



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

**EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LOS  
CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA  
LOCAL**

Doce sentencias en veinticuatro años

Autor: Elena Arroyo González  
5º E5  
Derecho Constitucional

Tutor: María Isabel Álvarez Vélez

Madrid  
Abril 2023

*“Cuando el Derecho se tuerce, el Derecho se venga. ¿Cómo? Con la ineficacia y desorganización”*  
*(Manuel Aragón Reyes, 2022).*

## **RESUMEN**

A lo largo de estas páginas se procederá al análisis evolutivo del principio de autonomía local desde su inclusión en la Constitución Española (“*CE*”, en adelante) de 1978 hasta el día de hoy, abril del año 2023. Si bien existen acontecimientos clave en la evolución de este principio, como bien puede ser la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio (primera sentencia que aplica la garantía institucional de la autonomía local) o la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el hito determinante es la entrada en vigor 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. Esta Ley Orgánica implica la apertura de un nuevo cauce procesal, los conflictos en defensa de la autonomía local. El nuevo proceso constitucional habilita la promoción de conflicto frente a disposiciones normativas estatales o autonómicas con base en un único motivo de inconstitucionalidad. Se valorarán los precedentes y consecuencias de este nuevo proceso, así como la idoneidad del mismo en su defensa de “la autonomía local constitucionalmente garantizada” (García Couso, 2007: 793).

## **PALABRAS CLAVE**

“Autonomía Local”, “Constitución Española”, “Entes locales”, “LO 7/1999”, “Tribunal Constitucional”, “conflicto en defensa de la autonomía local”.

## **ABSTRACT**

Through this paper, we proceed to the evolutionary analysis of the principle of local autonomy from its inclusion in the Spanish Constitution (“CE”, hereinafter) of 1978 until today, April 2023. Although there have been key developments in the development of this principle, such as Constitutional Court Judgement No. 32/1981 of 28 July (the first ruling implementing the institutional guarantee of local autonomy) or Act No. 7/1985 of 2 April, which regulates the bases of local government, the decisive milestone is the entry into force of Organic Law No. 7/1999 of 21 April, amending Organic Law No. 2/1979 of 3 October, on the Constitutional Court. This Organic Law entails the opening of a new procedural channel, conflicts in defense of local autonomy. The new constitutional process makes it possible to dispute State or Autonomous Community legislation on a single ground of unconstitutionality. The following pages will assess the precedents and consequences of this new process, as well as its appropriateness in defending “constitutionally guaranteed local autonomy”.

## **KEYWORDS**

“Local Autonomy”, “Spanish Constitution”, “local authorities”, “LO 7/1999”, “Constitutional Court”, “conflict in defense of local autonomy”.

## ÍNDICE

<b>LISTADO DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1. LA CONSAGRACIÓN DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 .....</b>	<b>9</b>
1. NOTAS DEFINITORIAS.....	10
<b>1.1. Poder limitado y subordinado a la soberanía. Principio estructural de la organización territorial del Estado .....</b>	<b>10</b>
2. EVOLUCIÓN DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL.....	13
<b>2.1. STC 4/1981, de 2 de febrero y STC 32/1981, de 28 de julio: primeras sentencias que aplican la teoría de la garantía institucional de la autonomía local.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2. Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero, por el que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las corporaciones locales. La eliminación de los controles de oportunidad.....</b>	<b>17</b>
<b>2.3. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local .....</b>	<b>18</b>
<b>2.4. STC 109/1998, de 21 de mayo, STC 48/2004, de 25 de marzo y 31/2010, de 28 de junio .....</b>	<b>22</b>
<b>2.5. El asentamiento de la “Doctrina de la garantía institucional de la autonomía local”. Críticas .....</b>	<b>24</b>
3. REFERENCIA A LOS MEDIOS DE DEFENSA DE LA AL EXISTENTES CON ANTERIORIDAD A LA INTRODUCCIÓN DE LOS CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL.....	26
<b>3.1. Defensa de la autonomía local ante el TC.....</b>	<b>26</b>
<b>3.2. Defensa de la autonomía local ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.....</b>	<b>28</b>
<b>CAPÍTULO 2. EL FIN DE LA DOCTRINA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL. EL NACIMIENTO DE LOS CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL .....</b>	<b>29</b>
1. CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL.....	29
2. DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO 2484/1998, DE 18 DE JUNIO. ....	30

3. ITER POLÍTICO Y LEGISLATIVO QUE LLEVÓ A LA APROBACIÓN DE LA MODIFICACIÓN DE LA LOTC. ....	32
<b>3.1. Enmiendas realizadas por los diversos Grupos Políticos en el Congreso de los Diputados y en el Senado</b> .....	32
4. LEY ORGÁNICA 7/1999, DE 21 DE ABRIL, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 2/1979, DE 21 DE ABRIL, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. ....	33
<b>4.1. Análisis del nuevo procedimiento constitucional denominado “Conflictos en defensa de la autonomía local”</b> .....	33
4.1.1. Del significado de la expresión “normas y disposiciones con rango de Ley”. El objeto del proceso .....	34
4.1.2. De la legitimación. Fórmula ponderada de población y número de entes...	35
4.1.3. Dictamen consultivo .....	37
4.1.4. De la posibilidad de doble sentencia: la autocuestión de inconstitucionalidad	40
<b>CAPÍTULO 3. REALIDAD JURISPRUDENCIAL: DOCE SENTENCIAS EN VEINTICUATRO AÑOS. PERSPECTIVAS DE FUTURO.</b> .....	<b>41</b>
1. OBSTÁCULOS FORMALES QUE HAN IMPEDIDO LA UTILIDAD DEL CAUCE PROCESAL ABIERTO POR LA LO 7/1999. ....	42
<b>1.1. STC 240/2006, 20 de julio</b> .....	43
<b>1.2. El cambio de criterio sobre la extinción del conflicto por pérdida sobrevenida de objeto por la STC 47/ 2008, de 11 de marzo</b> .....	45
2. CONCLUSIONES .....	46
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>49</b>

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

AL: Autonomía Local

ATC: Auto del Tribunal Constitucional

CC.AA.: Comunidades Autónomas

CEAL: Carta Europea de Autonomía Local. Estrasburgo, 15 de octubre de 1985.

CE: Constitución Española 1978

F.J.: Fundamento Jurídico

Ley 11/1999, de 21 de abril: Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del 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.

LO: Ley Orgánica

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

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

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

LRJCA: Ley de 27 de diciembre de 1956, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

MAP: Ministerio de Administraciones Públicas.

PUOSC: Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña.

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.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

## **CAPÍTULO 1. LA CONSAGRACIÓN DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978**

El complicado proceso político de la transición se aleja de la concepción unitaria y centralista del Estado. Los logros se plasman en el texto constitucional de 1978, donde se declara, en su artículo 137, la autonomía para la gestión de los respectivos intereses de las provincias, municipios y Comunidades Autónomas, todos ellos elementos de la organización territorial del Estado (Reverter, 2016).

Si bien este artículo parece “equiparar” la autonomía de unos y otros niveles de organización territorial, sin ánimo de menospreciar a unos sobre otros, la generalidad de este primer capítulo del título VIII de la Constitución Española es superada por la especificidad de los siguientes capítulos. El capítulo segundo del título VIII (“De la Organización Territorial del Estado”) de la Ley Fundamental del Estado español se titula “de la Administración Local”. No recibe la misma denominación el capítulo tercero del mismo título, “de las Comunidades Autónomas”. La Administración Local tiene los límites insalvables que su propia denominación contempla; la autonomía local es fundamentalmente administrativa (Fernández Montalvo, 2018: 1601). En palabras de Caamaño (2004), “la descentralización prevista en la Constitución solo era cosa de dos, Estado y Comunidades Autónomas; cualquier parecido con esa realidad era mera descentralización administrativa” (p. 2).

A grandes rasgos, el Estado español se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas. El principio de autonomía al que alude el artículo 137 CE es reconocido en su generalidad y, en la gestión de sus propios intereses, a los tres entes que constituyen la organización territorial descentralizada del Estado español. No obstante, la autonomía ha acabado incorporando el adjetivo de “local” en la mayoría de los supuestos debido a que, en palabras de García Roca y García Vitoria (2018): “la autonomía de las Comunidades Autónomas puede asirse en otros preceptos constitucionales y estatutarios dotados de mayor concreción” (p. 977). A diferencia de las Comunidades Autónomas, la regulación constitucional de los municipios y provincias es parca de contenido. De esta manera, tanto los municipios individualmente como el conjunto de municipios que constituyen una provincia quedan protegidos bajo el paraguas de la “autonomía local”. No obstante, las Comunidades Autónomas que, por cualquiera de las vías de acceso previstas en la CE, han logrado su autogobierno, se han beneficiado del otorgamiento y Constitución de un propio Estatuto de Autonomía por la nueva Comunidad Autónoma, así como la posibilidad

de interposición de recurso de inconstitucionalidad por los órganos ejecutivos y legislativos de la Comunidad Autónoma correspondiente contra aquellas Leyes, disposiciones y actos del Estado con fuerza de Ley que afecten a su propio ámbito de autonomía (Tribunal Constitucional de España, 2016).

El Fundamento Jurídico tercero de la STS julio 1981 indica que la autonomía de las Comunidades Autónomas es cualitativamente superior a la simple autonomía administrativa de la que disfrutaban los Entes locales. Las Comunidades Autónomas gozan de potestades gubernamentales y legislativas, que convierten a su autonomía en una propiamente política (Escribano, 1985: 118). Siendo el autogobierno de las Comunidades Autónomas irrelevante en el caso que nos ocupa, los municipios y provincias excluidos por el artículo 143 CE, objeto, por contraposición, de estudio por los artículos 141 y 142 CE, gozan de la protección que el concepto de autonomía local les permite. En otros términos, su margen de autonomía está sujeto a las actualizaciones y repetidas interpretaciones modificativas del término, parcialmente indeterminado, de la “autonomía local”.

## 1. NOTAS DEFINITORIAS.

### **1.1. Poder limitado y subordinado a la soberanía. Principio estructural de la organización territorial del Estado**

Los años siguientes a la aprobación de la Constitución de 1978, la doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional desempeñaron una laboriosa tarea definidora del principio de autonomía local. Se entiende laboriosa en el amplio sentido de la palabra; las valoraciones cualitativas requieren de mayor desarrollo que el meramente teórico que sucede a continuación (Reverter, 2016). El juez se ocupó de escribir “en negativo” acerca de las autonomías locales, en vistas a delimitar aquello que nunca debería alcanzar y más proclive a reafirmar la autonomía de las Comunidades Autónomas que a verdaderamente preocuparse por las Entidades Locales. Dejándose pues, al albur del legislador, la determinación del contenido positivo de la autonomía local (Caamaño, 2004).

La primera sentencia que alude a la autonomía local es la STC 4/1981, de 2 de febrero. En su fundamento tercero, aclara que se entiende “autonomía” como un poder limitado. Este

enunciado adelanta la primera de las notas aclaratorias del principio de autonomía local. Se entiende autonomía local como un poder limitado y subordinado a la soberanía nacional. En este sentido, no es un poder soberano ni su ejercicio es equiparable en ningún momento al poder soberano, ni alcanza las extensas cotas de autogobierno propias de las Comunidades Autónomas (Escribano, 1985: 117).

En segundo lugar, tal como indica Parejo Alfonso y confirma asentada doctrina, se trata de un principio estructural de la organización territorial del Estado. En la medida en que estructura la organización territorial descentralizada del Estado, se le reconoce a un *númerus clausus* de entes (Parejo Alfonso, 2006: 83). Aquellas agrupaciones de municipios que se prevén en los artículos 141.3 y 152.3 de la Constitución Española y en los Estatutos, distintos de las provincias, no tienen una autonomía constitucionalmente garantizada y, en todo caso, dependerán de sus respectivas previsiones estatutarias (STS julio 1981, F.J. 3). En consecuencia, entidades de constitución dispositiva no pueden suplantar a los municipios y provincias, en pos del disfrute de su autonomía local constitucionalmente garantizada (Escribano, 1985: 117). El artículo 137 CE autoriza a los municipios y provincias el recurso a este principio para la gestión de sus respectivos intereses. No obstante, la gestión de sus respectivos intereses puede concurrir con otros intereses supramunicipales que desplacen el coto vedado de este tan limitado principio (Reverter, 2016). Esto significa que la prerrogativa prevista en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, por su poder político y administrativo sobre los municipios y las provincias incluidas en su territorio, de incorporación de las Entidades Locales a las administraciones de las Comunidades Autónomas, en ningún caso podrá menoscabar la autonomía local (Escribano, 1985: 118).

Por último, siguiendo el razonamiento de Parejo Alfonso (2006), se dice que el principio de autonomía local tiene una doble función. La primera de las funciones es la preservación de la imagen de la garantía institucional de la autonomía local. Escribano (1985) afirma que el legislador define la autonomía local de municipios y provincias de conformidad con la Constitución, de manera que el Estado observa desde una posición superior la autonomía de los entes autónomos (p. 17) (STS Julio 1981, FJ 3). El legislador no puede disminuir la garantía institucional, salvo que ello entre en conflicto con los límites contemplados en los artículos 137, 140 y 141 de la Norma Fundamental (Reverter, 2016: 90). En estos términos, la STC 32/1981 confirma que la autonomía local es una institución

diferente a las supremas del Estado, en la medida en que su firmeza depende de los tiempos del estado, es decir, de la conciencia social (Reverter, 2016: 84).

La segunda de las funciones del principio de autonomía local es la protección de un adecuado sistema de distribución territorial de competencias (Reverter, 2016: 91). De esta manera, en lo que a competencias se refiere

la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a la participación 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 (STS 28 de julio de 1981, F.J. 4).

Los Entes locales tienen, pues, una participación activa en la gestión de las propias materias que les afecten, a través de sus órganos propios, razón por la que el legislador no solo tendrá que respetar el contenido mínimo de la autonomía, sino que se verá obligado a dotar a los Entes locales de potestades y competencias atinentes a tal fin. El legislador, a su vez, verá limitado su margen de acción, en la medida en que no podrá adoptar decisiones que atenten contra el umbral mínimo garantizado de autonomía local (Reverter, 2016: 90-91).

Llegados a este punto, cabe preguntarse qué se entiende por conciencia social, así como cuál es el núcleo, contenido esencial o umbral mínimo de la garantía institucional de la autonomía local. El hecho de que sea la conciencia social aquella que regule el mayor o menor margen de protección de la garantía institucional de la autonomía local se asemeja, a grandes rasgos, con los principios rectores de la política social y económica de la Constitución Española. La protección de estos está sujeta a las circunstancias del momento; más que derechos, se trata de máximas inspiradoras de las actuaciones de los poderes públicos, difícilmente susceptibles de ser objeto de reclamación directa ante los Tribunales. Como se verá más adelante, los 44 años de existencia del principio de autonomía local (“A.L.”, en adelante) no han supuesto cosa distinta. La STC 32/1981 identifica el núcleo esencial del principio de A.L. con el amplio derecho a la participación en los asuntos públicos en los que concurra un interés local. El Fundamento Jurídico tercero de la citada sentencia indica que la intensidad de la participación de la comunidad local es graduable según la relación que medie entre intereses locales y supralocales, en la materia o asunto del que se trate, correspondiendo con la gestión de los propios intereses del municipio o provincia (Reverter, 2016: 90).

Por todo ello, la imagen de la garantía institucional de la autonomía local es preservada en el momento en que el contenido esencial de la autonomía local queda protegido. Como se verá más adelante, las interpretaciones de la norma siempre concluyen lo siguiente, el umbral mínimo garantizado es coetáneo a la realidad doctrinal y jurisprudencial del momento. Siendo un concepto indeterminado en el tiempo, su delimitación es en el momento concreto, de manera que:

la única interdicción claramente discernible es la de ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución de la autonomía local que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace (STS 28 de julio 1981, F.J. 3).

Dicho de otra manera, el contenido esencial de la A.L. se irá desmenuzando conforme se vayan detallando en este escrito los momentos históricos clave en la regulación de la figura.

## 2. EVOLUCIÓN DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL.

### **2.1. STC 4/1981, de 2 de febrero y STC 32/1981, de 28 de julio: primeras sentencias que aplican la teoría de la garantía institucional de la autonomía local**

Como bien se ha mencionado supra, la Constitución Española solo protege un nivel, diríase, primario de autonomía local; el resto del ordenamiento jurídico completaría los estándares mínimos sentados en la Ley Fundamental. Es por ello por lo que se procede a analizar la primera resolución emitida por el Tribunal Constitucional tras la entrada en vigor de la Constitución española de 1978 y la instauración del principio de autonomía local. No obstante lo cual, se recuerda la influencia de la conciencia social en la determinación del contenido de la autonomía local; el contexto y proceso en que esta sentencia fue dictada han de ser tenidos en cuenta (Velasco, 2018: 1018). Por esta razón, se recuerda que, el medio de planteamiento de esta cuestión fue a través de un recurso de inconstitucionalidad, pues todavía no estaba siquiera planteado el cauce procesal de conflictos en defensa de la autonomía local que se estudiará más adelante.

En la STC 4/1981 no solo fueron constantes las alusiones al sistema italiano y a la Ley Fundamental de Bonn si no también, parecía que el Tribunal Constitucional quiso cuidar los límites infranqueables del reciente y novedoso pluralismo político que definía a España en el primer artículo de la Constitución. Con ello, se remite al fundamento jurídico tercero:

En un sistema de pluralismo político (art. 1 de la Constitución) la función del Tribunal Constitucional es fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas, pues, en términos generales, resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo. Aplicado este criterio al principio de autonomía de municipios y provincias, se traduce en que la función del Tribunal consiste en fijar unos límites cuya inobservancia constituiría una negación del principio de autonomía, pero dentro de los cuales las diversas opciones políticas pueden moverse libremente (STC 4/1981, F.J. 3).

Los magistrados del Tribunal Constitucional de 1981 optaron por una idónea defensa del pluralismo político, por el momento histórico en que se vivía de transición española, quizá excesiva o incluso inoportuna al caso; no se acaba de comprender el nexo causal entre pluralismo político y principio de autonomía local, más aún cuando aquello que se enjuiciaba era una Ley previa a la CE en la que no se contemplaba la elección directa de cargos políticos locales. Los cargos municipales eran sometidos a burocráticas y excesivas tutelas de legalidad y de oportunidad por la Administración Estatal (Velasco, 2018: 1018). La pregunta que estas líneas sugieren al lector es respondida por la propia defensa de la Abogacía del Estado, quien insta a la inadmisibilidad del recurso por razón material. En el presente caso, se refería a legislación preconstitucional, frente a la cual cabía el planteamiento de una cuestión de derogación, que no de inconstitucionalidad, ni siquiera sobrevenida.

El fundamento jurídico primero, apartado B, de la sentencia objeto de análisis alude al carácter meramente programático del principio de autonomía local. Entiende que opera como un mandato al legislador, que carece de valor aplicativo de inmediato. Adicionalmente, reconoce abiertamente el Tribunal la indefinición de la autonomía, ofreciéndose, en consecuencia, un amplio margen de apreciación. No obstante su indeterminación, no cabe duda alguna de que la autonomía es un poder limitado, no soberano y que hace las veces de elemento integrante del principio de unidad de la nación española, ocupando el Estado una posición de superioridad. El Tribunal entiende que es dentro del principio de unidad donde el

principio de autonomía alcanza su verdadero sentido, vía artículo 2 CE. La actuación del principio de autonomía está supeditada también al interés predominante en el caso concreto. Esto es:

al enjuiciar la conformidad de las Leyes con la Constitución habrá que determinar, por tanto, si se está ante un supuesto de competencia exclusiva - o que debía serlo de acuerdo con la Constitución- no de competencias compartidas entre diversos entes (STC 4/1981, F.J. 3).

Si bien estas líneas parecen vaciar el poco margen de ejercicio del principio de autonomía local, verdaderamente, el fallo declara inconstitucionales, nulos y derogados, varios artículos del Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955. De esta manera, podría decirse que la doctrina del Tribunal Constitucional fue altamente tajante e, incluso, tuitiva, de la autonomía local; las tutelas administrativas de legalidad y oportunidad fueron bastante garantistas de la autonomía local, aun cuando el razonamiento de la Sala no fuese muy favorecedor de primeras (Velasco, 2018: 1018).

Meses después, el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, promueve recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Catalana 6/1980, de 17 de diciembre, reguladora de la “transferencia plena y urgente de las Diputaciones catalanas a la Generalidad”. La citada Ley vacía el contenido funcional de las Diputaciones Provinciales catalanas, como Entes locales, vulnerándose los artículos 137, 141 y 142 CE. A su tenor, las diputaciones provinciales catalanas son sustituidas por Consejos Territoriales representativos de un sistema concurrente de competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, donde no existe autonomía alguna para los Entes locales, en lo que a Administración Local se refiere. En consecuencia, el Tribunal Constitucional elabora la doctrina de la “garantía institucional” de la autonomía local en esta sentencia, STC 32/1981 de 28 de julio. En su fundamento jurídico tercero se entiende por garantía institucional no el aseguramiento de un ámbito de competencias determinadas atribuidas a los Entes locales, sino la salvaguarda 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 (STC 32/1981, F.J. 3).

Adicionalmente, se aclaran las competencias de las autonomías locales, en la medida en que se identifica a la autonomía provincial no simplemente con una circunscripción electoral, sino también con una entidad que, siendo titular para la iniciativa de Constitución de una nueva Comunidad Autónoma, goza de la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (STC 32/1981, F.J. 3). Consecuentemente, se proscribía la supresión de las autonomías garantizadas, entendida la protección constitucional de las mismas como una garantía frente a la cual una simple “remisión a la Ley ordinaria en orden a la regulación de competencias” no es suficiente. En otros términos, la prerrogativa del legislador es limitativa o modificativa de las competencias de la autonomía local, siempre que medie razón suficiente y sea en defensa de competencias autonómicas o estatales superiores, pero nunca podrá eliminarse por completo la garantía institucional de la autonomía local; el principio de autonomía, como principio estructural cimiento de nuestra norma fundamental, nunca puede verse dañado (STC 32/1981, F.J. 3). La doctrina de garantía institucional nace, pues, con el fin de preservar la autonomía frente al legislador, de manera que se aseguren los servicios mínimos a la provincia (STC 32/1981, F.J. 7).

Por todo lo anterior, la Ley Catalana 6/1980 es declarada contraria a la Constitución, en la medida en que no existe interés peculiar, ni se dan competencias propias, obstruyendo los servicios mínimos de la provincia e impidiendo el ejercicio de potestades decisorias de aquellas Entidades Locales que verdaderamente deberían gozar de gobierno y representación (STC 32/1981, FJ 7). En *Comentarios a la Constitución Española* (2018), Velasco Caballero, entre otros, ponen en tela de juicio el hecho de que el concepto de “garantía institucional” sea verdaderamente oportuno para aquellos casos en los que, a diferencia del que nos ocupa, donde se enjuicia una Ley que elimina la autonomía local “ab radice”, se aluda a Leyes que únicamente “limiten o constriñan” la autonomía local (pp. 1018-1019).

## **2.2. Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero, por el que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las corporaciones locales. La eliminación de los controles de oportunidad**

La primera manifestación del legislador estatal acerca de la garantía institucional de la autonomía local se produce a través de este Real Decreto-Ley que elimina los controles de oportunidad y, tal como reza en su exposición de motivos, “introduce diversas modificaciones en la vigente legislación del Régimen Local, con el fin de dotar de mayor autonomía, agilidad y eficacia a las Corporaciones Locales” (Real Decreto-Ley 3/1981).

La convalidación de este texto por el Congreso de los Diputados y su posterior tramitación como proyecto de Ley, daría lugar al asentamiento de la supresión de autorizaciones, controles y aprobaciones que la Administración del Estado venía realizando en lo que a personal, presupuestos, régimen financiero y tributario de las Corporaciones Locales se refería con anterioridad a 1981. De esta manera, se lograría una mayor celeridad en los procedimientos atinentes a las Entidades Locales (Reverter, 2016: 95).

En lo que interesa, la eliminación de los denominados “controles de oportunidad” se produce a instancia de dos artículos del citado Real Decreto-Ley. En primer lugar, el artículo 5 suprime los procedimientos de fiscalización, tutela e intervención que el Ministerio de Administración Territorial ejercía sobre el personal propio de las Corporaciones Locales. En segundo lugar, en el artículo 8 del citado Real Decreto-Ley se contempla la ejecución inmediata de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales, salvo que, por razones de afeción directa a las competencias de la Administración del Estado o de las CC. AA o por suspensión de la autoridad competente, ello no pueda producirse (Reverter, 2016: 96). Sin duda alguna, estas dos últimas salvedades remarcan lo que la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 3/1981 ya anticipaba: el funcionamiento autónomo y eficaz de las Corporaciones Locales es compatible con los principios de publicidad y control interno de los actos, de manera que la objetividad de las decisiones y el respeto de intereses y derechos de los administrados son salvaguardados (Real Decreto-Ley 3/1981).

Los actos de las Corporaciones Locales susceptibles de suspensión por las dos razones mencionadas supra son, empero, impugnables por las administraciones de las Corporaciones Locales ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La suspensión del acuerdo o acto ha de ser ratificada o reiterada por el Tribunal Contencioso-Administrativo en el plazo de treinta

días, tal como se prevé en el artículo 118 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, titulado “Procedimiento en los casos de suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales por infracción manifiesta de las Leyes”, al que el artículo 8 del Real Decreto-Ley 3/1981 se remite. La Ley 40/1981, a la que se alude más adelante, añadirá a este primer apartado del artículo 8 del Real Decreto-Ley el contenido de la sentencia: “La sentencia contendrá alguno de los fallos a que se refieren los artículos 81 y siguientes de la Ley mencionada” (Reverter, 2016: 96).

La remisión al artículo 118, en su integridad, de la en sus días vigente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, es significativa en la medida en que se entiende que, el apartado sexto también es susceptible de ser aplicable al caso. En otras palabras, “contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo podrán interponer recurso de apelación cuantos hubieren comparecido en primera instancia”, es decir, las Corporaciones Locales (art. 118.6, LRJCA).

Del presente texto y su posterior desarrollo por medio de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprueban determinadas medidas sobre el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, cabe extraer la siguiente conclusión: la doctrina y jurisprudencia irá ampliando el margen interpretativo y garantista del principio de autonomía, así como delimitando sus límites infranqueables, tanto en lo que a conflictos de competencia como a lo que impugnación de la afección a la autonomía local se refiere. La posibilidad de impugnación de la suspensión de acuerdos o asuntos adoptados por las Corporaciones Locales, por afección directa a las competencias de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, introduce el primer cauce procesal de recurso de la autonomía local, dirigido a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Se volverá a esta idea más adelante.

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

El 2 de abril de 1985 entra en vigor la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (“LRBRL”, en adelante). Su exposición de motivos merece cierto detenimiento. En primer lugar, se identifica al “régimen local” con “autonomía”. Dicho de otra manera, la autonomía local determina la regulación de cada entidad local. No obstante, como se indica en el preámbulo, apartado segundo, a diferencia de las Comunidades

Autónomas y el Estado, la CE no ha determinado los asuntos de interés de la Corporación Local. Es más, hasta que un equilibrio entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas no se logró, hasta que no se concretó el mapa autonómico tras la Constitución de 1978, la Ley que se analiza en este apartado y por medio de la cual las Entidades Locales se adaptan a las exigencias constitucionales, no fue aprobada (Caamaño, 2004: 3). En consecuencia, este texto normativo participa en la construcción del Estado, en la medida en que diseña el ordenamiento jurídico-administrativo en el que el Estado se integra, al combatir la indeterminación de la “opción constructiva constitucional” de “los intereses respectivos de las Entidades Locales”. El preámbulo es concluido con la búsqueda de un “equilibrio dinámico de un sistema de distribución de poder” que define una autonomía local ajena a objetivismo localista o regionalista y cuyas Leyes son susceptibles de ser aplicadas “de forma abierta a la realidad y a las necesidades del presente” (Preámbulo, Ley 7/1985).

El artículo primero de la LRBRL profundiza en la definición de municipios, como “entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades” (art. 1, LRBRL). Seguidamente, se hace constar que la provincia y, en su caso, la isla, disponen de idéntica autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. El artículo segundo se preocupa de la efectividad de la autonomía garantizada. De esta manera:

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 (art. 2.1, LRBRL).

De lo expuesto resulta lo siguiente: las competencias de las Entidades Locales son atribuidas por el Estado o, propias de las materias que ellos deban regular en primera persona. A tenor del artículo 4 de la LRBRL, a las Entidades Locales se les atribuye un amplio abanico de potestades, en el ejercicio de su esfera de competencias, dentro de las que se comprenden las siguientes:

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 (art. 4, LRBRL).

Adicionalmente, se presume la legitimidad de las Entidades Locales, así como la ejecutividad de sus actos. La letra h) del primer apartado del artículo cuarto también alude a prerrogativas de inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las Leyes, así como aquellas prelacións, preferencias y similares, relativas a la Hacienda Pública para sus créditos, “sin perjuicio de las que les correspondieren a la Hacienda del Estado y de las Comunidades Autónomas” (Reverter, 2016: 98).

Las Entidades Locales, no obstante, parecen subordinarse al criterio de las Comunidades Autónomas cuando, tal como indican los artículos 42 y 43 LRBRL, estas últimas están habilitadas para constituir, siempre que ello se prevea en sus correspondientes estatutos, dentro de sus fronteras autonómicas, comarcas u otras entidades que, agrupando municipios, demanden la gestión de sus respectivos intereses. La potestad de las Comunidades Autónomas es positiva y negativa. En otras palabras, con audiencia previa de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, las Comunidades Autónomas, mediante Ley, podrán suprimir, modificar o crear áreas metropolitanas, como Entidades Locales (arts. 42- 43, LRBRL).

Dicho lo cual, el capítulo tercero de la Ley alude a la cuestión más controvertida de este escrito, “la impugnación de acuerdos y actos y ejercicio de acciones”. En virtud de los artículos 63 y siguientes de la Ley 7/1985, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa será conocedora de las controversias de los Entes locales con el Estado o con las Comunidades Autónomas (Ibáñez Buil, 2020: 671). La principal vía de recurso en contra de actos y acuerdos de las Entidades Locales es por medio del proceso Contencioso-Administrativo; los sujetos legitimados en el régimen general, la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas y los miembros de las Corporaciones Locales oponentes a los actos y acuerdos en cuestión podrán acudir a esta vía de recurso. No obstante, la Ley, para el caso de defensa de los intereses de las Entidades Locales, no detalla una vía distinta de recurso para la impugnación de los actos o disposiciones de las Administraciones del Estado o de las Comunidades Autónomas que, de forma contraria, sean las que afecten a las Entidades Locales. Esto viene a significar que, cuando el grado de afección a las Entidades Locales sea

tal que suponga una lesión de la autonomía constitucionalmente garantizada, esto es, para la gestión de sus respectivos intereses, el apartado tercero del artículo 62 de la LBRL prevé la legitimación de las Entidades Locales territoriales para plantear recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, tal como indica el artículo 119 de la Ley 7/1985, es la Comisión quien debe plantear el recurso de inconstitucionalidad. En otras palabras, se da pie a un círculo vicioso, en la medida en que la Comisión Nacional de la Administración Local se trata de un órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local, compuesto, en partes iguales, por representantes de las Entidades Locales y de la Administración del Estado. Para llegar a plantear un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, tendría que existir consenso previo entre ambas representaciones, la local y la Estatal. Resulta cuestionable el ejercicio de humildad que tendrían que desempeñar representantes estatales en la Comisión para plantear un recurso contra su propia Administración Estatal; en el caso de que sean actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas aquellas que lesionen la autonomía constitucionalmente garantizada, parece existir más claridad.

A los ojos del Tribunal Constitucional, a la LBRL se le atribuye una escueta función constitucional. La Ley 7/1985, si bien tiene carácter singular y básico (tal como prevé el artículo 149.1.18 CE), no es extremadamente favorecedora de la autonomía local, en la medida en que la construcción del Estado en la que participa supone que la misma no se distinga de las demás Leyes ordinarias del Estado español, susceptibles de legislar de manera contraria a la LBRL, generándose meras modificaciones legislativas, pero no Leyes inconstitucionales (STC 40/2006, F.J. 8). El Fundamento Jurídico cuarto de la STC 159/ 2001 añade:

Sólo aquellos extremos de la LBRL 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 LBRL 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 (STC 159/2001, FJ 4).

De esta manera, la legislación básica sobre Entidades Locales que realiza la Ley 7/1985 no constituye canon de validez respecto de otras Leyes estatales, ni mucho menos se

integra en el “bloque de constitucionalidad” (STC 40/2006, F.J. 8). El legislador no podrá regular la capacidad decisoria de los Entes locales en todas aquellas materias que, siendo de su interés, resulten incompatibles con el marco general que los artículos 137, 140 y 141 CE crean. En caso contrario, se incurriría en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local (STC 40/2006, F.J. 8).

Tres años después, entraría en vigor la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Si bien tuvo carácter transitorio y secundario para el asunto que nos atañe, se mantuvo en vigor y resultó crucial para los asuntos tributarios y económicos de las Haciendas Locales 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 (Reverter, 2016: 96-97).

#### **2.4. STC 109/1998, de 21 de mayo, STC 48/2004, de 25 de marzo y 31/2010, de 28 de junio**

Caamaño no se confunde al afirmar que el Tribunal Constitucional ha delegado en el legislador básico estatal la función de defensa de la autonomía local frente a las agresiones del legislador autonómico, “como si sólo este último pudiese conculcar el espacio que la Constitución reserva al sistema local de gobierno” (Caamaño, 2004: 8). Pues bien, a continuación, se procede a analizar tres sentencias en las que el Tribunal Constitucional se pronuncia contra el vaciamiento de competencias de las Entidades Locales, no solo por quebrantamiento del espacio reservado por la CE al sistema local de gobierno por normativa autonómica, sino también por normativa estatal. En otras palabras, los magistrados se ven obligados a reaccionar frente a su errónea y previa mera manifestación “en negativo” acerca de la autonomía local; el legislador actuaba a su arbitrio, no modificando debida y razonadamente la garantía institucional de la autonomía local.

En primer lugar, la STC 109/1998, de 21 de mayo, trató de poner fin a la controversia existente entre la Generalidad Catalana y la Diputación de Barcelona, relativa a la incompatibilidad que existía entre el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña (PUOSC, en adelante) y los respectivos planes de carácter provincial para obras y servicios que eran de competencia municipal (García Morago, 2003: 259). El fallo del Tribunal Constitucional no sentó doctrina pertinente ni favorecedora de las Entidades Locales; se limitó a aplicar la

doctrina de sentencias previas al caso concreto. En otras palabras, simplemente garantizó el derecho de los Entes locales a participar en aquellos asuntos que afecten a su inherente garantía institucional de la autonomía local. Si bien las provincias siempre han de tener competencias “de apoyo a los municipios”, la garantía institucional no se identifica como una suerte de garantía absoluta que proscriba toda afectación a la esfera de competencias asignadas por Ley a los Entes locales, sino como una garantía básica de defensa del núcleo esencial e indisponible de la autonomía provincial, comprendido por aquellos caracteres que la hacen reconocible como institución. Así pues, el Tribunal Constitucional indica que el núcleo de actividad de la autonomía local viene a ser el apoyo a los municipios, especialmente en lo que a cooperación económica de refiere, por parte de la entidad provincial (Rebollo, 2018: 1058).

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional sienta un límite mínimo para las provincias; en todo momento han de tener competencias “de apoyo a los municipios”. De esta manera, el contenido mínimo de la garantía institucional queda determinado y protegido, evitándose su vaciamiento y su mera existencia como concepto. No obstante, la delimitación competencial que realiza el Tribunal Constitucional en pos de la garantía institucional no es excesivamente favorecedora, en la medida en que simplemente garantiza el derecho de los Entes locales a participar en aquellos asuntos que afecten a su inherente garantía institucional de la autonomía local (Rebollo, 2018: 1058).

Cabe destacar que “la reconocibilidad” de la garantía institucional como institución es un concepto indeterminado en la medida en que, como se comentaba supra en el F.J. 3 de la STC 32/1981 y se recuerda en el F.J. 7. C. de la STC 109/1998, “el legislador -ora el estatal, ora el autonómico- puede incidir en tal ámbito, siempre y cuando la institución resulte “reconocible” según la “imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar” (STC 109/1998, FJ 7. C.). La indeterminación jurídica de la “conciencia social en cada tiempo y lugar” da pie a situaciones como la presente; los antecedentes históricos del caso catalán detallaban cómo los planes provinciales eran realmente planes estatales de circunscripción provincial, ergo, “en la imagen que sobre las Diputaciones tenía la conciencia social no podía verse como competencia de las mismas la aprobación de los planes, ya que siempre había sido una actividad residenciada en sede estatal” (STC 109/1998, FJ 7. C.).

En segundo lugar, se menciona muy someramente la STC 48/2004, de 25 de marzo. Su particularidad se debe a la identificación de la autonomía financiera local con el principio de suficiencia financiera, que ha de ser garantizado por el Estado (F.J. 10). Ello no precluye

la posible contribución de las Comunidades Autónomas en favor de la financiación de las Haciendas Locales (F.J. 7). Por medio de la misma, el Tribunal Constitucional prohíbe la transferencia anual de un porcentaje, susceptible de actualización, de las corporaciones provinciales en favor de las Comunidades Autónomas y así la capacidad de las Entidades Locales de decidir a qué dedicar sus ingresos o recursos no puede verse condicionada. De la lectura de los hechos se extrae la siguiente conclusión; en lo que refiere a la financiación de las Haciendas Locales, la Constitución garantiza el principio de suficiencia de ingresos, distinto del de autonomía financiera (STC 48/2004, F.J. 10). Esto se detallará años después en sentencias tales como STC 31/2010<sup>1</sup>, donde en su F.J. 139 se afirma que la “autonomía local presupone la existencia de “medios suficientes” para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones Locales (art. 142 CE)”. La última sentencia mencionada, STC 31/2010, resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado contra al Estatuto de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de junio. Podría decirse que su fallo da lugar a una sentencia “multiinterpretativa”, en la medida en que incluye altas cifras de pronunciamientos de inconstitucionalidad parcial y pronunciamientos interpretativos desestimatorios (Díaz Revorio, 2011: 64).

## **2.5. El asentamiento de la “Doctrina de la garantía institucional de la autonomía local”.**

### **Críticas**

La STC 32/1981 sienta la doctrina de la garantía institucional de la autonomía local. No obstante, la identificación sucesiva e indistinta de autonomía local a lo largo de sus fundamentos jurídicos como “garantía institucional”, “principio de autonomía” y “derecho de la comunidad” (STC 32/1981, F.J. 3-5) deja entreabierto la cuestión de categorización de la autonomía local (Velasco Caballero, 2018: 1021). La garantía supone un mínimo de autonomía directo e inmediato para los municipios. Sin embargo, el principio de autonomía municipal, como segunda parte del contenido dual que Velasco Caballero atribuye a la garantía municipal de la Constitución, se trata de una norma atinente a un fin; los artículos

---

<sup>1</sup> El lector puede preguntarse por qué una sentencia del año 2010 es analizada en este primer apartado, cuando la resolución del primer conflicto en defensa de la autonomía local consta en la STC 240/2006. La razón estriba en el largo y complicado proceso que precedió la resolución del caso del EE.AA. catalán, desde la reforma de la Ley Orgánica del TC hasta debates y ponencias carentes de aprobación y recusaciones de distintos magistrados del propio pleno del TC (Díaz Revorio, 2011: 54).

137 y 140 CE instan al mandato de promoción, desarrollo y protección de la autonomía local por los poderes públicos, sin perjuicio de la ponderación del principio de autonomía municipal con otros valores constitucionales (Ibid.: 1022).

En otro orden de cosas, el mismo autor reconoce que “garantía institucional” es el concepto genérico que mejor viene a explicar el régimen constitucional de protección de la autonomía local (Ibid.: 1020). Ello no obsta que sea pertinente la sustitución de la categoría de protección de la autonomía local; la garantía institucional debe ser superada por la garantía constitucional (Pérez Tremps y García Morillo, 1998: 32).

Entre las críticas subyacentes a la doctrina de la garantía institucional se encuentran las siguientes. Esteve Pardo y Fanlo Loras coinciden en que la carencia de antecedentes históricos consolidados relativos a la autonomía local impide que se preserve la institución de autonomía local, en la medida en que no existen instituciones conformadas y definidas en el proceso constituyente que sean socialmente reconocidas y reconocibles (Calvo López, 2016: 288-289). En consecuencia, se debilita la esencia de la garantía institucional existente en la Constitución por atribución a una Ley de la función garantista que debe ser realmente atribuida a la Carta Magna. Frente a este vacío por el cual la institución de la garantía institucional de la autonomía local sólo existe por mediación de una Ley, lo que autores promueven para solventarlo es que la Ley de Bases del Régimen Local no simplemente adopte una perspectiva pasiva, negativa y meramente defensiva de la autonomía local, sino que también positivice la garantía institucional de la autonomía local (Velasco Caballero, 2018: 1020).

Velasco Caballero alude a las insalvables debilidades del “juicio de reconocibilidad” que propone Embid (1981), según el cual la lectura de la garantía institucional depende de la conciencia social. Ambos autores delatan la mayor de las críticas a la garantía institucional; esta última solo es verdaderamente apta para la defensa de la autonomía local en aquellos supuestos donde una Ley vacía íntegramente las competencias de una Entidad Local, haciendo irreconocible, pues, la autonomía constitucionalmente garantizada. En el resto de casos, siendo la mayoría de ellos, donde se publican normas sectoriales concretas o Leyes aisladas que generan el efecto concatenado deafección fundada a la autonomía local, la “técnica” de garantía institucional resulta difícilmente aplicable (Velasco Caballero, 2018: 1019-1020).

### 3. REFERENCIA A LOS MEDIOS DE DEFENSA DE LA AL EXISTENTES CON ANTERIORIDAD A LA INTRODUCCIÓN DE LOS CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

#### 3.1. Defensa de la autonomía local ante el TC

Desde la entrada en vigor de la CE en 1978 hasta la publicación de la LO 7/1999, la defensa del principio de autonomía local ante normas “de rango legal” ha estado en manos del Estado y las Comunidades Autónomas. Islas, municipios y provincias ocuparon una posición debilitada en comparación con la del Estado y las Comunidades Autónomas en lo que a la defensa de sus intereses frente a la jurisdicción valedora de sus derechos, la constitucional, se refiere. Ni siquiera las Entidades Locales podían personarse ante la misma jurisdicción en calidad de coadyuvantes; toda defensa del principio de autonomía local era desempeñada por el Estado y las Comunidades Autónomas, siendo únicamente cuestionables normas con rango de Ley; aun cuando la mayor parte de la regulación autonómica y local es a través de reglamentos y ordenanzas, fuera del rango de Ley, no siendo objeto material de recurso ante el TC (Reverter, 2016: 119-120). Las normas de fuerza de Ley eran y son las más susceptibles de repercutir en la autonomía local, a través de normas singulares y “autoaplicativas”. Su carencia de rango de Ley supuso su exención frente a cualquier pretensión que apelase por los intereses subjetivos directamente afectados de la autonomía local (García y Pérez, 1998: 46).

Así pues, hasta la adopción de la LO 7/1999 existían dos vías de defensa de la autonomía local. En primer lugar, cabría acudir al Tribunal Constitucional. Dentro de las materias y manera de conocimiento de las mismas por parte de dicho Tribunal, cabe aludir a las que suceden a continuación.

El artículo 162.1.a) CE contempla la posibilidad de que “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” interpongan **recurso de inconstitucionalidad** “contra Leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley” (art. 161.1.a) CE). Como se puede observar, los Entes locales no están legitimados activamente, inadmitiéndose su personación como coadyuvantes, hasta la fecha (Reverter, 2016: 121-122). Adicionalmente, la Comisión Nacional de la Administración Local, compuesta en partes iguales por representantes de la Administración del Estado y de las Entidades Locales, “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” (art. 119, LRBRL). Esta vía indirecta anexa a la Constitución en virtud del artículo 161.1.d) CE resultaba difícilmente efectiva en la medida en que los acuerdos necesitaban del consenso de ambas representaciones, tal como indicaba el artículo 117.3 LRBRL. En el caso de que solo fuese consentido y promovido por las Entidades Locales, en ausencia de consenso de los representantes de la Administración del Estado, el acuerdo hacía las veces de una solicitud no vinculante para los órganos legitimados activamente para interponer el recurso (Reverter, 2016: 123).

En lo atinente al artículo 163 CE, solo se enuncian unas líneas sobre la **cuestión de inconstitucionalidad**. Asentada doctrina, dentro de la que se incluye Porrás Ramírez (2000) reprende la actuación común del TC, negadora, mediante auto irrecurrible (léase art. 35.2 LOTC), del derecho de personación, aunque sea como coadyuvante, en el proceso ad quem, a cualquier ente local que suscitara, por afección directa, cuestión en el proceso ad quo, es decir, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Porrás Ramírez, 2000) (Reverter, 2016: 123).

Siguiendo dentro de la jurisdicción constitucional, una tercera vía es enunciada someramente. Es la doctrina del TC aquella que permite la personación, vía art. 60 LOTC, simplemente como coadyuvantes, de los Entes locales, siempre y cuando se haya planteado **conflicto de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de estas últimas entre sí**, por los legitimados para ello, esto es, el Estado y las Comunidades Autónomas. Los Entes locales solo podrían personarse como coadyuvantes en este tipo de conflictos

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 (Reverter, 2016: 124).

En último lugar, se indica que la cuestión más trascendental para la defensa de la autonomía local a través de recurso de amparo son los razonamientos y posibles declaraciones obiter dicta que se incluyan en los citados recursos (se menciona la STC 131/2001 a modo de

ejemplo). En este caso, ni siquiera se entra a preguntar acerca de la jurisdicción del TC para conocer de recursos de amparo planteados en defensa de la autonomía local porque, si bien han sido múltiples y fundados los esfuerzos, no se ha logrado alcanzar la conexión precisa entre la autonomía local y el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos. La falta de conexión de la A.L. con un derecho fundamental o la consideración de la misma como incluida entre la Sección Primera del Capítulo II CE o en el artículo 30 CE impide esta vía para la defensa de la garantía institucional de la A.L. (vía art. 53.2 CE) (Ibid: 125-126).

### **3.2. Defensa de la autonomía local ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**

Analizada íntegramente la primera posible, que no suficiente ni realmente viable, vía de defensa de la A.L., a través de la Jurisdicción Constitucional, se analiza la segunda y última de ellas, la defensa de la autonomía local ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Los artículos 63.2 LRBRL y 219.1 ROF preceden el reconocimiento literal de la legitimidad ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 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” (art. 19.1. e) LRJCA) (Reverter, 2016: 127-128).

Distinguidas las escuetas e insuficientes vías de defensa de la autonomía local, bien por falta de fondo -exentas las normas con fuerza de Ley, pero sin rango de Ley-, bien por falta de legitimación activa de las provincias, municipios e islas, se da pie al segundo apartado del presente escrito, en el cual se analiza la inclusión de un nuevo cauce procesal, el planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional.

## **CAPÍTULO 2. EL FIN DE LA DOCTRINA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL. EL NACIMIENTO DE LOS CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL**

En un contexto de aprehensión por la saturación de nuestra Jurisdicción Constitucional, el legislador opta por la atribución a la misma del enjuiciamiento de un nuevo conflicto, en pos de la necesidad local de la defensa de la propia autonomía que nuestra Ley Fundamental le atribuye (Pomed, 2017: 294).

### **1. CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL**

El 15 de enero de 1985 se firma en Estrasburgo, el seno del Consejo de Europa, la Carta Europea de Autonomía Local. Tratándose de un convenio internacional, este fue ratificado por España en 1988, publicado en el BOE con número 47 el 24 de febrero de 1989 (Reverter, 2016: 11). En dicho texto legal se concreta el concepto de autonomía local, entendido como “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”. Adicionalmente, se atribuye preferencia a las autoridades más cercanas a los ciudadanos para el ejercicio de las competencias públicas (Ley 11/1999, de 21 de abril).

La undécima previsión de la Carta Europea de Autonomía Local determina el deber de las Entidades Locales de 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” (art. 11, CEAL).

En consecuencia, el legislador español se veía obligado a reforzar los mecanismos en defensa de la autonomía local. Hasta el momento, existían las vías jurisdiccionales mencionadas supra para la tutela del libre ejercicio de las competencias de los Entes locales (García Couso, 2020: 792-793). No obstante, se entendió que la Carta Europea de la Autonomía Local exigía una complejión de mecanismos garantistas no alcanzada por nuestro sistema constitucional hasta esa fecha, en la medida en que existía un déficit institucional que vaciaba el verdadero contenido de la garantía institucional de la autonomía local; el derecho constitucional a la autonomía local no incluía un derecho de carácter reaccional que supusiera

la apertura eventual de una vía ante el Tribunal Constitucional ante aquellas normas con rango de Ley que lo vulnerasen (STC 214/1989 F.J. 1, STC 32/1981 F.J. 5) (Reverter, 2016: 175). Es por ello por lo que los legisladores españoles depositaron todas sus esperanzas en la tramitación de un proyecto de reforma de la LOTC (Font Llovet, 1998: 61). En este sentido, conviene aludir a la exposición de motivos de la LO 7/1999, que se analizará detalladamente más adelante. A su tenor, se crea un nuevo procedimiento que supone la apertura de “una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el TC que permitirá a éste desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder” (LO 7/1999, Exposición de Motivos). El nuevo cauce procesal se conoce como “conflicto en defensa de la autonomía local”.

A modo de análisis, se plantea que, el principal vacío a remediar obligatoriamente por el legislador español, tras su sometimiento a las previsiones de la Carta Europea de la Autonomía Local, comprende la necesidad de ponderar la entidad de los intereses de los Entes locales afectados. En otras palabras, tiempos atrás, se erraba al considerar a los Entes locales de manera aislada. Desde este momento, la doctrina de la garantía institucional de la AL aboga por una defensa conjunta tanto de los intereses de los Entes locales considerados de manera aislada como la propia de los Entes locales representados en su conjunto (LO 7/1999, Exposición de motivos). Se adelanta que, la retirada del protagonismo a los intereses de los Entes locales aisladamente considerados supondrá la apertura de una línea argumentativa jurídica suficiente para desestimar, por el TC, multitud de conflictos en defensa de la AL.

## 2. DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO 2484/1998, DE 18 DE JUNIO.

Confirmada la pertinencia de modificación legislativa referente a la defensa de la AL de los Entes locales, se recuerda la vía adoptada por el Gobierno para ello. El apartado d) del artículo 161.1 CE habilita al TC para conocer “de las demás materias que le atribuyen la Constitución y las Leyes orgánicas”. Es por ello por lo que el Gobierno propone reforma de la LOTC, de manera que se amplíen sus materias de conocimiento (Reverter, 2016: 177).

Si bien el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP, en adelante) presenta dos textos alternativos de modificación de la LOTC, conviene analizar directamente el posicionamiento acerca de los mismos del Consejo de Estado. Por medio de su dictamen, que ocupa este apartado, se muestra que, la labor del Consejo de Estado no fue de modificar los

dos textos alternativos, sino de realmente realizar una nueva propuesta que incluyera un compendio de las anteriores. De esta manera, podría decirse que aquello que el gobierno sometió a las Cortes era sustancialmente distinto a lo redactado por el MAP (Ibid: 168).

Sin mayor dilación, la aportación más significativa del órgano dictaminador, esto es, del Consejo de Estado, es la confección de un conflicto especial de competencias directo contra Leyes. Se trataría de un nuevo cauce procesal ante el TC, conocido como conflicto en defensa de la autonomía local, frente a Leyes que conculquen competencias locales, de manera que existiera pronunciamiento acerca de la titularidad de las mismas y, en especial, siendo la clave añadida por el Consejo de Estado a los anteproyectos, se pudiera celebrar un doble procedimiento; el auto planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad con el fin de anular la Ley, posterior a la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local (Font Llovet, 1998: 62).

Lo expuesto previamente da lugar a lo siguiente: de los dos anteproyectos redactados por MAP, se suprime aquel que incluía dentro del 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”, siendo el rango preponderante y más susceptible de concernir a la AL de las Entidades Locales (Reverter, 2016: 164). En consecuencia, solo “las normas básicas del Estado con rango de Ley o las Leyes de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada” pueden ser objeto de recurso<sup>2</sup>. El rango de tales disposiciones obliga a que la nulidad de las mismas requiera de un procedimiento adicional, esto es, el autoplanteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. A su tenor, el apartado sexto del artículo 75 quince de la LO 7/1999, resultado del Dictamen del Consejo de Estado, dimana de la siguiente manera:

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 local. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en los artículos 37 y

---

<sup>2</sup> El Consejo de Estado mejora las redacciones de ambos anteproyectos al sustituir “Leyes de las Comunidades Autónomas” por “Leyes dictadas por las Comunidades Autónomas”. Así pues, también cabe plantear conflicto ante Decretos Legislativos dictados por las Comunidades Autónomas vulneradores de la A.L. constitucionalmente garantizada (Reverter, 2016: 178-180).

concordantes y tendrá los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes (art. 75 quinqués.6, LO 7/1999).

El Consejo de Estado entiende satisfecho el acceso de las Entidades Locales a la Jurisdicción Constitucional. No obstante, si bien en forma se crea un mecanismo constitucionalmente válido en defensa de la AL, en fondo, la garantía institucional mantiene su vacío por lo que se verá a continuación y que, en líneas generales, se resume en una ficción por la cual las disposiciones verdaderamente vulneradoras de la AL quedan fuera de ser traídas ante el TC, al carecer de rango de Ley.

### 3. ITER POLÍTICO Y LEGISLATIVO QUE LLEVÓ A LA APROBACIÓN DE LA MODIFICACIÓN DE LA LOTC.

#### **3.1. Enmiendas realizadas por los diversos Grupos Políticos en el Congreso de los Diputados y en el Senado**

La posterior tramitación del proyecto de modificación de la LOTC ante el Congreso de los Diputados se caracterizó por la ampliación del plazo de enmiendas en favor de los Grupos Parlamentarios y Diputados. No obstante, no prosperó enmienda alguna significativa, salvo aquella por la cual se sustituyó “las normas básicas del Estado con rango de Ley” por las “normas del Estado con rango de Ley” (Reverter, 2016: 222).

La tramitación del proyecto de modificación de la LOTC ante el Senado tras la aprobación orgánica del Proyecto por el Congreso tampoco profundizó en aquello que luego se verá obstaculiza la idoneidad del nuevo cauce procesal para la defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Revisado el Boletín Oficial de las Cortes Generales número 133-6, de 14 de octubre de 1998, no se destaca una razón expresa por la que se excluya a las disposiciones con rango inferior a Ley del objeto del nuevo proceso de la Jurisdicción Constitucional. Ello no obsta de que la razón sea detraída entre líneas; el hecho de que el órgano enjuiciador directo de este

nuevo tipo de conflictos sea el Tribunal Constitucional implica que aquello que este último enjuicie sean cuestiones distintas de las propias de mera legalidad ordinaria. En otras palabras, tanto el principio de constitucionalidad como el principio de subsidiariedad constitucional anclan en el orden Contencioso-Administrativo objetos y conflictos atinentes a normas con rango distinto a Ley (Ibáñez Macías, 2000: 185) (Reverter, 2016: 192, ss). Del artículo 153.c CE se entiende que los actos con rango inferior a Ley serán impugnados previamente ante los tribunales ordinarios, distintos del intérprete supremo de la Constitución Española.

En el BOE del día 22 de abril de 1999 se publicaría el proyecto definitivo, como LO 7/1999, 21 de abril, de modificación de la LO 2/1979, de 3 de octubre, del TC.

#### 4. LEY ORGÁNICA 7/1999, DE 21 DE ABRIL, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 2/1979, DE 21 DE ABRIL, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

##### **4.1. Análisis del nuevo procedimiento constitucional denominado “Conflictos en defensa de la autonomía local”**

La LO en cuestión contuvo un único artículo por el cual se modificaba la LOTC, en pos de la inclusión de una nueva tipología de recurso, los conflictos en defensa de la autonomía local. Hasta ese momento, podría decirse, el reconocimiento de la AL constitucionalmente garantizada carecía de los mecanismos propios para su defensa, ergo su satisfacción, como derecho constitucional, resultaba inconclusa, máxime tras las imposiciones de la Carta Europea de Autonomía Local, en la medida en que los Entes locales carecían de poder de reacción y defensa de sus intereses constitucionales. Provincias y municipios hacían las veces de “menor tutelado” por aquellos que sí que disfrutaban de legitimación activa para acudir al Tribunal Constitucional y, consecuentemente, ver garantizada la gestión de sus respectivos intereses (Reverter, 2022: 129-130).

En consecuencia, se añadía un segundo apartado al artículo 59 LOTC que rezaba de la siguiente manera: “2. 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”. A fin de conocer las prerrogativas de este nuevo cauce procesal dentro de la Jurisdicción Constitucional se creó un capítulo IV, dentro del Título IV de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Los preceptos (art. 75 bis- art.

75 quinque) detallarían los elementos clave para el adecuado planteamiento del conflicto. Se ha querido dividir su análisis de la manera que sucede a continuación.

#### *4.1.1. Del significado de la expresión “normas y disposiciones con rango de Ley”. El objeto del proceso*

En primer lugar, el nuevo capítulo IV LOTC reza en su artículo primero (art. 75 bis) lo siguiente:

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 (art. 75 bis, LOTC).

Este artículo concluye con la vinculación de todos los poderes públicos por la decisión del TC, con efecto erga omnes.

De su lectura se entiende que el objeto procesal implica necesariamente que la disposición autonómica o norma estatal tenga rango de Ley. Sin embargo, a lo largo de la LOTC 7/1999 las alusiones al objeto procesal no solo refieren a la norma estatal o disposición autonómica con rango de Ley, sino también a la “Ley que lesione la AL”. La confusión entre “rango de Ley” y “Ley” aumenta cuando el artículo 75 quinque 6. conecta la autocuestión para la declaración de inconstitucionalidad de la norma objeto de planteamiento de conflicto con las reglas de tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad, contempladas en los artículos 37 y siguientes de la LOTC. En estos últimos se amplía el objeto procesal a “Ley o norma con fuerza de Ley” cuya constitucionalidad se cuestiona (Reverter, 2016).

La disyuntiva reside en determinar si el objeto procesal del conflicto en defensa de la AL comprende, por remisión a la cuestión de inconstitucionalidad, también las normas con fuerza de Ley emanadas del poder ejecutivo, en concreto, decreto legislativo y decreto-Ley, o no. De lo contrario, resultaría incoherente que el objeto procesal del segundo procedimiento del que se hablará más tarde, de autocuestión de inconstitucionalidad, pueda plantearse ante una norma con fuerza de Ley igualmente susceptible de conculcar la autonomía local constitucionalmente garantizada pero excluida del planteamiento previo del conflicto en defensa de la autonomía local por carecer de rango de Ley. Con ello se pretende evitar también la existencia de recursos de inconstitucionalidad encubiertos.

La posible solución a la controversia la encontramos en el tenor literal del artículo 75 bis LOTC. Consecuentemente, no solo ha de tratarse de disposiciones con rango de Ley emanadas del Estado – no sólo las Leyes básicas– o de las Comunidades Autónomas sino también y especialmente, estas han de lesionar la autonomía local constitucionalmente garantizada (Reverter, 2016: 228). En otros términos, los decretos legislativos, decretos-Leyes e, incluso, reglamentos parlamentarios, son susceptibles de ser objeto de recurso siempre y cuando lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada (Font i Llovet, 1998: 63). El galimatías temporal e interpretativo de determinar qué se entiende por garantía institucional de la AL ya se ha tratado anteriormente. La conclusión por tanto reza de la siguiente manera, la susceptibilidad de que una norma con rango de Ley, fuerza de Ley o Ley sea objeto de planteamiento de conflicto en defensa de la autonomía local está sujeta al contenido de la materia que se regule en la misma. El contenido habrá de lesionar, de manera directa o aplicativa, la AL de las Entidades Locales (Reverter, 2016: 241).

#### 4.1.2. *De la legitimación. Fórmula ponderada de población y número de entes.*

Se estima que la legitimación subjetiva no supone controversia alguna, por ello, nos adentramos directamente en la legitimación activa.

Ante la necesidad de “limitar el ámbito de los sujetos legitimados” (LO 7/1999, Exposición de motivos), el legislador contempla una legitimación colectiva que garantiza y pondera la entidad de los intereses de los Entes locales afectados. Este modelo de legitimación ciertamente corporativa pretende asegurar que lo que se proteja en este conflicto no sean los intereses propios de los Entes locales considerados de manera aislada, sino la imagen de la garantía institucional de la autonomía local de los Entes locales, compuesta por intereses con suficiente representatividad (LO 7/1999, Exposición de motivos). Existen dudas acerca de la idoneidad de la supeditación a conjunto de intereses afectados para la defensa de la AL constitucionalmente garantizada. Las dudas acrecientan cuando se observan los supuestos de legitimación activa. En el artículo 75 ter LOTC se legitima al “municipio o provincia que sea destinatario único de la Ley”. Hasta aquí no existe problema alguno. No obstante, los porcentajes a los que se alude a continuación pervierten la igualdad de acceso de municipios y provincias al nuevo cauce procesal:

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 (art. 75 ter, LO 7/1999)<sup>3</sup>.

La aplicación genérica de un mismo criterio de porcentajes para tan diversa distribución territorial y demográfica de municipios y provincias resulta en las mínimas cotas de conflictos en defensa de la autonomía local planteados; máxime cuando algunos de los planteados han sido desestimados por falta de legitimación. En palabras de Font i Llovet (1998) “involuntariamente se concede un cierto “poder de veto” a un ayuntamiento, y ello puede generar una dinámica de relaciones políticas de cooperación o, por el contrario, de obstaculización intermunicipal cuya importancia no hay que desdeñar” (p. 64).

La configuración autonómica del Estado español goza de una diversidad innegable. La aplicación indistinta de los porcentajes de “un séptimo” y “un sexto” a un sistema descentralizado que consta de diecisiete Comunidades Autónomas, dos Ciudades Autónomas -Ceuta y Melilla-, y, en concreto, ochomil ciento veinticinco Entidades Locales, deriva en la ausencia de una verdadera tutela subjetiva para cada uno de los municipios a los que se atribuye la gestión de sus respectivos intereses. Verbigracia, ¿dependería Aragón del Ayuntamiento de Zaragoza para la impugnación de una Ley autonómica? o, en otro orden de cosas, véase la disparidad gallega, donde bastan siete municipios, sobre los 340 totales, para hablar de una concentración poblacional del 70% (Font i Llovet, 1998: 64).

La Exposición de Motivos de la LO en cuestión adelanta que la máxima del artículo 75 bis y siguientes de la LOTC no es en sí la salvaguarda de la autonomía local de cada ente local individual, sino la ponderación de los intereses de los Entes locales considerados y ponderados en su conjunto, de manera que el requisito a cumplir es la representatividad suficiente de la autonomía local, no la representatividad plena de cada uno de los respectivos intereses de cada ente local aisladamente examinado. La fórmula de legitimación que se ha

---

<sup>3</sup> La legitimación de las islas de Canarias y Baleares exige a las islas de alcanzar el porcentaje que exige el apartado primero del artículo 75 ter LOTC mencionado en el anterior párrafo. Basta con que el conflicto sea planteado por tres cabildos y dos consejos insulares (nueva disposición adicional tercera 2 de la LOTC) (González Rivas, 2007: 10).

analizado parece seguir la línea anticipada en la Exposición de Motivos; no atendiendo a la particularidad demográfica y porcentual de cada municipio, sino manteniendo las cotas mínimas de representatividad suficiente (Ibid: 64).

De lo expuesto supra, se extraen conclusiones incompatibles con el requisito de que se haya producido una afectación directa a la autonomía local (Ibid: 65). En otras palabras, si las fórmulas de legitimación requeridas son ampliamente genéricas y difícilmente intrincables en cada caso particular de municipio o provincia, el conseguir que se cumpla con los porcentajes de legitimación activa y que, además, todos los municipios constitutivos del porcentaje hayan sufrido de afección directa a su autonomía local constitucionalmente garantizada, es una hazaña quimérica.

Se entiende que las preocupaciones por una litigiosidad masiva no obstan de regular la cuestión de la manera más detallada posible; al fin y al cabo, la interpretación de la Ley poco precisa es tarea del tribunal del que se pretende reducir carga enjuiciadora.

#### 4.1.3. *Dictamen consultivo*

La inadmisión del Tribunal Constitucional, mediante auto motivado, no sucede únicamente por la falta de legitimación por el incumplimiento de los requisitos mencionados supra. Dentro de los requisitos exigibles y no subsanables es indispensable que, aquellos legitimados activamente, con anterioridad a la formalización del conflicto y durante los tres primeros meses posteriores a la publicación de la Ley susceptible de lesionar la AL, soliciten dictamen preceptivo, que no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, según corresponda (arts. 75 ter 6, 75 quáter 1, LOTC).

El hecho de que se requiera de un dictamen previo para la tramitación del conflicto cuyo contenido no signifique ni afecte al devenir del procedimiento resulta aparentemente inoportuno. Reverter (2016) afirma que en todos aquellos casos en donde el dictamen se ha opuesto al planteamiento del conflicto, las Entidades Locales han desoído las recomendaciones del Consejo de Estado u órgano consultivo de las Comunidades Autónomas y el conflicto ha sido igualmente admitido a trámite (p. 324). No obstante, se recuerda que el Consejo de Estado, como órgano de ilustrísima presencia histórica y denotada relevancia constitucional, tal como reza el artículo 107 de la Constitución Española, desempeña una

función consultiva de carácter superior, siendo su principal atribución el dictamen consultivo hacia el Gobierno, de manera que se garantice la adecuada observancia de la Ley Fundamental, así como el resto del ordenamiento jurídico y el idóneo desempeño por la Administración Pública (Belda, 2018: 245-246) (Consejo de Estado, 2023). Consecuentemente, disfruta de una garantía institucional con contenido innegociable, y, como tal, se presta al servicio de la preservación de la adecuación jurídica y la calidad normativa en los procesos previos al planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía local, en pos de la garantía institucional de la Autonomía Local que, si bien distinta a la propia del Consejo de Estado, aspira a alcanzar las cotas de intocabilidad de las que disfruta este órgano consultivo (Belda, 2018: 245-246).

La relevancia del dictamen de Consejo de Estado previo a la formalización del conflicto radica en la naturaleza del órgano, generador de criterios técnico-jurídicos resultado de la concurrencia de letrados y consejeros de todo tipo de perfiles en la opinión deliberante (Belda, 2018: 257). Adicionalmente, se considera que, el hecho de incluir el requisito previo de dictamen en la tramitación de conflictos en defensa de la AL sitúa a la AL un paso más cercano a las Autonomías; el artículo 153.b. CE impone al Gobierno la obligación de solicitar dictamen previo al Consejo de Estado en lo atinente al control sobre los actos de órganos de las Comunidades Autónomas, como resultado del ejercicio por estas últimas de funciones delegadas. De esta manera, el Consejo de Estado asume una competencia que, siendo indisponible para el legislador, le permite manifestarse como intermediario independiente y con criterio propio, con relevancia constitucional, entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales, en el caso que nos ocupa (Belda, 2018: 246).

Sin embargo, en la medida en que el Consejo de Estado está al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece, se entiende pues, que el criterio del Consejo del Estado va a ser compartido por el propio del Tribunal Constitucional, órgano enjuiciador del recurso en cuestión. Por esta razón, de tener algún dictamen preceptivo, si bien no vinculante, protagonismo en el proceso previo a la formalización del conflicto, debería de serlo mayormente el órgano consultivo de la Comunidad Autónoma dentro de la cual se haya producido la potencial afcción al interés local, o incluso, en el caso de conculcarse la autonomía local de municipios de varias Comunidades Autónomas, los dictámenes preceptivos de cada uno de los órganos consultivos de cada Comunidad Autónoma involucrada.

Al tratarse de un procedimiento en defensa de la autonomía local, el criterio de un órgano particular de la Comunidad Autónoma en la que residen los municipios afectados, podría resultar más concluyente que las observancias de un Consejo de Estado distanciado de la realidad local. Font i Llovet se aventura a definir a los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas como sucedáneos de una jurisdicción de garantías estatutarias propia de las Comunidades Autónomas ausente en nuestro sistema de Derecho español, pero presente en sistemas federales (Font i Llovet, 1998: 66). Meilán Gil califica a estos órganos, resultado de la potestad de autoorganización, como institutos híbridos entre el Tribunal Constitucional y la CE (Belda, 2018: 258). Sin embargo, la dotación de Consejo Consultivo por las Comunidades Autónomas es obstativa y, como tal, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Murcia, entre otras, carecen de estos órganos auxiliares de tipo consultivo. El análisis de su ausencia en estas Comunidades Autónomas sería contenido suficiente para el desarrollo de una tesis doctoral. Simplemente, queda corroborada la necesidad de valoración del caso, así como resulta afirmado que el protagonismo del dictamen consultivo del Consejo de Estado en los casos de conflicto en defensa de la AL ocurre cuando la Ley polémica es promulgada por alguna de las Comunidades Autónomas donde no existe órgano consultivo autónomo, per se, o bien cuando la Ley susceptible de alterar la AL es promulgada por un legislador estatal (Belda, 2018: 258).

Afirmada la pertinencia de dictamen preceptivo emitido por los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas involucradas o por el Consejo de Estado, cuando corresponda, se recuerda la postura del Tribunal ante esta fase previa a la formalización del conflicto. Las conclusiones del dictamen pueden incluso llegar a ser desconocidas por el TC, en la medida en que, tal como recoge el ATC 70/2015, de 14 de abril, en su Fundamento Jurídico 3, entre otros, lo único que se reclama por la LOTC es la acreditación de la fecha de recepción del dictamen, suponiendo este último el *dies a quo* para la interposición del conflicto. En otro orden de cosas, no existe precepto alguno en la LOTC que ordene el acompañamiento del escrito de promoción del conflicto en defensa de la autonomía local con el dictamen del órgano consultivo pertinente (García Couso, 2020: 812).

#### 4.1.4. *De la posibilidad de doble sentencia: la autocuestión de inconstitucionalidad*

El fallo estimatorio del Tribunal Constitucional ante el conflicto en defensa de la autonomía local planteado confirmaría la vulneración de la AL constitucionalmente garantizada. Este reconocimiento es el medio camino, en lo que a la declaración de inconstitucionalidad de la Ley dictada por las Comunidades Autónomas o el Estado en cuestión se refiere, es decir, el Tribunal Constitucional debería de “auto” plantearse una cuestión de inconstitucionalidad tras la resolución del conflicto. Así, cabe distinguir dos finalidades en la promoción de conflicto en defensa de la AL; la primera de ellas aboga por la inmediata defensa de las competencias de los Entes locales, mientras que la segunda de ellas media por la declaración de inconstitucionalidad de la Ley en cuestión. Este segundo procedimiento es incorporado al texto de la LO 7/1999 por iniciativa del Consejo de Estado.

Un amplio sector doctrinal asevera la innecesaridad del doble proceso; “el conflicto ya lo es directamente frente a la Ley”. La autocuestión de inconstitucionalidad es imprescindible en casos de planteamiento previo de un conflicto constitucional de competencias o de un recurso de amparo planteado respecto de actos no legislativos, de manera que sea necesario un nuevo procedimiento por el cual se cuestione la constitucionalidad de la Ley de aplicación. El hecho de que el conflicto en defensa de la AL implique la afección directa de un acto legislativo a la AL convierte al cauce procesal en un mecanismo de reacción directa frente a la Ley que pierde su sentido si se le impone el doble paso innecesario de re-cuestionar la inconstitucionalidad, previamente acreditada, de la Ley que pervierte la AL (Font i Llovet, 1998: 69). Con todo, esto son meras estimaciones, a la vista de que, hasta el día de hoy, ninguno de los procesos tramitados ha concluido con la sentencia estimatoria del conflicto que abre la puerta a esta entelequia jurídica auspiciada por esta segunda sentencia prevista en el artículo 75 quinque 6. LOTC, de verdadera salvaguarda de una autonomía local que, a la vista de los hechos, parece nunca ha visto vulnerada la gestión de sus respectivos intereses (Pomed, 2017: 311).

### **CAPÍTULO 3. REALIDAD JURISPRUDENCIAL: DOCE SENTENCIAS EN VEINTICUATRO AÑOS. PERSPECTIVAS DE FUTURO.**

La Constitución de 1978 instauró un principio de autonomía local que ha ido limándose conforme el paso de los años. La doctrina optó por la identificación del mismo con una institución que, si bien en sus primeros momentos carecía de contenido, pudo completarse gracias al sometimiento de España a las premisas de la Carta Europea de Autonomía Local. Consecuentemente, resultó imperativa la apertura de un cauce procesal, como medio reaccional y defensivo de la autonomía local de los Entes locales, ante el Tribunal Constitucional. Valorado el proceso evolutivo, analizado el marco legal de los conflictos en defensa de la autonomía local, se concluye como sucede a continuación.

Desde la LO 7/1999, que habilitaba la respuesta activa de los Entes locales ante posibles vulneraciones de su autonomía local en la gestión de sus respectivos intereses constitucionalmente garantizada, han transcurrido veinticuatro años. Si bien en las ciencias jurídicas la relevancia de argumentos numéricos depende del caso concreto, se considera, las cifras resultantes de conflictos en defensa de la autonomía local promovidos hasta la fecha hablan por sí solas.

Hasta el día de hoy, el Tribunal Constitucional ha emitido doce sentencias, todas ellas desestimatorias. A su vez, veintiséis autos han devenido inadmitidos a trámite, por incumplimiento de requisitos formales. No obstante, este mismo Tribunal ha resuelto, en ese mismo margen de tiempo en el que ha emitido doce sentencias desestimatorias de conflictos en defensa de la AL, mil setecientos diez recursos de inconstitucionalidad y mil cuatrocientos setenta y tres cuestiones de inconstitucionalidad. La comparativa entre las tres cifras no necesita traducción alguna; se han promovido una elevadísima cifra de recursos de inconstitucionalidad por conflictos de competencia mientras que ninguno de ellos parece haber afectado a la autonomía local de los Entes locales que constituyen las Comunidades Autónomas donde sí se les ha reconocido su autonomía vulnerada.

Cabe recordar que la necesidad de una garantía institucional de la autonomía local ya estaba satisfecha en momentos previos a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 7/1999 de modificación de la LOTC; el único requisito a cumplir por parte de esta última no era más que la apertura de una acción que habilitara la impugnación de los Entes locales por vulneraciones

a la gestión de sus respectivos intereses ante el Tribunal Constitucional, máxime cuando la jurisdicción ordinaria ya permitía escuchar en este sentido (Pomed, 2017: 294).

Se procede a valorar las razones principales por las que se coincide con Pomed (2017) en concluir que el cauce procesal constitucional habilitado para la promoción de conflictos en defensa de la autonomía local es un auténtico experimento constitucional fallido (p. 295).

## 1. OBSTÁCULOS FORMALES QUE HAN IMPEDIDO LA UTILIDAD DEL CAUCE PROCESAL ABIERTO POR LA LO 7/1999.

En veinticuatro años de vigencia de los conflictos en defensa de la autonomía local ninguna sentencia ha estimado la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Siguiendo este nexo causal, cabría reconocer y felicitar a los legisladores autonómicos y estatales por su labor legislativa intachable, en base a la cual, en términos del Tribunal Constitucional, la autonomía local de los Entes locales ha permanecido indemne. Permítanme la indiscreción al afirmar que la autonomía local sí que ha sido vulnerada, en multitud de ocasiones, dentro de las cuales se incluyen las traídas a las Salas del TC y que han resultado desestimadas por razones de forma o un fondo superficial, por notoriedad infundada.

Sin embargo, resulta notoriamente fundada la existencia de obstáculos formales que imposibilitan que la Sala escuche el fondo de los conflictos. Sucintamente, se recuerdan los analizados con anterioridad. En primer lugar, existen grandes dificultades para constituirse como parte actora; las fórmulas de legitimación son poco concretas y no consideran la gradación numérica adaptada a la diversidad demográfica española. En segundo lugar, se supedita la admisión a trámite del conflicto al cumplimiento de múltiples trámites preprocesales eminentemente formales y totalmente desoídos por el interés de la parte actora (Pomed, 2017).

En tercer lugar, a la inadmisión a trámite por incumplimiento de trámites preprocesales se añade la “notoriedad infundada” argumentada por el TC y recurrente en sus sentencias desestimatorias de cuestiones de inconstitucionalidad; concepto jurídico indeterminado que habilita la desestimación anticipada del conflicto o su inadmisión por argumentación inconsistente, sin necesidad de justificación adicional alguna por el TC (Ibid.).

En cuarto lugar, se trata de una acción procesal con un único motivo de inconstitucionalidad -la lesión de la AL constitucionalmente garantizada-, ergo toda lesión transversal e indirecta a la autonomía local deviene infundada. Como se verá más adelante, esta última cortapisa se vincula con la interpretación de “lesión de la autonomía local” en sentido amplio o genérico, como institución, y no como verdadero garante de la autonomía local de cada una de las 3719 Entidades Locales existentes en el territorio español.

De los óbices procesales mencionados supra, las alusiones a los mismos en los autos desestimatorios son constantes. Tanto el Auto del Tribunal Constitucional (ATC, en adelante) núm. 418/2003 de 16 diciembre, como ATC 46/2004, ATC 359/2004, ATC 108/2010, ATC 11/2011, ATC 236/2014 y ATC 277/2014 fundan su inadmisión en la inexistencia de legitimación activa para la formalización de conflicto en defensa de la autonomía local. Resulta llamativa la cantidad de autos que fundan su inadmisión en la falta de una legitimación única e igualmente aplicable, sin graduar, a la diversidad demográfica española.

Otro de los fundamentos de inadmisión recurrentes en los ATC es la extemporaneidad en el planteamiento del conflicto (véase, ATC 418/2003, 70/2014, a modo de ejemplo). Se recuerda que el cómputo de tres meses para la promoción del conflicto en defensa de la autonomía local empieza a contar desde la recepción del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

Junto a la insuficiencia numérica de municipios promotores, la falta de legitimación ad casum, la falta de requisitos procesales, la extemporaneidad o la falta de fundamentación notoria, es frecuente la extinción por modificación normativa sobrevenida (Pomed, 2017: 299). Este último motivo desestimatorio se estudiará con detenimiento en las próximas páginas.

### **1.1. STC 240/2006, 20 de julio**

La primera sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en materia de conflictos en defensa de la autonomía local estuvo sometida a la presión mediática de la novedad del conflicto y, como tal, sentó precedente para fallos posteriores.

Antes de entrar a valorar la fundamentación jurídica que llevó a su fallo, se recuerda que la menor de las intenciones es poner en entredicho el criterio de los magistrados del TC, sino detraer, del análisis jurisprudencial y legal, las cortapisas al oportuno desarrollo del cauce

procesal habilitado para la defensa de la garantía institucional de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional.

Dicho lo cual, en la STC 240/2006 se crea el canon de aplicación por el TC para la resolución de los conflictos en defensa de la AL. En su fundamento jurídico octavo consta el contenido mínimo de la garantía institucional o núcleo primario del autogobierno local: los artículos 137, 140 y 141 de la Ley Fundamental. En otras palabras, la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local o cualquier otra legislación básica sobre régimen local creada por el legislador básico estatal no integra el bloque de constitucionalidad ni supone canon de validez superior frente a cualquier Ley estatal o autonómica emitida. Esto viene a significar que para que el TC considere la AL constitucionalmente vulnerada, la lesión al bloque de constitucionalidad de los artículos 137, 140 y 141 CE ha de ser latente; “si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador” (STC 240/ 2006, F.J. 8). Esta interpretación de la garantía institucional de la AL en sentido estricto es una auténtica ocasión perdida por los magistrados del TC, por su falta de interpretación evolutiva o determinante (García Roca, 2007: 17).

Se comparte el fallo de la sentencia por mera curiosidad del lector: el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoración, no vulneraba el derecho a la autonomía local constitucionalmente garantizada (STC 240/ 2006, F.J. 14), máxime cuando la ciudad de Ceuta, en ese momento, y tal como indicaba el fundamento jurídico decimotercero de la sentencia, no era Comunidad Autónoma y, como tal, el Estado debía de, con motivos excepcionales, ejercer las competencias urbanísticas que, en otro orden de cosas, serían competencia de las Comunidades Autónomas (STC 240/2006, F.J. 13).

Concisamente, se remarca la particularidad de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en el planteamiento de conflicto por defensa de una autonomía local que, a discrepancia con el apartado tercero del voto particular emitido por el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia del Pleno de 20 de julio de 2006, se entiende que no cabe ser disfrutada ni garantizada a estas Ciudades Autónomas con Estatuto de Autonomía propio.

El magistrado aseveró en el año 2006 correctamente el desenlace de estos conflictos para estas dos ciudades, la autonomía de Ceuta y Melilla no dispone de acceso procesal al

conflicto de defensa en la autonomía local. Esto resulta controvertido porque las Ciudades Autónomas disponen de amplias competencias en materias que son tan genuinamente autonómicas como aquellas por las que los Entes locales promueven este tipo de conflictos. “Si Ceuta y Melilla no trascienden el ámbito de la autonomía local su régimen competencial también se achica, a la par que su calificación, a los límites de lo municipal, por muchas singularidades que declaremos” (STC 240/ 2006, apartado tercero voto particular).

## **1.2. El cambio de criterio sobre la extinción del conflicto por pérdida sobrevenida de objeto por la STC 47/ 2008, de 11 de marzo.**

Los magistrados del TC, con la fundamentación jurídica comprendida en la STC 47/2008 se alejan de los precedentes según los cuales, y en comunidad con los recursos de inconstitucionalidad, para poder declarar la extinción del proceso por pérdida sobrevenida del objeto, era necesaria la pérdida de vigencia de la Ley controvertida y su consiguiente aceptación por la parte promotora del conflicto.

Para separarse de tal criterio jurisprudencial, los magistrados argumentan que “la apreciación de la pérdida de objeto de un proceso dependerá del tipo de proceso constitucional de que se trate” (Pomed, 2008: 186). Tratándose el conflicto en defensa de la AL de un proceso constitucional distinto al recurso de inconstitucionalidad, es incuestionablemente viable la separación de criterios en cuanto a cuándo se entiende extinguido el conflicto por pérdida sobrevenida de su objeto.

En la sentencia en cuestión, se declara la extinción del conflicto por la desaparición de su objeto, es decir, por la derogación de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de L’Horta por la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas de la Comunidad Valenciana. La argumentación alegaba la superación de una situación transitoria, si bien un voto particular emitido por un magistrado discrepante se percató de que la derogación de la Ley 8/1999 no necesariamente implicaba la pérdida de objeto del proceso constitucional del conflicto, en la medida en que los promotores del mismo no se habían manifestado acerca de si la controversia había desaparecido o no gracias a la derogación mencionada (Pomed, 2008: 185).

De esta manera, se establece una diferenciación de criterios entre el propio de los conflictos en defensa de la AL y aquel respectivo a los recursos de inconstitucionalidad de contenido competencial en lo que a consideración de pérdida de objeto se refiere. Por ende, se asemeja

el criterio nuevo de los conflictos en defensa de la AL con aquel de los recursos de inconstitucionalidad de contenido no competencial, menos protectores de las autonomías en la medida en que sus recursos tratan materias distintas (Pomed, 2008: 188). Una vez más, se desoye a los Entes locales que experimentan de primera mano la obstrucción a la gestión de sus respectivos intereses, por la derogación de una Ley en cuestión frente a la cual el promotor del conflicto no puede manifestarse acerca de si ve satisfecha su pretensión para la gestión propia de sus intereses respectivos o no.

Desde la STC 47/2008 se reduce nuevamente la garantía y la acción de los Entes locales. El hecho de que baste la derogación de la Ley controvertida para que el TC inadmita a trámite el conflicto por entender extinguido su objeto por pérdida sobrevenida implica que, en primer lugar, se prime la vigencia efectiva de la norma controvertida en el momento de resolución del conflicto (sin valorar ni cuantificar los daños previos a la AL, durante la vigencia del mismo), y, en segundo lugar, delega en el Parlamento o Gobierno la determinación de la suerte procesal de los conflictos en defensa de la autonomía local; norma derogada, autonomía local garantizada (Pomed, 2008: 189-190).

De la lectura de los hechos cabe extraer la siguiente conclusión: la derogación de la Ley controvertida afirma, en cierta medida, su ineficacia o ilegalidad, probable causa de lesión a la autonomía local. La labor del legislador de derogar una Ley, con anterioridad a que el Tribunal se manifieste acerca de constitucionalidad delata, en cierta medida, la lesión a la AL durante la vigencia de la misma. Derivan muchas dudas del desempeño, por el legislador, de oportunas derogaciones de una Ley que, recientemente, ha sido puesta en veda ante un poder con las cotas de independencia, que se persiste ha de tener el poder judicial.

En el caso de que el sujeto activo del conflicto estime la lesión a su autonomía persiste, deberá de promover un nuevo conflicto y sujetarse nuevamente a aquellos trámites preprocesales cuya oportunidad ya se ha cuestionado previamente en este escrito.

## 2. CONCLUSIONES

Tal como se ha expuesto, la Norma Fundamental de 1978 incorpora el principio de autonomía local para la gestión de los respectivos intereses de municipios, provincias e islas. Los primeros años, el poder legislativo y el poder judicial irían limando la generalidad del

concepto hasta derivar en la garantía institucional de la autonomía local. No obstante, órdenes europeas -la Carta Europea de Autonomía Local -, implicarían la apertura de un nuevo cauce procesal con carácter reaccionario de las Entidades Locales ante Leyes autonómicas o estatales susceptibles de lesionar el coto vedado de autonomía local, para la gestión de los respectivos intereses de los Entes locales. En virtud de ello, en el BOE del día 22 de abril de 1999 se publicaría el proyecto definitivo, como LO 7/1999, 21 de abril, de modificación de la LO 2/1979, de 3 de octubre, del TC, por el que se crea el procedimiento de conflictos en defensa de la autonomía local. Los veinticuatro años que nos preceden y la exigua cifra de doce sentencias, todas ellas desestimatorias, son razón suficiente como para considerar a la incorporación de este nuevo proceso un auténtico experimento constitucional fallido. Las cifras relativas a sentencias -tres- y autos -veinticinco- por conflicto negativo de competencia, no parecen merecer una calificación distinta y son susceptibles de estudiarse con el mismo detenimiento con el que se ha querido analizar a los conflictos en defensa de la autonomía local. El interés por esta materia es indudable en el sentido de que todas las entidades en las que se organiza territorialmente el Estado español han de gozar de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE); es en ellos desde donde se constituye la Administración Local y, por ende, desde donde se interactúa, en mayor grado, con una ciudadanía tan rica en diversidad y tradición como lo es la valedora del Estado autonómico español.

Se comenzó este escrito con la cita literal de Manuel Aragón Reyes; “Cuando el Derecho se tuerce, el Derecho se venga” (2022). El excelentísimo catedrático de Derecho constitucional pronunció esta máxima en un periodo convulso pandémico, donde la ineficacia y la desorganización por la inobservancia de la Constitución Española y el presidencialismo derivó en la conversión del poder judicial en legislador, acción que el Magistrado emérito calificó como un “auténtico dislate” (2022).

Se ha querido conectar ese episodio con el conato del legislador de proveer a las Entidades Locales de un mecanismo de defensa viciado en forma, medios y contenido. El conflicto en defensa de la autonomía local ha supuesto, más que un mecanismo para la mayor defensa de la AL constitucionalmente garantizada, la desvirtuación del recurso de inconstitucionalidad que la Constitución prevé, así como ha carecido de tutela de la AL distinta a la propia y previa realizada por la jurisdicción ordinaria. Si bien la intención inicial de prerrogativa para una mayor capacidad de respuesta de los Entes locales en la defensa de

la gestión de sus respectivos intereses es oportuna y necesaria, se estima que el procedimiento está viciado por múltiples obstáculos a la efectiva defensa de la AL. Entre ellos, se recuerdan: existen grandes dificultades para constituirse como parte actora; las fórmulas de legitimación son poco concretas y no consideran la gradación numérica adaptada a la diversidad demográfica española y a la inadmisión a trámite por incumplimiento de trámites preprocesales se añade la “notoriedad infundada” -concepto jurídico indeterminado-. Como resultado, a una Jurisdicción Constitucional desbordada, y aparentemente fragmentada y veleidosa, pero igualmente responsable de la salvaguarda de los derechos contemplados en la Ley Fundamental, se le atribuye el enjuiciamiento e interpretación de la indefinición de una garantía institucional de la autonomía local difusa, relativa y ampliamente condicionada por la “conciencia social del momento”. Pues bien, permítanme que les confirme que lo único que se ha mantenido en estos últimos veinticuatro años de LO 7/1999 y consiguiente accesibilidad al cauce procesal habilitado para la defensa de la autonomía local ha sido la desestimación e inadmisión de los procesos traídos al intérprete supremo de la Constitución

Analizados los puntos de choque, los obstáculos formales y la línea jurisprudencial constitucional, cabe reconocer que el legislador ha de plantearse una modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de manera que las cifras de legitimación, la definición de “notoriedad infundada” y la aclaración de “extinción de proceso por pérdida sobrevenida de objeto”, en el caso concreto, encuentren una salida a la quimera que actualmente supone el esfuerzo local por ver garantizada su autonomía local. Se identifica un problema subyacente, como bien es el desconocimiento del tipo de conflicto que ha de producirse para que, verdaderamente, el TC reconozca que existe un conflicto en defensa de la autonomía local, ajeno a la tramitación del segundo procedimiento de autocuestión de inconstitucionalidad en pos de la declaración de inconstitucionalidad de la Ley controvertida. No obstante, se recuerda al lector la presencia intachable y recurso a la jurisdicción ordinaria. Sin duda alguna, emerge como la vía más accesible para los entes locales, empero, menos accesible para la defensa de su verdadera autonomía local.

Se remite a las palabras de Aragón Reyes y humildemente se añade que el Derecho se venga con la imposibilidad de acceso por los Entes locales a este cauce procesal, aun cuando esto dañe a los propiamente vulnerados (2021:47).

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **a. Legislación**

Carta Europea de Autonomía Local.

Constitución Española de 1978.

Dictamen del Consejo de Estado 2484/1998, de 18 de junio.

Ley de 27 de diciembre de 1956 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprueban determinadas medidas sobre el régimen jurídico de las Corporaciones Locales.

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

Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero, por el que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las corporaciones locales.

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

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

### **b. Jurisprudencia**

Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero

Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio

Sentencia del Tribunal Constitucional 109/1998, de 21 de mayo

Sentencia del Tribunal Constitucional 159/ 2001, de 5 de julio

Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2004, de 25 de marzo

Sentencia del Tribunal Constitucional 40/2006, de 20 de julio de 2006

Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio

Auto del Tribunal Constitucional 418/2003 de 16 diciembre. RTC 2003\418 AUTO

Auto del Tribunal Constitucional 46/2004 de 10 febrero. RTC 2004\46 AUTO

Auto del Tribunal Constitucional 359/2004 de 21 septiembre. RTC 2004\359 AUTO

Auto del Tribunal Constitucional 240/2006 de 20 julio. RTC 2006\240

Auto del Tribunal Constitucional 326/2007 de 12 julio. JUR 2007\314747

Auto del Tribunal Constitucional 108/2010 de 28 septiembre. RTC 2010\108

Auto del Tribunal Constitucional 11/2011 de 14 febrero. JUR 2011\75927

Auto del Tribunal Constitucional 93/2011 de 21 junio. RTC 2011\93 AUTO

Auto del Tribunal Constitucional 142/2013 de 11 julio. RTC 2013\142

Auto del Tribunal Constitucional 178/2013 de 10 septiembre. JUR 2013\338102

Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2014 de 11 marzo. RTC 2014\37

Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Segunda) 132/2014 de 21 julio. RTC 2014\132

Auto del Tribunal Constitucional 236/2014 de 7 octubre. RTC 2014\236 AUTO

Auto del Tribunal Constitucional 277/2014 de 6 noviembre. RTC 2014\277 AUTO

Auto del Tribunal Constitucional 70/2014 de 14 abril. RTC 2015\70 AUTO

Auto del Tribunal Constitucional 149/2015 de 10 septiembre. RTC 2015\149 AUTO

Sentencia del Tribunal Constitucional 27/2016 de 18 febrero. RTC 2016\27

Sentencia del Tribunal Constitucional 152/2016 de 22 septiembre. RTC 2016\152

Auto del Tribunal Constitucional 206/2016 de 13 diciembre. RTC 2016\206 AUTO

Sentencia del Tribunal Constitucional 65/2017 de 25 mayo. RTC 2017\65

Sentencia del Tribunal Constitucional 107/2017 de 21 septiembre. RTC 2017\107

Auto del Tribunal Constitucional 70/2015, 14 de Abril de 2015. Recurso 432-2015

### c. Obras doctrinales

Aragón Reyes, M. (2021). Cuarenta años de Tribunal Constitucional. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, 25, 35-55.

Belda, E. (2018). Consejo de Estado y órganos consultivos de las Comunidades Autónomas. En Álvarez Vélez, M. I. y Vidal Prado, C. *La Constitución Española: 1978-2018* (pp. 245-267). Madrid: Francis Lefebvre.

Caamaño, F. (2004). Autonomía local, subsidiariedad y Constitución. *Autonomía local y principio de subsidiariedad*, 1-31. Disponible en: <http://old.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/francisco-caama%C3%B1o.pdf>

Calvo López, P. (2016). Treinta años de literatura científica sobre autonomía municipal en España. *Dereito*, 25, 287-298.

Díaz Revorio, F.J. (2011). 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*, 43, 53-86.

Escribano Collado, P. (1985). La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En M. Aragón Reyes (Ed.), *Homenaje a Carlos Ruiz del Castillo* (pp. 113-126). Instituto de Estudios de Administración Local.

Fernández Montalvo, R (2018). Artículo 153. En Rodríguez-Piñero, M. y Casas, M. E., *Comentarios a la Constitución Española* (pp. 1601-1625). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.

- Font i Llovet, T. (1998). La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución. Perspectivas de cambio. *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 7, 25-72.
- García Couso, S. (2020). Artículo 75 bis. En González Rivas, J.J., (director), *Comentarios a la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional* (pp. 789-799). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.
- García Couso, S. (2020). Artículo 75 quáter. En González Rivas, J.J., (director), *Comentarios a la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional* (pp. 810-812). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.
- García Morago, H. (2003). La STC 109/1998, de 21 de mayo, y el ámbito competencial de las diputaciones catalanas. En Caamaño Domínguez, F. M. (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera* (pp. 259-265). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- García Morillo, J. y Pérez Tremps, P. (1998). *Constitución y Financiación Autonómica*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Roca, J. (2007). La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida. *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 13, 14-23.
- García Roca, J. y García Vitoria, I (2018). La división territorial del poder del Estado y la garantía constitucional de la autonomía local. En Rodríguez-Piñero, M. y Casas, M. E., *Comentarios a la Constitución Española* (pp. 977- 996). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.
- González Rivas, J. J. (2007). Consideraciones sobre la STC 240/2006, de 20 de julio, referida al primer conflicto en defensa de la autonomía local. *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 13, 7-19.
- Ibañez Buil, P. (2020). Artículo 59. En González Rivas, J.J., (director), *Comentarios a la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional* (pp. 789-799). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.

Ibáñez Macías, A. (2000). Sobre el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local. *Revista española de Derecho Constitucional*, 59, 179-218.

Tribunal Constitucional de España (2016). *El recurso de inconstitucionalidad*. Disponible en: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion-Organizacion/competencias/Paginas/01-Recurso-de-inconstitucionalidad.aspx>

Parejo Alfonso, L. (2006). La evolución del Estado Constitucional y la construcción en España del Estado de las Autonomías. *Organización territorial de los estados europeos*, 1, 5-97. Disponible en: <https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/IV%20Monografico%20Vol.%20I.%20Luciano%20Parejo%20Alfonso.pdf/edd920fa-6097-2b8f-0cd8-45a63d6033b8>

Pomed Sánchez, L. A. (2008). Compás de espera en la jurisprudencia constitucional sobre autonomía local. *Anuario del Gobierno Local*, 1, 183-214.

Pomed Sánchez, L. A. (2017). El conflicto en defensa de la autonomía local: mayoría de edad en soledad. Balance escéptico de dieciocho años de existencia del conflicto en defensa de la autonomía local. *Anuario del Gobierno Local*, 1, 291-318.

Porras Ramírez, J.M. (2000). El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional. *Revista española de Derecho Administrativo*, 107, 383-387.

Rebollo Puig, M. (2018). Artículo 141. En Rodríguez-Piñero, M. y Casas, M. E., *Comentarios a la Constitución Española* (pp. 1052-1071). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.

Reverter Valls, J. L. (2016). Tesis: Los conflictos en defensa de la autonomía local. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.

Velasco Caballero, F. (2018). En Rodríguez-Piñero, M. y Casas, M. E., *Comentarios a la Constitución Española* (pp. 1018-1034). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.

#### **d. Recursos de internet.**

Consejo de Estado, (2023). El Consejo. Portal de Transparencia. Disponible en: <https://www.consejo-estado.es/consejo-de>

