

plazo general de emisión de los dictámenes sea de 30 días y mediando urgencia de 15 días (hábiles ambos y a contar desde la recepción de la solicitud en el Registro de Entrada del Consejo Consultivo), sin perjuicio de la facultad otorgada al Presidente de dicho órgano de ampliar dichos plazos en 15 días en los asuntos de especial complejidad³¹⁸.

Al hilo de esta cuestión se ha planteado la pregunta de si sería posible entender como emitido un dictamen que no lo hubiera sido en plazo, de manera que pudiera plantearse el conflicto sin él. Más allá de que se acepte tal posibilidad³¹⁹ o de que en la normativa de algunos órganos consultivos se haya vedado la misma, en los supuestos de dictámenes preceptivos como el que nos ocupa (es el ejemplo del apartado 4 del artículo 19 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo) ³²⁰, lo cierto es que no perjudicaría el acceso al Tribunal Constitucional en tanto en cuanto el plazo para plantear

³¹⁸ De hecho la mayoría de los legisladores autonómicos han procedido como el aragonés, estableciendo plazos que divergen de los del Consejo de Estado. Por citar sólo alguno de ellos: artículo 16 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid; apartados 2 y 3 del artículo 19 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo; y el apartado 5, del artículo 10 de Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.)

³¹⁹ ALONSO MAS (2002: pag, 929) entiende que en este caso es posible la presentación del conflicto con la sola acreditación de la solicitud de dictamen, pues sería de aplicación lo establecido en el art. 83.4 de la LRJPAC, si bien cabría asimismo la posibilidad de suspender en virtud de lo establecido en el art. 43.5 c) de la misma ley, el procedimiento hasta un máximo de 3 meses.

³²⁰ Literalmente dicho apartado establece que *“Cuando el dictamen sea preceptivo y el Consejo Consultivo, disponiendo en su integridad de toda la documentación necesaria, no lo emita en los plazos establecidos en esta Ley, no podrá continuar el procedimiento en tanto el dictamen no sea emitido, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial a que hubiere lugar en los términos previstos en la legislación vigente como consecuencia de la pasividad o las dilaciones del Consejo en el cumplimiento de su función”*.

La interpretación a contrario sensu del párrafo último del artículo 25 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, nos debe hacer llegar a la misma consecuencia. En sus propios términos se establece que *“En los supuestos en que el dictamen no tenga carácter vinculante, transcurridos los plazos establecidos en los apartados anteriores sin haberse evacuado, se entenderá cumplido el trámite”*. (En similares términos, por cierto, se expresa el apartado 5 del artículo 19 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, anteriormente citado.

el correspondiente conflicto en defensa de la autonomía local cuenta desde la recepción del dictamen. Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar, ya que de la aplicación de la norma con rango de ley objeto de conflicto y que llegado el caso pudiere declararse que lesiona la autonomía pueden derivarse situaciones de hecho y de derecho (conforme se reconoce en el apartado 5 del artículo 75 quince de la LOTC) que requiera exigirlas.

3.4 LA ASISTENCIA EN LA TRAMITACIÓN PREVIA POR PARTE DE LAS ASOCIACIONES DE ENTIDADES LOCALES

Como podemos recordar, el apartado 4 del artículo 75 ter (cuyo tenor literal dispone que *“las asociaciones de entidades locales podrán asistir a los entes locales legitimados a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación del presente conflicto”*) fue fruto de la aprobación de una enmienda *in voce* presentada por el Grupo Parlamentario Popular en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, de 9 de diciembre de 1998 y aunque no lo especifica, en buena lógica hace referencia a las asociaciones de entidades locales de corte generalista, como la Federación Española de Municipios y Provincias y otras similares de implantación territorial autonómica. Se antoja alejado de los fines específicos de prestación de servicios y ejecución de obras de otras asociaciones locales (como por ejemplo el caso de las Mancomunidades de Municipios) dicha función de asistencia, aunque la ley no prohíbe tal cosa.

En cualquier caso, el tiempo ha puesto de manifiesto la escasa utilidad del supuesto regulado en el presente apartado por varias razones fundamentalmente:

- a) En primer lugar, por el limitado margen en el que se despliega dicha asistencia que se reduciría al asesoramiento de las Corporaciones Locales afectadas y a aunar voluntades y alcanzar consensos sobre los acuerdos plenarios a adoptar, puesto que tal función de asistencia en ninguna medida puede suplir las actuaciones que legalmente deben realizar las entidades locales (es decir, la adopción misma de los acuerdos de iniciación de los trámites para el planteamiento del conflicto y la solicitud de dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente, que hemos tenido ocasión de tratar).
- b) Consecuentemente la función de integración de voluntades y consensos pierde valor en todos aquellos casos en que no sea necesaria tal intermediación por ser escaso el número de Corporaciones Locales afectadas y todavía en mayor medida cuando el destinatario de una norma con rango de ley o preceptos de ella sea una única Entidad Local.
- c) Por último pero no menos importante, el carácter eminentemente político de dichas asociaciones, mediatizadas por los partidos mayoritarios en cada ámbito que han acabado asemejándolas a meras cajas de resonancia de sus intereses, ha terminado por diluir la efectividad de dicha función de asistencia, de tal manera que las entidades locales afectadas en su autonomía por una disposición legal acaban por no acudir a ella si la representación mayoritaria en tales asociaciones locales es del mismo signo político del que gobierna y dicta la norma controvertida.

4. EL PARÁMETRO DE ENJUICIAMIENTO

Con carácter general, las expresiones de parámetro de enjuiciamiento y canon de control vienen a señalar la norma o conjunto de normas que son llamadas a determinar la conformidad o disconformidad con el

ordenamiento jurídico de la norma, acto o hecho objeto de un proceso. En el procedimiento que estudiamos, la finalidad principal es establecer si se ha lesionado la autonomía local constitucionalmente garantizada por la norma con rango de ley objeto del proceso. Esta finalidad determina, a su vez, el contenido del parámetro de enjuiciamiento.

Desde la presentación gubernamental del proyecto de ley que pretendía la incorporación de este nuevo proceso (cuestión que como sabemos llegó con ligeras modificaciones a buen puerto tras su tramitación parlamentaria), la doctrina jurídica ante la ausencia de referencia en el articulado de la LOTC, se ha dividido a grandes rasgos entre aquellos autores que consideran como único canon de control los preceptos que nuestra Constitución dedica a la autonomía local (sin perjuicio del valor hermenéutico que puedan tener otros) y aquellos otros que incluyen otras normas. Más concretamente las que estarían llamadas a desarrollar dicho principio, con especial mención a la LRBRL, la LHL e incluso la CEAL. Sin duda, entre ambos extremos existen muchos matices en las opiniones doctrinales pero simplificando la cuestión se reduce a optar por alguna de estas dos posturas.

A efectos representativos en el primer grupo podríamos significar a PÉREZ TREMPs³²¹, el cual deduce de la forma en la que se ha configurado el proceso, el carácter restrictivo de dicho parámetro, toda vez que el objeto del mismo son normas con rango de ley, las cuales sólo se encontrarían sometidas a la Constitución (por lo que respecta a la autonomía local, se sobreentiende). En esta misma línea abunda FOSSAS ESPADALER³²², quien manifiesta que al tratarse éste de un

³²¹ PÉREZ TREMPs (1998: pp. 82-85).

³²² FOSSAS ESPADALER (2006: pp. 13-15) y (2007: pp. 26 y 27). Ahondando en los argumentos expuestos, en propias palabras de este último autor "...los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del art. 149.1.18 CE, por otro, no son "coextensos" (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2), y por ello la LRBRL no puede convertirse en canon de enjuiciamiento. Una ley autonómica podría ser conforme a la legislación básica estatal pero vulnerar la autonomía local garantizada por la Constitución. En cambio, una ley autonómica podría no ser lesiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada, y sin embargo ser contraria a la

proceso con características propias su canon de enjuiciamiento necesariamente tiene que ser específico y diferenciado de los restantes procesos constitucionales, en especial de los de control de constitucionalidad de las leyes, puesto que "... si el nuevo proceso permitiera denuncias de cualquier vicio de inconstitucionalidad basado en preceptos que no guardan una relación directa con la autonomía constitucionalmente garantizada a los entes locales, ello convertiría el conflicto en defensa de la autonomía local en un proceso de declaración de inconstitucionalidad, lo cual resultaría inconstitucional por los motivos ya apuntados".

El segundo grupo o corriente doctrinal mencionado, ante el condicionamiento del escaso desarrollo que nuestra Constitución dedica a tal principio acude a conceptos como normativa básica, bloque de constitucionalidad y función constitucional de garantía de la autonomía local para atribuir a determinadas normas, con especial consideración a la LBRL, la condición de parámetros de constitucionalidad. En este sentido se expresa entre otros PORRAS RAMÍREZ³²³, para quien en este proceso "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. 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."

legislación básica del Estado" (2006: p. 15). Con esta corriente se alinea NARANJO DE LA CRUZ (2003: pp. 67-75).

³²³ PORRAS RAMÍREZ (2000: pp. 1202-1203).

Al respecto de esta cuestión, PULIDO QUECEDO³²⁴ destaca la necesidad de diferenciar si el objeto de enjuiciamiento es una norma con rango de ley estatal o autonómica, de manera que en el primer caso el canon de inferencia lo constituiría la Constitución, la legislación básica en materia de régimen local (y de haciendas locales en la vertiente económico-financiero) y de otros principios como el de proporcionalidad y adecuación; y en el segundo supuesto (disposiciones legales autonómicas) además de los anteriores por sus propios Estatutos de Autonomía y demás leyes que integran el bloque de constitucionalidad. Esto último sin olvidar aquellas otras que disciplinan el régimen económico-financiero como son el Convenio y el Concierto Económico de las CCAA de Navarra y País Vasco, teniendo en cuenta las peculiaridades respecto al conflicto en defensa de la autonomía local de que goza esta segunda Comunidad Autónoma en virtud de la D.A. 4ª de la LOTC; y la LOFCA en las CCAA de régimen común.

En desarrollo de esta misma línea argumental GARCÍA ROCA³²⁵ se erige en defensor de la utilidad a tal fin de la categoría del “bloque de constitucionalidad local” (en el que dicho autor incluye, por cierto, a la Carta Europea de Autonomía Local) como parámetro de la constitucionalidad de las leyes lesivas de la autonomía local, pues aunque dicha categoría no se encuentra plasmada expresamente ni en la Constitución, ni en la LOTC, ni en los EEAA, en la propia naturaleza del principio de autonomía local y del proceso que estudiamos subyace la cuestión competencial de los entes locales, orillada por nuestra Carta Magna, encomendándosele la función de su desarrollo al legislador ordinario. Ámbito competencial, por cierto, sin el que no puede existir autonomía.

³²⁴ PULIDO QUECEDO (1999 pp. 52-57).

³²⁵ GARCÍA ROCA (2004: pp. 13-66) y (2007: pp. 14-23). Muy interesante resulta la construcción teórica del concepto de “bloque de constitucionalidad local” elaborado por DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI (2006: 415 pp.)

Es conocido, no obstante, que el contenido y alcance de los conceptos jurídicos en los que se sustenta esta corriente, no son compartidos por todos los autores, habida cuenta además, como veremos, de la doctrina del Tribunal emanada precisamente en este proceso. En este sentido, como recuerda VELASCO CABALLERO³²⁶, varios son los argumentos en contra: 1) El carácter básico de ciertas normas y en particular de la LRBRL sólo le otorga un posición prevalente frente a normas autonómicas en la medida que aquella puede ser canon indirecto de constitucionalidad de éstas, es decir en la medida en que subyace el ejercicio de una competencia estatal básica; 2) Por otra parte, la LRBRL no deja de ser una ley ordinaria y con respecto a otras leyes estatales no goza de primacía alguna y en este sentido no existe precepto constitucional alguno que le otorgue tal posición; 3) Por último y pese al reconocimiento previo por el propio Tribunal Constitucional en ocasiones anteriores (como por ejemplo entre otras en sus Sentencias 27/1987, del 27 de febrero; 109/1998, de 21 de mayo; 159/2001, de 5 de julio), tras la Sentencia 240/2006, de 20 de julio, del mismo Tribunal, se debería descartar la integración de las normas de la LRBRL en el bloque de constitucionalidad (concepto por cierto definido muy diversamente por la doctrina como destaca DE CABO DE LA VEGA³²⁷), ya que las mismas no son canon de constitucionalidad de la autonomía local . Bloque, por cierto, en el que con mayor razón no se integraría la CEAL (al contrario de lo defendido por GARCÍA ROCA, como ya hemos citado). En definitiva, dicha norma, pese a su indudable valor hermenéutico, al tratarse de un Tratado internacional no es parámetro de constitucionalidad de la ley, como reiteradamente ha expresado el

³²⁶ VELASCO CABALLERO (2009: pp. 98,99 y 169 a 193).

³²⁷ CABO DE LA VEGA (1994: pp. 58-64).

mismo alto tribunal en sus Sentencias 49/1988, de 22 de marzo; 28/1991, de 14 de febrero; y 235/2000, de 5 de octubre, entre otras³²⁸.

Como es razonable, al hilo de lo expuesto es necesario plasmar las ideas fundamentales sobre las que descansa la doctrina constitucional en este proceso al respecto del canon de enjuiciamiento, y que desde la citada Sentencia 240/2006, ha venido reiterando (SSTC 121/2012, de 5 de junio; 37/2014, de 11 de marzo; 95/2014, de 12 de junio y 132/2014, de 22 de julio). Sintéticamente son las siguientes:

1. La LRBRL no se integra en el bloque de constitucionalidad puesto que no son trasladables a éste los parámetros de enjuiciamiento utilizados en los procesos de control de constitucionalidad de las leyes (especialmente el recurso de inconstitucionalidad), en los que si se ha reconocido es porque en el fondo de las cuestiones en ellos suscitadas subyacía la materia competencial anclada en el artículo 149.1.18º de nuestra Constitución; artículo este último que no es coextenso del artículo 137 del mismo texto.
2. En consecuencia y como matización de la primera afirmación realizada, el canon de control en este proceso debe ser específico puesto que el conflicto en defensa de la autonomía local se erige en una “vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional” (F.J. 3 de la STC 240/2006 citada anteriormente). Estando constituido dicho canon por los propios artículos que la Constitución dedica a la autonomía local, es decir

³²⁸ Un breve pero conciso análisis de las distintas posturas que defienden el valor constitucional de la CEAL lo podemos encontrar en LASAGABASTER HERRARTE (2007: pp. 104-107).

Por otra parte, es oportuno traer a colación otras sentencias en las que el TC ha reiterado que “los Tratados internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal”. Entre otras, las SSTC 51/2013, de 28 de febrero (F.J. 6), 136/2011, de 13 de septiembre (F.J. 12). Todo ello sin perjuicio del valor que tienen dichos instrumentos internacionales como criterio de interpretación en el ámbito de los derechos fundamental, en virtud de la remisión expresa realizada por el art. 10.2 de nuestra Constitución (F.J. 4, de la STC 12/2008, de 29 de enero y F.J 20 de la STC 247/2007, de 12 de diciembre).

los artículos 137, 140 y 141, y también respecto a las leyes autonómicas por aquellos artículos de la LRBRL enraizables directamente en dichos preceptos constitucionales. Reiteradamente ha declarado el propio TC junto a esta sentencia última en la 159/2001, de 5 de julio (F.J. 4), y 95/2014, de 12 de junio (F.J. 5) “solo aquellos extremos de la LRBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LRBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental”.

3. El núcleo esencial o contenido mínimo de esta garantía institucional se identifica de forma reiterada y constante en el derecho de los entes locales autónomos a participar efectivamente en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, participación cuya intensidad se graduará en función de la concurrencia de intereses locales y supralocales en cada asunto o materia en cuestión.

En este mismo sentido lo expone PAREJO ALFONSO³²⁹, quien diferencia entre una autonomía local cubierta por la garantía institucional y una autonomía local “legal”. En palabras textuales de dicho autor la garantía institucional de la autonomía local se integraría por lo siguientes elementos esenciales: “1) El derecho de la correspondiente comunidad a participar- a través de órganos propio- en el gobierno y la administración de los asuntos que le atañen, con

³²⁹ PAREJO ALFONSO (2015: pp. 17).

graduación de la intensidad de la participación en función del grado de concernencia. 2) La dotación de los órganos representativos de la comunidad, al efecto, con las potestades precisas para la actuación del autogobierno.” Y la regulación de dichos elementos “... solo integra el autogobierno garantizado en su referencia a aspectos enraizables directamente... en los artículos 137, 140 y 141 CE”.

Por el contrario la autonomía local “legal” queda referida “... a todos los entes locales sin distinción y comprensiva de todos cuantos aspectos desborden el precedente mínimo garantizado constitucionalmente”.

Las consecuencias de las afirmaciones hasta ahora realizadas son especialmente importantes y merecedoras de unos breves apuntes:

1. En primer lugar, como no podría ser de otra manera, le corresponde al TC como máximo intérprete de la Constitución la determinación definitiva de qué preceptos de la normativa básica local se “enraizan” directamente en los artículos ya citados que nuestra Constitución dedica a la autonomía local y por tanto constituyen canon de constitucionalidad de las disposiciones legales. Hasta aquí no parece que puedan plantearse objeciones. De hecho como recuerda VELASCO CABALLERO³³⁰ el alto tribunal en su Sentencia 159/2001, de 5 de julio, realiza esta apreciación respecto a los artículos 10.2, 59.2 y 60 de la LRBRL, en sus F.J. 6 y 9 respectivamente.
2. Sin duda, el núcleo sobre el que gravita en la actualidad la autonomía local es el derecho a la participación de los Entes Locales en los asuntos que les afecten. En este sentido el propio TC en la mencionada Sentencia 159/2001, de 5 de julio, afirma que esta noción de la autonomía local es similar a la contemplada en el art. 3 de la CEAL, el cual dispone que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales

³³⁰ VELASCO CABALLERO (2009: p. 173).

de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”³³¹. En este orden de cosas, más cuando efectivamente la teoría de los intereses naturales de los entes locales ha sido abandonada³³², dado que estamos en un mundo de intereses y ordenamientos jurídicos interrelacionados, es preciso ser exigente con el legislador ordinario a “la hora de fijar el contenido de esta participación” para que concuerde con la autonomía local constitucionalmente garantizada. Esta concordancia no se daría si la participación degenerara en un concepto laxo que permitiera el vaciamiento de toda capacidad de decisión y gestión de los entes locales autónomos, de tal manera que la autonomía local resultare inane.³³³ No podemos olvidar que los municipios, provincias e islas son elementos estructurales de nuestro Estado; Estado en el que el ejercicio del poder está distribuido entre los distintos entes que lo componen como nos recuerda MEILÁN GIL³³⁴.

3. Ahora bien, al respecto de esta última cuestión es posible que al Tribunal Constitucional no le hubiera cabido otra opción interpretativa pues como sabemos la propia Constitución no

³³¹ Al respecto de la relevancia que el derecho de participación ha obtenido en los últimos años en el debate académico y político, sobre todo a raíz de la aprobación de los denominados estatutos de segunda generación, se pueden consultar, entre otros, los trabajos de FONT I LLOVET y VILALTA REIXACH (2009: pp.192-225); JORDANO FRAGA (2002: pp. 325-347); FONT I LLOVET, VELASCO CABALLERO y ORTEGA ÁLVAREZ (2006: 69 pp.); VILALTA REIXACH (2006: pp. 225-261) y (2008: 141-166); MEDINA ALCOZ (2009: 334 pp.); y BELLO PAREDES (2010: pp. 345-380).

³³² ESCUIN PALOP (2014: p. 82), recordando a ALBI CHOLBI (1943: p. 27), estima que “...no hay datos históricos que evidencien la existencia de una materia local por naturaleza... y ni hay ningún dato de carácter sustancial que obligue a asumir a los entes locales un mínimo de competencias, ni a imponer el mantenimiento de idénticas estructuras locales en todos los territorios”. De hecho, la autora concluye que justamente “...el error de considerar que hay un reducto mínimo de competencias que por esencia corresponde a todas y cada una de las entidades locales”, es lo que ha obstaculizado el diverso tratamiento que requiere nuestra heterogénea realidad local.

³³³ La frase entrecomillada es de ORTEGA ÁLVAREZ (1989 : p. 40).

³³⁴ MEILÁN GIL (2008: pp.629-644).

establece ni regula aspectos competenciales en materia local, encomendándose tal labor al legislador ordinario³³⁵. Por otra parte el propio Tribunal ha desechado, al menos implícitamente, cualquier papel que pudieran desempeñar los Estatutos de Autonomía en esta materia y a este nivel (salvo los de Ceuta y Melilla directamente conectados por la naturaleza de dichas ciudades al desarrollo de su autonomía local). Las consecuencias respecto al presente proceso son importantísimas pues dificulta que el Tribunal Constitucional determinara, llegado el caso, “...la titularidad o atribución de la competencia controvertida...”, ya que de actuar así lo haría como legislador positivo (cuestión que ya advirtió el Grupo Parlamentario Catalán en su enmienda nº 4 al proyecto de ley gubernamental). En resumidas cuentas, llegado al extremo de una interpretación restrictiva, impediría el mencionado extremo del contenido de la sentencia que la propia LOTC en el art. 75 quinquie. 5 establece como posible y dejaría en tela de juicio la naturaleza competencial del proceso que predicaba el Consejo de Estado en su dictamen de 18 de junio de 1998 y que el propio TC ha acogido en su Sentencia 37/2014, de 11 de marzo ³³⁶. Dictada con ocasión del conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por el Ayuntamiento de Gomecello, contra la Ley de las Cortes de Castilla y León, 6/2005, de 26 de mayo, sobre

³³⁵ En opinión de CLAVERO ARÉVALO (2003: p. 287), esta circunstancia que ya hemos reseñado reiteradamente “... coloca a las Administraciones Locales en situación de inferioridad respecto al Estado y a las Comunidades Autónomas, no sólo en la carencia del rango constitucional de sus competencias, sino incluso en la limitación que, en una descentralización a favor de las Administraciones Locales, puede suponer para el legislador ordinario el atribuirles competencias que la Constitución reserva al Estado y a las Comunidades Autónomas.”

³³⁶ La cuestión competencial resulta obvio que es importantísima en el debate sobre la autonomía local. De hecho una de las ideas principales motivadoras de la modificación de la LRBRL realizada por la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, de 27 de diciembre, ha sido suprimir las denominadas “competencias superpuestas”, bajo la directriz de una competencia, una Administración (lo que realmente no resulta en muchos casos plausible si tenemos en cuenta la diversidad de intereses locales, autonómicos y estatales que pueden converger en una determinada materia). Como ya hemos indicado el TC ha admitido a trámite un conflicto en defensa de la autonomía local planteado por diversos municipios contra la misma (Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4292-2014).

declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en su F.J. 3 textualmente el Alto Tribunal manifiesta que “debemos, también con carácter previo, precisar el objeto de este proceso constitucional, que es, en esencia, un proceso competencial tal y como se deduce del contenido que el art. 75 quinquies.5 LOTC...”

No obstante, esta dificultad se salvaría, en primer lugar, acudiendo a aquellos artículos de la normativa básica estatal en materia de régimen local que regularan aspectos competenciales y que pudieran ser “...cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones”³³⁷. A modo de ejemplo, FONT I LLOVET³³⁸, nos recuerda que “...la STC 214/1989 cifró el contenido esencial de la autonomía municipal en la competencia de los municipios para prestar los servicios mínimos obligatorios, de modo que la creación de las

³³⁷ No está de más recordar que tradicionalmente a los municipios se les ha atribuido o han ejercido de competencias en determinadas materias. A modo de ejemplo, podemos rememorar algunas de las incluidas en las Instrucciones para el gobierno económico-político de las provincias de 1813 y 1823, como son la salubridad, la salud pública, escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación, el control de abastos, los mercados, el registro civil, padrón de habitantes, plazas, caminos, fuentes públicas, cementerio, montes y plantíos comunales, entre otras. Esta apreciación en modo alguno intenta ser una reivindicación de la teoría de los “intereses naturales locales”. De hecho, como se puede observar, de las enunciadas hay varias en las que las atribuciones municipales son complementarias de las ejercidas por otras Administraciones, titulares de las mismas; y no sólo recientemente. Resulta especialmente evidente en los casos de salud pública, establecimientos educativos y registro civil. Al margen de estas, es cierto que es difícil encontrar alguna materia en la que no concurren intereses supramunicipales cuya promoción y defensa corresponda a otro ente territorial superior. A este respecto, es oportuno traer a colación la opinión de ESCUIN PALOP (2014: p. 85), para quien “A los Municipios, como consecuencia de la garantía institucional de su autonomía, no les pueden corresponder competencias en exclusiva, sino partes o fracciones de competencias”.

³³⁸ FONT I LLOVET Y GALÁN GALÁN (2013: p. 18). ENTRENA CUESTA (1988: pp. 252-254) calificó estos servicios mínimos obligatorios municipales, recogidos en el art. 26 de la LRBRL (según su redacción anterior a la LRSAL), como el “*círculo de protección*” de las competencias municipales. Por lo que respecta a las provincias, este círculo lo identifica el mismo autor con las competencias de coordinación de los servicios municipales y con la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal. En definitiva, las competencias que integran estos círculos formarían parte del denominado núcleo esencial de la autonomía de los respectivos Entes Locales.

comarcas no podía suprimir aquella competencia municipal, y los municipios no podrían ser sustituidos por la comarca en la prestación de todos sus servicios mínimos obligatorios”³³⁹.

Sin embargo, y mientras esté pendiente su resolución por el TC, esta afirmación se ha visto cuestionada (como reconoce el mismo autor) por la LRSAL, modificadora de la LRBRL. A este respecto, conviene traer a colación la opinión de ESCUIN PALOP³⁴⁰, quien se cuestiona que dichos servicios formen parte del núcleo duro de la autonomía, pues si bien “tradicionalmente los referidos servicios se han prestado por los Municipios y forman parte de la imagen que el ciudadano tiene de este tipo de Administración”, es posible una respuesta contraria ya que “el núcleo duro de la autonomía no puede estar en un conjunto de servicios que normalmente se prestan por concesionarios a los que directamente pagan los usuarios”. En su opinión, el núcleo duro de la autonomía local se encuentra en el principio de subsidiariedad, por lo que para dicha autora no existe problema alguno en que dichos obras y servicios fueran ejecutados y gestionados respectivamente por instancias territoriales superiores con el fin de mejorar su eficiencia y disminuir el clientelismo local.

³³⁹ Lo que evidentemente no quiere decir que existan otros títulos competenciales atribuidos a otras Administraciones que incidan sobre los mencionados servicios mínimos. Un ejemplo lo podemos encontrar en el canon de agua del País Vasco, declarado constitucional por la STC 85/2013, de 11 de abril, en cuyo F.J. 5, se afirmaba que nada impedía la afectación de competencias de otras Administraciones Públicas en las locales, como sucede en este caso, en el que un medida medioambiental autonómica incide en el servicio municipal de suministro y abastecimiento de agua domiciliario.

Otra muestra, la encontramos en la facultad del Estado de incidir sobre la competencia urbanística municipal “sustituyendo la previa licencia por el informe”, con ocasión de las “obras portuarias” en sentido estricto, que el F.J. 13 de la STC 204/2012, 31 de octubre, estima constitucional. Lo que no respetaría la autonomía municipal garantizada constitucionalmente es exclusión absoluta de todo tipo de acto de control preventivo municipal, como expresa el mismo F.J. citado.

³⁴⁰ ESCUIN PALOP (2015: p. 15). Dicha autora concluye que la doctrina de la garantía institucional no sirve para explicar el núcleo esencial de la autonomía local desde una perspectiva histórica, pues parece que “...lo sustancial de la autonomía no se encuentra tanto en las materias o competencias tradicionalmente ejercidas por el Municipio, como en el principio de subsidiariedad al que también se refiere la Carta Europea de Autonomía Municipal”.

Sin perjuicio de las anteriores objeciones , otros ejemplos de aspectos “cabalmente enraizados” en los artículos que nuestra Constitución dedica a la autonomía local, los podríamos encontrar en las potestades atribuidas a los municipios por el apartado 1 del artículo 4 (entre las que merece especial mención la potestad reglamentaria, “ámbito característico de la autonomía local”, en opinión de EMBID IRUJO³⁴¹), o en la función de cooperación económica a la realización de obras y servicios municipales, o el apoyo a los municipios que desempeñan las Diputaciones Provinciales, de las que el TC en el F.J. 5 de su Sentencia 103/2013, de 25 de abril, afirma con algunas matizaciones que forman parte del contenido esencial de la autonomía local³⁴².

En segundo lugar, una solución adicional la encontraríamos si se integraran en el canon de enjuiciamiento otros principios que emanaran o estuvieran íntimamente conectados al de autonomía local y que permitiesen dilucidar cuestiones competenciales. En esta línea, autores como GARCÍA ROCA³⁴³ defienden la posibilidad de acudir a los

³⁴¹ Lo que no desmerece otras, como el mismo autor indica, como la de autoorganización EMBID IRUJO (1993: pp. 279-282).

³⁴² El propio Tribunal Constitucional en el fundamento citado reconoce que tal garantía “...ni otorga a los municipios una potestad de autoorganización ilimitada”, ni “...incluye la facultad de diseñar, sin límite alguno, el modelo de distribución de atribuciones de los órganos de gobierno.”

³⁴³ GARCÍA ROCA (2004: pp. 13-66) y (2007: pp. 14-23). A este respecto, ROMERO REY (2006: pp. 393-402) también defiende otorgar un importante papel a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la definición del ámbito competencial local. Según este autor la virtualidad de estos principios se daría en dos momentos distintos: en primer lugar, en el de la definición del interés local por parte del legislador sectorial competente (pues es el legislador ordinario, estatal o autonómico según los casos, al que le corresponde atribuir las potestades y competencias de las que deben gozar los entes locales); y en segundo lugar, en la resolución por parte del Tribunal Constitucional y de los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo de los conflictos o recursos en defensa de la autonomía local (respectivamente), que se planteen. De forma peculiar con respecto a la fase legislativa y con el fin de otorgar operatividad a los principios mencionados, ROMERO REY aboga por trasladar a nuestro ordenamiento interno, un mecanismo similar al de “alerta temprana” existente en la UE, dado que dichos principios también se han importado del Derecho Comunitario. Dicho mecanismo podría consistir, según el autor, en establecer un procedimiento en virtud del cual el órgano con iniciativa legislativa remitiera el correspondiente proyecto legislativo no solo a la Asamblea legislativa, sino también a los Plenos de las Corporaciones Locales, a efectos de que en un plazo determinado emitieran su parecer (o dictamen sin carácter vinculante) sobre si la iniciativa se adecuaba a dichos principios y si respeta a la autonomía local.

principios de subsidiariedad (al que nos hemos referido en páginas anteriores), diferenciación y proporcionalidad (este último especialmente defendido también por ORTEGA ÁLVAREZ³⁴⁴, quien destaca su influencia en el derecho de la Unión Europea). Incluso se ha postulado con cierta repercusión, por CAAMAÑO DOMÍNGUEZ³⁴⁵, la vigencia de un principio de competencia universal a favor de los entes locales autónomos (con especial consideración al municipio); principios de los que se predica su constitucionalización implícita, es decir derivada de la comprensión integral de otros expresamente consagrados en el texto constitucional (en especial del Estado de Derecho y justicia material) así como de la interpretación conforme (*secundum conventionem*) del principio de autonomía local con las previsiones contenidas en la CEAL (documento que cabe recordar consagra los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en sus artículos 4.3 y 8.3 respectivamente)³⁴⁶. Podría decirse que la integración de dichos principios en el canon de enjuiciamiento ayudaría a suplir las carencias de los preceptos constitucionales en la resolución de los conflictos, dada la parquedad de los mismos, no sólo en la determinación de la existencia o no de lesión de la autonomía local, constitucionalmente garantizada, sino también

No parece ser que dicha propuesta sea factible y sobre todo práctica, si lo comparamos con otros instrumentos de participación puestos en marcha en nuestro país, sobre todo a partir de la aprobación de los denominados estatutos de segunda generación. Al respecto se puede consultar a MEDINA ALCOZ (2009: 337 pp.).

³⁴⁴ ORTEGA ÁLVAREZ (1997: pp. 99-116).

³⁴⁵ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (2004: 31 pp.)

³⁴⁶ Esta última cuestión presenta un escollo insalvable: su falta de reconocimiento en nuestra Constitución, a diferencia de como sí reconoce respecto a las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que nuestra Carta Magna consagra (art. 10.2 del mismo texto). Por otra parte tampoco existe a favor de tal tesis un apoyo ni construcción jurisprudencial en tal sentido, como sucede por ejemplo en el ámbito del Derecho Alemán. Con todo, bien es cierto, que en dicho país existe una discusión de calado entre dos posiciones alternativas: la interpretación de la Constitución según el derecho de gentes y la interpretación de los tratados conforme a la Constitución.

en lo referente a cuestiones competenciales y a las situaciones de hecho y de derecho que se hubieren derivado de ella³⁴⁷.

Dicha posición no es seguida por toda la dogmática (sin perjuicio de la acogida que han tenido los mismos en nuestra legislación y jurisprudencia ordinaria). Así, con respecto a los principios de subsidiariedad y de competencia universal, íntimamente relacionados y llamados a jugar un papel decisivo en la atribución positiva de competencias, VELASCO CABALLERO³⁴⁸ aporta argumentos convincentes en su contra. Más allá del carácter anfibológico del término subsidiariedad sobre el que reiteradamente ha insistido, dicho autor (al igual que hiciera BARNÉS VÁZQUEZ³⁴⁹ años antes) aboga por la diferenciación entre dicho concepto (entendido como el de atribución competencial a la autoridad más cercana al ciudadano) y el de autonomía local, evidenciando que puede existir subsidiariedad sin autonomía local, como por ejemplo cuando "... se opta por la gestión

³⁴⁷ Un resumen de lo expresado respecto a estos principios y el papel que desempeñar en nuestro ordenamiento jurídico lo encontramos en SALAZAR BENÍTEZ (2009: pp. 93-134). Dicho último autor acertadamente afirma al respecto que "El principio de subsidiariedad ha de jugar un papel esencial tanto en la distribución de las competencias como en su aplicación. Por su parte, la proporcionalidad jugaría en el sentido de dotar a los municipios de un margen de actuación suficiente y por tanto como limitación de las acciones normativas tanto estatales como autonómicas". (2009:p. 125).

³⁴⁸ VELASCO CABALLERO (2004: pp. 117-159) y (2005: pp. 53-65).

³⁴⁹ BARNÉS VÁZQUEZ (1997: pp. 54-56 y 95), al respecto de la diferenciación entre los principios de subsidiariedad y autonomía local parte de una perspectiva distinta. Para dicho autor la autonomía local constitucionalmente consagrada constituye una garantía de carácter absoluto "... de un núcleo irreductible que no puede desconocerse, cualquiera que fueren los motivos en pro de su desapoderamiento (racionalidad económica; eficacia; mejor prestación a nivel superior; etc...), consistiendo el mismo en "... la existencia de una concreta planta administrativa- en España, la de los municipios y provincias- y un núcleo competencial resistente; mientras que el principio de subsidiariedad constituye un "prius lógico" ulterior y relativo que actúa en el terreno de la competencia "... a fin de propugnar la primacía de la unidad más pequeña entre las existentes que, en nuestro ordenamiento, como en otros tantos, son las Entidades Locales" y que por tanto mira "... a la legitimación de la intervención pública, no al contenido mismo de la autonomía". Ahora bien, si del principio de subsidiariedad constata su falta de reconocimiento expreso en nuestra Constitución, el mismo autor sorprendentemente predica la existencia de una presunción constitucional de competencia general sobre todo a favor del Municipio; presunción que se derivaría de sus artículos 137, 140 y 141.

pública de proximidad, pero a través de administraciones periféricas o administraciones locales que actúan por delegación de otra entidad territorial superior”, al igual que autonomía local sin subsidiariedad, como sucede cuando “...un ordenamiento garantiza el autogobierno local, pero no opta por lo local frente a lo regional o estatal”, siendo posible incluso que “...se garantice la autonomía local de diversas organizaciones territoriales (municipios, provincias, comarcas) y que sólo se enuncie el principio de subsidiariedad en relación con alguna de ellas”. Sin embargo, el argumento más contundente es que no existe mención expresa de él en nuestro texto constitucional ni, por supuesto, de un principio a favor de la competencia universal de los Entes Locales. Tampoco se puede deducir del tenor de los preceptos que nuestra Constitución dedica a la autonomía local, ni en el sentido de su reconocimiento se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional en alguna ocasión, como también pone de manifiesto QUINTANA CARRETERO³⁵⁰. A las mismas conclusiones cabe llegar con respecto del principio de diferenciación, al que la doctrina y el legislador han prestado una atención más tardía, lo que explica a su vez la nula referencia en nuestra jurisprudencia ordinaria y constitucional³⁵¹.

Estas circunstancias diferencian nuestro ordenamiento constitucional del Alemán, en el que dichos principios de subsidiariedad y competencia universal encuentran su reconocimiento en el propio tenor del artículo 28 II de la GG, de acuerdo con la interpretación que viene haciendo del mismo el Tribunal Constitucional Federal de dicho país desde la conocida Sentencia Rastede de 23 de noviembre de 1988; y del

³⁵⁰ QUINTANA CARRETERO (2008: pp. 121-131).

³⁵¹ Como recuerda MEDINA ALCOZ (citando a VANDELLI), el principio de diferenciación es una herramienta para combatir la tradicional uniformidad que al aplicar las mismas reglas a realidades jurídicas distintas, incrementa la desigualdad entre los municipios. (2009: p. 178). Partiendo de este concepto dicho principio difícilmente puede tener utilidad en el presente proceso constitucional a efectos de servir de regla atributiva de competencias. En España algunos de los Estatutos conocidos como de segunda generación han introducido en su texto dicho principio: sirva de ejemplo los art. 84.3 y 88 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; el art. 64.2 del valenciano; el 85.1 del aragonés; y el art. 82.2 del andaluz.

Italiano en el que tras la reforma operada en el año 2001 se plasmaron dichos principios respecto a los municipios junto al de diferenciación y adecuación, en el artículo 118 de su Constitución (que en este último caso complementan al principio de autonomía local reiteradamente reconocido en su texto constitucional). Por otra parte, tampoco es trasladable el papel que el ordenamiento jurídico de la Unión Europea reconoce al principio de subsidiariedad, entre otras razones porque los municipios, provincias e islas no son los sujetos a los que se refiere dicha regulación³⁵².

Por otra parte, el principio de proporcionalidad como instrumento complementario en la defensa de la autonomía local ha sido propugnado por un importante sector de nuestra dogmática encabezada como hemos dicho anteriormente por ORTEGA ÁLVAREZ³⁵³ Y GARCÍA ROCA³⁵⁴ (por los motivos anteriormente explicitados y que no es necesario reiterar), mas tampoco se encuentra expresamente contemplado en nuestra Constitución por lo que a la materia que nos ocupa respecta. Sin embargo, no cabe obviar el eminente carácter expansivo del mismo, de tal manera que en nuestro país al igual que ha sucedido en Alemania (país de referencia en su construcción doctrinal) en los que tanto dicho principio (“Verhältnismäßigkeitsprinzip”) como el de prohibición de exceso (“Übermaßverbot”) son reconocidos sin

³⁵² La literatura jurídica al respecto de estas materias es ingente. Sin ánimo de ser exhaustivos, sobre la Sentencia Rastede y sus importantísimas aportaciones se puede consultar SCHOCH (1993: pp. 281-321); CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (2005: pp. 223-245) y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO; MARCOS FERNÁNDEZ; GARCÍA MARTÍNEZ; Y ORTEGA BERNARDO (2010: pp. 35-191). Precisamente respecto del principio de subsidiariedad en el ámbito de la Unión Europea se pueden citar entre otros los trabajos de BARNES VÁZQUEZ (1994: pp. 47-86), (1997: pp. 53-97) y (2001: pp. 46-83); BOIXAREU CARRERA (1994: pp. 771-808); y CORTÉS MARTÍN, (2009: pp. 261-279). Sobre esta cuestión últimamente y en la medida en que pudiera involucrar a las Comunidades Autónomas por lo que a nuestra ordenación respecta, se ha prestado especial atención por la doctrina al conocido como mecanismo de alerta temprana, como manifestación del principio de subsidiariedad en dicho ámbito. Vid. al respecto ÁLVAREZ CONDE; LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO (2006: pp. 149-188); CAMISÓN YAGÜE (2011: pp. 264-320), PALOMARES AMAT (2011: pp. 19-58) y CARMONA CONTRERAS (2012- pp. 141-176).

³⁵³ ORTEGA ÁLVAREZ (1997: pp. 99-116)

³⁵⁴ GARCÍA ROCA (2004: pp. 52-54) y (2007: p. 23).

ambages por su jurisprudencia constitucional)³⁵⁵ y en la Unión Europea (por citar nuestras principales influencias), ha colonizado muy diversas materias más allá de su originario reducto del Derecho Penal y los Derechos Fundamentales. Situación de la que sin duda son en gran parte responsables los órdenes judiciales respectivos³⁵⁶. Así, por lo que a nuestro país respecta, podemos encontrar referencias más o menos explícitas a dicho principio o a algunos aspectos del triple examen de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto en que se desglosa (así como conceptos cercanos como el de razonabilidad y ponderación) desde las primeras sentencias en las que nuestro Tribunal Constitucional conoció de controversias sobre la autonomía local o para ser más exactos sobre la posible inconstitucionalidad de una norma con rango de ley por vulnerar dicho principio consagrado en nuestra Carta Magna. Entre otros y sin ánimo de ser exhaustivos se pueden citar el F.J. 15 de su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero en la que se considera proporcionados los controles de legalidad e incluso los de oportunidad en los actos de disposición del patrimonio municipal por razón de la defensa del mismo consagrada en el artículo 132 de nuestra Constitución; el F.J. 11 de la STC 109/1998, de 21 de mayo, en el que se declara conforme al principio de autonomía local el establecimiento por el legislador autonómico de condicionamientos a las aportaciones provinciales al Plan Único con el fin de garantizar su operatividad siempre y cuando los criterios en que se sustenten sean proporcionales y los módulos en que se concreten se orienten a tal finalidad. El F.J. 12 de la Sentencia 240/2006, de 20 de julio, donde se recuerda respecto los controles administrativos de legalidad y oportunidad *“debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende*

³⁵⁵ Un resumen explicativo de la experiencia en dicho país lo encontramos en KLUTH (1998: pp. 219-237).

³⁵⁶ Una explicación breve y concisa pero esclarecedora del significado de dicho principio lo encontramos en PERELLÓ DOMÈNECH (1997:pp.69-75). También encontramos un análisis de los principios de razonabilidad y proporcionalidad local y su incidencia en nuestra jurisprudencia constitucional en ROCA TRÍAS y AHUMADA RUIZ (2013: 38 pp.).

salvaguardar” (en referencia al ya citado art. 8.3 de a CEAL). Y finalmente el F.J. 4 de la Sentencia 129/2013, de 4 de junio, en el que se establece como canon de enjuiciamiento (aunque no el único) de las leyes singulares el de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación, siendo evidentemente trasladable a las leyes que tengan por destinatario único un municipio, una provincia o una isla.

No obstante el uso de dicho principio a estos efectos queda lejos de ser cuestión pacífica en nuestra doctrina. Autores como SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO³⁵⁷, proponen la sustitución del mismo por el juicio de ponderación (técnica también ampliamente difundida y utilizada, también por nuestro Alto Tribunal, y que algunos asimilan al juicio de proporcionalidad en sentido estricto) por considerarlo más apropiado en la resolución de los conflictos en que los que entran en controversia cuestiones competenciales entre Administraciones Públicas. Incluso algunos otros critican abiertamente cualquiera de estas dos alternativas importadas de la experiencia jurídica de otros países como SÁNCHEZ GONZÁLEZ³⁵⁸ por el riesgo que ha supuesto para el principio de seguridad jurídica y de división de poderes o dicho de otra manera, por los riesgos de “decisionismo, discrecionalidad y subjetividad judicial” que comportan sus excesos aplicativos. En cualquier caso la discusión sobre estas cuestiones en el ámbito de la filosofía del derecho y el constitucionalismo está lejos de quedar cerrada³⁵⁹.

³⁵⁷ SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO (2003: pp. 145-171).

³⁵⁸ En palabras de dicho autor “El juicio de ponderación –y las técnicas asimilables aquí estudiadas- han ampliado el ámbito de actuación del Tribunal Constitucional y le han permitido alterar la distribución de poderes prevista por el poder constituyente, invadiendo esferas atribuidas a otros órganos constitucionales y mutando la Constitución”. SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2013: p. 30). La expresión entrecomillada en el texto principal se toma prestada de RUIZ RUIZ y DE LA TORRE MARTÍNEZ (2011: p. 28)

³⁵⁹ Al respecto de esta materia se pueden mencionar los trabajos de DE LORA DELTORO (2000: pp. 359-369); PRIETO SANCHÍS (2001: pp. 201-228); y ARROYO JIMÉNEZ (2009: 32 pp.).

Orillando estas últimas discusiones, es evidente que el carácter netamente defensivo o negativo del principio de proporcionalidad (principio que al igual que no determina la existencia de derechos fundamentales tampoco atribuye competencias sino que parte de la preexistencia de las mismas en su defensa) si bien concuerda especialmente con el carácter de la garantía institucional de la autonomía local que el Alto Tribunal hasta la fecha defiende y en este sentido puede ser especialmente fructífero cuando se cuestionen medidas de intervención o control de los Entes Locales, difícilmente podría alcanzar a coadyuvar en la resolución de uno de los contenidos posibles de la Sentencia en el proceso que nos ocupa, que no es otro que la atribución de la competencia por el Tribunal dirimente a uno de los sujetos parte del mismo. Cuestión esta última que queda huérfana de solución.

Las reservas hasta ahora planteadas respecto a la ampliación del contenido del parámetro de control de las normas objeto de conflicto, curiosamente deberían quedar salvadas llegado el caso en el segundo proceso, la denominada autocuestión de inconstitucionalidad, verdadero procedimiento de control de la constitucionalidad de las normas, si en buena lógica se siguieran los propios criterios que el Alto Tribunal ha fijado en este tipo de procesos (los recursos y cuestiones de constitucionalidad) en relación a la autonomía local, en los que el canon de control se vería ampliado si el Pleno del Tribunal Constitucional decidiera entrar a conocer sobre cuestiones competenciales en relación al régimen local al amparo del artículo 149.1.18^a de nuestra Constitución.

5. ANÁLISIS DE OTROS ELEMENTOS DEL PROCESO

Habida cuenta de lo hasta ahora expuesto, resta propiamente describir la tramitación del primer juicio ante el Tribunal Constitucional y de los

elementos que lo caracterizan. Esta tarea se ve sin duda condicionada por la parquedad de su regulación.

1.1 EL ÓRGANO COMPETENTE

En este caso la LOTC permite dar una respuesta directa, sin perjuicio de las oportunas matizaciones. Así, el actual artículo 10.1 f) (art. 10.1 c bis) en la redacción anterior a la modificación realizada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo) atribuía al Pleno del TC el conocimiento de los conflictos en defensa de la autonomía local, lo que sin duda se debe, como afirma RATO TRABUCO³⁶⁰, al hecho de que la obtención de una sentencia estimatoria conllevaría la autocuestión de inconstitucionalidad por el mismo órgano en un segundo proceso. Cuestión esta que enlaza en definitiva con la finalidad última perseguida por el legislador que no es otra que la depuración del ordenamiento jurídico.

Ni que decir tiene que por mor del artículo 3 de la LOTC, además del objeto propio del conflicto el Pleno conoce de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden constitucional pero directamente relacionadas con aquel, a los solos efectos de su enjuiciamiento.

Con todo, es conveniente realizar un par de precisiones al respecto:

³⁶⁰ RATO TRABUCO (2011: pp. 265). En palabras del propio autor, la idea de otorgar dicha competencia al Pleno del TC “Si tratta di un criterio da ritenersi corretto per il semplice fatto che il rilievo della censurata violazione dell’autonomia locale da parte di una legge porta con sé l’effetto quasi automatico di sollevare una questione di costituzionalità, per cui se foie una Sezione (e non il *plenum*) a conosce del conflitto e porre la questione, atteso che di essa decide sempre e comunque il *plenum* (artt. 10, c 1, lett *b*) e 55, c. 2, LOTC), potrebbe darsi luogo a discrepanze di giudizio, di Maggiore o minore importanza ma pur sempre problematiche, fra la Sezione che decide la violazione dell’autonomia locale da parte di una legge e il *plenum* che scioglie i dubbi di costituzionalità della stessa legge. Ciò potrebbe essere gravemente inadeguato, come del resto insegna l’esperienza di alcune questioni sollevate d’ufficio dalle Sezione che ammettono un ricorso di amparo”.

Justamente con respecto a la autocuestión de inconstitucionalidad derivada de un recurso de amparo tendremos ocasión de incidir más adelante.

- La primera de ellas, de carácter general para todo tipo de procesos, es la relativa a la previsión establecida en el art. 8.1 de constitución de secciones por el Pleno (y las Salas) *“para el despacho ordinario y la decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos”*; secciones integradas por el respectivo Presidente o quien le sustituya y dos Magistrados. En la práctica, las Secciones del Tribunal han sido usualmente las encargadas de tramitar lo que podríamos denominar *“incidentes de admisibilidad”*; consistiendo a tal efecto su actuación, según los casos, en tener por interpuestos los conflictos que se presentaren, otorgando plazo a los promotores para la aportación de la documentación que faltare para acreditar el cumplimiento de los requisitos que exige la LOTC para la admisión de aquellos; y en su caso resolviendo su admisión a trámite. Sin embargo a partir del año 2010, se puede observar una tendencia a la asunción de estos trámites por el Pleno del TC³⁶¹.

- La segunda de ellas, de mayor calado, se refiere a la posibilidad contemplada en el art. 10.2 de que el Pleno en el trámite de admisión

³⁶¹ Inicia esta tendencia a la que nos referimos la diligencia de ordenación del Pleno de 28 de junio de 2010, dictada con ocasión del conflicto interpuesto por varios municipios de Aragón contra diversos artículos de la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón. En virtud de dicha resolución se acordó requerir a la representación procesal de los promotores del conflicto para que en el plazo de diez días acreditase diversos requisitos procesales.

También en el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por el Ayuntamiento de Torremontalbo contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela, el Pleno requirió por diligencia de ordenación de 21 de julio de 2010 a la representación procesal del citado municipio, que acreditase la adopción por la mayoría absoluta de miembros de la Asamblea Vecinal del acuerdo de promoción. Asimismo fue el mismo Pleno el que admitió a trámite el conflicto por providencia de 27 de septiembre de 2010, tras la aportación de la documentación requerida.

Otro ejemplo lo encontramos en el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7969- 2010 interpuesto por el Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany, contra el art. 1 del Decreto-ley de Illes Balears 1/2010, de 26 de marzo, y el art. 1 de la Ley 10/2010, de 27 de julio, de la misma Comunidad, fue el Pleno del quien por providencia de 15 de febrero de 2011 admitió a trámite el mismo.

atribuya a la Sala la decisión del fondo del asunto; atribución que se realizará conforme a un turno objetivo y que se comunicará a las partes del proceso. Dicho artículo concreta lo dispuesto en el art. 8.2 del mismo texto legal, el cual establece que *“se dará cuenta al Pleno de las propuestas de admisión o inadmisión de asuntos de su competencia. En el caso de admisión, el Pleno podrá deferir a la Sala que corresponda el conocimiento del asunto de que se trate, en los términos previstos en esta ley.”* En cierta manera, dichos preceptos conectan con la propuesta de redacción de artículo 75 quince 1, contenida en los primeros borradores de la primera propuesta de Anteproyecto de Ley Orgánica de Modificación de la LOTC para la introducción del conflicto en defensa de la autonomía local, a la que se ha hecho referencia en anteriores páginas, en virtud del cual se atribuía a las Salas del Tribunal la competencia para acordar la inadmisibilidad del conflicto *“... por falta de legitimación u otros requisitos procesales o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada*³⁶². Sin embargo en la redacción definitiva fechada el 28 de mayo de 1998 (y también en el texto alternativo de 3 de junio de 1998) dicha referencia desapareció, lo que desde un punto de vista de técnica legislativa puede considerarse un acierto pues tal opción, como así ha sido, encuentran una mejor ubicación en disposiciones de carácter general relativas al funcionamiento y organización del Tribunal Constitucional.

En cualquier caso, ha sido el Pleno del TC quien ha dictado las resoluciones procedentes en relación a la inadmisión de los mismos. Asimismo hasta la fecha solo en una ocasión se ha procedido a atribuir a las Salas el conocimiento del fondo de los conflictos tramitados. Nos estamos refiriendo al conflicto interpuesto por el Ayuntamiento de Torremontalbo contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela, al que ya nos hemos

³⁶² La propuesta de la FEMP a este respecto consistía en atribuir directamente el conocimiento de los “recursos en defensa de la autonomía local” a las Salas del TC (art. 76 bis de su borrador).

referido otras veces. En dicho proceso el Pleno, por providencia de 27 de septiembre de 2010 se acordó, en virtud de lo establecido en el art. 10.2 de la LOTC, atribuir a la Sala Segunda el conocimiento del mismo. Sin embargo, posteriormente el propio Pleno al amparo de lo establecido en el art. 10.1 n) del mismo texto legal, a propuesta de la misma sala, acordó por providencia de 26 de febrero de 2013 recabar para sí el conocimiento de dicho proceso. En consecuencia, hasta septiembre de 2015 los acuerdos de inadmisión han sido adoptados en la práctica totalidad por el Pleno del Alto Tribunal.

1.2 LA PRETENSIÓN: CUESTIONES FORMALES Y SUSTANCIALES DEL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN DEL CONFLICTO

Seguidamente conviene tratar los principales aspectos formales y sustanciales relacionados con la interposición del conflicto.

La parquedad de la LOTC al respecto es evidente, aún cuando seguramente no sea necesario mayor tratamiento por cuanto las lagunas y dudas se pueden solventar sin demasiada dificultad acudiendo tanto a las disposiciones comunes sobre procedimiento que recoge el Tit. VII del mismo cuerpo legal, como a la propia jurisprudencia del TC y a la doctrina jurídica más señalada en la materia.

En este sentido, el punto 2 del art. 75 quater de dicho texto legal establece escuetamente que "Dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, los municipios o provincias legitimados podrán plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo anterior y alegándose los fundamentos jurídicos en que se apoya."

Partiendo de su redacción es oportuno detenerse someramente, tal y como hemos anticipado, en las cuestiones más importantes que se derivan.

a) Cuestiones formales:

Con esta denominación nos referimos a aquellas que se relacionan principalmente con aspectos de la tramitación del conflicto que podríamos adjetivar, por así decirlo, como procesales. Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos señalar las siguientes más significativas:

1. En primer lugar, como no podría ser de otra manera, los sujetos que pueden interponer el conflicto son aquellos sujetos legitimados activamente que han sido tratados profusamente en un capítulo anterior de este trabajo; capítulo al que nos remitimos por resultar redundante e innecesario su tratamiento aquí. No obstante, es importante destacar que el escrito de interposición del conflicto debe identificar inequívocamente a los entes locales promotores, tal y como se desprende del F.J 2 del ATC 322/2007, de 3 de julio de 2007³⁶³, en el que expresamente se concluye que “el hecho de que con la demanda se aporten los acuerdos plenarios de otros seis Municipios resulta intrascendente para el control del requisito procesal de la legitimación, pues lo que debe contar es si dichos Municipios recurren o no...”. Años más tarde, reiteró en su 9/2013, de 15 de enero dicha doctrina. EL F.J. 3 de esta resolución es meridianamente claro al expresar que “...rechazamos la validez de aquellos acuerdos que se limiten a manifestar el rechazo a la ley o al proyecto de ley de que se trate; de modo que ha de resultar inequívoca la voluntad de promover el conflicto, sustentado en la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada.”

³⁶³ En virtud de dicha resolución, se inadmite por falta de legitimación el conflicto de autonomía local interpuesto por el Ayuntamiento de Toledo contra el art. 49.1 a) de la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2006.

2. Por lo que respecta al plazo para la formalización del conflicto este viene establecido en un mes. Varias son las cuestiones que podemos indicar al respecto:

- En cuanto su cómputo, el propio TC en el F.J 4 de su Sentencia 95/2014, de 12 de junio de 2014³⁶⁴, expresa que el *dies a quo* es el de la recepción del dictamen por el sujeto legitimado. Ni que decir tiene que la fecha de recepción del mismo, dentro del funcionamiento normal de las AAPP, debe de ser la del Registro de Entrada en la Corporación correspondiente (que en el supuesto de legitimación colectiva será el del municipio de mayor población de aquellos que iniciando la tramitación del conflicto hubieren solicitado el dictamen del correspondiente órgano consultivo). En este sentido es suficientemente aclarativo el F.J. 4 de la STC 132/2014, de 22 de julio de 2014³⁶⁵, en el que manifiesta que “... del tenor literal del art. 75 quater.2 LOTC no se deduce que el plazo de un mes desde la recepción del dictamen tenga que computarse desde la recepción en el registro de la Consejería correspondiente, sino que según el tenor literal del precepto el cómputo del mes se realizará desde la recepción del dictamen por la entidad local...”³⁶⁶.

³⁶⁴ Sentencia dictada con ocasión del conflicto en defensa de la autonomía local, promovido por el Ayuntamiento de Covalada (Soria), contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del parque natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión.

³⁶⁵ Sentencia dictada en el conflicto en defensa de la autonomía local 2010, formalizado por el Ayuntamiento de Torremontalbo, contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela.

³⁶⁶ Al respecto de esta cuestión, quizá hubiera sido más favorable al principio *pro actione* considerar el diez a quo como el siguiente al de la recepción del dictamen. Se puede considerar plenamente, dada la redacción del precepto, trasladable las consideraciones que con respecto al recurso de inconstitucionalidad realiza el Alto Tribunal en el F.J. 2 de la Sentencia 39/2014, de 11 de marzo de 2014, en el cual se dice que “...al igual que hiciéramos en las SSTC 148/1991, de 4 de julio, FJ 2, y 48/2003, FJ 2, expresamente invocada por el Abogado del Estado en el escrito rector de este proceso, “hemos de entender, en virtud del principio *pro actione* a semejanza de lo que sucede con el cómputo de los plazos en el recurso de amparo, que el *dies a quo* es el siguiente al de la publicación oficial de la Ley...”.

Ni qué decir tiene, como nos recuerda el Auto del TC 70/2015, de 14 de abril de 2015, dictado en el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Consejo Insular de Formentera contra el art. 186.1 de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears, que la recepción del dictamen emitido por órganos consultivos radicados en territorios con cooficialidad de lenguas es válida con independencia del idioma en el que esté redactado el mismo. En este sentido, en su F.J. 3 manifiesta que “...es doctrina consolidada del Tribunal (SSTC 134/1997, de 17 de julio, FJ 2; y 253/2005, de 11 de octubre, FJ 10) que de la declaración de cooficialidad se sigue, por imperativo constitucional y sin necesidad de intermediación normativa alguna, su condición de lengua oficial para todos los poderes públicos...”.

El término *ad quem* en consecuencia será el coincidente numérico del mes siguiente y en modo alguno, tal y como nos recuerda el TC en el F.J. 5 de su Auto 425/2003, de 17 de diciembre de 2003, doctrina aplicable también en los conflictos en defensa de la autonomía local, “...no resulta posible la aplicación supletoria de lo previsto en el art. 135.1 de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, que permite presentar escritos hasta las quince horas del día hábil siguiente al del vencimiento del correspondiente plazo, en la Secretaría del Tribunal o, de existir, en la oficina o servicio de registro central que se haya establecido...” pues tal aplicación supletoria por la vía del art. 80 solo cabe en defecto de previsión o regulación específica en la propia LOTC y siempre que no contraríe la misma o sus principios inspiradores; ninguna de las dos circunstancias se

Este criterio, todo hay que decirlo, no se sigue en los conflictos positivos de competencia, en los que el *dies a quo*, según criterio del TC, es el de la fecha de recepción del requerimiento previo (ATC 86/2010, de 14 de julio de 2010, F.J.Único).

daría en este proceso, como tampoco sucede en el recurso de inconstitucionalidad ni en el de amparo³⁶⁷.

A estos efectos cabe tener en cuenta tal y como establece el artículo 2 del Acuerdo, de 15 de junio de 1982, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se aprueban las normas que han de regir el funcionamiento del Tribunal durante el período de vacaciones en la redacción dada por el Acuerdo de 17 de junio de 1999, "*Sólo correrán durante el período de vacaciones los plazos señalados para iniciar los distintos procesos atribuidos a la competencia de este Tribunal, salvo los señalados por días en los artículos 43.2 y 44.2 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional*". Es decir agosto es hábil para la interposición de todo tipo de procesos constitucionales menos para el recurso de amparo (en el que por el contrario es inhábil)³⁶⁸.

- Por otra parte, siguiendo la doctrina del TC en otro tipo de procesos constitucionales, cabe calificar dicho plazo como de caducidad, no pudiendo ser prorrogado ni suspendido y cuyo incumplimiento es apreciable de oficio. El propio Auto 425/2003, de 17 de diciembre de 2003, en el F.J. 5 citado nos recuerda con remisión a diversas resoluciones anteriores que "la fijación de un plazo para la evacuación de un trámite procesal representa, contemplado desde la perspectiva de la parte a la que corresponde su cumplimiento, tanto la imposición de una carga de actuar tempestivamente como el reconocimiento del derecho a disponer del plazo en su totalidad" de manera que "su transcurso hace[n] caducar tal acción" (pues el plazo de interposición del recurso "protege un interés general (la garantía de la Constitución)").

³⁶⁷ El citado Auto aporta abundante jurisprudencia del propio TC en defensa de su pronunciamiento sobre la materia, por lo que me remito a él a efectos de su consulta.

³⁶⁸ El acuerdo citado también ha sido reformado posteriormente por acuerdo de 18 de enero de 2001, en otros aspectos que no afectan a lo señalado.

- Cuestión bien diferente, y entramos en ello en materia casi de política legislativa, es si dicho plazo resulta suficiente o no para que los sujetos legitimados puedan interponer el conflicto. En la medida que ha resultada aclarada por el propio TC en su Sentencia 92/2015, de 14 de mayo (F.J. 2b), la innecesaridad de un segundo acuerdo plenario tras la emisión del dictamen del Consejo de Estado o correspondiente órgano consultivo (tal y como ya tratamos en páginas anteriores), podemos entender que el plazo establecido no constituye un obstáculo procesal insalvable. Innecesaridad, dicho sea de paso, que se dará siempre y cuando el acuerdo de planteamiento o promoción del conflicto se haya adoptado tras la publicación de la ley o norma con rango de ley impugnada (F.J 7 del Auto del TC 419/2003, de 16 de diciembre, confirmado en súplica por el F.J. 3 del Auto 46/2004, de 10 de febrero; y F.J 4 de la Sentencia del mismo Tribunal 95/2014, de 12 de junio de 2014). Sobre esta cuestión, es oportuno señalar que el proceder de las Corporaciones promotoras ha sido adoptar en un solo acuerdo la iniciación de la tramitación, la solicitud del dictamen y la interposición del conflicto, facultando y encomendando al Alcalde o Presidente de la Corporación, o en su caso a alguno de los interesados en su formalización, para la realización de todos los trámites necesarios al efecto³⁶⁹.

³⁶⁹ Podemos traer a colación el modelo de acuerdo adoptado por las entidades locales promotoras del conflicto en defensa de la autonomía local planteado contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Como nos recuerda el F.J. 1 del 419/2003, de 16 de diciembre, el tenor literal idéntico de todos ellos fue el siguiente: “1 Iniciar el procedimiento previsto en el art. 75 ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con la solicitud de la emisión de dictamen del Consejo de Estado sobre la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, en cuanto podría afectar a la autonomía local garantizada constitucionalmente, con el fin de, posteriormente, interponer un conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional; 2. Delegar para la sustanciación del presente acuerdo e instar la solicitud al Consejo de Estado, otorgando la representación de la Corporación, en el Excmo. Alcalde de Lleida, Antoni Siurana i Zaragoza, Vicepresidente de la Comisión Ejecutiva y del Consejo Federal de la Federación Española de Municipios y Provincias”.

No obstante lo anterior, el propio TC, en la providencia de 10 de mayo de 2005 (dictada en el conflicto en defensa de la autonomía local, interpuesto por el Ayuntamiento de Santander y otros 16 municipios, contra la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral), introdujo una nota discordante que conviene ser aclarada. En dicha Resolución, como nos recuerda el Antecedente 2 de la Sentencia 92/2015, de 14 de mayo de 2015, la Sección Cuarta del TC acordó requerir “...de acuerdo con lo dispuesto en el art. 75 quater.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)...”, previa a la admisión, al representante de los municipios actores la aportación de los certificados acreditativos de la adopción de los acuerdos de promoción del conflicto por las Corporaciones Locales respectivas, “... con indicación expresa de la fecha de adopción de esos acuerdos y si fueron aprobados o no con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros que componen la corporación...”.

Como sabemos el art. 75 quater. 2 se refiere al plazo para la formalización del conflicto tras la recepción del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico correspondiente. Salvo que se tratara de un error y el TC hubiera querido referirse al art. 75 ter. 2 (referente al requisito del acuerdo plenario de las Corporaciones Locales respectivas con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas para la iniciación de la tramitación del conflicto), solo caben dos vías de interpretación: que el TC entienda necesario la adopción de un segundo acuerdo, posterior a la recepción del dictamen, acuerdo que requiere el quórum citado (postura que fue defendida en su día por diversos autores³⁷⁰) o bien que el citado acuerdo de promoción, como sucede en ese concreto conflicto, pudiera adoptarse en el mismo acto en el que se acuerda la

³⁷⁰ Vid. p. 293 de este estudio.

iniciación de la tramitación de forma anticipada, como de hecho se ha venido aceptando por el Alto Tribunal.

3. El cuanto al lugar de presentación del escrito es el propio Registro del TC o excepcionalmente ante el juzgado de guardia de Madrid³⁷¹, no siendo posible la admisión de la presentación en plazo en las oficinas de correos, pues la remisión del art. 80 de la LOTC es a la legislación procesal en él indicada y no a la de procedimiento administrativo³⁷².
4. Cabe señalar, como advierte el propio artículo de la LOTC que analizamos, que deberá acompañar al escrito de formalización del conflicto la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos exigidos para la interposición del mismo³⁷³. Esto es:

³⁷¹ En orden a la excepcionalidad de la presentación de un conflicto en defensa de la autonomía local ante el juzgado de guardia de la capital, puede ser trasladable la interpretación que en el ámbito de los procesos ordinarios ha realizado el TS sobre el art. 41.1 del Reglamento del Consejo General del Poder Judicial 5/1995, en el sentido de que "...la presentación del escrito en el Juzgado de guardia -en este caso, de Madrid- sólo es eficaz, de suyo, cuando se presenta el último día del plazo y en horas en que no se halle abierto el Registro de entrada del órgano destinatario. Y ello por el carácter excepcional que reviste la posibilidad de presentar escritos ante el Juzgado de guardia dirigidos a un órgano judicial distinto"; habida cuenta de que el TC ha considerado correcta la misma reiteradamente (por todas Sentencia 260/2000, de 30 de octubre de 2000, en cuya fundamentación se recogen muchas otras).

³⁷² Recogen dicha doctrina, entre otras, las siguientes resoluciones del Alto Tribunal: Sentencia 341/1993, de 18 de noviembre (F.J. 1); Auto 425/2003, de 17 de diciembre (F.J. 4); y Auto 230/2003, de 1 de julio (F.J. 2).

A este respecto es importante atenerse a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 85 de la LOTC (en su redacción dada por la L.O. 6/2007, de 24 de mayo), en virtud del cual *"Los escritos de iniciación del proceso se presentarán en la sede del Tribunal Constitucional dentro del plazo legalmente establecido. Los recursos de amparo podrán también presentarse hasta las 15 horas del día hábil siguiente al del vencimiento del plazo de interposición, en el registro del Tribunal Constitucional, o en la oficina o servicio de registro central de los tribunales civiles de cualquier localidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 135.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil."*

Mención aparte merece la utilización de "...medios técnicos, electrónicos, informáticos o telemáticos", que el mismo apartado prevé que el propio Tribunal reglamentariamente regule su uso. Con todo es oportuno recordar que la utilización del fax para la presentación de recursos ante el TC, incluso con anterioridad a la reforma la LEC, ya había sido admitida (F.J. 2 de la STC 108/2004, de 30 de junio).

³⁷³ No es necesario recordar, que entre dichos requisitos no se encuentra el de requerimiento previo a los órganos ejecutivos del Estado o de la Comunidad Autónoma correspondiente, como sucede en los conflictos de competencia, pues no lo contempla

- El certificado o certificados de las Secretarías correspondientes que acrediten la adopción de los acuerdos plenarios por el quórum exigido, su contenido (con expresa referencia a la norma con rango de ley o preceptos de ella que se pretende impugnar) y fecha; siendo conveniente también que se haga referencia en ellos al número de miembros de derecho que componen cada una de las Corporaciones³⁷⁴. Cabe recordar en este sentido que en el F.J 3 del Auto 46/2004, de 10 de febrero de 2004 se desestimó la pretensión de considerar contrario al derecho de tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 de nuestra CE, la exigencia de la acreditación de dichos acuerdos “...mediante certificación expedida por el funcionario encargado legalmente de dar fe pública de todos los actos y acuerdos de la Corporación...”.

- La aportación del documento publicado de las cifras oficiales de población, consistente en el certificado del Padrón o Padrones de habitantes correspondientes, conforme a las cifras oficiales comunicadas por el INE a las respectivas Corporaciones, aún cuando resulta obvio que siendo publicadas las mismas pueden ser conocidas directamente por el TC³⁷⁵. Evidentemente en los casos de legitimación activa individual la aportación del mismo no será necesaria.

- En su caso, la certificación o documento acreditativo del número de municipios totales del ámbito territorial correspondiente, sin perjuicio de que este dato también puede ser conocido

la LOTC. A este respecto IBÁÑEZ MACÍAS (2000: p. 201), aduce que siendo el objeto del proceso normas con rango de ley, estas son indisponibles para los ejecutivos. Siendo en gran medida cierto, parece olvidar, sin embargo, la capacidad legislativa de los mismos (Decretos-Leyes y Decretos-Legislativos).

³⁷⁴ Tal y como se deduce del F.J. 3 de la Sentencia 95/2014, de 12 de junio.

³⁷⁵ F.J. 2, de la anteriormente citada STC 95/2014; F.J. 5, de la STC 240/2006, de 20 de julio de 2006 y F.J. 2 del ATC 419/2003, de 16 de diciembre de 2003.

directamente por el TC mediante consulta de las bases de datos de los Registros de Entidades Locales existentes³⁷⁶.

- Los documentos acreditativos de la representación y defensa.
- La copia o copias de los documentos que acrediten la fecha de la recepción del dictamen³⁷⁷, no siendo necesaria la aportación de su texto³⁷⁸. Asimismo, y en relación con el contenido de los anteriormente citados certificados de los acuerdos plenarios, es necesario acreditar haber efectivamente realizado la solicitud del dictamen, según se deriva del F.J 2 de la Sentencia 121/2012, de 5 de junio de 2012.
- Cualquier otra documentación que estimen conveniente aportar en defensa de la argumentación de sus pretensiones³⁷⁹.

Al respecto de esta última cuestión y en la medida en que se solicite un pronunciamiento sobre las situaciones de derecho o de hecho que resulten de la aplicación de la norma lesiva para la autonomía local cuestionada, los documentos en su caso que con valor probatorio se quieran hacer valer en el proceso. A este respecto hay que tener en cuenta que es posible que dichas situaciones no resulten de la misma norma sino que deriven de actos dictados en ejecución o aplicación de la misma. Esta circunstancia plantea un problema notable pendiente de solventar todavía por el TC, puesto que no dichos actos por decisión del legislador no son objeto del proceso. Efectivamente, es oportuno

³⁷⁶ Vid. el F.J. 2 del ATC 419/2003, de 16 de diciembre de 2003.

³⁷⁷ ALONSO MAS (2002 : p. 929), ante la hipótesis de que el dictamen del Consejo de Estado u Órgano Consultivo correspondiente no fuera emitido en plazo, defiende que pueda formalizarse el conflicto con la sola acreditación de haberlo solicitado, en aplicación de lo establecido en el art. 83.4 de la LRJPAC, pues de otra manera quedaría "...gravemente obstaculizada esta vía de acceso al TC". En esta postura subyace la consideración del dictamen como un trámite dentro procedimiento administrativo previo al proceso constitucional.

³⁷⁸ F.J. 4 del Auto 70/2015, de 14 de abril de 2015.

³⁷⁹ F.J. 3 del ATC 486/2004, de 30 de noviembre de 2004.

recordar que el propio Consejo de Estado en su dictamen de 18 de junio de 1998 desechó la opción que contemplaba el anteproyecto de 28 de mayo de 1998, cuyo artículo 75 bis, en su apartado 1, disponía que podían ser objeto del conflicto *“las disposiciones de rango inferior a la ley, resoluciones o actos emanados de los órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada, cuando el vicio proceda de la normativa básica del Estado con rango de ley dictada al amparo del artículo 149 de la Constitución española, así como de las leyes de las Comunidades Autónomas”*. Y ello, en base a diversas razones que conocemos, una de las cuales (la que importa al hilo de la argumentación que seguimos) es *“...que no es necesario forzar, y ni siquiera llevar al límite, la interpretación constitucional hasta ahora recaída (aunque se atribuya a una causa contingente), y que cabe idear un sistema que parte de la posibilidad de configuración legal de nuevas competencias del Tribunal Constitucional sin que se interfieran los procedimientos ya previstos, pero aprovechando, a la par, mecanismos ya conocidos de actuación de la jurisdicción constitucional”*, por lo que propone un proceso cuyo objeto sean las normas básicas con rango de ley del Estado y las normas con rango de ley dictadas por las CC.AA, de tal manera que se distinga *“...nítidamente el objeto de los conflictos competenciales relativos a la autonomía local residenciables ante la jurisdicción contencioso-administrativa y ante la jurisdicción constitucional, precaviendo frente a eventuales solapamientos, y, en definitiva, conjurando el riesgo de que el Tribunal Constitucional se desvíe de su función esencial y puedan orillarse en su configuración legal los criterios de subsidiariedad e intervención mínima. Por otra parte, articular la formalización del conflicto por referencia directa a disposiciones administrativas y actos en aplicación de leyes, redundaría -y las contraindicaciones son patentes- en una práctica ilimitación del plazo en que*

resultaría cuestionable, por lesión de la autonomía local, la constitucionalidad de tales leyes”³⁸⁰.

b) Aspectos materiales

En el presente apartado abordaremos las principales cuestiones que surgen respecto a la pretensión contenida el escrito de formalización del conflicto, no sin antes advertir que muchas de ellas han sido oportunamente tratadas en páginas anteriores, a las que, con tal de evitar reiteraciones, nos remitiremos.

Dicho lo cual, siguiendo a ALONSO MAS³⁸¹, el primer punto a tener en cuenta en el análisis de la pretensión, objeto inmediato del proceso, es su desglose en dos elementos: causa de perder y *petitum*. La causa de pedir es la lesión de la autonomía local producida por una norma o disposición con rango de ley, mientras que el núcleo central del *petitum* es la declaración de dicha infracción o lesión. El engarce de ambos elementos lo constituye la fundamentación del escrito de interposición; fundamentación cuya exigencia nos viene recordada por el art. 75 quater. 2 de la LOTC, en concordancia con el art. 85.1 del mismo texto legal³⁸² y que tiene una importancia notoria pues como nos recuerda el propio TC en el F.J. 4 de su Sentencia 37/2014, de 11 de marzo “...permite, tanto a las partes a las que asiste el derecho de defensa, como a este Tribunal, conocer las razones por las cuales el recurrente entiende que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional..”. Consecuencia de lo anterior es que “... la presunción

³⁸⁰ Consideraciones generales 3 y 4 b) respectivamente del citado dictamen.

³⁸¹ ALONSO MAS (2002: pp. 881 y ss.).

³⁸² El tenor literal del citado art. 85.1, ubicado en el Tit. VII de la LOTC, bajo el epígrafe “De las disposiciones comunes sobre procedimiento” dice que “*La iniciación de un proceso constitucional deberá hacerse por escrito fundado en el que se fijará con precisión y claridad lo que se pida*”.

de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente”, tal y como expone a su vez la STC 237/2007, de 8 de noviembre, en su F.J.3.

Partiendo de estas premisas, no obstante, es oportuno realizar algunas precisiones teniendo en cuenta su ineludible relación con otros elementos del proceso.

- En primer lugar, la causa de pedir, en cuanto a lesión de la autonomía local en cualquiera de las materias en que esta se puede manifestar (organizativo, competencial, financiero³⁸³ y

³⁸³ Reconocida por el TC la protección de la autonomía local en la vertiente económica de los gastos (entre otras en su Sentencia 48/2004, de 25 de marzo), entiendo que es razonable que la lesión del principio de suficiencia financiera (art. 142 CE) pudiera ser tratada en este proceso por cuanto determinaría a su vez la de la autonomía local, pues sin medios económicos no hay autonomía que valga (como nos recuerda la STC 233/1999, F.J. 37). En otras palabras, como dice CALVO VÉRGEZ (2008: pp. 118) “Con carácter general la autonomía local presupone la existencia de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones Locales. Esta suficiencia de medios ofrece una importante vertiente económica ya que, aun cuando presente un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines.”

En esta línea se ha manifestado MEDINA GUERRERO (2003: pp. 38-57), quien en base a la jurisprudencia del TC, aboga por considerar el principio de suficiencia financiera como complemento y presupuesto de la autonomía local. Como nos recuerda el mismo autor este reconocimiento no constituiría un hecho aislado en el ámbito de los ordenamientos europeos, como demuestra la experiencia alemana y su reforma constitucional de 27 de octubre de 1994, por la que modificó su art. 28.2 añadiendo un tercer párrafo en virtud del cual “La garantía de la autonomía local abarca también las bases de la propia responsabilidad financiera”, lo que en su opinión hace “...explicita la vertiente financiera de la autonomía local, aunque con anterioridad el Tribunal Constitucional Federal alemán ya había reconocido que la potestad financiera (Finanzhoheit) derivaba de la garantía genérica de la autonomía local”(*Ibidem*. P. 41). En esta línea también resulta relevante, como indica el autor, la Sentencia de 25 de noviembre de 1997 del Tribunal de Estado de Baja Sajonia, en el que se recoge el principio de proporcionalidad entre tareas a desempeñar por las Corporaciones Locales y los recursos asignados.

Justamente esta última idea ha sido resaltada también en nuestro país por SUÁREZ PANDIELLO (2001: pp. 24), para quien “*Evidentemente, la ampliación de competencias deberá llevar aparejada un incremento en la financiación, que en buena medida debería proceder de aquellas administraciones que se desprendan de la gestión de los servicios correspondientes.*”

Una posible solución a la insuficiencia financiera local que de esta situación se deriva propuesta por RAMOS PRIETO (2003: pp. 179) consistiría en consolidar el poder tributario local “...a través de una mayor flexibilización de la exigencia constitucional de reserva de ley en relación con la imposición local, facilitada por el

relacional, entre otros)³⁸⁴. Cabe remitirse para su mejor comprensión al estudio de la garantía institucional de la autonomía local y también a sus críticas. En la medida en que su análisis ya ha sido realizado en el presente trabajo no reincidiremos en él.

- Por su parte, la fundamentación del “recurso”, por así decirlo, (habida cuenta de la teoría de la garantía institucional de la

carácter representativo del Pleno municipal. Ello les permitiría disfrutar de una mayor capacidad para retocar la estructura de sus impuestos”, ya que “La Administración local es, por definición, la más cercana al ciudadano-votante, lo cual constituye una razón de peso para que sea en ella donde resulte más necesaria la rendición de cuentas por la eficacia en la gestión de ingresos y gastos públicos que subyace en la idea de corresponsabilidad fiscal.”

Un apunte de dicha flexibilización lo podríamos encontrar en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, que por otra parte no desdice los principios sobre los que se articula nuestro sistema tributario local. En este sentido EMBID IRUJO (2010: pp. 163-166), nos recuerda, en primer lugar, que la potestad tributaria local es un poder de carácter derivado, lo que significa “la necesidad de que los entes locales se limiten en el ejercicio de su potestad tributaria a moverse dentro de las clases y características de los tributos previamente establecidos por la Ley con el marco, además, que para la actuación municipal a regulada la misma Ley”; y en segundo lugar, que no es lo mismo desde la perspectiva de la flexibilización “...la situación de las tasas (donde existe mayor autonomía local) que la de los impuestos”. Toda vez que “como ha recordado algún autor, el Impuesto no sólo es un medio para allegar recursos, sino también instrumento al servicio de la política económica y social, y ello lleva consigo unos contenidos obligatorios para la Ley a los que ésta en forma alguna puede renunciar”.

En cualquier caso, como destaca el anterior autor citado, resulta evidentemente necesario repensar el sistema de financiación local a la vista de las últimas reformas en materia económica llevadas a término, entre las que destaca sobremanera la reforma constitucional del art. 135 de nuestra Constitución. Como bien expresa “... de no cambiar, y profundamente, el sistema de financiación de las entidades locales, la posición, actividad y prestaciones de las entidades locales van a ser muy distintas en el futuro (a partir de ya, pero sobre todo cuando tenga lugar la plena aplicabilidad de lo dispuesto en el art. 135 CE, o sea desde el año 2020) que las que hasta ahora se han conocido, pues su capacidad de emprender determinadas políticas, ha estado – hasta ahora– apoyada decisivamente en su posibilidad de endeudamiento y, obviamente, en la constatación de que pueden hacer frente a las cantidades adeudadas. Eso ha cambiado ya para el próximo futuro por mor de la reforma constitucional y cuando se reflexione suficientemente sobre su significado, va a reforzar, como digo, los argumentos favorables a una profunda reforma del sistema de financiación de las entidades locales, cuestión nada fácil, obviamente.” EMBID IRUJO (2012: p. 464).

No parece que hasta la fecha, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (y su lento descenso a la práctica cotidiana) haya solventado el problema financiero local.

³⁸⁴ Dicha vulneración, en palabras de CARBALLEIRA RIBERA (1999: p. 227), se dará cuando “...una norma con rango de ley no atribuya competencias a los entes locales, las sustraigan o alteren el ejercicio de las atribuidas, no garantice la suficiencia financiera, o cuando incida en el ejercicio y atribución de potestades para actuar como poder público autónomo.”

autonomía local, fuertemente asentada desde los inicios de nuestro actual régimen constitucional en la jurisprudencia del TC), debe prestar especial atención a la delimitación del canon de enjuiciamiento realizada por dicho órgano en las resoluciones dictadas en los conflictos en defensa de la autonomía local hasta ahora planteados. En este sentido, cualquier fundamentación que excediera de los estrictos límites del parámetro de enjuiciamiento que ya conocemos no serían tomados en cuenta, como entre otras nos recuerdan el F.J. 6 de la Sentencia 132/2014, de 22 de julio y F.J. 5 de la Sentencia 95/2014, de 12 de junio.

- Por último, el *petitum* hay que ponerlo en relación con el contenido de la sentencia, en los términos que el art. 75 quinqu. 5 lo contempla, que es deudor parcial del art. 66 relativo a las cuestiones positivas de competencia, proceso con el que, no obstante algunas similitudes, el conflicto en defensa de la autonomía local guarda diferencias notables. Entre esas diferencias destacan por su importancia, sin duda, el objeto del proceso y el canon de enjuiciamiento. Estas diferencias quedan plasmadas, sin necesidad de más argumentación, comparando los elementos ya analizados del proceso que estudiamos con la definición de los conflictos de competencia que realiza PUNSET BLANCO³⁸⁵ en los siguientes términos: “el conflicto es un tipo de proceso especial y exclusivamente diseñado para resolver las controversias relativas a la titularidad o al modo de ejercicio de las competencias en que se articula cada una de esas esferas cuando la norma o acto litigiosos carezcan de rango leal y dimanen de un órgano estatal o autonómico (conflicto positivo) o cuando la inactividad de la Administración del Estado y de una Comunidad Autónoma, o simplemente la de esta última, sea la causa de la disputa competencial (conflicto negativo).” Su repercusión, a los efectos de lo tratado en estos momentos, como veremos es notable.

³⁸⁵ PUNSET BLANCO (1989: p. 127).

El punto de partida, por tanto, es el contenido del art. 75 quince.5 ya citado, que se expresa en los siguientes términos: “La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.”

De tal tenor se puede concluir, sin controversia al respecto, que el núcleo principal lo constituye la declaración de la vulneración de la autonomía local por la norma con rango de ley cuestionada³⁸⁶ (y no la anulación de la norma controvertida que no forma parte del contenido de la sentencia en este proceso). Y es que, efectivamente, la pretensión en este proceso no puede reducirse únicamente a una *vindicatio potestatis*³⁸⁷, no solo porque la autonomía local

³⁸⁶ En este sentido se pronuncian PULIDO QUECEDO (1999:pp.: 95-96) y ALONSO MAS (2002: p. 883).

³⁸⁷ FOSSAS ESPADALER (2007: p. 24) defiende que el nuevo proceso “...no tiene por objeto la reivindicación de competencias o *vindicatio potestatis*...y a que la autonomía local, como señaló tempranamente el Tribunal, goza en la Constitución (artículos 137 y 140 de la CE) de una garantía institucional “que no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar” (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3), lo que incluye elementos configuradores de esa posición jurídica de los entes locales que no se refieren a su ámbito de competencias, como también ha reconocido la jurisprudencia constitucional...”, y por tanto “...el proceso constitucional creado como “vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional” (exposición de motivos) puede entablarse por los entes locales sin contener una reivindicación competencial, puesto que su finalidad es impugnar directamente normas con rango de ley exclusivamente con base en una pretendida “lesión” de la autonomía local garantizada por la Constitución, la cual se traduce, entre otras manifestaciones, en un “contenido competencial mínimo” garantizado como imperativo de aquella (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 4), y que el legislador debe respetar.”

Desde otro punto de vista, POMED SÁNCHEZ (2006: p. 244) defiende que “...los procesos constitucionales atinentes a la autonomía local se hayan configurado básicamente como procesos de depuración objetiva del ordenamiento y no como satisfacción, al menos no *prima facie*, de una imposible *vindicatio potestatis*.”

Con todo, no faltan autores que difieren de estos planteamientos. Así, para VELASCO CABALLERO (2007: pág 24), desde una perspectiva subjetiva de la naturaleza del proceso, y por tanto conflictual, defiende el carácter consustancial a este proceso de la “*vindicatio potestatis*”. Por su parte GARCÍA FERNÁNDEZ (2002: p. 239) afirma que “...el conflicto en defensa de la autonomía local viene a defender no la autonomía sino unas competencias que traen causa de los intereses locales que la Constitución describe y la ley desarrolla y eventualmente conculca.”

abarca aspectos no estrictamente competenciales sino también porque dicha autonomía puede verse lesionada por el modo en que se configure por una norma con rango de ley una competencia de otro ente³⁸⁸. En definitiva y utilizando prestadas las palabras de CLAVERO ARÉVALO³⁸⁹ “La autonomía local excede de un conflicto de competencia, ya que puede lesionarse aquella sin que se vulnere una competencia local.”

Es más, el problema se plantea tanto en relación con las reclamaciones (que han llegado a ser tildadas de eventuales³⁹⁰) sobre la titularidad o atribución de la competencia controvertida como las relativas a las situaciones de hecho o de derecho que se derivaren de la propia norma lesiva objeto del proceso.

Sobre las primeras de ellas ya hemos plasmado en páginas anteriores las dudas y objeciones que plantean: nuestra Constitución no recoge un elenco de competencias locales que permita sustentar fácilmente (más allá del derecho a la participación en los asuntos de su interés), una reclamación de los entes locales en tal sentido y más teniendo en cuenta los estrictos límites del canon de enjuiciamiento que el TC ha fijado en este proceso.

Cuestión aparte es la relativa al uso por parte del legislador de los términos titularidad y atribución. A efectos prácticos no reviste la

³⁸⁸ Del F.J. 7 de la STC 121/2012, de 5 de junio, se deduce tal posibilidad, siempre y cuando la norma que se cuestione pueda integrar materialmente una lesión de la autonomía local.

³⁸⁹ CLAVERO ARÉVALO (2003: pp. 292 y 299). Dicho autor apoya dicha afirmación con diversos ejemplos, como la supresión de un impuesto local sin compensación que mermara las Haciendas Locales, la introducción de controles de discrecionalidad, la vulneración del sistema electivo de Concejales y Alcaldes, la supresión de las Diputaciones Provinciales sin sustituirlas por otras Corporaciones representativas, entre otras. Situaciones en las que una hipotética Sentencia que resolviera un conflicto, no entraría en la determinación de titularidad competencial alguna sino en declarar simple y llanamente lesionada la autonomía local.

³⁹⁰ ALONSO MAS (2002: p. 885).

mayor trascendencia. La distinción de los mismos deriva del estudio teórico, especialmente en el ámbito del Derecho Administrativo de la competencia y el órgano, y se ha trasladado mecánicamente por el legislador, como por ejemplo en la propia LOTC, en el apartado 1 del art. 59 de la LOTC, referente a los conflictos de competencia (*“El Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongan...”*)o al apartado 1 del art. 8 de la (*“Los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas serán resueltos por el Tribunal Constitucional.”*).

Por lo que respecta a la estimación de las posibles reclamaciones sobre situaciones de hecho o de derecho que se derivaren de la propia norma lesiva objeto del proceso, encuentran su principal objeción en el hecho de que no siendo la finalidad de este proceso la anulación por inconstitucionalidad de la norma cuestionada, el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre estos aspectos estando todavía vigente. Aparte puede llegar a apreciarse un solapamiento con la función y competencias atribuidas a los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo; solapamiento que justamente el Consejo de Estado entendió en su dictamen que convenía evitar. Hay que tener en cuenta a este respecto que a diferencia de los conflictos positivos de competencia, los conflictos en defensa de la autonomía local no tienen como objeto disposiciones, resoluciones y actos o la omisión de las mismas (art. 71.1 de la LOTC).

No obstante lo anterior, cualquier reclamación de los legitimados al respecto debe tener en cuenta los límites relativos a la cosa juzgada con los que el Tribunal se encuentra (siendo trasladable a

este proceso lo establecido por el legislador en el art. 40.1 de la LOTC, relativo a la Sentencia en los procedimientos de inconstitucionalidad y sus efectos).

En cualquier caso, estas objeciones traen causa de la propia configuración del proceso y del contenido de la sentencia.

Para finalizar el presente apartado, solo nos queda añadir la posibilidad de los legitimados de acumular pretensiones en su escrito de interposición (o en cualquier caso, siempre antes de la admisión a trámite del conflicto). Esta acumulación inicial la reconoce el Alto Tribunal en el F.J. 4 de su Sentencia 121/2012, de 5 de junio de 2012³⁹¹, por aplicación supletoria de los arts. 71 a 73 de la LEC, en virtud de lo previsto en el art. 80 de la LOTC, puesto que nada se dice de ello en las disposiciones que regulan los conflictos en defensa de la autonomía local³⁹².

Con todo, ya se ha advertido en otras ocasiones, es oportuno adaptar la aplicación de categorías procesales, en concreto las civiles, a los procesos constitucionales. Queda claro, así lo ha resuelto en la Sentencia citada que es factible la acumulación subjetiva activa (varios legitimados activos contra un sujeto pasivo), siempre que exista nexo entre sus títulos o causas de pedir.

³⁹¹ La Sentencia referida resuelve como expresa su propio F.J. 4 “...el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por dieciséis municipios en relación con el art. 22.2 de la Ley 2/2000, así como el planteado en solitario por el Ayuntamiento de Gijón y relativo al art. 24.2 y disposición adicional primera de esta misma Ley 2/2000.” Estamos, por tanto, ante un supuesto de acumulación inicial de pretensiones subjetiva, regulada en el art. 72 de la LEC. Este artículo exige para la acumulación subjetiva que exista “...un nexo por razón del título o causa de pedir”, entendiéndose que “...el título o causa de pedir es idéntico o conexo cuando las acciones se funden en los mismos hechos.” A la vista de lo dispuesto en este artículo el TC aprecia tal nexo, pues lo que se cuestiona en ambas pretensiones es la regulación que la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorro., hace sobre la designación de representantes de las Corporaciones Locales en los órganos de gobierno de la caja de ahorros.

³⁹² Un análisis de la regulación que de la acumulación objetiva y subjetiva se hace en los arts. 71 a 73 de la LEC, lo podemos encontrar en GUZMÁN FLUJA; ZAFRA ESPINOSA DE LOS MONTEROS (2008: 22 p.)

La acumulación subjetiva pasiva (un solo legitimado activo contra varios sujetos pasivos), por el contrario requiere de algunas matizaciones. En puridad (al ser el objeto del conflicto una norma con rango de ley cuya aprobación corresponde singularmente a un solo órgano), toda acumulación de este tipo nos remite también a la categoría de las acumulaciones objetivas, añadiendo complicaciones a su admisión. Podría aducirse que tal acumulación no se corresponde *stricto sensu* con la categoría de las acumulaciones objetivas, que hacen referencia más que al objeto mediato del proceso a las pretensiones. Sin embargo el TC, en su STC 183/2014, de 6 de noviembre, que aun siendo dictada en un recurso de inconstitucionalidad, podemos entender trasladable a este proceso, ha ampliado el significado de la acumulación objetiva a la acumulación de objetos procesales, entendido estos como normas con rango de ley cuestionadas³⁹³. Así, en su F.J. 2 establece las premisas o requisitos que deben cumplirse para tal acumulación, es decir para resultar aplicable por “analogía” los artículos 71 y 73 de la LEC. Estas son: 1) conexión material entre los preceptos impugnados; 2) que se trate del mismo tipo de acciones (entendiendo estas como clase de recurso); 3) que dichas acciones no sean incompatibles entre sí (siendo incompatibles, a tenor del art. 71.3

³⁹³ Pudiera parecer que el TC a través de esta Sentencia cambia el criterio adoptado en sus AATC 127/1992, de 12 de mayo y 72/1991, de 26 de febrero, en cuyos F.J. 2, respectivos, declaraba que “...las sustanciales diferencias entre el objeto del recurso de inconstitucionalidad y el objeto de la demanda en los procesos civiles vacían de sentido la pretensión de trasladar la figura de la acumulación de acciones al primero, teniendo en cuenta, además, que en el proceso civil sólo procede, como es lógico, antes de contestada la demanda (art. 157 L.E.C.), lo que en el proceso de autos ya se ha producido en el equivalente trámite de alegaciones (art. 34.1 LOTC).” Sin embargo, lo que se dilucidaba en estos casos es una cuestión diferente: si es admisible o no la ampliación del objeto del proceso una vez admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad. El TC rechaza esta pretensión, pues no estamos ante una falta de previsión normativa, por lo que no cabe la remisión, vía el art. 80 de la LOTC, a normativa supletoria (ni por supuesto trasladar la regulación del proceso contencioso-administrativo, que carece de tal carácter supletorio). Lo que en opinión del TC debería realizar el recurrente en estos casos es formular un nuevo recurso de inconstitucionalidad y, una vez admitido, solicitar la acumulación de procesos, justificando la conexión objetiva de los mismos y a favor de la unidad de tramitación y decisión.

Esta misma negativa a la ampliación del objeto del proceso, recuerda el F.J. 2 del Auto 72/1991 citado, se había producido anteriormente con respecto al recurso de amparo (citándose las siguientes resoluciones: (SSTC 74/1985, 2/1987, 30/1988 y ATC 131/1986).

“... cuando se excluyan mutuamente o sean contrarias entre sí, de suerte que la elección de una impida o haga ineficaz el ejercicio de la otra u otras”); 4) y por último, que su conocimiento esté encomendado, en principio, al mismo órgano.

No obstante lo anterior, de entenderse las acumulaciones objetivas como acumulación de pretensiones sobre un mismo objeto, su admisión en el caso de los conflictos en defensa de la autonomía local deviene de la propia regulación del proceso que contempla la posibilidad de varios pronunciamientos judiciales en él (como sabemos, declaración de lesión de la autonomía local, declaración sobre la titularidad y atribución de la competencia controvertida y resolución de las situaciones de hecho y derecho creadas) y por ende de varios *petitum* en el escrito de formalización.

No obstante, conviene llamar la atención sobre la mayor limitación que encontramos en la acumulación de pretensiones alternativas. Dificilmente podrá darse al respecto de la pretensión principal, la declaración de vulneración de la autonomía local por una norma con rango de ley, pues frente a una pretensión en tal sentido solo cabe imaginar, como subsidiaria en caso de no aceptarse, una solicitud de sentencia interpretativa, pero esto ha sido vedado a las partes tajantemente por el TC en sus Sentencias 5/1981, de 13 febrero; 77/85, de 27 junio; 157/1990, de 18 de octubre; y 16/1996, de 1 de febrero. Doctrina que es plenamente aplicable a los conflictos en defensa de la autonomía local. Por tanto, de ser posible la acumulación de pretensiones alternativas, sería al respecto de las relativas a la titularidad o atribución de competencias (como por ejemplo, en el caso de solicitarse la titularidad como propia de una competencia o subsidiariamente que se declarase el derecho a participar en la toma de decisiones sobre la competencia de otro ente) y sobre las situaciones de hecho o de derecho que se hubieran ocasionado (como sucedería al pretender con carácter principal la anulación de un acto o alternativamente partes concretas de su contenido).

5.3 EL TRÁMITE DE ADMISIÓN

Antes de entrar de lleno en el tratamiento de la admisión del conflicto, conviene llamar la atención sobre el contenido del art. 75 quince tres, precepto que en cierta medida ha quedado desdibujado en la actual regulación del conflicto. El mismo dispone que *“el planteamiento del conflicto será notificado a los interesados y publicado en el correspondiente Diario Oficial por el propio Tribunal”*. Como explica NARANJO DE LA CRUZ³⁹⁴, el apartado, inspirado en la redacción del art. 64.4 de la LOTC (referentes a los conflictos positivos de competencia)³⁹⁵, tenía su sentido en el contexto del primer anteproyecto del gobierno, en el que el objeto del proceso eran disposiciones, resoluciones y actos. Según el mismo autor, dicho apartado *“... se ha interpretado como una exigencia de notificación de todos los actos, empezando por el escrito de planteamiento, o en el caso de ser admitidos a los coadyuvantes”*. En la práctica, sin embargo, la tendencia ha sido, en cierta manera asimilar el término *“planteamiento”* al de *“admisión”*, a los efectos contemplados, destacando especialmente el de la publicación en el Diario Oficial. En opinión de PULIDO QUECEDO³⁹⁶, la expresión Diario Oficial hace referencia al Boletín Oficial del Estado y/o, en su caso, al Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva. En la práctica, como hemos dicho, el TC publica la admisión a trámite de los conflictos en el BOE, y en su caso el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma que corresponda.

³⁹⁴ NARANJO DE LA CRUZ (2003: p. 87).

³⁹⁵ Dicho art. 64.4 dispone que *“El planteamiento del conflicto iniciado por el Gobierno y, en su caso, el Auto del Tribunal por el que se acuerde la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto del conflicto serán notificados a los interesados y publicados en el correspondiente «Diario Oficial» por el propio Tribunal.”*

³⁹⁶ PULIDO QUECEDO (1999: p. 92). El mismo autor extiende tal obligación a la terminación del conflicto *“si se produce de forma distinta a la sentencia”*. Evidentemente, tal información no quiere decir que la Sentencia no se objeto de publicación.

En cualquier caso, interpuesto por los legitimados el conflicto en defensa de la autonomía local, el TC debe proceder a decidir si admite el mismo o lo inadmite por razones sustanciales o formales. Esto es lo que resulta del tenor literal del apartado 1, del art. 75 quince, el cual dispone que *“planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante auto motivado, la inadmisión del mismo por falta de legitimación u otros requisitos formales exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada”*.

RATTO TRABUCO³⁹⁷, ha calificado este trámite previo como verdaderamente excepcional y singular. Sin embargo, como nos recuerda PULIDO QUECEDO³⁹⁸, el TC ha admitido la sustanciación de incidentes previos de admisibilidad en los recursos de inconstitucionalidad, pues aún cuando no están expresamente previstos en la regulación que de este proceso hace la LOTC, no los excluye (AATC 620/1989, de 19 de diciembre y 320/1995, de 4 de diciembre). Asimismo, el mismo autor recuerda la praxis del TC en los conflictos negativos de competencia (AATC 357/1990, de 2 de octubre y 192/1998, de 15 de septiembre) y las concomitancias con la redacción del art. 37.1 de la LOTC, relativo a las cuestiones de inconstitucionalidad, que expresamente reconoce la posibilidad de que el Tribunal, en trámite de admisión, rechace mediante auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión *“...cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada”*.

Dicho lo cual, procede analizar brevemente cada uno de los supuestos a los que nos hemos referido:

³⁹⁷ RATTO TRABUCO (2011: p. 290). El autor manifiesta que se trata de una cuestión discutida, en especial por lo que respecta a la inadmisión por estar notoriamente infundada la controversia suscitada.

³⁹⁸ PULIDO QUECEDO (1999: pp. 83-84). En su opinión, este trámite tiene como intención evitar una excesiva litigiosidad. Por su parte GARCÍA ROCA (1998: p. 78), aduce otra razón: evitar la acumulación durante años de casos pendientes de resolución que estén desprovistos de interés objetivo o carentes de los requisitos procesales exigibles.

- a) Por lo que respecta a la admisión del conflicto, se resuelve por providencia, es decir resolución no necesitada de motivación, publicándose tal decisión en el Boletín Oficial del Estado.

Una vez admitido, en virtud de lo dispuesto en el apartado 2, del artículo 75 quinque de la LOTC, el mismo Tribunal en el plazo de diez días dará traslado del mismo a los “...órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma de quien hubiese emanado la ley, y en todo caso a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado”, a los efectos de que puedan personarse y formular, en su caso, alegaciones en el plazo de veinte días.³⁹⁹ Dicho emplazamiento se realiza según su caso a través de los Presidentes de las Cámaras legislativas correspondientes, de los Presidentes de los ejecutivos autonómicos, y del Ministerio de Justicia en el caso del Gobierno central.

Más importante, si cabe, es resaltar aquellos efectos que el legislador no ha querido que se deriven de la admisión del conflicto. Estamos hablando de la suspensión

³⁹⁹ Cabe entender que el plazo de diez días otorgado al Tribunal es un “plazo impropio”, cuyo incumplimiento no tiene efectos anulatorios respecto al proceso. Por el contrario, el incumplimiento del plazo de veinte días otorgado a los “sujetos legitimados pasivamente” para la personación y formulación de alegaciones es preclusivo.

Dicho sea de paso, respecto a la diferenciación de tratamiento a estos efectos entre los órganos legislativos y ejecutivos del Estado y de las Comunidades Autónomas (ya tratado en este trabajo anteriormente), NARANJO DE LA CRUZ (2003: p. 87) se ha manifestado a favor de que el legislador hubiera contemplado también la personación de dichos órganos autonómicos en todo caso, pues pudiera llegar a tratarse en este proceso cuestiones relativas a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, este argumento ha sido rechazado expresamente por el propio TC, entre otras, en su Sentencia 95/2014, de 12 de junio, en cuyo F.J. 5, se niega que en dicho proceso pueda “...discutirse el carácter básico de la norma estatal, ya que ésta es una cuestión que afecta al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, consiguientemente, no puede ser suscitada en este proceso constitucional por las entidades locales legitimadas para promoverlo”, y esto porque como afirma el propio Tribunal “...este proceso constitucional versa exclusivamente sobre la defensa de la autonomía local garantizada por la Constitución”. A este respecto, se puede consultar también el F.J. 5 de la STC 37/2014, de 11 de marzo, el F.J. 7 de la STC 121/2012, de 5 de junio, y el F.J. 8 de la STC 240/2006, de 20 de junio.

de la efectividad de la norma cuestionada y de los procesos judiciales en curso.

En lo referente a la primera de ellas, la doctrina mayoritariamente la ha rechazado, argumentando el carácter absolutamente excepcional de tal medida que impide la aplicación analógica de preceptos que la regulan expresamente para otros procesos. En concreto nos referimos al art. 64, apartados 2 y 3 de la LOTC, relativo a los conflictos positivos de competencia⁴⁰⁰.

Con mayor motivo, si cabe, no procede la suspensión de los procesos judiciales en curso. No solo porque no se prevea expresamente, como sí se hace en la regulación de las cuestiones de inconstitucionalidad por razones evidentes que no son extrapolables a este caso, sino por motivos de seguridad jurídica, dado que la norma cuestionada sigue vigente.

b) Por su parte, en lo referente a la inadmisión del conflicto, es oportuno destacar las siguientes cuestiones:

- La LOTC, reiteramos, no regula expresamente el trámite de admisión en este proceso. La única referencia es la relativa a su conclusión por Auto “motivado”. Ante esta laguna, PULIDO QUECEDO⁴⁰¹ entiende aplicable por analogía lo dispuesto para el recurso de amparo en el art. 50.3 de la LOTC (en su redacción anterior a la modificación operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo), y en consecuencia por providencia del TC se abrirá el incidente, concediendo audiencia (se sobreentiende no solo al demandante, como sucede en el recurso de amparo, sino

⁴⁰⁰ Varios autores se han manifestado en este sentido. Entre otros CLAVERO ARÉVALO (2003: p. 297), PULIDO QUECEDO (1999: p. 81) y CABELLO FERNÁNDEZ (1999: p. 188). De manera singular CARBALLEIRA RIVERA (1999: p. 232), defiende la aplicación analógica del art. 64.3 de la LOTC.

⁴⁰¹ PULIDO QUECEDO (1999: pp. 88-89).

a las partes) por un plazo de común de 10 días, tras el cual resolverá por Auto. Asimismo el autor considera conveniente, aunque reconoce ser una cuestión discutible, la presencia del Ministerio Fiscal en este trámite, dada su posición de imparcialidad y que es oído en trámites similares de otros procesos constitucionales (más concretamente, entiendo, en el recurso de amparo al que nos referimos). Como sabemos, la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, introdujo importantes modificaciones en el recurso de amparo, también por lo que respecta a la admisión de la demanda en el que desaparece la referencia al trámite de audiencia del apartado 3, del art. 50 anteriormente citado, por lo que hoy carece de sentido remitirse a él en aquel sentido.

De hecho, analizando los Autos emitidos por el TC los conflictos en defensa de la autonomía local se puede constatar dos líneas de actuación de dicho órgano: 1) ante la existencia de defectos en la acreditación de los requisitos exigibles para el planteamiento de los conflictos, otorga con un criterio amplio y favorable al principio *pro actione* plazo para su subsanación⁴⁰²; ejemplo de lo que afirmamos lo encontramos ya en el primer Auto dictado por el TC en este tipo de procesos, 419/2003, de 16 de diciembre, en el que a la vista del gran número de municipios promotores acordó por providencia de 2 de octubre de 2002, otorgar un plazo de 30 días al efecto, para posteriormente ampliarlo hasta tres meses por providencia de 14 de noviembre de 2002, y 2) en el supuesto de defectos insubsanables, en especial la falta de legitimación evidente (como en el caso de los conflictos interpuestos por las Diputaciones Provinciales de Almería, Castellón, Valencia y Alicante, respectivamente

⁴⁰² En cierta manera, tal proceder encontraría su símil en el actual art. 49.4 de la LOTC, en el que, por lo que respecta a los recursos de amparo, establece que son las Secretarías de Justicia del TC las que conceden, en su caso, un plazo de 10 días para la subsanación de los requisitos de la demanda.

resueltas por los AATC 360/2005, 361/2005, 362/2005 y 363/2005, todos ellos de 11 de octubre)⁴⁰³ o ante la formalización de conflictos notoriamente infundados (véase el conflicto interpuesto por varios municipios de la Rioja contra el artículo 40.2 de la Ley de La Rioja 5/2008, de 23 de diciembre, resuelto por ATC 251/2009, de 13 de octubre), el TC resuelve su inadmisión directamente sin más trámite⁴⁰⁴.

- El Auto “motivado” por el que se resuelve la inadmisión del conflicto que se plantee es recurrible en súplica, en el plazo de 3 días, conforme establece el art. 93.2 de la LOTC. Evidentemente, al igual que no se requiere un nuevo acuerdo plenario posterior a la recepción del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente, tampoco se debe requerir para la interposición del recurso de súplica. No solo sería incoherente sino además impracticable pues dicho plazo perentorio supondría un obstáculo insalvable.
- Por lo que respecta a las causas de inadmisión el legislador distingue, como ya hemos expuesto, entre la falta de legitimación u otros requisitos formales exigibles y no subsanables y cuando la controversia estuviere notoriamente infundada.

Varias son, a su vez, las cuestiones que suscita el apartado 1, del art. 75 quince al que nos referimos.

⁴⁰³ En dichos conflictos interpuestos contra la Disposición Derogatoria del Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, 5 de julio, plan hidrológico nacional, resulta evidente que ninguna de las provincias mencionadas es destinataria única del precepto citado.

⁴⁰⁴ Hasta septiembre de 2015, solo encontramos una excepción a este proceder. En el conflicto interpuesto por varios municipios de la Provincia de Barcelona, contra el art. 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, con ocasión de su admisión a trámite a su vez se acordó oír a las partes, dentro del plazo de traslado establecido en el art. 75 quique 2), sobre la “posible falta de legitimación” de la Entidad Metropolitana de Transporte, quien pretendía serlo. El TC por Auto 359/2004, 21 de septiembre de 2004, acordó denegar su personación como parte actora o “comisionado al efecto” en el proceso.

Por una parte requiere contestar a la pregunta de qué requisitos exigibles son subsanables y cuáles no. A este respecto, no es necesario volver a identificar los presupuestos y requisitos del conflicto en defensa de la autonomía local, a los que hemos dedicado buena del presente trabajo. Lo que sí es oportuno, es resaltar que evidentemente una cosa es la acreditación de los requisitos (que es subsanable, como hemos visto) y otra el cumplimiento en plazo de los mismos.

Teniendo en cuenta lo anterior, el precepto mencionado parte de la consideración de la legitimación como insubsanable (así lo ha entendido también el TC, entre otras resoluciones en las anteriormente expuestas) y habilitaría para el control liminar de la falta de legitimación *ad causam*⁴⁰⁵ y *ad processum* de los promotores, si seguimos la distinción realizada al respecto por PULIDO QUECEDO⁴⁰⁶.

Por lo que respecta a los “otros requisitos” formales (o presupuestos procesales), según el criterio del TC resultan insubsanables: la inexistencia de acuerdo plenario de iniciación de la tramitación del conflicto o su adopción por órgano distinto

⁴⁰⁵ Este control inicial de la legitimación *ad causam*, y por tanto también de fondo, no impide su posterior conocimiento en fase de sentencia. En este sentido cabe entender plenamente trasladable lo afirmado por el TC para las cuestiones de inconstitucionalidad (entre otras en el F.J. 2 de su Sentencia 50/2015, de 5 de marzo) sobre el art. 37.1 de la LOTC, en el sentido de que dicho trámite no tiene carácter preclusivo y por tanto “...cabe apreciar en Sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad”. En este sentido, son evidentes las similitudes entre los tenores del art. 75 quinque 1) con el art. 37.1, el cual dispone que “...podrá el Tribunal rechazar, en trámite de admisión, mediante auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada. Esta decisión será motivada”.

⁴⁰⁶ Dicho autor identifica la legitimación *ad causam* con la legitimación “subjética” del apartado 1 a) del art. 75 ter. (referente al municipio o provincia destinatario único de la ley) y de la D.A. Cuarta 2. (relativa a la legitimación de las “*correspondientes Juntas Generales y las Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico, cuando el ámbito de aplicación de la ley afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma*”) y la legitimación *ad processum* con los supuestos de las letras b y c del mismo apartado (que establecen los supuestos de legitimación colectiva).

(F.J 3 del ATC 419/2003, de 16 de diciembre); adopción del acuerdo citado pero sin el quórum legalmente requerido (F.J. 4 del ATC 419/2003, de 16 de diciembre); la falta de solicitud en plazo del dictamen preceptivo del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma correspondiente (F.J. 2 del ATC 108/2010, de 28 de septiembre); y la falta de interposición del conflicto en plazo (F.J 2 y 3 del ATC 70/2015, de 14 de abril). Evidentemente, también resultaría inadmisibles el planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local cuyo objeto fuera una norma que no tuviera rango de ley. Por el contrario resultarían subsanables la falta de representación y defensa, siguiendo el criterio que el propio TC ha establecido en otros procesos constitucionales (por todos podemos citar los AATC 104/1981, de 28 de octubre; 105/1981, de 28 de octubre; 113/1981, de 11 de noviembre y 376/1985, de 5 de junio).

Por otra parte, como sabemos, el legislador establece también como causa de inadmisión el que la controversia esté notoriamente infundada⁴⁰⁷. Se hace necesario pues, desentrañar dicho concepto jurídicamente indeterminado, teniendo en cuenta además que su interpretación debe ser restrictiva para coherenciarlo con el principio *pro actione*.

El propio TC nos da las claves para ello, en su Sentencia 95/2014, de 12 de junio y en sus Autos 9/2013, de 15 de enero

⁴⁰⁷ RATO TRABUCO (2011: p. 290), opina que el trámite del que nos ocupamos y en especial esta causa de inadmisión es excepcional en nuestro sistema y discutible, por cuanto en primer lugar, supone la decisión *ad limine* sobre el fondo del asunto y en segundo lugar porque determina un juicio sobre la oportunidad del planteamiento del conflicto, juicio de naturaleza política que excede del cometido y naturaleza del TC. Sobre este mismo asunto CABELLO FERNÁNDEZ (1999: p. 187) opina que dicho motivo de inadmisión "... no se coherencia bien con el requisito de dictamen previo del órgano consultivo correspondiente, una de cuyas finalidades era, precisamente garantizar la fundamentación técnico-jurídica de la demanda". Aun en el caso de que esto fuera así, que pudiera no serlo por considerar el TC que el dictamen del órgano consultivo carece de fundamentación (lo que cabe admitir es realmente improbable), lo cierto es que la praxis nos ha demostrado que los Entes Locales promotores de estos procesos hacen caso omiso de los dictámenes, sobre todo si son contrarios a sus expectativas (lo que curiosamente no sucede en otras materias en las que también dictaminan, como es el caso de la responsabilidad patrimonial).

y 251/2009, de 13 de octubre. Justamente esta última resolución pone en relación el citado art. 75. quinquies.1 LOTC con el art. 37.1 LOTC relativo a las cuestiones de constitucionalidad, de manera que declara extensible a los conflictos en defensa de la autonomía local su doctrina al respecto, expuesta en el F.J. 1 de su Auto 123/2009, de 28 de abril, el cual expresa que “... existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta resulte arbitraria, pudiendo resultar conveniente en tales casos resolver la cuestión en la primera fase procesal”. En definitiva tal aplicación supone, como expone el F.J. 1 del mencionado ATC 251/2009, que “en aquellos supuestos en que resulte apreciable, ya desde la ponderación inicial de los términos en que se suscita el conflicto, que éste no puede prosperar, podrá este Tribunal decidir su inadmisión a trámite sin esperar a su desestimación en la correspondiente Sentencia”.

- En cuanto a los efectos para los legitimados activos de la inadmisión a trámite, se limitan a la imposibilidad de plantear un nuevo conflicto en defensa de la autonomía local, en buena lógica, principalmente por la preclusión de los plazos establecidos para su interposición. No resulta aplicable lo dispuesto en el art. 38.2 de la LOTC, por cuanto se refiere allí a los efectos exclusivamente de “*las sentencias desestimatorias dictadas en recursos de inconstitucionalidad y en conflictos en defensa de la autonomía local*” (las cuales impiden, como veremos más adelante “*...cualquier planteamiento ulterior de la cuestión por cualquiera de las dos vías, fundado en la misma infracción de idéntico precepto constitucional.*”) En este orden de cosas, queda abierta para los Entes Locales la vía de la cuestión

de inconstitucionalidad, como nos recuerda PULIDO QUECEDO⁴⁰⁸.

5.4 BREVES APUNTES SOBRE OTROS TRÁMITES DEL PROCESO

A estas alturas del estudio de la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local, es oportuno referirse, siquiera someramente, a otros trámites del mismo a los que el legislador, salvo en lo referente a las alegaciones de las partes, no ha dedicado una especial atención; lo que no constituye impedimento para su conocimiento y análisis a través de las disposiciones comunes sobre procedimiento de la propia LOTC, complementadas por la jurisprudencia del TC sobre estas cuestiones. Veamos cada uno de los supuestos enunciados:

a) Alegaciones y ampliación de información

Analizado ya en anteriores páginas el apartado 3 del art. 75 quinque de la LOTC (referente a la notificación a los “interesados”⁴⁰⁹ del planteamiento del conflicto y publicación del mismo en el Diario Oficial correspondiente), nos referiremos ahora a los apartados 2 y 4 del mismo precepto.

- El apartado 2, especifica que admitido a trámite el conflicto el Tribunal Constitucional dará traslado del mismo en el término de diez días a los órganos ejecutivo y legislativo de la Comunidad Autónoma de la que emane la ley, y en todo caso al ejecutivo y legislativo del Estado; a los efectos de que puedan personarse y formular alegaciones en el plazo de veinte días.

⁴⁰⁸ PULIDO QUECEDO (1999: p. 89).

⁴⁰⁹ El término “interesados” utilizado por el legislador pueda dar lugar a equívocos. Desde luego no puede entenderse dicho concepto en el mismo sentido que en el ámbito del procedimiento administrativo, mucho más amplio, a tenor de lo dispuesto en el art. 31 de la LRJPAC 30/1992, de 26 de noviembre. La lógica en el presente proceso constitucional es entender el mismo como equivalente a quienes pudieren ser parte en el proceso, lo que nos remite al apartado 2 del art. 75 quinque que seguidamente se analiza.

Al respecto podemos incidir en tres cuestiones de diversa naturaleza⁴¹⁰:

- 1) Desde un punto de vista fáctico, se puede constatar la tendencia de alguno de los sujetos llamados a comparecer, con especial frecuencia en el caso del Senado, de personarse a los efectos de ofrecer su colaboración no obstante manifestando su intención de no formular alegaciones; práctica cuestionada por PULIDO QUECEDO⁴¹¹, para quien con dicha actuación “... se priva al Tribunal Constitucional de la defensa de la Ley, que tiene como objeto un producto del legislador más allá de las mayorías que la han aprobado, puesto que la defensa de la ley no es una defensa *parti prie*, sino una defensa de la ley desde la perspectiva de su acomodación a la Constitución, máxime cuando se ha buscado la neutralidad y profesionalidad de la defensa a través de los Letrados de las Cortes, aunque la defensa refleje el criterio de la mayoría.” Aun siendo la crítica oportuna, resulta exagerado afirmar que se priva al Tribunal Constitucional de la defensa de la ley, por existir otros sujetos legitimados. En cualquier caso, lo importante es destacar lo disfuncional de dicha práctica, cuyas razones, seguramente por ser muchas veces políticas, se nos escapan.

- 2) Por otra parte, reiteramos que también ha sido cuestionado por algún sector de la doctrina el diferente tratamiento dado por el legislador a los órganos ejecutivos y legislativos del Estado y de las Comunidades Autónomas, puesto que mientras los primeros son siempre llamados a personarse, los segundos solo cuando la

⁴¹⁰ Al respecto del estudio sobre la representación y defensa de los legitimados nos remitimos al epígrafe correspondiente de este trabajo.

⁴¹¹ PULIDO QUECEDO (1999: pp. 90-91). En el caso concreto del conflicto en defensa de la autonomía local dicho autor opina que “...sería muy conveniente la personación y formulación de alegaciones de forma y fondo sobre la titularidad competencial y en su caso, sobre el proceso de declaración de inconstitucionalidad de la ley objeto de conflicto”.

norma con rango de Ley emanare de alguno de ellos en su respectivo ámbito territorial. En este sentido recordamos de nuevo a IBÁÑEZ MACÍAS⁴¹², quien entiende “...que al tratarse de un conflicto que pudiera afectar al orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas podría ser conveniente la personación de éstas últimas si estuvieran interesadas.”

Lo cierto es que, al margen de cualquier consideración sobre la atribución de la defensa de los intereses generales en exclusiva a los órganos del Estado (en el presente caso al legislativo y al ejecutivo)⁴¹³, y más allá de las complicaciones que añadiría en la tramitación de este proceso (pretendidamente abreviado) la intervención de los ejecutivos y parlamentos autonómicos, el legislador ha establecido dicha diferenciación. Ya expresamos en páginas anteriores que es dudoso que esta diferenciación pudiera salvarse acudiendo a la figura del coadyuvante, puesto que, como hemos señalado en páginas precedentes, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no cabría la intervención adhesiva de las CC.AA. en este proceso. Todo ello por cuanto dicha figura se restringe a quien pudiera ser legitimado activo y tuviera un interés que pudiera ser afectado por la Resolución que pudiera llegar a dictarse en el proceso (ATC 11/2011, de 14 de febrero), y además por tener las CC.AA. otras posibilidades de defensa (especialmente el recurso de inconstitucionalidad y los conflictos positivos de competencia).

⁴¹² IBÁÑEZ MACÍAS (2000: pág. 191). Esta misma idea la recoge NARANJO DE LA CRUZ (2003: pp. 86-87).

⁴¹³ En el epígrafe dedicado al estudio sobre la legitimación pasiva en este proceso ya se constató la posición polivalente de los órganos legislativo y ejecutivo del Estado cuando la norma cuestionada procede de una Comunidad autónoma, pues pueden alegar en favor o en contra de su carácter lesivo para la autonomía local, según los casos y su interés respectivo. Evidentemente, la figura de la legitimación pasiva no es apropiada para definir este supuesto. Es un detalle más de que no es oportuno trasladar directamente y sin matizaciones las categorías del derecho procesal civil, especialmente, a los procesos constitucionales.

- 3) Finalmente, cabe señalar que el plazo establecido por la ley para formular alegaciones puede ser ampliado por el TC a solicitud de instancia de parte, cuando presente especiales dificultades la cuestión objeto del proceso (Antecedente 5, de la STC 92/2015, de 14 de mayo).
- Por otra parte, el apartado 4 del mismo artículo que tratamos, establece que *“El Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión”*, solicitud que puede realizarse en cualquier momento anterior a la Sentencia, aunque en buena lógica con posterioridad al plazo de alegaciones. La redacción de este apartado trae causa del apartado 1 del artículo 65 del mismo texto legal, y al igual que este, no establece qué plazo debe otorgar el TC, por lo que debe entenderse como discrecional, dentro de su facultad y atendidas las circunstancias del proceso⁴¹⁴. Como veremos a continuación, este precepto cobra su importancia en relación al cuestionamiento del trámite de prueba en este proceso.

b) La prueba

⁴¹⁴ No podemos olvidar que con carácter general para todo tipo de procesos, el art. 88.1 de la LOTC establece la posibilidad de que el TC recabe de los poderes públicos y de los órganos de cualquier Administración Pública la remisión de expedientes, informes y documentos relativos a la disposición o acto origen del proceso. Habida cuenta de ello, si el “recurso” ya hubiere sido admitido y en atención al derecho de defensa de las partes el Tribunal debe habilitar un plazo para la puesta a disposición a aquellas de dichos expedientes, informes o documentos, a los efectos de que puedan alegar lo que en derecho les convenga. Todo ello sin perjuicio de las medidas que adopte dicho Tribunal para preservar el secreto que *“...legalmente afecte a determinada documentación”* (apartado 2 del mismo art. 88).

En esta línea de posibilidades de actuación que el legislador otorga al Tribunal, no está demás recordar que el art. 84 establece que dicho órgano *“... en cualquier tiempo anterior a la decisión, podrá comunicar a los comparecidos en el proceso constitucional la eventual existencia de otros motivos distintos de los alegados, con relevancia para acordar lo procedente sobre la admisión o inadmisión, y en su caso, sobre la estimación o desestimación de la pretensión constitucional.”* Comunicados estos, se les otorgará audiencia por un plazo común no superior a diez días con suspensión del término para dictar la resolución que procediere.

Tampoco establece nada la LOTC en su regulación de este proceso respecto a la prueba. Cabría por tanto remitirse a lo establecido con carácter general por el art. 89.1, en virtud del cual *“El Tribunal de oficio o a instancia de parte, podrá acordar la práctica de prueba cuando lo estimare necesario y resolverá libremente sobre la forma y el tiempo de su realización, sin que en ningún caso pueda exceder de treinta días”*.

Sin embargo, resulta necesario realizar importantes matizaciones o reservas en la aplicación de dicho precepto, las cuales se explicitan en los F.J. 2 y 3 del ATC 486/2004, 30 de noviembre de 2004⁴¹⁵; resolución por la que se deniega la práctica de la prueba solicitada por la representación procesal del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga, en el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por dicha Corporación Local contra diversas disposiciones de la Ley 9/2002, de 10 de julio, de las Cortes de Castilla y León, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

- Por una parte, hay que tener en cuenta que el objeto del proceso son las normas con rango de ley lesivas para la autonomía local, las cuales no pueden ser objeto de la actividad probatoria (pues rige el principio de *“iura novit curia”*), ya que esta debe de versar sobre hechos concretos. En consecuencia el Tribunal no requiere realizar prueba alguna para resolver si una “ley” lesiona la autonomía local (principal pronunciamiento de la Sentencia que se produjera, en su caso) y determinar la titularidad o atribución de la competencia controvertida por el legislador ordinario sectorial. En definitiva como nos recuerda el F.J. 1 del ATC 200/1985, de 14 de marzo de 1985 *“...no es pertinente probar normas cualquiera que sea su rango o naturaleza.”*

⁴¹⁵ En el F.J. 2 de dicha Resolución, se nos recuerda que ya el TC en el F.J. 1 de su Auto 155/1996, de 11 de junio, se estableció que *“la actividad probatoria habrá de articularse en los procesos constitucionales desde sus propios principios, vedando así cualquier tentación de trasladar automáticamente los que rigen en los ordinarios”*

- De esta manera la prueba quedaría circunscrita a las situaciones de hecho o de derecho (derivadas, en su caso de actos administrativos dictados en aplicación de la norma cuestionada) creadas en lesión de la autonomía local. En cualquier caso, queda sujeta a la apreciación por el propio Tribunal sobre la necesidad de habilitar dicho trámite para alcanzar la finalidad pretendida por el sujeto solicitante del recibimiento a prueba en el proceso en concreto de que se trate. Esta necesidad resulta limitada (a tenor de lo expresado en el mencionado ATC 486/2004) por dos circunstancias: 1) la posibilidad de que las partes personadas en el proceso aporten la documentación que estimen pertinente en apoyo de sus alegatos y que le corresponde valorar al mismo Tribunal, sin que normalmente deba habilitarse una fase probatoria a tal efecto, y 2) la facultad atribuida al TC en el art. 88.1 de la LOTC, ya mencionado, de *“...recabar de los poderes públicos y de los órganos de cualquier Administración Pública la remisión del expediente y de los informes y documentos relativos a la disposición o acto origen del proceso constitucional.”*

c) La acumulación de procesos

También en este caso, nos resulta necesario acudir a las disposiciones comunes del procedimiento, en concreto al art. 83 de la LOTC, el cual dispone que *“El Tribunal podrá, a instancia de parte o de oficio, en cualquier momento, y previa audiencia de los comparecidos en el proceso constitucional, disponer la acumulación de aquellos procesos con objetos conexos que justifiquen la unidad de tramitación y decisión. La audiencia se hará por plazo que no exceda de diez días.”*

El precepto, aun en su parquedad, reúne los elementos suficientes para su configuración: se decide por el Tribunal, a instancia de parte o de oficio; se resuelve previa audiencia de los comparecidos por un plazo no superior a diez días; requiere la conexión entre los objetos procesales; y

que la resolución se justifique en la unidad de tramitación y decisión⁴¹⁶. A estos caracteres hay que añadirle la acumulación de procesos sea siempre sobrevenida, es decir con posterioridad a la admisión de los correspondientes procesos (F.J. 4 del ATC 443/2007, de 27 de noviembre de 2007), y puede darse en cualquier fase de los mismos con anterioridad a su conclusión para dictar, en su caso Sentencia. Efectivamente, como nos recuerda el ATC 261/2007, de 24 de mayo de 2007, en su F.J. 2, no cabe acogerse a la justificación en base a razones de economía procesal cuando el único beneficio que pudiera derivarse de la misma, al haber alegado ya las partes, es dictar una única Sentencia.

Ahora bien, en atención a la cuestión que nos ocupa, es importante esclarecer qué entiende el TC por conexión entre objetos procesales. A este respecto el Alto Tribunal no solo tiene en cuenta cuál sea la norma (o resolución en otro tipo de procesos) cuestionada, sino también las pretensiones que se deduzcan, atendiendo no solo a los respectivos *petitum* sino también a las causas de pedir, entendidas estas como fundamentaciones jurídicas de las demandas.

Muestra de la importancia de la importancia de las fundamentaciones jurídicas de las partes en el juicio de relevancia que realiza el TC al objeto de la acumulación de los procesos, lo encontramos en dos resoluciones de signo contrario pero con un mismo sentido. Así, mientras que por Auto 198/1993, de 15 de junio de 1993, el Tribunal Constitucional, pese observar solo una conexión parcial entre los objetos de los procesos (preceptos impugnados), se resolvió acordar su acumulación al apreciar paralelismos y coincidencias en las fundamentaciones; por Auto 261/2007, de 24 de mayo de 2007 (que nos recuerda en su F.J. 2, que ya en anteriores resoluciones del mismo

⁴¹⁶ En definición de GONZÁLEZ ÁLVAREZ-BUGALLAL; MEDINA RUBIO (2009: pág. 38), la acumulación de procesos "...es una técnica procesal que consiste en tramitar en un sólo proceso varias pretensiones que han dado lugar a diversos procedimientos incoados por separado, con el fin de evitar que pudieran dictarse sentencias contradictorias entre sí, y también por razones de economía procesal."

Tribunal (AATC 660/1986, de 24 de julio, y 205/2002, de 15 de octubre), se denegó la acumulación por haber “...apreciado como relevante la existencia de diferencias en los preceptos impugnados y en los fundamentos de las impugnaciones.”

En definitiva, esta última resolución nos advierte que aún dándose la conexión entre los objetos procesales, existen otras circunstancias tenidas en cuenta por el Tribunal que juegan en contra de la acumulación procesal, como son todas aquellas que pueden derivarse de la complicación del número de preceptos impugnados, pretensiones, motivos y argumentaciones jurídicas.

En este orden de cosas, es conveniente recordar que la acumulación, cumplidos los requisitos citados, puede acordarse entre procesos de la misma o de distinta clase; siendo que, como señalan GONZÁLEZ ÁLVAREZ-BUGALLAL y MEDINA RUBIO⁴¹⁷, entre los de la misma clase, los más modernos se acumulan a los más antiguos, y entre los de distinta “...el procedimiento pendiente por inconstitucionalidad de la norma (recurso de inconstitucionalidad) ejerce una vis atractiva sobre los demás”.

Dicho lo cual, por lo que respecta al proceso que estudiamos, hasta septiembre de 2015 solo se ha acordado en una ocasión la acumulación de dos conflictos en defensa de la autonomía local en la que se apreció la conexión entre sus objetos procesales, quedando justificada la unidad de tramitación y decisión. Esta se llevo por ATC 93/2011, de 21 de junio de 2011, en virtud del cual se acumuló sendos conflictos interpuestos por los Ayuntamientos de Sant Antoni de Portmany y Santa Eulària des Riu.

Sin embargo, desafortunadamente el propio Tribunal Constitucional no ha acumulado el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular (resuelto por

⁴¹⁷ ÁLVAREZ-BUGALLAL y MEDINA RUBIO (2009: pág. 39).

STC 57/2015, de 18 de marzo⁴¹⁸) y el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por diversos Ayuntamientos de Cantabria (resuelto por STC 92/2015, de 14 de mayo), ambos contra la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. Como consecuencia de ello no ha habido ocasión de encontrarnos con la primera Sentencia estimatoria, si bien parcial, de un conflicto en defensa de la autonomía local, en la medida en que la STC 92/2015, ha resuelto declarar extinto el conflicto en defensa de la autonomía local “...por desaparición sobrevenida de su objeto, respecto de los artículos 48.3 y 51.3 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004”; desaparición que trae causa de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad sobre dichos preceptos “...en sus incisos «en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan», «y con independencia de la clasificación urbanística »...”, recaída en la primera de las Sentencias citadas. Inconstitucionalidad que se declara por lesionar dichos preceptos el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado.

⁴¹⁸ Esta sentencia declara inconstitucionales y nulos los artículos 45.3, 51.3 y Disposición Transitoria Octava de la citada Ley, por lesionar la autonomía local.

Respecto del primero de los artículos mencionados, el F.J. 17 a) manifiesta que “...el legislador autonómico niega todo margen de opción al municipio pues establece que el planeamiento “dirigirá los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves”. No cabe vislumbrar en éste precepto presencia alguna de intereses supramunicipales que justifiquen una determinación urbanística que se impone al ayuntamiento por encima de cualquier consideración sobre las características físicas del terreno objeto de su actuación. Se ciegan por completo las libertades de crecimiento urbanístico en unos términos tales que niegan la autonomía municipal y conllevan, por tanto, la necesaria declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto legal.”

Por lo que respecta al segundo de ellos, el art. 51.3, el TC en su F.J. 18 a) concluye que la expresión “con independencia de la clasificación urbanística” en él contenida habilita injustificadamente el ejecutivo autonómico para prescindir de ella “... en el diseño y ejecución de sus políticas sectoriales con incidencia territorial”, y por tanto lesionan la autonomía local.

Por último, el F.J. 20 concluye asimismo que la Disposición Transitoria Octava (precepto en virtud del cual se traslada totalmente la potestad sancionadora al ámbito autonómico, en relación a las infracciones urbanísticas cometidas en áreas de protección, en los municipios que no hayan adaptado sus instrumentos de planeamiento de la Ley del Plan de Ordenación del Litoral), vulnera la autonomía local, al no concurrir ningún interés supramunicipal que justifique tal decisión del legislador.

6. LA SENTENCIA Y OTRAS FORMAS DE FINALIZACIÓN DEL PRIMER PROCESO

En el estudio de la finalización del primer proceso suele ser habitual la distinción entre la sentencia, como forma normal de finalización del proceso, y otras formas distintas a las que en principio les correspondería forma de auto⁴¹⁹. En cualquier caso como sabemos el apelativo o caracterización de normal no presupone lo que deba ser habitual en la práctica.

A continuación procederemos a señalar las principales cuestiones que se suscitan con respecto a cada una de ellas en relación al proceso que nos ocupa.

6.1. LA SENTENCIA

Las previsiones específicas relativas a la Sentencia del primer proceso se encuentran recogidas en el art. 75 quince de la LOTC. En su punto 4, se establece que el TC “...resolverá dentro de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que, en su caso, se fijare para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias antes aludidas”. Se trata de un plazo impropio cuyo incumplimiento, más que probable, no tiene consecuencias anulatorias con respecto al proceso.

Más importancia reviste otros aspectos, en concreto los relativos al contenido, sentido y efectos de la sentencia.

⁴¹⁹ No está de más recordar que el artículo 86.1 de la LOTC establece que “La decisión del proceso constitucional se producirá en forma de sentencia. Sin embargo, las decisiones de inadmisión inicial, desistimiento, renuncia y caducidad adoptarán la forma de auto salvo que la presente Ley disponga expresamente otra forma. Las otras resoluciones adoptarán la forma de auto si son motivadas o de providencia si no lo son, según la índole de su contenido.”

Sobre el primero de ellos, el contenido, ya nos hemos ocupado en páginas precedentes. Sin ánimo de ser excesivamente reiterativos, recordaremos que en virtud del punto 5 del art. 75 quince, ya citado, la Sentencia puede tener un triple contenido. El principal versa sobre la declaración de la existencia o no de vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Los otros dos consisten en la determinación, según proceda, de la titularidad o atribución de la competencia controvertida y la resolución, en su caso, de las situaciones de hecho o de derecho que se derivaren de la existencia de la norma. Con respecto a este último contenido, CLAVERO ARÉVALO⁴²⁰ entiende que “Se trata de una fórmula genérica y ambigua ya que lo procedente sería declarar la nulidad de dichas situaciones”, fórmula genérica que “...debe interpretarse en el sentido de que tales situaciones deben invalidarse y repararse los daños producidos...”, pues aun cuando no se encuentra contemplado expresamente “...es evidente que la sentencia puede anular los actos dictados en ejecución de leyes vulneradoras de la autonomía local.”

En cualquier caso ya hemos destacado las complicaciones que revisten cada una de ellas con motivo de la rigidez del canon de enjuiciamiento aplicable y del hecho de que la declaración de lesión de la autonomía local no conlleve la anulación de la norma cuestionada en el mismo primer proceso.

Por lo que respecta al sentido de la sentencia, este puede ser estimatorio o desestimatorio, si bien también autores significados como PÉREZ TREMPS y PORRAS RAMÍREZ⁴²¹ admiten la posibilidad de sentencias interpretativas⁴²². Lo importante al respecto es apuntar los

⁴²⁰ CLAVERO ARÉVALO (2003: pág. 300).

⁴²¹ PÉREZ TREMPS (1998: pág. 82) y PORRAS RAMÍREZ (2000: pág. 1204). También se ha pronunciado en este sentido NARANJO DE LA CRUZ (2003: pág. 91).

⁴²² Se trata esta de una clasificación esquemática o a grandes rasgos. Se es consciente que la misma está sujeta a matizaciones y subclasificaciones. A este respecto se puede acudir, a modo de ejemplo, a las desarrolladas por DÍAZ REVORIO (2011: pp. 56-61).

efectos más destacados de cada una de ellas en atención al objeto que estudiamos.

A este fin es oportuno recordar que nuestra Constitución en su art. 164.1 establece el valor de cosa juzgada de sus sentencias desde el día siguiente de su publicación (no cabiendo recurso alguno contra ellas) y la eficacia *erga omnes* de las que declaren “...la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho...”⁴²³.

Dicho lo cual, resta señalar las especificidades en el ámbito del conflicto en defensa de la autonomía local en cuanto a sus efectos:

a) Sentencia estimatoria

Por lo que respecta a la Sentencia estimatoria, más allá de su valor de cosa juzgada, su eficacia *erga omnes* y el carácter vinculante de la doctrina del TC, su efecto y rasgo distintivo es que posibilita que el tribunal se autoplantee la cuestión de declarar la inconstitucionalidad de la norma. Este doble pronunciamiento es uno de los aspectos, como sabemos, que ha suscitado mayor controversia doctrinal. Resulta evidente que el TC está vinculado prácticamente en su decisión en el segundo proceso por la sentencia precedente, pues no puede llegar a entenderse que exista lesión alguna de la autonomía local que no resulte inconstitucional.

b) Sentencia desestimatoria

La sentencia desestimatoria goza del valor de cosa juzgada formal. No

⁴²³ A este respecto no está de más recordar dos artículos de la LOTC. El art. 87.1, en virtud del cual “*Todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva*”, y el art. 93.1 que establece que “*Contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe recurso alguno, pero en el plazo de dos días a contar desde su notificación las partes podrán solicitar la aclaración de las mismas.*”

en otro sentido cabe entender lo establecido en el art. 38.2 de la LOTC que establece que *“Las sentencias desestimatorias dictadas en recursos de inconstitucionalidad y en conflictos en defensa de la autonomía local impedirán cualquier planteamiento ulterior de la cuestión por cualquiera de las dos vías, fundado en la misma infracción de idéntico precepto constitucional”* (precepto, por cierto, que acaba por atribuir naturaleza objetiva a los conflictos en defensa de la autonomía local al vincularlo a los recursos de inconstitucionalidad).

No obstante lo anterior, resulta pacífico para la doctrina que en estos supuestos siempre queda abierta la posibilidad de control posterior de la constitucionalidad norma a través de cuestiones de inconstitucionalidad. Tampoco reviste especiales dudas el carácter vinculante de la doctrina jurisprudencial en ellas contenidas en su fundamentación jurídica.

Menos pacífico para la doctrina jurídica es si asimismo despliegan efectos generales⁴²⁴, si tomamos como referencia al proceso en el que han sido más estudiados. Es decir, en el recurso de inconstitucionalidad, proceso modelo por antonomasia. Un apoyo a favor de tal tesis la encontraríamos en la dicción literal del ya mencionado art. 164.1 de la Constitución que, como sabemos, otorga efecto *erga omnes* a las Sentencias que declaren *“...la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho...”*.

c) Sentencias interpretativas

⁴²⁴ El reconocimiento de efectos generales no es una cuestión pacífica para la doctrina. Abogan a favor de ello DÍAZ REVORIO en FERRER MAC-GREGOR; ZALDÍVAR LELO DE LARREA (coord.), (2008: pp. 295-297) y PIBERNAT DOMÉNECH (1987: pp. 64 y 65), si bien no faltan académicos muy destacados, señalados por este mismo último autor, que descartan tales efectos para las sentencias desestimatorias. Entre otros, BOCANEGRA SIERRA (1982: pp. 90-95).

DÍAZ REVORIO⁴²⁵ las define como aquellas que “dejando inalterado el texto de la disposición, declara explícita o implícitamente que al menos una de las normas, o parte de ella, que de él derivan conjunta o alternativamente, no son acordes con la Constitución”.

Pues bien, al respecto del proceso que nos ocupa PULIDO QUECEDO⁴²⁶ señala que “...los efectos de la sentencia recaída vincularía tanto en cuanto al fallo como a la doctrina jurisprudencial, sobre la que al fallo interpretativo se sustenta”, citando como antecedente la STC 15/1998, de 21 de enero.

6.2 OTRAS FORMAS DE FINALIZACIÓN

Siguiendo a CABELLO FERNÁNDEZ⁴²⁷, autora que hasta la fecha de encuentra entre los que han tratado este asunto más detenidamente en relación al proceso que nos ocupa, podemos enumerar las siguientes: renuncia, desistimiento, allanamiento, satisfacción extraprocesal y pérdida sobrevenida del objeto del proceso.

La aplicación de alguna de estas causas de finalización es controvertida, todo hay que decirlo, no solo en el proceso que nos ocupa (como pone de relevancia el propio TC en el F.J. 1 de su Auto 103/1997, de 8 de abril de 1997). En cualquier caso se debe partir de la naturaleza y peculiaridades de cada tipo de proceso.

Por de pronto, sólo el desistimiento y la renuncia están expresamente contemplados en el art 80 de la LOTC, artículo al que acudimos a falta de regulación expresa en concreto proceso y que remite a su vez con carácter supletorio a los preceptos correspondientes de LOPJ y LEC.

⁴²⁵ DÍAZ REVORIO (2001: pág. 68) y (2011: pág. 62).

⁴²⁶ PULIDO QUECEDO (1999: pág. 96).

⁴²⁷ CABELLO FERNÁNDEZ (2003: pp. 2014-226).

Dicho lo cual, procederemos a tratar brevemente cada uno de ellos:

a) Desistimiento

Por lo que respecta al desistimiento, definido por CABELLO FERNÁNDEZ⁴²⁸ como “...una forma anormal de terminación del proceso en el que el actor renuncia a su pretensión inicial sin renunciar a la acción por lo que queda imprejuizado el fondo del asunto permitiendo un nuevo proceso sobre el mismo objeto”, una parte de la doctrina, entre los que se encuentra NARANJO DE LA CRUZ⁴²⁹, ha entendido que no resulta aplicable al menos en los supuestos de legitimación conjunta, al tratarse de un proceso esencialmente de carácter objetivo en el que no rige, al igual que en el recurso de inconstitucionalidad, el principio dispositivo. A este respecto, no podemos olvidar que en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, el TC, en el F.J. Único de su Auto 226/1992, de 21 de julio, recordaba que dicha forma de finalización ha sido admitida, si bien el TC “...está facultado para estimar o para rechazar el desistimiento, teniendo para ello en cuenta todas las circunstancias que concurren en el caso, singularmente la conformidad o la oposición de los demás personados en el proceso...”.

En cualquier caso, cabe decir que el TC ha admitido esta figura en el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por diversos municipios contra el artículo 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, según del ATC 3/2012, de 13 de enero, que lo resuelve. Admisión, no

⁴²⁸ CABELLO FERNÁNDEZ (2003: pág. 217).

⁴²⁹ NARANJO DE LA CRUZ (2003: pág. 89).

obstante, vinculada a la desaparición del objeto del conflicto que es la causa que finalmente determinó la extinción del proceso⁴³⁰.

b) Renuncia

Más conflictiva es la renuncia a la acción, por cuanto supondría una renuncia a un principio o garantía constitucional de por sí irrenunciable como es la autonomía local.

A este respecto, CABELLO FERNÁNDEZ⁴³¹ manifiesta que los órganos legitimados para interponer un conflicto en defensa de la autonomía local, no tienen exactamente “...un derecho ejercitable ante la jurisdicción constitucional, sino más bien una acción procesal conferida por la ley para defender su autonomía constitucionalmente garantizada”. En este sentido, como la misma autora concluye “... la teoría general acerca de la posibilidad de renunciar a los derechos que el ordenamiento jurídico otorga, parece aplicable solamente a los procesos de amparo...”.

En cualquier caso, en atención a los efectos procesales que pudiera tener una eventual renuncia manifestada por los entes legitimados, no podemos perder de vista que en el proceso que nos ocupa no rige el principio dispositivo, por lo que cualquier decisión de las partes al respecto queda supeditada al juicio del Tribunal.

⁴³⁰ El tenor literal del párrafo último F.J. 2 del Auto citado concluye que “... teniendo en cuenta que todos los municipios integrantes de la parte actora, mediante sus respectivas representaciones procesales, han comunicado al Tribunal que desistían de la acción por entender que el presente conflicto ha perdido su objeto, que así lo consideran también las representaciones procesales del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalitat y que, por último, el resto de partes personadas han explicitado su voluntad de no formular alegaciones, procede dar por extinguido el proceso por desaparición de su objeto, dado que, por otra parte, no se advierte interés constitucional que aconseje la prosecución del conflicto hasta su finalización por Sentencia.”

⁴³¹ CABELLO FERNÁNDEZ (2003: pág. 216).

c) Allanamiento

Por idénticos motivos a los señalados en el párrafo anterior, el allanamiento resulta, cuanto menos, problemático. El allanamiento del autor de la norma objeto de enjuiciamiento no puede detraer al Tribunal de su función de enjuiciamiento objetivo. Es a este último al que le corresponde dilucidar si la norma con rango de ley es respetuosa con el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado⁴³².

d) Satisfacción extraprocesal

Esta fórmula de finalización del proceso, ha sido defendida por PULIDO QUECEDO⁴³³, quien cita como ejemplo de su admisión por el TC, su Auto 103/1997, de 8 de abril.

No obstante, no podemos perder de vista que cualquier satisfacción extraprocesal en un proceso como el conflicto en defensa de la autonomía local (cuyo objeto, como sabemos son normas de rango de ley y que tiene, en un primer momento, como finalidad determinar si las mismas lesionan o no la autonomía local) , pasa, en el caso de que así fuera, por la modificación o derogación total o parcial de la norma controvertida. Esto nos sitúa indefectiblemente en el supuesto de pérdida sobrevenida del objeto del proceso, del que nos ocupamos seguidamente.

e) Pérdida sobrevenida del objeto del proceso

En diferente situación nos encontramos en este supuesto si lo

⁴³² El allanamiento ha sido admitido por el TC en los conflictos positivos de competencia (F.J. 2 de la STC 119/1986, de 20 de octubre).

⁴³³ PULIDO QUECEDO (1999: pp. 98-99). Dicho Auto nos remite en su F.J. 1 a su vez a otros del mismo TC en los que también se aplicó dicha figura, concretamente los Autos 49/1981, 165, 1981, 349/1985 y 146/1991.

comparamos con los anteriores. Esta causa de finalización ha sido admitida y aplicada sin mayor problema en diversos conflictos en defensa de la autonomía local.

De estos casos podemos extraer los siguientes requisitos para su aplicación: no cabe cuando existe ultractividad de la norma derogada (F.J. 2 de la STC 194/2000, de 19 de julio)⁴³⁴, ni cuando persiste la controversia competencial que se suscitase en su caso (situación esta última que especialmente se da cuando la norma derogada es sustituida por otra que la reproduce⁴³⁵). No podemos olvidar que el TC, en el F.J. 3 de su Sentencia 37/2014, de 11 de marzo, ha declarado que el proceso que nos ocupa “...es, en esencia, un proceso competencial tal y como se deduce del contenido que el art. 75 quinquies.5 LOTC”. Por tanto, resultan en buena lógica aplicables a este proceso las exigencias que realiza el propio Alto Tribunal en procesos con elementos en común o similitudes, aunque como ha afirmado el mismo Tribunal en el F.J. 6 de su Sentencia 197/2012, de 6 de noviembre “...no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos que una derogación, pérdida de vigencia o modificación de una disposición legal pueda tener sobre una eventual desaparición del objeto del proceso, debiendo distinguirse entre la cuestión de inconstitucionalidad, el recurso de inconstitucionalidad y los procesos constitucionales de naturaleza competencial, y no

⁴³⁴ Vid. también los FF.JJ. 3 de las SSTC 134/2004, de 22 de julio y 67/2005, de 17 de marzo.

⁴³⁵ A esta conclusión llega el TC en su Sentencia 173/2005, de 23 de junio de 2005. En dicho recurso nos encontramos con un supuesto de reproducción literal (“con la misma numeración e idéntico carácter básico”)de la norma derogada por el texto refundido que la sustituye, por lo que el órgano sentenciador concluye que “habremos de atender una vez más al criterio de que cuando la normativa en relación con la cual se trabó la controversia no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del proceso (al respecto, STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 4, que reproduce literalmente la síntesis de la doctrina recogida en la STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 5).

En este mismo sentido se pronuncia el Alto Tribunal en el F.J. 10 de su Sentencia 124/2003, de 19 de junio.

pudiendo resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos (STC 134/2004, de 22 de julio, FJ 3).⁴³⁶

En atención a lo expuesto, podemos traer a colación lo expresado por el TC en el F.J. 2 de su Auto 513/2004, de 14 de diciembre (reiterado posteriormente en los F.J. 2 de sus Autos 3/2012, de 13 de enero y 326/2007, de 12 de julio) pues es suficientemente clarificador. En él, el Alto Tribunal declara plenamente aplicable a los conflictos en defensa de la autonomía local, la doctrina asentada en los procesos en los que se resuelven discrepancias competenciales, relativa a que “la existencia actual y presente de la controversia competencial debe ser... considerada presupuesto constante tanto del planteamiento como del ulterior desarrollo del proceso constitucional, de tal suerte que si la controversia viniera a desaparecer en el curso del proceso, este perdería su objeto (STC 119/1986)”. Y a este respecto, asimismo manifiesta que “la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar enervada por la sola modificación o derogación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional”. Por otra parte, aunque el TC suele tener en cuenta lo manifestado por las partes (especialmente los legitimados activos) a la hora de apreciar la subsistencia del controversia (F.J. 2 Auto 326/2007, de 12 de julio), no podemos olvidar que el propio Tribunal en el F.J. 2 de su Sentencia 47/2008, de 11 de marzo, dejó sentado que “...la valoración acerca de la concurrencia de tal circunstancia no depende del criterio que manifiesten las partes sino de la decisión que al respecto... adopte este Tribunal Constitucional”.

7. ASPECTOS RELEVANTES DEL SEGUNDO PROCESO: LA AUTOCUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

⁴³⁶ Vid. asimismo el F.J. 2 de la STC 122/2012, de 5 de junio.

Como hemos tenido ocasión de destacar, una sentencia estimatoria en el primer proceso, verdadero conflicto en defensa de la autonomía local, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 75 quince de la LOTC, posibilita que el Tribunal Constitucional se plantee a sí mismo la constitucionalidad de la norma lesiva de la autonomía local sustanciándose por el procedimiento descrito en los artículo 37 y concordantes (relativos a la tramitación ante el juez *ad quem* en la cuestión de constitucionalidad), teniendo la sentencia que recaiga en el mismo los efectos descritos en los artículos 38 y siguientes del mismo texto legal, a los que haremos más adelante referencia.

La concepción de este segundo proceso, tal y como reconoció originariamente el propio Consejo de Estado en su Dictamen de 18 de junio de 1998, es deudora de la autocuestión de constitucionalidad que respecto del recurso de amparo previó en la redacción original del artículo 55.2 de la LOTC⁴³⁷. Con él, el Consejo de Estado, promotor de la misma, se apartó de las propuestas de los dos anteproyectos de modificación de la LOTC que el Gobierno sometió a su juicio jurídico; anteproyectos que contemplaban respectivamente la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad del precepto o preceptos de la ley o

⁴³⁷ El texto original de dicho artículo suscitó numerosas críticas de la doctrina jurídica. Al margen de la existencia de ámbitos exentos de enjuiciamiento a través de este proceso, como el de las leyes autoaplicativas, principalmente se achacaba que la decisión de la Sala en el recurso de amparo anticipaba la del Pleno al considerar inconstitucional un precepto como base de la anulación del acto impugnado; decisión de la Sala que a su vez se vería cuestionada si el Pleno al resolver la autocuestión estimaba la constitucionalidad de la norma. Vid. ARAGÓN REYES (1987: pp. 256-259). La práctica habitual de avocación del amparo por el Pleno del Tribunal Constitucional tenía como finalidad solventar las posibles contradicciones entre ambas decisiones y por tanto reducir la inseguridad jurídica que propiciaba el íterin entre una sentencia y otra; sin embargo como destaca FIGUERUELO BURRIEZA (1987: pp. 229-250) potenciaba el efecto de que la autocuestión quedara vacía de contenido, ya que el proceso sobrevenido de inconstitucionalidad estaría previamente juzgado y resuelto.

La solución adoptada por el legislador en el la modificación operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, en la redacción del artículo 55.2 de la LOTC, como nos recuerda TORRES DEL MORAL (2008: pp. 595-636) ha consistido en que la Sala, o sección en su caso, eleven la cuestión al Pleno, con suspensión del plazo para dictar sentencia, solución que en su día propuso OLIVER ARAUJO (1986: 397 pp.).

norma con rango de ley que otorgare cobertura a la disposición, resolución o acto objeto del proceso (en el primero de ellos) o del precepto o preceptos de la ley directamente impugnada (en el segundo). Dos razones poderosas apoyaban tal propuesta: evitar la desnaturalización del recurso de inconstitucionalidad que ocasionaría la ampliación improcedente de los sujetos legitimados en el mismo; y establecer la congruencia debida entre las pretensiones de las partes y el contenido de la sentencia.

Sin embargo, en esta autocuestión se encuentran elementos relevantes sustancialmente distintos a los del recurso de amparo. Así, a diferencia de aquel, en ésta el órgano que conoce de ella y el objeto mediato son los mismos que en el primer proceso. Basándose en estos elementos y en que una sentencia en el primer proceso que declarase lesionada la autonomía local inexorablemente supondría la inconstitucionalidad de la norma, una parte de la doctrina jurídica se ha decantado por opciones diversas que van desde apreciar como innecesario este segundo proceso, como FONT I LLOVET⁴³⁸, hasta plantear serias dudas sobre la constitucionalidad de la reforma, considerando incluso algún autor como IBÁÑEZ MACÍAS el esquema bifásico como un artificio ideado para sortear las limitaciones que el propio texto constitucional ha establecido en cuanto a los sujetos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, del que predicen ser su verdadera naturaleza. Según esta corriente trataríase, por tanto, el nuevo proceso de un recurso de inconstitucionalidad encubierto y por tanto de una modificación inconstitucional de la LOTC.

⁴³⁸ FONT I LLOVET (1998: pp.647-670) e IBÁÑEZ MACÍAS, (2000: pp. 212-215). Comparte esta opinión OLIVER ARAUJO (2005: pp. 291-298). Otros autores como SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2012: pp. 215-221) y FOSSAS ESPADALER (2007: pág. 25) han planteado asimismo dudas sobre la constitucionalidad del proceso, si bien éste último desde una perspectiva distinta pues no considera el conflicto en defensa de la autonomía local como un remedo de recurso de inconstitucionalidad sino como "...un nuevo proceso de control de leyes "al margen" de la Constitución, lo cual plantea si, y hasta qué punto, "las leyes orgánicas" previstas en el artículo 161.1.d) de la CE pueden introducir en nuestro ordenamiento otro proceso constitucional de impugnación directa de leyes, distinto a los ya existentes".

No obstante con respecto a este última tesis señalada, existen argumentos en contra convincentes, resaltados por autores como PÉREZ TREMPs y ALONSO MAS⁴³⁹. En primer lugar, el objeto inmediato del presente proceso, esto es la pretensión, es distinto al de los procedimientos destinados a la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones con rango de ley, pues efectivamente lo que se persigue principalmente en éste es la declaración de lesión de la autonomía local por una norma con rango de ley, lo que como elemento distintivo supone la naturaleza diversa de este nuevo proceso. En segundo lugar, la posibilidad de la existencia de sentencias interpretativas en los conflictos en defensa de la autonomía local, quiebra la consecuencia de que el Pleno hubiere de plantearse necesariamente la autocuestión a fin de declarar la inconstitucionalidad de la norma.

Además de las cuestiones teóricas a las que nos hemos referido y sobre las que abundaremos en el epígrafe relativo a la naturaleza jurídica del proceso, se nos presentan otras de carácter práctico o mejor dicho de carácter marcadamente procesal que conviene resaltar:

- En primer lugar, al igual que en el texto del art. 55.2, no se establece plazo para la adopción del acuerdo de planteamiento de la autocuestión⁴⁴⁰. Realmente se trata de una cuestión no tan

⁴³⁹ Vid. PEREZ TREMPs, (1998: pp. 82) y ALONSO MAS, (2002: pp. 870-876 y 952-956). Como veremos en el siguiente epígrafe estos argumentos junto a otros coadyuvan a considerar el conflicto en defensa de la autonomía local como un proceso diferenciado y singular. En este sentido NUÑEZ RIVERO Y GARCÍA ARANDA (2013: pág 437) entienden disipadas las dudas sobre la constitucionalidad de los conflictos en defensa de la autonomía local tras la STC 240/2006, de 20 de julio.

⁴⁴⁰ Del tenor literal del apartado 6 del artículo 75 quinque de la LOTC resulta claro que el planteamiento de la cuestión interna de constitucional por el Pleno del Tribunal es posterior y sucede a la resolución del conflicto en defensa de la autonomía local, siempre y cuando la Sentencia que en él recaiga sea estimativa, esto es, que declare la vulneración de la autonomía local por un precepto con rango de ley. Esto justifica el diferente tratamiento procesal de esta autocuestión con respecto a la que se deriva de un recurso de amparo, en la que en virtud del artículo 55.2, cuando debiera ser estimado porque la ley que tenga que aplicarse lesione derechos fundamentales o libertades públicas, se elevará la cuestión al Pleno con suspensión del plazo para dictar sentencia, tramitándose conforme a lo dispuesto en los artículos 35 y siguientes de dicha ley. Esta remisión a regulación procedimental de los artículos 35 y ss obliga a

preocupante si tenemos en cuenta los antecedentes de prontitud en la adopción de los mismos por el TC tras los recursos de amparo. Lo relevante es la situación de inseguridad jurídica que se origina en el lapso de tiempo entre la sentencia del primer proceso y la sentencia que resolviera la autocuestión de inconstitucionalidad, pues tendríamos una norma todavía vigente pero declarada lesiva para la autonomía local. Habida cuenta no solo de las disposiciones con carácter general y actos previos a la resolución del conflicto en defensa de la autonomía local (sin perjuicio de la hipotética resolución de las situaciones de hecho y de derecho a la que hubiera llegado la sentencia dictada en el primer proceso), sino también de aquellos otros pudieran haber sido dictados con posterioridad al mismo, se nos revela la importancia que tal situación resultara para la actividad judicial y administrativa.

Sin duda, una posible solución sería que el legislativo autor de la norma con rango de ley declarada lesiva, la derogase en el menor plazo de tiempo posible tras la sentencia que la hubiera declarado. Una solución a expensas de la voluntad del legitimado pasivo en el proceso que no debe impedir la búsqueda de otras posibles soluciones.

Lege ferenda, aparte de la propuesta ya mencionada del profesor PÉREZ TREMPS⁴⁴¹ de articular el conflicto en defensa de la

que previa a la decisión de plantear la autocuestión el órgano que conoce del recurso de amparo oiga a las partes y al Ministerio Fiscal en el plazo común e improrrogable de 10 días sobre la pertinencia de tal planteamiento o sobre el fondo del asunto; trámite descrito que no es aplicable ni posible y además resultaría incongruente en el conflicto en defensa de la autonomía local en su actual regulación.

⁴⁴¹ PÉREZ TREMPS, (1998: pp. 57-62). Conviene traer a colación las propuestas de GALOFRÉ CRESPI (1997: pp. 8-16) al respecto de configuración del conflicto en defensa de la autonomía local. Dicho autor ofrece dos propuestas que, dicho sea de paso, evitarían la problemática que hemos descrito. En primer lugar, coincidiendo con PÉREZ TREMPS, propone el recurso de inconstitucionalidad contra Leyes o disposiciones equiparadas a la Ley en el que la materia que se dilucidara fuera la conculcación de la autonomía local. Alternativamente y de forma subsidiaria considera posible arbitrar que determinados Entes Locales mediante queja, requerimiento o denuncia de que una norma con rango de Ley lesiona la autonomía local, puedan

autonomía local como una impugnación directa de normas con rango de ley, limitados los motivos de su pretensión a la lesión de la autonomía local, y en la que pudiera resolverse la inconstitucionalidad y nulidad de la norma en dicho único proceso, propuesta como sabemos descartada por el Consejo de Estado en su dictamen de 18 de junio de 1998 y no exenta de críticas por parte de la doctrina jurídica. También cabría plantear la posibilidad de regular los efectos suspensivos que sobre la vigencia o aplicación la norma cuestionada (ya no la interposición del conflicto o la sentencia estimatoria dictada en el primer proceso), al menos tuviera la resolución por la que el Pleno del Tribunal Constitucional se autocuestiona la constitucionalidad de la norma. Esta solución encuentra serias objeciones en el carácter excepcional con el los que los artículos 162.2 de nuestra Constitución y 30 de la LOTC, contemplan tal medida para el caso de impugnación por el Gobierno a través del recurso de inconstitucionalidad y amparándose en dicho precepto constitucional de “...*Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas*”. Es evidente que

impulsar la actividad del Tribunal Constitucional, órgano que actuaría de oficio al igual que en el supuesto contemplado en el artículo 55.2 de la LOTC. Esta segunda opción resulta poco satisfactoria por dos razones fundamentales. En primer lugar, no cubre las expectativas de los Entes Locales relativas al reconocimiento de un derecho reaccional contra las normas con rango de ley lesivas de su autonomía local, es decir no les abre una vía de impugnación ante el Tribunal Constitucional al no reconocerles legitimación para ello y en consecuencia no les otorga el carácter de “parte”, por así decirlo, con las consecuencias procesales que de ello se deriva. Resulta evidente que una queja, requerimiento o denuncia no es equivalente al ejercicio de una acción en sus estrictos términos. En segundo lugar, la apelación a un proceso de oficio se aparta del principio general de configuración de una justicia constitucional de carácter rogado, carácter que encuentra su fundamento, como destaca PÉREZ TREMPES (2003: pp. 10-11) , en la deseable autocontrol de los poderes de un Estado democrático, ya que por lo que respecta a este concreto asunto “ un adecuado funcionamiento de la justicia constitucional exige autocontrol de quienes la encarnan, ya que su función no es impedir que el resto de los poderes actúen sino más bien permitir y ayudar a que lo hagan, aunque delimitando las reglas mínimas a las que deben sujetarse a partir de las correspondientes previsiones constitucionales.” La excepción a dicho principio que establece la propia LOTC en el caso de las cuestiones internas de constitucionalidad derivadas de recursos de amparo y conflictos en defensa de la autonomía local encuentran su justificación, precisamente, en estos procesos de los que traen causa; situación de la que carece una autocuestión directa como la propuesta.

dado que las Comunidades Autónomas no gozan de tal privilegio difícil justificación se encontraría en otorgársela a los Entes Locales. Pero en este supuesto, de carácter asimismo excepcional, tal medida vendría ligada a la decisión del Pleno del Tribunal Constitucional, órgano llamado a decidir sobre la constitucionalidad de la norma, sobre la que por cierto ya se habría pronunciado en limitada medida en el primer proceso.

Desde otra perspectiva DOMÉNECH PASCUAL⁴⁴² ha propuesto la inaplicación por Tribunales ordinarios y Administraciones de las normas con rango de ley que estimaren inconstitucionales. Esquemáticamente la tesis defendida por este autor asienta sus pilares en dos ideas principales: la distinción entre los conceptos de legalidad y validez, y el carácter de norma jurídica de directa aplicación de la Constitución (*norma normarum* de nuestro ordenamiento jurídico).

Sin embargo dicha tesis es discutible. No cabe olvidar que por lo que respecta a las normas con rango de ley postconstitucionales, fuera de los supuestos previstos expresamente en dicho ordenamiento jurídico, como por ejemplo en los decretos legislativos *ultra vires* o en aquellos en los que se inaplica o desplaza una disposición legislativa por entrar en juego reglas de prevalencia, no es factible tal posibilidad⁴⁴³.

En el caso de los juzgados y tribunales que forman parte del Poder Judicial, en el ejercicio de su jurisdicción tal y como establecen los apartados 2 y 3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, cuando en un proceso estimen que una norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pudiera ser contraria a la Constitución, siempre y cuando además

⁴⁴² DOMÉNECH PASCUAL (2001: pp. 59-106).

⁴⁴³ Vid. FERNÁNDEZ DE FRUTOS. (2001: pp. 96-127)

por vía interpretativa no pueda acomodarse al ordenamiento constitucional, elevarán la correspondiente cuestión de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Dicho proceder no se corresponde exactamente a la figura de la inaplicación puesto que el juez a quo no resuelve el proceso principal hasta que el TC no decida sobre la constitucionalidad de la norma, pudiendo darse en la mayoría de los casos dos supuestos: a) que declare su inconstitucionalidad y anule la norma, en cuyo caso resulta inaplicable en el proceso a quo como consecuencia de tal decisión o b) que desestime la inconstitucionalidad, en cuyo caso resulta aplicable en el proceso principal (y por tanto desmiente el pretendido silogismo de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad e inaplicación de la norma por el juez a quo). En este sentido el propio Tribunal Constitucional nos recuerda la obligación de proceder en tal sentido, reiterando la imposibilidad de que los juzgados y tribunales inapliquen las leyes vigentes, entre otras en las Sentencias 17/1981, de 1 de mayo, FJ 1; 73/2000, de 14 de marzo, F.J. 16; 37/2012, de 19 de marzo de 2012, F.J. 2; y 159/2012, de 17 de septiembre de 2012, F.J. 5.

Por lo que respecta a las Administraciones Públicas, asumir un principio de actuación general en tal sentido supondría una merma considerable, cuando no una vulneración directa de los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica y pleno sometimiento a la ley y al derecho (actuación declarada proscrita por nuestro Alto Tribunal entre otras en sus Sentencias 237/2012, de 13 de diciembre de 2012, F.J. 6; 51/2013, de 28 de febrero de 2013, F.J. 5; y 64/2013, de 14 de marzo de 2013, F.J. 2).

- Por su parte, de la lectura conjunta de los apartados 2 y 3 del artículo 37 de la LOTC, en su redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, cabe concluir que los sujetos que pueden

personarse y formular alegaciones en este proceso, son los mismos que en el conflicto en defensa de la autonomía local más la Fiscalía General del Estado. Así, por una parte los que sean parte en el conflicto en defensa de la autonomía local, pueden personarse en éste en el plazo de quince días siguientes a la publicación en el Boletín Oficial del Estado del acuerdo de planteamiento de la cuestión interna de inconstitucionalidad, pudiendo formular alegaciones en el plazo de otros quince días. Pero además, tal y como prevé el apartado 3 del artículo citado, el propio Tribunal, presumiblemente en el acuerdo de planteamiento de la autocuestión, ordenará el traslado de la misma al Congreso y al Senado, al Fiscal General del Estado, al Gobierno y, en caso de afectar a una Ley o a otra disposición normativa con fuerza de Ley dictadas por una Comunidad autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma (órganos alguno de los cuales en los que puede concurrir a su vez la condición de parte en el proceso que antecede), a los efectos de que puedan personarse y formular alegaciones en el plazo común improrrogable de quince días.

A otro respecto, si trasladamos la doctrina del Tribunal Constitucional emanada en cuestiones de inconstitucionalidad (regulación de dicho proceso al que se remite el ya citado apartado 6 del artículo 75 quince de la LOTC), la personación y presentación de alegaciones en calidad de coadyuvante no resulta posible, no habiendo modificado tal circunstancia la reforma operada por la Ley Orgánica 6/2007, anteriormente mencionada.⁴⁴⁴ Esta negativa afecta sin duda a todos los Entes

⁴⁴⁴ Por todas se puede consultar el F.J. 2º del Auto 260/2003, de 15 de julio. En él expresamente se hace constar que el Alto Tribunal "...ha declarado que no puede modificar los preceptos de su Ley Orgánica y que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 37.2 LOTC, reiteradamente interpretado en un buen número de sus resoluciones, el legislador español ha configurado el proceso al que dan lugar las cuestiones de inconstitucionalidad en forma tal que sólo permite la comparecencia en él de los órganos taxativamente enumerados en el propio precepto y en los supuestos que contempla, de modo que quedan excluidas del proceso cualesquiera otras personas físicas o jurídicas, fueran cuales fueran los intereses que tengan en el mantenimiento

Locales que no tuvieran carácter de parte en el primer proceso, lo que en cierta manera entra en una cierta contradicción con la admisión de la personación como coadyuvantes en el mismo, tal y como el propio Tribunal Constitucional ha admitido por el ya citado Auto 11/2011, de 14 de febrero, si tenemos en cuenta que dicho proceso participa de ciertos rasgos de control abstracto de la constitucionalidad de normas con rango de ley.

- Por último, cabe recordar que la sentencia dictada en este segundo proceso (sentencia que en buena lógica sólo puede ser estimativa y por tanto declarar la inconstitucionalidad de la norma o precepto legal cuestionado) vincula a todos los poderes públicos así como a los órganos judiciales a través de su doctrina, tiene eficacia *erga omnes* y valor de cosa juzgada desde “la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado”, tal y como establece el artículo 38.1 de la LOTC, el cual trae causa del artículo 164.1 de la Constitución Española. Precepto, por cierto, con el que guarda cierta contradicción menor, como ha destacado BOCANEGRA SIERRA⁴⁴⁵,

o en la invalidación de la Ley o en los actos o situaciones jurídicas realizados o desarrollados en aplicación de la Ley, hasta el punto de que, como también hemos señalado, en nuestro Ordenamiento positivo no se admite que sean parte en el proceso constitucional quienes lo fueran en el proceso con motivo del cual se suscitó la cuestión de inconstitucionalidad, sin que, por tanto, sea lícita la aplicación analógica o extensiva del mencionado art. 37.2 LOTC”. Un resumen explicativo de esta cuestión lo encontramos en CASTELLA ANDREU; EXPÓSITO GÓMEZ (1999: 293-316).

Dicha postura del Tribunal Constitucional ha sido criticada por FERNÁNDEZ DE FRUTOS (2001: pp. 464 a 468 y 525 a 544), autora que aboga por admitir la intervención de terceros ante el Tribunal Constitucional en las cuestiones de inconstitucionalidad cuando ostenten estos un interés legítimo, directo y concreto, de análoga forma a como se admite en los recursos de inconstitucionalidad y en los conflictos positivos de competencia. Resultaría de esta manera especialmente pertinente la intervención como coadyuvante de los órganos legislativos y ejecutivos de las Comunidades Autónomas que pudieran ver afectadas sus competencias siendo el objeto del proceso una norma con rango de ley estatal

⁴⁴⁵ Dicho autor en su estudio de referencia sobre el valor de las sentencias del Tribunal Constitucional trata profusamente los efectos de las mismas alrededor del epicentro del concepto de cosa juzgada; BOCANEGRA SIERRA (1982: 286 pp.). Sin embargo, la validez y apelación a dicho concepto no ha estado exento de discusión respecto de las sentencias desestimatorias (y por tanto ajenas a la casuística que presumiblemente se produciría de llegar el caso en esta modalidad de cuestión interna de constitucionalidad), desde prácticamente los inicios del actual periodo constitucional hasta nuestros días; discusiones íntimamente ligadas a esclarecer el sentido de los artículos 29.2 y 38.2 de la LOTC y si es posible, tal y como centra la

entre otras cuestiones porque en el artículo constitucional citado las sentencias dictadas en esta clase de procesos alcanzan el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente a su publicación. En cualquier caso la declaración de inconstitucionalidad, tal y como se deriva no sólo del tenor del artículo 40.1 de la LOTC sino del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de nuestro texto constitucional, y así lo ha declarado reiteradamente el propio Tribunal Constitucional entre otras en su Sentencia 114/2014, de 26 de junio, F.J. 5º, no permite revisar “...aquellas situaciones que hayan adquirido firmeza —en vía administrativa o judicial— por no haber sido impugnadas en tiempo y forma”; o dicho de otro modo “...las situaciones jurídicas consolidadas, es decir, no sólo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes”, tal y como expresa en su Sentencia 152/2014, de 25 de septiembre); con la excepción de “...los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad.”

Al respecto de lo expuesto, la declaración de inconstitucionalidad de la norma con rango de ley, conlleva la nulidad de la disposición objeto de la misma como norma general. No obstante, declaración de inconstitucionalidad y nulidad no son conceptos equivalentes y en ocasiones no se produce dicha secuencia automática. Dejando al margen las sentencias constitucionales meramente interpretativas (pues ya se ha constatado la imposibilidad lógica de producirse en esta clase de autocuestiones de inconstitucionalidad)

cuestión MARTÍN DE LA VEGA (2003: pp. 111-155) “...plantear una cuestión de inconstitucionalidad tras el pronunciamiento desestimatorio de un inicial recurso.”

tal y como constata entre otros autores GÓMEZ CORONA⁴⁴⁶ existen otros supuestos en los que dicha secuencia quiebra, como por ejemplo y siguiendo su clasificación a efectos meramente enunciativos, los supuestos de nulidad diferida, de inconstitucionalidad sin nulidad y de limitación territorial de los efectos de la sentencia de declaración de inconstitucionalidad.

8. BREVE REFLEXIÓN RESPECTO A LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCESO

Habida cuenta de todo lo expuesto en páginas precedentes, resulta difícil seguir manteniendo la calificación *stricto sensu* de conflicto de competencias que el Consejo de Estado, como sabemos, hizo respecto de la naturaleza del conflicto en defensa de la autonomía local (lo que resulta verdaderamente curioso si tenemos en cuenta que en la configuración de este proceso participó decisivamente este órgano)⁴⁴⁷.

La inclusión de la regulación del conflicto en defensa de la autonomía local en el Título IV de la LOTC bajo el epígrafe “de los conflictos constitucionales” y el claro modelo que respecto al contenido de la sentencia supone la redacción del artículo 66 relativo a los conflictos positivos de competencia,⁴⁴⁸ no pueden esconder las notables

⁴⁴⁶ GÓMEZ CORONA (2009: pp. 263-288). Muchos otros autores han tratado esta cuestión. Entre otros BOCANEGRA SIERRA (1982: pp. 225-282) y GARRORENA MORALES en ALZAGA VILLAMIL 1999: pp. 299-385).

⁴⁴⁷ GÓMEZ MONTORO (1999: pp. 28-29), tempranamente lo puso de manifiesto en base a las siguientes ideas principales: 1) lo que defienden los entes locales no son competencias legalmente atribuidas sino la garantía institucional de la autonomía local, que sólo por medio del legislador se traduce en competencias locales; 2) la autonomía local puede verse lesionada en aspectos no competenciales que afecten a su capacidad de decisión o de organización interna; 3) los Entes Locales legitimados no reclaman en este proceso unas determinadas competencias para sí mismos, sino que recurren la configuración que de éstas por el legislador ordinario.

⁴⁴⁸ Es evidente la similitud de estructura y contenido entre el artículo 66 y el apartado 5 del artículo 75 quince, ambos de la LOTC. Dicho artículo 66, respecto a la sentencia en los conflictos positivos de competencia, reza en los siguientes términos

diferencias que especialmente con respecto a este último procedimiento guarda. Destacan entre ellas principalmente las siguientes:

- En los conflictos en defensa de la autonomía local (a diferencia de los conflictos constitucionales en general y positivos de competencia en particular), la posición activa y pasiva de las partes queda prefijada en el propio texto legal, de tal manera que, (al margen de posibles posiciones procesales que adopten sujetos coadyuvantes, y que como es evidente no son partes principales del proceso), las Entidades Locales sólo puede ejercer legitimación activa, estándole atribuida además con carácter exclusivo. En consecuencia “a sensu contrario” los órganos legislativos o ejecutivos que hubieren aprobado las normas sólo pueden ser legitimados pasivos.
- El objeto del proceso asimismo es distinto. Existe una diferencia cualitativa entre una disposición, resolución o acto (conflictos positivos de competencia), y una norma con rango de ley (conflictos en defensa de la autonomía local). Es obvio que esta diferencia no es menor desde un punto de vista constitucional.

No empecé el supuesto contemplado en el artículo 67 del mismo texto legal, el cual prevé que la tramitación del conflicto positivo como recurso de inconstitucionalidad si la competencia cuestionada hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de ley; transformación procesal que se dará bien desde el inicio del proceso o desde que fuera alegada la existencia de dicha norma pero de forma incidental, es decir, no directamente

“La sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia, pudiendo disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma”.

como sí que sucede en el caso del conflicto en defensa de la autonomía local⁴⁴⁹.

- Por otra parte, el concepto de autonomía local, como se ha reiterado, abarca aspectos más amplios que los estrictamente competenciales. El ejercicio de potestades, las relaciones con otras Administraciones Públicas y las cuestiones económico-financieras inciden destacadamente en su configuración, lo que en modo alguno debe entenderse como un desmerecimiento de la importancia de las competenciales⁴⁵⁰.

Expuestas las consideraciones que anteceden, se puede anticipar que la discusión sobre la naturaleza jurídica de este proceso sigue abierta en la doctrina, con toda seguridad debido a la configuración que del mismo ha realizado el legislador, del que ha resultado una especie de artificio o mosaico en el que confluyen muy diferentes elementos,⁴⁵¹

⁴⁴⁹ De opinión contraria, PÉREZ TREMPs afirma que el hecho de que el conflicto competencial con base a leyes se tramite como recurso de inconstitucionalidad no desmerece su carácter y naturaleza conflictual (1998: pp. 61-62). En el mismo sentido se manifiesta PAREJO ALFONSO (Ibidem: pp. 110-111).

⁴⁵⁰ A mayor abundamiento sobre las diferencias entre ambos procesos cabe remitirse al trabajo de CABELLO FERNÁNDEZ (2003: pp. 127-132). Por otra parte, respecto a la amplitud del concepto de autonomía local CARBALLEIRA RIVERA (1999: pp. 235-236). considera que “el legislador ha olvidado que en el conflicto en defensa de la autonomía local, a diferencia de aquél, no tiene por qué estar en juego necesariamente una competencia legalmente atribuida, sino que puede plantearse con motivo de una ausencia de atribución de competencias –por lo demás, el caso más común-, una limitación al ejercicio de potestades legalmente atribuidas, o una clara insuficiencia financiera, entre otros, pues todo ello son manifestación de la autonomía local constitucionalmente garantizada cuya protección es, en definitiva, lo que se persigue a través del conflicto”.

⁴⁵¹ En palabras de MEILAN GIL (2000: pp. 360-362) el proceso que nos ocupa “...tiene cuerpo de conflicto y espíritu de recurso o, en otros términos, se articula al modo de un conflicto constitucional, con ocasión de la vulneración de la autonomía local constitucionalmente reconocida que no descarta como último objetivo –por no emplear el término técnico de pretensión- la declaración de inconstitucionalidad que vulnera dicha autonomía”, participando en su configuración “...de elementos del recurso de constitucionalidad, de la cuestión de inconstitucionalidad, del recurso de amparo y del conflicto de competencias”. En base a dichas premisas la conclusión a la que llega el mismo autor respecta a su naturaleza es que estamos ante un conflicto constitucional, pero no ante un conflicto de competencias puesto que los sujetos legitimados y el objeto de los proceso no coinciden, ni aquel puede versar sobre la autonomía local.

algunos de los cuales nos recuerdan estar ante un mecanismo de control concreto y por tanto conflictual (aún cuando de características singulares como acuña PULIDO QUECEDO⁴⁵² “*sub especie legis*”); y otros ante un mecanismo de control abstracto (al igual que el recurso de inconstitucionalidad) cuya finalidad es doble: depurar el ordenamiento jurídico y defender la institución local garantizada por nuestra Constitución. ALONSO MAS⁴⁵³ sintetiza esta alternativa al indicar que las razones que apoyan su carácter nomofiláctico son la general configuración restringida de la legitimación, la mención a las leyes de destinatario único y no a su carácter autoaplicativo y la naturaleza de las normas objeto del proceso; mientras que a favor de su consideración conflictual nos encontraríamos las limitaciones del parámetro de enjuiciamiento y del efecto de las sentencias, el contenido de éstas últimas relativo a la resolución de las situaciones de hecho o de derecho derivadas de la lesión a la autonomía local, y por último la posibilidad de que el objeto del proceso sean leyes de carácter singular.

Entre los autores favorables a la tesis de su naturaleza conflictual nos encontramos, además de los anteriormente referenciados PULIDO QUECEDO, PORRAS RAMÍREZ y MEILÁN GIL, entre otros al profesor PÉREZ TREMPES⁴⁵⁴ (para quien se trata de un proceso conflictual y no

⁴⁵² PULIDO QUECEDO (1999: pp. 37-43 y 95). En una línea similar PORRAS RAMÍREZ (2000: pp. 1193-1194) califica el proceso como un conflicto de competencia legislativa atípico, singular o *sui generis* “...mediante el cual, y a instancia de los sujetos 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.” Consciente de esta singularidad el legislador procedió a enunciar este proceso en un apartado distinto, el 2, al de los restantes conflictos constitucionales enumerados en el apartado 1, del artículo 59 de la LOTC. Consecuentemente la regulación del proceso, como sabemos se establece en un capítulo aparte, el IV, del mismo Título IV en el que se encuadran todos ellos.

⁴⁵³ ALONSO MAS (2002: pp. 875-876).

⁴⁵⁴ PÉREZ TREMPES (1998: pp. 57-62). En esta línea se manifiesta también DE LA QUADRA SALCEDO (Ibídem pp. 91-99), para quien el legislador bajo la cobertura del artículo 161.1 d) de nuestra Constitución ha configurado un nuevo proceso en el que la acción que se ejercita es en garantía de las competencias locales “que corresponden al núcleo esencial de la autonomía local que la Constitución o bloque de

de mero control abstracto, que comparte el objeto con el recurso de inconstitucionalidad pero que diverge en su naturaleza, manifestándose tal circunstancia en su diferente legitimación, en que la causa tasada en que puede fundarse es la lesión de la autonomía local, y finalmente también en su diversa pretensión en la que junto a la solicitud de declaración de la citada lesión, figuran la reivindicación de la titularidad de la competencia y la adopción de las medidas reparadoras necesarias frente a las situaciones de hecho y de derecho que hubieren surgido como consecuencia de la vigencia de la norma objeto del proceso).

Por el contrario, en favor de su naturaleza abstracta se han pronunciado además de IBÁÑEZ MACÍAS (del que ya hemos expuesto que considera inconstitucional el proceso que estudiamos por apreciar en él un artificio creado para eludir las restricciones que la propia Constitución y la LOTC establecen respecto a los sujetos legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad, proceso este último con el que guardaría una identidad sustancial) otros autores, algunos de los cuales, como es el caso de FOSSAS ESPADALER, también plantean dudas sobre su constitucionalidad, más no por la identidad con el recurso de inconstitucionalidad que niegan (puesto que diferentes son sus elementos definitorios, esto es legitimación, canon de control y contenido y efectos de la sentencia), sino más bien por la posibilidad de que el legislador pueda en base al artículo 161.1.d) de nuestra constitución “...introducir en nuestro ordenamiento otro proceso constitucional de impugnación directa de leyes, distinto a los ya existentes”. En cualquier caso para dicho autor, al que siguen en su esta apreciación GARCÍA ARANDA Y NÚÑEZ RIVERO⁴⁵⁵, el proceso que

constitucionalidad reconocen a las Corporaciones locales”, es decir se trata de un conflicto de competencias cuyo objeto son normas con rango de ley, no del todo original si tenemos en cuenta, como dice dicho autor, que el Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República ya conocía de los conflictos de competencia legislativa. Vid. igualmente MEILÁN GIL (2000: pp. 360-362) y GARCÍA ROCA (2000: pp.11-12), autores que asimismo defienden dicha tesis respecto a la naturaleza de los conflictos en defensa de la autonomía local.

⁴⁵⁵ IBÁÑEZ MACÍAS (2000: pp. 212-215), FOSSAS ESPADALER (2007: pp. 24-25) y NÚÑEZ RIVERO; GARCÍA ARANDA (2013: pp. 437). Vid. también SÁNCHEZ MORÓN

nos ocupa no puede calificarse ni de conflicto constitucional, pues difieren como sabemos entre otras cuestiones los sujetos legitimados, ni más concretamente de conflicto de competencias, puesto que la objeto (o más bien finalidad) de los conflictos en defensa de la autonomía local no es la *vindicatio potestatis*, esencial en aquellos y que en este puede no existir, sino la impugnación directa de normas con rango de ley por considerarse lesivas de la autonomía local.

Ahora bien, no todos los que defienden la naturaleza esencialmente abstracta del proceso, cuestionan su constitucionalidad. Así, por ejemplo, para PAREJO ALFONSO⁴⁵⁶ no hay obstáculo constitucional a que el legislador orgánico articule al amparo del artículo constitucional ya mencionado, un nuevo proceso cuyo objeto sea la salvaguarda del principio de autonomía local, en cuanto principio de la organización del Estado y de la distribución territorial de las competencias; garantía institucional de alcance más amplio que el estrictamente competencial.

Expuestos los dos grandes bloques en los que se agrupan mayoritariamente las opiniones doctrinales, no podemos obviar que existe, sin embargo, otra corriente de autores, menor cuantitativamente, que consideran este proceso como un verdadero *tertium genus*. Así en palabras de NARANJO DE LA CRUZ, “... nos encontramos ante un proceso constitucional específico, que disfruta de suficientes elementos de diferenciación con los demás existentes, aunque mantenga algunos rasgos comunes con ellos”. Refuerza esta tesis la existencia de dos tipos de legitimaciones que se contemplan en el mismo proceso, individual y colectiva, que se asientan sobre dos

en REQUEJO PAGÉS (2001: 1183-1188), para quien la diferencia entre la finalidad específica de los conflictos en defensa de la autonomía local y el carácter ordinario y universal del recurso de inconstitucionalidad justifica que el primero de ellos “...tenga y pueda tener una regla especial de legitimación conforme a lo dispuesto en el artículo 162.2 de la Constitución”.

⁴⁵⁶ PAREJO ALFONSO (1998: pp. 103-112).

intereses bien distintos como son respectivamente el subjetivo, de corte conflictual, y el objetivo o abstracto.

Por otra parte y sin ánimo de ser reiterativos con la cuestión, justamente esos elementos diferenciadores, de los que ya hemos dado buena cuenta, son los que convencen a dicho autor de la constitucionalidad del proceso, derivada de la posibilidad, afirmada por otros muchos autores (entre ellos los mencionados anteriormente PÉREZ TREMPS y PAREJO ALFONSO⁴⁵⁷ a los que nos remitimos), de que el legislador cree otros proceso distintos al recurso de inconstitucionalidad al amparo del artículo 161.1 d) de nuestra Carta Magna, cuyo objeto no sea ya tan sólo la declaración de inconstitucionalidad de una norma con rango de ley, sino incluso su anulación en el mismo proceso. Afirmación esta última que concuerda con su calificación de artificiosa de la solución ideada por el Consejo de Estado y seguida por el legislador de arbitrar el doble proceso que conocemos.

Al hilo de lo expuesto, no se nos escapa que el Tribunal Constitucional ya se ha manifestado de forma expresa a favor de la constitucionalidad del proceso que nos ocupa, lo que deja resuelta las dudas al respecto. En el F.J. 2 a) de la Sentencia 92/2015, de 14 de mayo, ante el alegato del Gobierno de Cantabria en el que aduce la inconstitucionalidad de los conflictos en defensa de la autonomía local por considerarlos una alteración de “los procesos constitucionales ya diseñados en las letras a), b) y c) del art. 161.1 CE” y no una nueva materia o proceso en el sentido establecido en el art. 161. 1 d) del mismo texto constitucional, el TC concluye que “...tal cuestión ya fue resuelta en la primera de las Sentencias dictadas por este Tribunal Constitucional en un conflicto en defensa de la autonomía local: La STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 1, en la que constatamos que «estamos efectivamente ante un nuevo proceso constitucional, pues, dada su configuración, no puede

⁴⁵⁷ NARANJO DE LA CRUZ (2003: pp. 97-106).

entenderse como una nueva modalidad, ni de alguno de los procesos a los que se hace referencia en los epígrafes a), b) y c) del art. 161.1 CE, ni del contemplado en el art. 161.2 CE. Tampoco puede considerarse una variante de ninguno de los procedimientos que, al amparo del epígrafe d) del art. 161.1 CE, han sido creados por las "leyes orgánicas" y hoy forman parte de la jurisdicción constitucional en nuestro Ordenamiento. La Ley Orgánica 7/1999 ha procedido a su creación y regulación amparándose precisamente en la cláusula del art. 161.1 d) CE, que habilita al legislador orgánico para atribuir a la jurisdicción del Tribunal Constitucional la competencia para conocer "de las demás materias" no contempladas en los preceptos constitucionales siempre que dicha atribución no se haga contra la Constitución»⁴⁵⁸

Por otra parte, como ya hemos señalado en páginas anteriores, el TC también se ha pronunciado sobre la naturaleza del proceso que nos ocupa. Cabe recordar que en el F.J. 3 de su Sentencia 37/2014, de 11 de marzo, expresó que el conflicto en defensa de la autonomía local es en esencia un proceso competencial. Tal manifestación no empece otros aspectos no estrictamente competenciales que se pueden suscitar en dicho proceso con ocasión de una lesión de la autonomía local. Tampoco oculta las dificultades que presenta el proceso que nos ocupa y se han ido constatando a lo largo de este trabajo. Dificultades que decisivamente han influido en su ineficacia y que obligan, en la medida de lo posible, a sugerir soluciones que a continuación detallaremos.

⁴⁵⁸ Esta doctrina, como nos recuerda la propia Sentencia, fue reiterada en el F.J. 1 de la STC 47/2008, de 11 de marzo.

CONCLUSIONES

Llegado a este punto, resulta necesario dejar constancia de las conclusiones a las que se han llegado tras el estudio realizado. Son las siguientes:

1. La autonomía local es una excepción en nuestra historia. Contamos con escasos precedentes: el proyecto de Constitución de la I República que no llegó a prosperar; el Estatuto Municipal de 1924 que resultó ser papel mojado por su incompatibilidad con la Dictadura de Primo de Rivera; y por último, la plasmación de la autonomía municipal en la Constitución de 1931, de la II República, que se quebró por la Guerra Civil.

Por lo que respecta a la defensa de dicho principio, el único antecedente del que se tiene constancia es el recurso de abuso de poder previsto en el Estatuto Municipal de 1924, anteriormente mencionado, que fue recogido asimismo en la Ley Municipal de 1935, de la II República. Dicho recurso no tuvo trascendencia práctica.

2. La autonomía de municipios, provincias e islas viene reconocida en nuestra Constitución actual, si bien los arts. 137, 140 y 141 en los que se consagra son parcos en su regulación. De ella, sin duda destaca la vinculación de dicho principio con la democracia (especialmente intensa en el ámbito municipal), tal y como ha reconocido el propio TC en su Sentencia 103/2013, de 25 de abril.

3. En la labor de desentrañar el sentido y contenido de la autonomía local, a principios de la década de los 80 del pasado siglo, autores significados en nuestra doctrina jurídica acudieron a la teoría de la garantía institucional de la autonomía local”, de origen germánico, para su explicación. Dicha teoría fue acogida por nuestro TC en los momentos iniciales de su jurisprudencia sobre esta materia, en

concreto en su importante Sentencia 32/1981, de 28 de julio, siendo la absolutamente predominante hasta nuestros días. Como nos recuerda el Alto tribunal “...la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”. En esta línea, la autonomía local ha terminado por definirse como el derecho a participar en el gobierno y administración de los asuntos que les afecten. Bajo estos parámetros, es al legislador al que le corresponde graduar la intensidad de la participación de los entes locales atendiendo a los intereses locales y supralocales que concurran en cada caso. En todo caso, esta labor ponderativa está sujeta al enjuiciamiento del TC, quien es el que en definitiva ha ido esculpiendo sentencia a sentencia los rasgos definitorios de la autonomía local.

4. Fruto de las reivindicaciones políticas locales, lideradas por la FEMP, los ejecutivos estatales de las legislaturas IV a VI de nuestro actual período constitucional, en el marco del denominado Pacto Local, propulsaron diversas “Medidas para el Desarrollo Local”, entre las que se encontraba la de dar acceso a los entes locales ante el TC para la defensa de su autonomía constitucionalmente garantizada.

Aun cuando nuestro país cumplía perfectamente con las exigencias de la CEAL al respecto, dicha medida tuvo acogida finalmente en la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, regulando el proceso denominado “conflictos en defensa de la autonomía local”, cuya configuración se debe en gran parte al Consejo de Estado y su dictamen de 18 de junio de 1998.

5. Las dudas sobre la constitucionalidad del proceso, si bien debieron quedar disipadas desde la STC 240/2006, de 20 de julio (primera Sentencia dictada en esta clase de proceso), definitivamente se han resuelto por la STC 92/2015, de 14 de mayo.

6. No obstante lo anterior, el proceso al que nos referimos no ha resultado efectivo. Si tenemos en cuenta la estadística desde la creación en 1999 de los conflictos en defensa de la autonomía local, hasta septiembre de 2015 (10 conflictos inadmitidos *in limine litis* y de entre los admitidos, solo doce resueltos, siendo 8 en forma de Sentencia, todas ellas desestimatorias, y 4 en forma de Auto), no podemos más que concluir que la finalidad para la que se articuló este proceso (que no es otra que la de dar acceso al TC a los municipios, provincias e islas para la defensa de su autonomía constitucionalmente garantizada frente a normas con rango de ley que la lesionaran), no ha quedado satisfecha.

Se debe descartar como causa que en todo este tiempo no se haya producido lesión alguna en la autonomía local por el legislador estatal o autonómico. Que esta haya quedado incólume. La realidad lo desmiente. Basta recordar, a modo de ejemplo, algunas de las sentencias dictadas por el alto tribunal en otro tipo de procesos durante los últimos años, especialmente en recursos de inconstitucionalidad, como la STC 57/2015, de 18 de marzo, en virtud de la cual se declaran inconstitucionales y nulos los artículos 45.3 y 51.3 en sus incisos respectivos “en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan” y “y con independencia de la clasificación urbanística”, y el apartado segundo de la disposición transitoria octava, de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, por lesionar la autonomía local. También se han señalado en el presente trabajo, entre otras, las conocidas SSTC 31/2010, relativa al Estatuto de Cataluña de 2006 (sentencia que contiene importantes previsiones en relación a la provincia y su

autonomía) y 103/2013, de 25 de abril, en virtud de la cual se declaró inconstitucional y nulo, el párrafo segundo, del artículo 126.2 de la LRBRL, en su redacción dada por la ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, precepto que preveía que el Alcalde pudiera nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personan que no tuvieran la condición de concejales, hasta un límite de un tercio de sus miembros, excluido el propio Alcalde. Sin duda caben muchos más ejemplos, como el de la STC 154/2015, de 9 de julio, (en virtud de la cual se declaran inconstitucionales y nulos “...los art. 31.4, 188 y 195.1 b), párrafos primero y segundo, así como el inciso “o la Consejería con competencias en materia de urbanismo, en su caso” del art. 183.5, todos de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, en la redacción dada por el art. 28 de la Ley 13/2005, de 17 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para la vivienda protegida y suelo”); sentencia que compendia la doctrina del propio Tribunal al respecto de las técnicas de control sobre los Entes Locales por otras Administraciones Públicas y del denominado control por sustitución.

7) Del análisis del proceso realizado, destacan especialmente las siguientes causas para la falta de eficacia a la que nos hemos referido:

7.1) En un primer lugar, la exigencia para accionar de unos requisitos excesivamente restrictivos por lo que respecta a la legitimación activa conjunta de municipios y provincias; supuesto llamado a ser el general o más usual. Podemos recordar que el art. 75 ter.1 de la LOTC, en sus apartados b) y c), respectivamente establece que están legitimados para plantear estos conflictos: *“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 un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente”* y *“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 la mitad de la población oficial.”

En la práctica, se han erigido como un verdadero muro casi infranqueable para las pretensiones de los entes locales mencionados. Muestra de ello lo encontramos en muchos de los conflictos inadmitidos, como el planteado por 1185 municipios, en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria (inadmitido por Auto 419/2003, de 16 de diciembre) o como los conflictos promovidos individualmente por las Diputaciones de Almería, Castellón, Valencia y Alicante, contra la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, 5 de junio, plan hidrológico nacional (e inadmitidos respectivamente por los AATC 360/2005, 361/2005, 362/2005 Y 363/2005, todos ellos de 11 de octubre).

Una primera solución consistiría en modificar la legitimación activa litisconsorcial. Cabe recordar que los actuales requisitos conjugan dos criterios de legitimación democrática: el demográfico y el institucional. En este orden de cosas, para facilitar el acceso al TC en defensa de su autonomía local se podría optar entre reducir la proporción exigida u otorgar legitimación a los entes locales que cumplieran al menos alguno de los dos criterios.

No obstante, cabe proponer como alternativa (más difícil de alcanzar por cuanto requeriría la modificación de nuestra Constitución), la ampliación de la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad a los Entes Locales cuya autonomía se reconoce por nuestra Constitución. Este reconocimiento debería limitarse en un doble sentido: el objetivo, pudiendo ser recurridas por dichos Entes solo las normas

que afectaren a su autonomía, y el subjetivo, estableciendo unos requisitos de interposición similares a los existentes para los conflictos en defensa de la autonomía local, si bien con las modificaciones que anteriormente se han propuesto. De esta manera se evitaría un aumento desproporcionado de la litigiosidad que pudiera colapsar el funcionamiento del TC. A su vez, a través de esta “sub especie”, por así decirlo, del recurso de inconstitucionalidad, se resolverían las dificultades teórico-prácticas que plantea el establecimiento de dos procesos consecutivos para declarar la lesión de la autonomía local en primer término, y posteriormente cuestionarse en un segundo procedimiento la inconstitucionalidad de la norma y, en su caso, declarar su nulidad.

7.2) Un parámetro de enjuiciamiento limitado, conformado por los arts. 137, 140 y 141 de la Constitución y los preceptos de la LRBRL directamente enraizables en aquellos y de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, tal y como nos recuerdan las SSTC 240/2006, de 20 de julio (F.J 8), 95/2014, de 12 de junio (F.J. 5), y 132/2014, de 22 de julio (F.J. 5).

Esto, sin duda, no es responsabilidad del legislador sino consecuencia lógica de la configuración constitucional de la autonomía local. Como ya hemos señalado, nuestro texto constitucional no establece un elenco de competencias locales, correspondiendo esta labor al legislador sectorial estatal u autonómico, según sus respectivas competencias, sin más límite que el núcleo esencial de la autonomía local al que anteriormente nos hemos referido.

Sin embargo, por un sector de la doctrina jurídica se ha criticado este carácter meramente defensivo que se deriva de la teoría de la

garantía institucional de la autonomía local, proponiendo una postura más activa mediante la apelación a conceptos jurídicos como el de bloque de constitucionalidad, a principios como los de proporcionalidad y subsidiariedad, como integrantes del canon de enjuiciamiento, e incluso a la existencia un mandato constitucional de progresiva optimización de la autonomía local. La acogida por el TC a este tipo de planteamientos, todo hay que decirlo, ha sido en términos generales nula.

Para solventar esta situación podría ser conveniente la modificación del art. 137 de nuestra Constitución para introducir una referencia similar a la que realiza el art. 10.2 del mismo texto constitucional con respecto a los derechos fundamentales, en el sentido de que el principio de autonomía local y las normas que lo desarrollen se interpretarán conforme a los acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. De esta manera se ampliaría el parámetro de enjuiciamiento a tratados como la CEAL o aquellos otros que sobre dicha materia se suscribieren, reforzando a su vez los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, entre otros, como complemento de la autonomía local.

8) Con todo, existen otras cuestiones y elementos del proceso que merecen crítica. Son las siguientes:

8.1) Se ha realizado una inadecuada regulación del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo correspondiente de la Comunidad Autónoma, por cuanto se establece su solicitud con posterioridad al acuerdo plenario en el que se decide la iniciación de los trámites encaminados al planteamiento del conflicto. De esta manera resulta totalmente superfluo por cuanto carece de la capacidad de ilustrar e influir en la toma de decisión de las Corporaciones Locales interesadas, ya

que el legislador no ha estimado necesario exigir un segundo acuerdo posterior al dictamen para su interposición. Teniendo en cuenta que es usual que el sentido del dictamen, sobre todo si es desfavorable, anticipe el de la resolución del TC, y que los Entes Locales obvian los mismos, el resultado es un consumo innecesario de tiempo y de recursos públicos.

Consecuentemente, urge modificar la tramitación previa a la interposición del conflicto, de tal manera que el mencionado dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico correspondiente se emitiera antes de la adopción del acuerdo o acuerdos Plenarios en el que se decidiera su planteamiento. En este sentido y en pos de facilitar esta tramitación, el correspondiente dictamen preceptivo podría ser solicitado por los Alcaldes, otorgando un plazo determinado para ello. Plazo que dada las características del órgano al que nos referimos no tendría por qué ser excesivamente laxo. Incluso podría ser menor que el actual de tres meses a contar desde la publicación de la ley.

Una vez emitido el dictamen referido, se requeriría la adopción del correspondiente acuerdo de planteamiento del conflicto por los Plenos de las Corporaciones destinatarias de la norma o del ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley. El plazo para la adopción del acuerdo y la interposición del conflicto, a contar desde la recepción del dictamen, debería ser más amplio que el actual, de un mes; dadas las normas de funcionamiento de los órganos plenarios.

8.2) La ausencia de exigencia del traslado del conflicto admitido a los órganos legislativos y ejecutivos de las Comunidades Autónomas que estuvieren afectadas en su interés, al objeto de su personación en el proceso y formulación de alegaciones, en su caso, cuando la norma con rango de ley hubiera emanado de

órganos del Estado, es cuestionable. Especialmente en el caso de que la norma contra la que se plantea el conflicto sea un Estatuto de Autonomía. Hay que tener en cuenta que aunque formalmente se trate de una Ley Orgánica, y por tanto estatal, no deja de ser la norma institucional básica de aquellas. Comunidades Autónomas, por cierto, que participan mediante su iniciativa destacadamente en su elaboración. Por lo tanto, sería oportuno que el legislador se planteara la posibilidad de modificar el apartado 2 del art. 75 quince, a fin de que se diera traslado de la interposición del conflicto a dichos órganos autonómicos, a los efectos indicados. Sobre todo, reiteramos, en el supuesto de que la norma cuestionada fuera su respectivo Estatuto de Autonomía.

8.3) Como derivación de los límites del parámetro de enjuiciamiento y la estructuración bifásica o en dos procesos realizada por el legislador, el contenido de la sentencia del primero de ellos (y por ende los razonamientos y el *petitum* del escrito de interposición del conflicto), encuentra serias dificultades de concreción por lo que respecta a la determinación de la titularidad o atribución de la competencia controvertida y a la resolución de las situaciones de hecho o de derecho que se derivaren de la lesión de la autonomía local. En el primer caso, dado que resulta extremadamente difícil derivarla de los arts. 137, 140 y 141 de la Constitución y los preceptos de la LRBRL directamente enraizables en aquellos. En el segundo caso, puesto que no siendo la finalidad del primer proceso la anulación por inconstitucionalidad de la norma cuestionada, difícilmente encontraría encaje que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre estos aspectos estando todavía vigente la norma con rango de ley de la que traen causa.

8.4) La citada estructuración en dos procesos consecutivos (el conflicto en defensa de la autonomía local, propiamente dicho, y la autocuestión de inconstitucionalidad posterior), plantea ciertos problemas. El primero de ellos, el relativo a la artificiosidad de un doble pronunciamiento, en la medida en que quedaría predeterminado el fallo de la autocuestión de inconstitucionalidad, pues difícilmente puede existir lesión alguna de la autonomía local por una norma con rango de ley de la que no se derive la inconstitucionalidad de la misma. Esta objeción, no obstante, ha sido parcialmente salvada por la posible existencia de sentencias interpretativas en el primer proceso.

Sin perjuicio de lo anterior, queda pendiente solventar una segunda cuestión: la situación de inseguridad jurídica que puede derivarse del lapso de tiempo entre la sentencia que declarase la lesión de la autonomía local en el primer proceso y la sentencia que resolviera la autocuestión de inconstitucionalidad. No solo por las situaciones de hecho o de derecho previas no consolidadas, sino también por aquellos actos dictados y disposiciones de carácter general aprobadas con posterioridad a la sentencia estimatoria a la que se llegare en el primer proceso, es decir, en el conflicto en defensa de la autonomía local propiamente dicho.

Dos son las alternativas que se nos presentan ante estos problemas. La primera, sin duda más controvertida, sería modificar la regulación del conflicto en defensa de la autonomía local, en el sentido de que la sentencia a la que se llegara en el primer proceso pudiera declarar la inconstitucionalidad de la norma y su anulación si procediera. De procederse en este sentido, el segundo proceso sería innecesario y por tanto debería suprimirse.

Las más que probables objeciones que se plantearían al considerar el proceso que resultaría de tal modificación como un recurso de inconstitucionalidad encubierto, quedarían salvadas si consideramos que lo que determina la naturaleza de un proceso no es solo alguno de sus elementos sino el conjunto de todos ellos. En este sentido, encontraríamos sin dificultad notables diferencias entre este y el recurso de inconstitucional; entre otras, los sujetos legitimados y el parámetro de enjuiciamiento.

De no optarse por esta primera solución, la segunda opción, encaminada a solventar la señalada inseguridad jurídica que se deriva de la existencia de dos procesos, consistiría en articular la posibilidad de que el propio Pleno del TC, pudiera disponer la suspensión de la vigencia y aplicación de la norma en el acuerdo por el que se planteara a sí mismo su constitucionalidad.

BIBLIOGRAFÍA

AJA FERNÁNDEZ, E.; VIVER I PI-SUNYER, C. “Valoración de 25 años de autonomía”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 69, 2003, pp. 69-113

AJA FERNÁNDEZ, E; ALBERTÍ ROVIRA, E; RUIZ RUIZ, J.J. *La reforma constitucional del Senado*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2005, 68 pp.

ALBI CHOLBI, F. “La crisis del concepto del municipio como entidad natural”. *Revista de estudios de la vida local*, nº 5, 1943, pp. 13-35.

ALFARO GONZÁLEZ, L.F. *La legitimación del ciudadano en el proceso constitucional*. Universidad Complutense de Madrid, 1998.

ALONSO DE ANTONIO, J.A. “Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado”. *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, nº2, 2005, pp. 359-407.

ALONSO MAS, M.J. “La protección de la autonomía local frente a normas con valor de ley” en CLIMENT BARBERÁ, J. y BAÑO LEON, J.M. (coord.) *Nuevas perspectivas del régimen local : estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver*, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 830-956.

ÁLVAREZ CONDE, E.; LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO , A. “Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana”. *Revista de Derecho Político*, nº 65, 2006, pp. 149-188.

ÁLVAREZ CONDE, E.; TUR AUSINA, R. *Derecho Constitucional*, Tecnos, 2013, 875 pp.

ARAGÓN REYES, M. “El Recurso de Amparo”, *Anales de estudios económicos y empresariales*, 1987, pp. 247-260.

ARZAMENA SIERRA, J. “La función consultiva del Consejo de Estado”, *Documentación administrativa*, nº 226, 1991, pp. 129-152.

ARZAMENA SIERRA, J. “La caracterización constitucional del Consejo de Estado”, *Documentación administrativa*, nº 244-245, 1996, pp. 137-160.

ARROYO JIMÉNEZ, L. “Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo”, *InDret*, nº 2, 2009, pp. 1-32.

ASTARLOA VILLENA, F. “*El debate entorno a la estructura territorial del Estado y el modelo de Senado: una constante en la historia constitucional española*”. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, nº 40, 2002, pp. 57-68.

ASTARLOA VILLENA, F. “El Senado en la historia constitucional de España”. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 5, 1998, pp. 169-184.

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J.M. ET AL. *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 18-45.

BAÑO LEÓN, J.M. “La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución Española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 24, 1988, pp. 155-179.

BAÑO LEÓN, J.M. *Derecho Urbanístico Común*, Ed. Iustel, Madrid, 2009, 568 pp.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. *Manual de Administración Local (5ª ed.)*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2006, 1373 pp.

BARCELONA LLOP, F.J. en COBO OLVERA, T. (coord.), *Tratado de Derecho Local*, Thompson Reuters, 2010, pp. 67-142.

BARNÉS VÁZQUEZ, J. “El principio de subsidiariedad en el tratado de Maastricht y su impacto sobre las Regiones Europeas”. *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, nº 18, 1994, pp. 47-86.

BARNÉS VÁZQUEZ, J. “Subsidiariedad y Autonomía Local en la constitución”, *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 1997, pp. 53-97.

BARNÉS VÁZQUEZ, J. “La distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados”. *Cuadernos de derecho público*, nº 13, 2001, pp. 45-83.

BELLO PAREDES, S.A. “La situación de las entidades locales en los estatutos de autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León”. *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 20, 2010, pp. 345-380.

BLUMENWITZ, D. “La autonomía administrativa local en el sistema democrático”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 11, nº 1, 1984, pp. 559-573.

BOCANEGRA SIERRA, R. *El valor de de las sentencias del Tribunal Constitucional*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, 286 pp.

BOIX PALOP, A. “La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 27, 2012, pp. 121-148.

BOIXAREU CARRERA, A. “El principio de subsidiariedad”. *Revista de Instituciones Europeas*, nº3, 1994, pp. 771-808.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (coord.). *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracias y Gobierno Local, Barcelona, 2003, 265 pp.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., “Autonomía Local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70, 2004, pp. 161-188.

CABELLO FERNÁNDEZ, M^o D. *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Civitas, Madrid, 2003, 266 pp.

CALONGE VELÁZQUEZ; ALLUÉ BUIZA; GONZÁLEZ DEL TESO. *El pacto local de 1999. Medidas para el desarrollo del gobierno local*. Comares, Granada, 2000, 203 pp.

CALVO VÉRGEZ, J. (2008) “El papel de la Hacienda Local en la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura”, *Revista de Derecho de Extremadura*, nº 3, 2008, pp. 116-158.

CAMISÓN YAGÜE, J.A. “La Asamblea de Extremadura y el control del principio de subsidiariedad a través del mecanismo de alerta temprana”. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 14, 2011, pp. 264-320.

CARBALLEIRIA RIVERA, M^a T. “El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, *Revista xurídica galega*, nº 24, 1999, pp. 217-238.

CARBONELL PORRAS, E. “Entidades locales y función consultiva”, *Jornadas sobre la función consultiva: Madrid, 17-18 de septiembre de 2009*, 2010, pp. 199-205

CARMONA CONTRERAS, A.M. “Decreto-Ley y relaciones internacionales: una compatibilidad constitucionalmente problemática”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 110, 2000, pp. 59-78.

CARMONA CONTRERAS, A.M. “¿Hacia la europeización de los parlamentos autonómicos? Reflexiones al hilo del mecanismo de alerta temprana”. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 16, 2012, pp. 141-176.

CASTELLÀ I ANDREU, J.M.; EXPÓSITO GÓMEZ, E. “La intervención de las partes del juicio "a quo" la cuestión de inconstitucionalidad: El art. 37.2 de la LOCT y la incidencia de la STEDH de 23 de junio de 1993”, *Teoría y realidad constitucional*, nº 4, 1999, pp. 293-316.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. “ El debate sobre la autonomía municipal”, *Revista de Administración Pública*, nº 147, 1998, pp. 58-95.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. “El régimen local alemán. Una introducción general”. *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 2005, pp. 223-246.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., “Una nueva reflexión sobre la autonomía local”, *II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 2007, pp. 1-42.

CILLÁN-APALATEGUI Y GARCÍA DE ITURROSPE, M^a. C. “La dinámica evolutiva de los reglamentos del Senado en España”. *Anuario de la Facultad de Derecho*, nº 6, 1988, pp. 11-85

CLAVERO ARÉVALO, M. “La provincia ante una encrucijada histórica en el ciento cincuenta aniversario de su creación (1833-1983)”, *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, 1983, pp. 2129-2157.

CLAVERO ARÉVALO, M. “La garantía constitucional contra las leyes que vulneran la autonomía local”. *Revista de estudios de administración local*, nº 291, 2003, pp. 283-301.

COBREROS MENDAZONA, E. “La inimpugnabilidad de las resoluciones de la Comisión Arbitral del País Vasco”, *Revista de administración pública*, nº 167, 2005, pp. 47-96.

COCA VITA, E. “La sentencia del Tribunal Constitucional del 28 de Julio de 1981 y su alcance para otras leyes de transferencias parciales de competencias provinciales.” *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 31, 1981, págs. 709 a 717

CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, 2006, 382 pp.

CORTÉS MARTÍN, J.M. “El tratado de Lisboa y las regiones”. *Revista de estudios regionales*, nº 86, 2009, pp. 261-279.

COSCULLUELA MONTANER, L. ET AL. *Reforma Estatutaria y Régimen Local*. Aranzadi, 2011, 542 pp.

COSTA MARTÍNEZ, J. *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: Urgencia y modo de cambiarla*, Vol I y II, Establecimiento Tipográfico de Fortanet, Madrid, 1901.

CRIADO GÁMEZ, J.M. (dir) ET AL. *El blindaje de las normas forales fiscales*, Iustel, 2011, 272 pp.

DE CABO DE LA VEGA, A. “Nota sobre el bloque de constitucionalidad”, *Jueces para la democracia*, n°. 24, 1994, pp. 58-64.

DE LA QUADRA SALCEDO, T. “Garantías de la autonomía local” en: PÉREZ TREMPES, P. *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 91-101.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. “¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del estado?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2004 n° 72, pp. 135-162.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. “Interpretación y determinación del alcance de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado”, *InDret*, n° 3, 2009, pp. 1-22.

DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, A.M. *La autonomía local y el bloque de constitucionalidad local*, Ciudad Argentina, 2006, 415 pp.

DE LORA DELTORO, P. “Tras el rastro de la ponderación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 60, 2000, pp.359-369.

DE OTTO Y PARDO, I. *Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes*, Ariel, 1987, 315 pp.

DÍAZ REVORIO, F.J. “El control de inconstitucionalidad de las omisiones legislativas relativas en el derecho comparado europeo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 61, 2001, pp. 81-130.

DÍAZ REVORIO, F.J. “Tipología y efectos de las sentencias del tribunal constitucional en los procedimientos de inconstitucionalidad ante la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español”, en FERRER MAC-GREGOR; ZALDÍVAR LELO DE LARREA. *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Marcial Pons, 2008, pp. 291-319.

DÍAZ REVORIO, F.J. “La tipología de los pronunciamientos en la STC 31/2010 sus efectos sobre el estatuto catalán y otras normas del ordenamiento vigente”. *Revista Catalana de dret públic*, nº 43, 2011, pp. 53-86.

DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L.M. “Concepto de ley y tipos de leyes: (¿existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 24, 1988, pág. 47-94.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L.M. “Notas sobre el blindaje de las normas forales fiscales”, *InDret*, nº 3, 2010, pp. 1-14.

Documents Pi i Sunyer. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1997, 85 pp.

DOMÉNECH PASCUAL, G. “La inaplicación administrativa de reglamentos ilegales y leyes inconstitucionales”, *Revista de administración pública*, nº 155, 2001, pp. 59-106.

DOMÍNGUEZ VILA, A. *Antecedentes históricos del gobierno local en El municipio constitucional (II seminario de Historia de la Administración 2002)*, INAP, Madrid, 2003, 37 pp.

DUQUE VILLANUEVA, J.C. “Los procesos constitucionales de control de las normas forales vascas”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2010, pp. 29-71.

El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del gobierno local. MAP y FEMP, Madrid, 1999.

Estudios para la reforma de la Administración Pública, INAP, Madrid, 2004, 580 pp.

EMBID IRUJO, A. *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español,* Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, 783 pp.

EMBID IRUJO, A. “Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 30, 1981, pp. 437-470.

EMBID IRUJO, A. “La actividad de gobierno de las entidades locales y su control jurisdiccional. Nuevas reflexiones sobre el control de la actividad de gobierno de los poderes públicos”, *REALA*, nº 258, 1993, pp. 251-288.

EMBID IRUJO, A. *La potestad reglamentaria de las Entidades Locales (Consideración especial de las Ordenanzas y Reglamentos municipales),* Iustel, Madrid, 2010, 199 pp.

EMBID IRUJO, A. “Crisis económica y reforma local”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011, 2012*, pp. 443-469.

ENTRENA CUESTA, R. *Curso de Derecho Administrativo,* Tecnos, 1988, 392 pp.

ESCUIN PALOP, C. “Los retos del mundo rural: la fusión de municipios como fórmula de viabilidad y su problemática”, *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, N° 90, 2006, pp. 25-51.

ESCUIN PALOP, C. *El parlamento en el Derecho*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2008, 317 pp.

ESCUIN PALOP, C. “La alteración de los términos municipales” en MUÑOZ MACHADO, S. *Tratado de Derecho Municipal*, vol. 2, Iustel, Madrid 2011, pp. 1849-1942.

ESCUIN PALOP, C. “Administración histórica y presente del territorio valenciano” en *El desarrollo territorial valenciano. Reflexiones en torno a sus claves*, Universitat de València, 2014, pp. 81-90.

ESCUIN PALOP, C. “Algunas reflexiones sobre la Administración Local”, (copia facilitada por la autora, pte. de publicación en el Libro Homenaje a Muñoz Machado), 2015, 20 pp.

ESTEVE PARDO, J. “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases de régimen local”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 31, 1991, pp. 125-147.

FANLO LORAS, A. *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, 598 pp.

FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ; LEAL FERNÁNDEZ; y BRUN BRUN en: DOCUMENTS PI I SUNYER. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1997, pp. 74-79.

FERNÁNDEZ DE FRUTOS, M. Tesis doctoral: “El procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad”. Director: Manuel Gerpe Landín. Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Derecho, 2001, 740 pp.

FERNÁNDEZ-MIRANDA FERÁNDEZ-MIRANDA, J. “El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional”, *Revista de Administración Pública*, nº 175, 2008, pp. 113-156.

FERNÁNDEZ MONTALVO, R. “La doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la provincia”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 25, 2011, pp. 141-163.

FERNÁNDEZ SEGADO, F. “El control de inconstitucionalidad de las omisiones legislativas. Algunas cuestiones dogmáticas”. *Estudios Constitucionales*, nº 2, 2009, pp. 13-69.

FIGUERUELO BURRIEZA, A. “Algunos problemas que suscita la autocuestión de inconstitucionalidad (art. 55.2 de la LOTC)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, 1987, pp. 229-250.

FLÓREZ TURRADO, F.J. “Comisión arbitral del País Vasco y control autonómico de constitucionalidad”, *R.V.A.P.*, nº 94, 2012, pp. 59-93.

FONT I LLOVET, T. “La nueva posición de la Administración local en la evolución del Estado de las Autonomías”, *Informe Comunidades Autónomas*, nº2, 1998, pp. 647-670.

FONT I LLOVET, T. “Racionalidad y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”. *Anuario de Gobierno Local 2012*, 2013, pp. 11-43

FONTI I LLOVET, T.; GALÁN GALÁN, A. (directores). *Anuario del Gobierno Local 2011, 2012*, 510 pp.

FONT I LLOVET, T.; VELASCO CABALLERO, F.; ORTEGA ÁLVAREZ, L. *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, 69 pp.

FONT I LLOVET, T.; VILALTA REIXACH, M. “Los diferentes modelos de participación local en los nuevos Estatutos de Autonomía”, *REAF*, nº 8, 2009, pp. 192-225.

FOSSAS ESPADALER, E. “El conflicto en defensa de la autonomía local: un experimento constitucional fallido”, *IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, 2006, 21 pp.

FOSSAS ESPADALER, E. “El conflicto en defensa de la autonomía local”, *QDL*, nº 15, 2007, pp. 21-29.

GALOFRÉ CRESPI, J. “Notas sobre el acceso de los Municipios al Tribunal Constitucional en defensa de la Autonomía Local” en: DOCUMENTS PI I SUNYER. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1997, pp. 8-16.

GARCÍA CUADRADO, A.M, “Aproximación a una teoría de los actos constitucionales”, *Revista de Derecho Político*, nº 46, 1- 1999, pp. 39-103.

GARCÍA CUADRADO, A.M, “Los actos parlamentarios con fuerza de ley”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 7, 2- 1999, pp. 275-288.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Tecnos, 1970, 302 pp.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Civitas, 1998, 374 pp.

GARCÍA ESCUDERO- MÁRQUEZ, P. “Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas”, *Revista “Cuadernos Manuel Giménez Abad”*, nº 3, 2012, pp. 58-67.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J. *El origen del municipio constitucional: autonomía local y centralización en Francia y España*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983, 332 pp.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J. “Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, nº 6, 2002, pp. 205-240.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J. *Estudios sobre el Gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2007, 515 pp.

GARCÍA MORILLO, J. *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, 102 pp.

GARCÍA ROCA, F.J.; PÉREZ TREMPES, P; MORELL OCAÑA, L.; FONT I LLOVET, T.; PAREJO ALFONSO, L.J. *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, MAP, 1997, 139 pp.

GARCÍA ROCA, F.J. “La garantía constitucional de la autonomía de las Corporaciones Locales frente a la ley: el conflicto local”, en ÁLVAREZ CONDE, E. (coord.) *Administraciones públicas y Constitución : reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, INAP, 1998, pp. 801-830.

GARCÍA ROCA, F.J. “El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, nº 282, 2000, pp. 23-70.

GARCÍA ROCA, F.J. “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, nº 294-295, 2004, pp. 13-66.

GARCÍA ROCA, F.J. “La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida”, *QDL*, nº 13, 2007, pp. 14-23.

GARRIDO FALLA, F. “La fiscalización de los Decretos Legislativos por la jurisdicción contencioso legislativa”, *Revista de Administración Pública*, nº 60, 1969, pp. 169-182.

GARRIDO FALLA, F. ET AL. *Comentarios a la Constitución*, Cívitas, 2001, 2856 pp.

GARRIDO MAYOL, V. “Veinticinco años de función consultiva”, *Revista de derecho político*, nº58-59, 2003-2004, pp. 567-586.

GARRORENA MORALES, A. “Artículo 164: Condiciones y efectos de las sentencias del tribunal constitucional”, en ALZAGA VILLAMIL, O. (dir). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. XII, 1999, pp. 299-386.

GÓMEZ BARRO, G. “Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional por los Entes Locales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 57, 1999, pp. 165-202.

GÓMEZ CORONA, E. “El control de constitucionalidad de la ley en España: análisis de la jurisprudencia constitucional (1980-2008)”, *Revista de derecho político*, nº 74, 2009, pp. 261-288.

GÓMEZ MONTORO, A. J. “La garantía constitucional de la autonomía local (algunas consideraciones sobre el proyecto de reforma de la LOTC)” *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 1, 1999, pp. 1741-1764.

GONZÁLEZ ÁLVAREZ BUGALLAL, M^a.C.; MEDINA RUBIO, R. *Apuntes de Derecho Procesal Constitucional*, Editorial Club Universitario, 2009, 181 pp.

GONZÁLEZ GRANDA, P. *El litisconsorcio necesario en el proceso civil*, Comares, 1996, 290 pp.

GONZÁLEZ PILLADO, E.; GRANDE SEARA, P. “Comentarios prácticos a la LEC”, *Indret*, nº 1, 2005, 39 pp.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. “Las partes en el procedimiento administrativo”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 74, 1997, pp. 9-36.

GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, A. *Evolución legislativa del Régimen Local en España (1812-1909)*. Librería General De Victoriano Suárez, Madrid, 1910.

GUZMÁN FLUJA, V.C.; ZAFRA ESPINOSA DE LOS MONTEROS, R. “Comentarios prácticos a la Ley de Enjuiciamiento Civil”, *InDret*, nº 3, 2008, 32 pp.

HILLGRUBER, C. “Soberanía. La defensa de un concepto jurídico”, *InDret*, nº 1, 2009, 20 pp.

HUELÍN MARTÍNEZ DE VELASCO, J. “El papel de las Entidades Locales en el proceso de construcción europea”, en QUINTANA CARRETERO, J.P. (dir). *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, pp. 17-48.

IBÁÑEZ MACÍAS, A. “Sobre el conflicto en defensa de la autonomía local”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2000, nº 59, pp. 179-218.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. “Las instituciones locales en tiempo de crisis: reforma constitucional y gestión de recursos humanos en los Gobiernos Locales”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 25, 2011, pp. 57-80.

JIMÉNEZ CAMPO, J. “ El control jurisdiccional y parlamentario de los Decretos Legislativos”, *Revista de Derecho Político*, nº 10, 1981, pp. 77-105.

JIMÉNEZ CAMPO, J. “Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 53, 1998, pp. 33-56.

JORDANO FRAGA, J. “La autonomía local en Andalucía: balance, perspectivas y algunas pautas para la segunda descentralización”, *Revista de Administración Pública*, nº 158, 2002, pp. 325-348.

JUNQUERA GONZÁLEZ, J. “La reforma y modernización de la Administración Local española” en SÁINZ MORENO, F. (dir.) ET AL. *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, 2004, pp. 289-340.

KLUTH, W. “Prohibición de exceso y principio de proporcionalidad en Derecho Alemán”. *Cuadernos de Derecho Público*, nº 5, 1998, pp. 219-237.

LASAGABASTER HERRARTE, I. *La Carta Europea de Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007, 172 pp.

Libro Verde. Los Gobiernos Locales intermedios en España, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, 204 pp.

LINDE PANIAGUA, E. “Las leyes orgánicas parciales en la doctrina del Tribunal Constitucional”. *Revista de Administración Pública*, nº 94, 1981, pp. 339-344.

LLUCIÀ I SABARICH, I. “¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal?. La solución: áreas básicas administrativas”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 26, 2011, pp. 102-119.

LÓPEZ RODRÍGUEZ, J.J. , “Naturaleza jurídica de la Ciudad Autónoma de Melilla”, *Revista de Derecho Político*, nº 62, 2005, pp. 269-274.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. *Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar. Análisis comparado desde las aportaciones de G.E. Haussmann y la doctrina de Ildefonso Cerdá*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2002, 547 pp.

MANGAS MARTÍN, A. “La Constitución y la Ley ante el Derecho Comunitario (comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional español 28/1991, de 14 de febrero, sobre la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y el Acta relativa a las elecciones al Parlamento Europeo)”, *Revista de Instituciones Europeas*, nº2, 1991, pp. 587-624.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Conflictos en defensa de la Autonomía Local 1999-2011*, 2011, 498 pp.

MARTÍN DE LA VEGA, A. “La compatibilidad entre los dos procedimientos de declaración de inconstitucionalidad del Título II de la LOTC: los artículos 29.2 y 38.2 LOTC y la eficacia de la sentencia constitucional”, *Revista de derecho político*, nº 57, 2003, pp. 111-156.

MARTÍN MATEO, R. “Autonomía local y el sistema normativo español”, *Revista de Administración Pública*, nº 94, 1981, pp. 53-88.

MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ, C. “La desamortización y los municipios rurales”, *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 6, 1954, pp. 83-96.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. “Problemas de los municipios rurales”, *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 33, 1960, pp. 129-156.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y ARGULLOL MURGADAS, E. *Descentralización Administrativa y organización política, Tomo I (Aproximación histórica 1812-1931)*, Ed. Alfaguara, S.A, Madrid, 1973.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S; COSCULLUELA MONTANER, L; ORDUÑA REBOLLO, E. *Autonomías regionales en España. Traspaso de Funciones y Servicios*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, 1.341 pp.

MEDINA ALCOZ, L. *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*. INAP, 2009, 334 pp.

MEDINA GUERRERO, M. "Los recursos financieros de las diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencial", en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (coord.). *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracias y Gobierno Local, Barcelona, 2003, pp. 53-91.

MEDINA GUERRERO, M. “La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 1, 2003, pp. 38-57.

MEDINA GUERRERO, M. “La articulación de la suficiencia financiera de los entes locales”, *Revista de estudios locales CUNAL*, nº extra. 1, 2005.

MEILÁN GIL, J.L. “La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 4, 2000, pp. 357-368.

MEILÁN GIL, J.L. “Los municipios como elementos estructurales del Estado: principios y consecuencias”. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 12, 2008, pp. 629-644.

MIERES MIERES, L.J. El incidente de constitucionalidad en los procesos constitucionales (especial referencia al incidente en el recurso de amparo. Civitas, 1998, 192 pp.

MIR I BAGO, J. “El sistema español de competencias locales y la reforma del régimen local en Cataluña”. Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 1990.

MONTERO AROCA, J.; ORTELLS RAMOS, M. y GÓMEZ COLOMER, J.L. *Derecho jurisdiccional*, Bosch Editor, S.A, Barcelona, 1993, 580 pp.

MONTILLA MARTOS, J.A. *Leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Civitas, Madrid, 1994, 276 pp.

MORELL OCAÑA, L. *La autonomía local y su protección por la jurisdicción Constitucional*, 1997, 72 pp.

MUÑOZ MACHADO, S. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. III, Iustel, Madrid, 2009, 1240 pp.

MUÑOZ MACHADO, S. *Tratado de Derecho Municipal*, vol I, Iustel, Madrid, 2011, 1280 pp.

NARANJO DE LA CRUZ, R. *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y Alemania*. INAP y Diputación Provincial de Malaga, 2003, 196 pp.

NÚÑEZ RIVERO, C.; GARCÍA ARANDA, S. “La autonomía local en los orígenes del constitucionalismo español”, *Revista de Derecho UNED*, nº 7, 2010, pp. 489-524.

NÚÑEZ RIVERO, C.; GARCÍA ARANDA, S. “La autonomía de los entes locales”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 31, 2013, pp. 407-438.

OLIVER ARAUJO, J. *El recurso de amparo*. Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universitat de les Illes Balears, *Colección Estado y Derecho*, nº 2, Palma de Mallorca, 1986, 397 pp.

OLLERO DE LA TORRE, A. *Sagasta y su proyecto político*. Berceo, nº 104, 1983, pp. 83-102.

ORDUÑA REBOLLO, E. *Municipios y Provincias: Historia de la organización territorial española*, INAP, Madrid, 2003, 876 pp.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.I. “El respecto del ámbito de la autonomía local por el legislador autonómico de Navarra”. *Revista jurídica de Navarra*, nº 7, 1989, pp. 33-46.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.I. “El Principio de Proporcionalidad como Garante de la Autonomía Local”. *Anuario del Gobierno Local*, nº1, 1997, pp. 99-116.

ORTEGA BERNARDO, J. “Límites constitucionales en la adopción por ley de medidas concretas de carácter administrativo. Comentario a la STC 48/2005, sobre la Ley de expropiación para la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias”, *Revista de Administración Pública*, nº 172, 2007, pp. 293-305.

PALOMARES AMAT, M. “La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y control del principio de subsidiariedad”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 38, 2011, 40 pp.

PARADA VÁZQUEZ, R. “El Consejo de Estado”, *Documentación administrativa*, nº 226, 1991, pp. 113-128.

PAREJO ALFONSO, L. J., *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, 167 pp.

PAREJO ALFONSO, L. “Defensa de la autonomía local” en: PÉREZ TREMPES, P. *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 103-112.

PAREJO ALFONSO, L.J. “La autonomía local en la Constitución Española” en MUÑOZ MACHADO, S. *Tratado de derecho municipal*, Iustel, Madrid, 2011, pp. 47-210.

PAREJO ALFONSO, .L.J. “Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional”, *QDL*, nº 37, 2015, pp. 12-40.

PERELLÓ DOMÉNECH, I. “El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia constitucional”. *Jueces para la democracia*, nº 28, 1997, pp. 69-75.

PÉREZ-SOBA DIÉZ DEL CORRAL, I. Y SOLÁ MARTÍN, M.A. “La tragedia de los comunales: legalidad y realidad de los montes comunales en España”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 203, 2004, pp. 187-232.

PÉREZ TREMPES, P. “Justicia comunitaria, Justicia constitucional y Tribunales ordinarios frente al Derecho comunitario: Comentario a la Sentencia de la Corte Constitucional italiana número 170/1984, de 8 de junio”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 13, 1985, pp. 157-182.

PÉREZ TREMPES, P. *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1998, 118 pp.

PÉREZ TREMPES, P. “La justicia constitucional en la actualidad. Especial referencia a América Latina”, *Revista del Foro Constitucional Iberoamericano*, nº 2, 2003, pp. 66-81.

PÉREZ TREMPES, P. “*Sistema de Justicia Constitucional*”, Aranzadi, Cizur Menor, 2010, 192 pp.

PIBERNAT DOMÉNECH, X. “La sentencia constitucional como fuente del derecho”, *Revista de Derecho Político*, nº 24, 1987, pp. 57-85.

POMED SÁNCHEZ, L.A. “Jurisprudencia constitucional sobre administración local”. *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 2004, pp. 265-306.

POMED SÁNCHEZ, L.A. “Jurisprudencia constitucional sobre administración local. Primera sentencia dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local”. *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 2006, pp. 233-257.

POMED SÁNCHEZ, L. “Jurisprudencia constitucional sobre administración local. Primera sentencia dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local”, *Anuario del Gobierno Local 2006, 2007*, pp. 233-257.

POMED SÁNCHEZ, L. “Jurisprudencia constitucional sobre la autonomía local”, *Anuario de Gobierno Local 2012, 2013*, pp. 201-227.

PORRAS NADALES, A.J. “La ley singular y el problema del control de su soporte causal”, *Revista de derecho político*, nº 30, 1989, pp. 9-22.

PORRAS RAMÍREZ, J.M. “La defensa frente a leyes de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional español”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº 99, 2000, pp. 1173-1208.

PORRAS RAMÍREZ, J.M. “Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y el conflicto en defensa de la autonomía local (comentario a la Sentencia 240/2006, de 20 de Julio), UNED, *Revista de Derecho Político*, nº 68, 2007, pp. 79-103.

PRIETO SANCHÍS, L. “Neoconstitucionalismo y ponderación judicial”. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 5, 2001, pp. 201-227.

PULIDO QUECEDO, M. *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local*, Aranzadi, Pamplona, 1999, 299 pp.

PUNSET BLANCO, R. “Los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 2, 1989, pp. 127-161.

PUNSET BLANCO, R. “De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la reforma constitucional”. UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, 2006, pp. 107 a 142.

QUINTANA CARRETERO, J.P. (dir). *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, 780 pp.

RAMOS PRIETO, J. “Autonomía, suficiencia financiera y poder tributario de las Corporaciones Locales ante el creciente avance del poder tributario de las Comunidades Autonomas”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 66, 2003, pp. 167-184.

RATTO TRABUCO, F. *L'accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale a tutela dell'autonomia: i casi italiano e spagnolo*. Tesis doctoral, Università degli studi di Verona, 2011, 532 pp.

RIEU MILLÁN, M-L. *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz: igualdad o independencia*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1990.

Revista Española de Administración Local y Autonómica. Nueva Época. Nº 2, 2014.

[http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=issue&op=view&path\[\]=686](http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=issue&op=view&path[]=686)

Revista Española de Administración Local y Autonómica. Nueva Época.
Nº extraordinario, 2015.

[http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=issue&op=view&path\[\]=688](http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=issue&op=view&path[]=688)

ROCA TRÍAS, .E.; AHUMADA RUIZ, M^a A. “Los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional española”. Ponencia en la Conferencia “Trilateral” Italia/Portugal/España, 2013. 38 pp.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. *La Carta Europea de Autonomía Local*, Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 1996, 202 pp.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. *La reforma del régimen local de 1999: las medidas legislativas estatales en el marco del pacto local*, Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 1999.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M^a; DE MARCOS FERNÁNDEZ, A.; GARCÍA MARTÍNEZ, A.; ORTEGA BERNARDO, J. *Alemania en* VELASCO CABALLERO, F. (dir.). *Gobiernos Locales en Estados Federales y Descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d’Estudis Econòmics, 2010, pp. 35-192.

ROMERO REY, C. “La recepción de los principios comunitarios de subsidiariedad y proporcionalidad en el derecho local espacial y su incidencia en el principio de autonomía”. *Revista de Administración Pública*, nº 171, 2006, pp. 393-402.

ROURA GÓMEZ, S.A. “La primera década de conflicto en defensa de la Autonomía Local”, *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 315-316, 2011, pp. 95-118.

RUBIO LLORENTE, F. “Rango de ley, Fuerza de ley, Valor de ley”, *Revista de Administración Pública*, nº 100-102, 1983, pp. 417-432.

RUBIO LLORENTE, F. “El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho”, *Revista española de derecho constitucional*, nº 6, 1986, pp. 83-114.

RUBIO LLORENTE, F. “La función consultiva en el Estado de las Autonomías”, *Revista española de función consultiva*, nº2, 2004, pp. 96-112.

RUIZ CUADRADO, B. “La autonomía local y su defensa”, *Anales de Derecho*, nº 16, 1998, pp. 207-232.

RUIZ RUIZ, R.; DE LA TORRE MARTÍNEZ, L. “Algunas aplicaciones e implicaciones del principio de proporcionalidad”. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, nº 14, 2011, pp. 27-44.

SALAS HERNÁNDEZ, J. “La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, *REALA*, nº 245, 1990, pp. 9-22.

SALAZAR BENÍTEZ, O. “Constitución, Estatutos de Autonomía y Gobierno Local: Claves para una lectura constitucionalmente óptima de la Autonomía Local”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, nº 309, 2009, pp. 93-134.

SALVADOR CRESPO, M. *La Autonomía Provincial en el Sistema Constitucional Español*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2007, 512 pp.

SALVADOR CRESPO, M.; RAGONE, S. “La supresión de la provincia en Italia”, *QDL*, nº 27, 2011, pp. 77-90.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. “De la imponderable ponderación y otras artes del Tribunal Constitucional”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 12-13, 2003, 30 pp.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F. *La autonomía en el constitucionalismo español: el sistema de protección constitucional de la autonomía local*. Tesis doctoral, Facultade de dereito Universidade de A Coruña, 2012, 435 pp.

SÁNCHEZ CORDERO, A. “La defensa de la administración local”, en QUINTANA CARRETERO, J.P. (dir). *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, pp. 661-679.

SÁNCHEZ DE DIOS, M. 2005. “La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del gobierno de partido”. *Política y Sociedad*, Vol. 42 núm. 1, pp. 227-255.

SÁNCHEZ MORÓN, M. “La legitimación activa en los procesos constitucionales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1983, pp. 9-49.

SÁNCHEZ MORÓN, M. *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, 1990, 224 pp.

SÁNCHEZ MORÓN, M. “Comentarios a los artículos 75 bis, 75 ter, 75 quáter y 75 quinquies” en REQUEJO PAGÉS, J.L. (coord.) *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional-Consejo de Estado, Madrid, 2001, pp. 1175-1217.

SÁNCHEZ MORÓN, M. “Balance de la reforma legal sobre el régimen de los “municipios de gran población”, *Anuario del Gobierno Local* 2004, pp. 41-54.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. *Los Tratados internacionales como fuente del ordenamiento jurídico español*, ponencia, Curso de Derecho Internacional, Vitoria, 1984, pp. 143-189.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. “Notas sobre la sentencia de las Diputaciones Provinciales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 6, 1982, pp. 179-207.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. “La ley y la autorización de las Cortes a los tratados internacionales”, *Revista de Derecho Político*, nº 11, 1981, pp. 29-56.

SARMIENTO LARRAURI, J.I. “*Antecedentes inmediatos de la figura del Gobernador Civil*”, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1993, 509 pp.

SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., “El principio de la proporcionalidad y la defensa de la autonomía local”, *Revista de Administración Pública*, nº 162, 2003, pp. 145-171.

SCHOCH, F. “En relación a la situación de la autonomía local tras la “Sentencia-Rastede” del Tribunal Constitucional Federal”. *Documentación Administrativa*, nº 234, 1993, pp. 281-321.

SCHMITT, C. *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1982, 384 pp.

SERRANO BLANCO, I. “La legitimación activa de las Comunidades Autónomas en el recurso de inconstitucionalidad y la reforma de los Estatutos”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 24, 2011, pp. 117-176.

SOLÉ TURA, J. Y AJA FERNÁNDEZ, E. “*Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*”, Siglo XXI, Madrid, 1977, 206 pp.

SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J.J. “El blindaje foral en su hora. Comentario a la Ley Orgánica 1/2010”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2010, pp. 11-28.

SORIANO HERNÁNDEZ, E. “Algunas cuestiones de técnica legislativa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de 2011”, *Revista “Cuadernos Manuel Giménez Abad”*, nº 3, 2012, pp. 68-78.

SOSA WAGNER, F. “Los principios del régimen local” en: MUÑOZ MACHADO, S. *Tratado de Derecho Municipal*, vol I, Iustel, Madrid, 2011, pp. 211-252.

SUÁREZ CORTINA, M. *La Restauración, entre el liberalismo y la democracia*, Alianza Editorial, 1997.

SUÁREZ PANDIELLO, J. “Las Haciendas Locales en el umbral del siglo XXI”, *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, nº 2, 2001, pp. 9-32.
TOMÁS Y VALIENTE, F. *Manual de historia del derecho español*, Tecnos, Madrid, 1983, 632 pp.

TORRES DEL MORAL, A. “El Tribunal Constitucional español en negativo: cuestiones disputadas, inéditas, irresueltas y de lege ferenda”, en FERRER MAC-GREGOR; ZALDÍVAR LELO DE LARREA *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, T. II, Tribunales constitucionales y democracia, Marcial Pons, 2008, pp. 595-636.

TORRES MURO, I. “Problemas de legitimación en los procesos constitucionales”, *UNED. Revista de Derecho Político*, nº 71-72, 2008, pp. 609-640.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, J. “La reforma constitucional del Senado”. UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, 2006, pp. 143-168.

VELASCO CABALLERO, F. “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía”. *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 2004, pp. 117-159.

VELASCO CABALLERO, F. “Subsidiariedad y competencia en las reformas de los gobiernos locales”, *Revista de Estudios Locales. Cunal*, nº extra 1, 2005, pp. 53-65.

VELASCO CABALLERO, F. “Autonomía municipal”, *II Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, Santander, 2007, pp. 1-46.

VELASCO CABALLERO, F. “*Derecho local. Sistema de fuentes*”, Marcial Pons, Madrid, 2009, 350 pp.

VELASCO CABALLERO, F. (dir.). *Gobiernos Locales en Estados Federales y Descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d'Estudis Econòmics, 2010, 738 pp.

VIDAL PÉREZ, M.F. *El litisconsorcio en el proceso civil*, La Ley, 2007, 542 pp.

VILALTA REIXACH, M. “Nuevas formas de participación de los Entes Locales: el Consejo de Gobiernos Locales”, *REAF*, nº 2, 2006, pp. 225-261.

VIVER I PI-SUNYER, C. “En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional”, *REAF*, n° 1, 2005, pp. 97-130.

ZAFRA VÍCTOR, M. “El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España”, *QDL*, n° 27, 2011.