



José Luis REVERTER VALLS, *Los conflictos en defensa de la autonomía local*. Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2018. 309 págs.

José Luis REVERTER VALLS, *Los conflictos en defensa de la autonomía local*. Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2018. 309 pp.

Darío Badules Iglesias
Universidad de Zaragoza (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4907-5911>
dbadules@unizar.es

NOTA BIOGRÁFICA

Graduado en Derecho y en Ciencias Políticas por la Universidad Carlos III de Madrid. Máster Universitario en Abogacía por la de Zaragoza. Es Personal Investigador en Formación del programa nacional de Formación del Profesorado Universitario (FPU) del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, con destino en el Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza.

RESUMEN

Reseña del libro de José Luis REVERTER VALLS, *Los conflictos en defensa de la autonomía local*, obra que realiza un repaso por la institución creada por la Ley Orgánica 7/1999, de la que se cumplen ahora 30 años. Se realiza un estudio de los caracteres de esta institución, sus orígenes y algunos puntos de mejora, además de por su desigual uso en estas tres décadas.

PALABRAS CLAVE

Conflictos en defensa de la autonomía local; Tribunal Constitucional; autonomía local.

ABSTRACT

Review of the book from José Luis REVERTER VALLS, *Los conflictos en defensa de la autonomía local*, which makes a critical appraisal to this institution, created by the Organic Law 7/1999, thirty years ago. It makes an analysis of the features of this institution, its origins, some areas of improvement and the uneven use of it in these three decades.

KEYWORDS

Conflict over the defence of local autonomy, Constitutional Court, local autonomy.

El libro aquí reseñado y que ha visto la luz a finales de 2018 tiene su origen en la tesis doctoral que Reverter Valls –funcionario habilitado estatal de la subescala de Secretaría-Intervención– leyó en 2016 en la Universidad de Zaragoza, bajo la dirección del profesor Embid Irujo, quien también prologa esta edición. Se trata de una versión «pulida» y, en parte, reducida respecto de la original (disponible, por cierto, en línea en el repositorio institucional de tal Universidad). Consta de tres capítulos; si bien, el tercero –el más amplio, de unas doscientas páginas– podría constituir más una segunda parte que un único capítulo.

Este año 2019 se cumple el XX aniversario de la aprobación de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT), y que materializó la institución estudiada en esta obra: los conflictos (ante el TC) en defensa de la (garantía institucional) de la autonomía local. A ello se dedica este volumen: al análisis del contexto normativo de la reforma, de la «reivindicación» del acceso al TC, y, en fin, al estudio de detalle de cada una de las aristas de esta institución, teniendo bien presente la (escasa) doctrina constitucional derivada del uso de la misma por parte de los entes locales.

El primer capítulo hace un repaso del principio de autonomía local consagrado en la Constitución española (CE) de 1978. De interés para cualquiera que quiera situar en orden sus ideas sobre tal principio, recuerda algunas posturas con más o menos éxito doctrinal: el principio de maximización de la autonomía local, el bloque de la constitucionalidad local, la no-autonomía de los entes locales, la posterior supresión de los controles de oportunidad sobre la actuación de dichos entes... hasta llegar a la vigente doctrina de la garantía institucional, con mención a su construcción en los primeros años de la democracia.

Recuerda brevemente, en fin, las posibilidades de defensa con que contaban estos entes locales con carácter previo a la aprobación de la meritada reforma de 1999: las escasas posibilidades de las vías ordinarias ante el TC (recurso, cuestión y conflicto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas) y las (todavía más insatisfactorias) previsiones de recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Este capítulo, en todo caso, goza de interés como recordatorio del largo camino que abrió la CE de 1978 en defensa de la autonomía de los entes locales y que, de alguna manera, aun no se ha cerrado. No en vano, se dice que, junto con la autonomía política de las Comunidades Autónomas, la de los entes locales (de naturaleza distinta, como bien recuerda el TC desde su STC 32/1981) supuso uno de los cambios más radicales propuestos por la CE en relación con los precedentes españoles de la organización territorial del Estado.

El capítulo segundo, como he adelantado, desarrolla en profundidad la génesis de la reforma operada por la ley del año 1999. Como el mismo autor señala, puede decirse que tal modificación supuso, de alguna manera, superar la «minoría de edad» de los entes locales, dotándoles de herramientas para la defensa *autónoma* de su *autonomía* (valga la pretendida redundancia) ante los eventuales abusos operados por normas con rango de Ley procedentes del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Esta sección del libro ofrece un gran interés por cuanto retoma las distintas posturas y discusiones doctrinales previas a la elaboración de la reforma. Da cuenta, así, del gran genio jurídico de los mejores administrativistas del país, que discutieron y debatieron, en sede académica, acerca de las posibilidades, incongruencias y virtudes de cada una de las variantes propuestas. En particular, destacaron las elaboradas por Parejo Alfonso, Jiménez Campo, Font i Llovet o García Roca. No es este lugar para analizar todas y cada una de ellas, pero sí merece recordar una cuestión que estas alternativas se plantearon y que dio sus coletazos hasta tiempo después de aprobada la reforma. Me refiero al hecho de si es posible diferenciar este conflicto en defensa de la autonomía local propuesto (y después aprobado) del recurso de inconstitucionalidad y, por lo tanto, si es o no constitucional en su redacción.

Se rescatan también aquí las dos opciones planteadas inicialmente por el Gobierno en sendos anteproyectos de Ley: el segundo, la propuesta que después prosperó y que, por cierto, venía a colmar una exigencia de la Carta Europea de la Autonomía Local suscrita por España (en el seno del Consejo de Europa) que prevé un recurso para los Entes Locales en este sentido. Por otro lado, el primero, un recurso contencioso-administrativo preferente y sumario pero contra actos y disposiciones sin fuerza de Ley, que fue convenientemente rechazada dadas las insuficiencias que dicho modelo presentaba con respecto a los objetivos propuestos. Termina el capítulo con un breve estudio de la tramitación parlamentaria de la propuesta que finalmente prosperó y enlaza, así, con el capítulo principal de este libro.

El capítulo tres –que, como ya comenté, representa el grueso de esta obra– incluye un detallado estudio de los contornos jurídicos actuales del conflicto en defensa de la autonomía local, de gran interés para aquellas personas –especialmente, los servicios jurídicos de los entes locales– que eventualmente deban hacer uso del mismo. Constituye, además, una novedad en el panorama editorial español, por lo holístico del análisis y la actualidad de la inclusión de la práctica totalidad de la doctrina constitucional existente hasta la fecha.

Al adentrarse en toda la vertiente procesal del conflicto, analiza el autor con detalle todos los parámetros habituales de la regulación adjetiva de las instituciones. Empieza, así, estudiando con profundidad el objeto del proceso, repasando cada uno de los tipos de normas jurídicas con rango de Ley existentes en nuestro ordenamiento y que, por lo tanto, son susceptibles de tal recurso, según «la materia regulada en cada ley [que] será la que determine su susceptibilidad de ser objeto de dicho proceso» (pág. 127). Resulta de interés

también el recordatorio que hace, según el cual, los entes locales entrarían dentro de la categoría constitucional de «instituciones básicas del Estado», a los efectos del art. 86 CE; o la (discutida) posibilidad de que las «omisiones legislativas» sean también susceptibles de recurso.

Prosigue abordando la problemática acerca de los sujetos legitimados y la ya conocida dificultad que se deriva de la configuración actual de este conflicto, por la redacción de la LOTC dada por la ley de 1999. Como es conocido, una de las peculiaridades más llamativas de este conflicto reside en la particular (por única en nuestro ordenamiento) legitimación activa que se establece en el art. 75 *ter* LOTC. En resumen, podrán plantearlo: el municipio o provincia destinatario único de la norma; al menos la séptima parte de los municipios que abarque, a su vez, la sexta parte de la población afectada; o bien la mitad de las provincias que cuente, también, con la mitad de población del ámbito territorial correspondiente de aplicación de la norma. Califica este autor, con acierto, de verdadera «barrera de acceso» esta configuración. Barrera premeditadamente impuesta en la configuración del conflicto, como recuerda habitualmente la doctrina, para no saturar al TC (por todos, Carballeira). Reviste también cierto interés el análisis detallado de situaciones particulares que se realiza en esta obra, como, por ejemplo, las de Ceuta y Melillas, las diputaciones forales vascas, o las entidades locales supramunicipales distintas a la provincia; pues lo hace con un especial llamamiento a determinadas incongruencias del sistema que el autor plantea con acierto.

Sigue el estudio con una cuestión capital: el dictamen del órgano consultivo correspondiente, previo al planteamiento del conflicto. En este sentido, se plantea (aunque se desarrolla más adelante) un asunto de cierta controversia: según la doctrina del TC, solo es necesario un acuerdo de iniciación del conflicto, que implicará la solicitud del dictamen. Pero, la pregunta es qué sucedería si el ente local, conocido el dictamen, decidiese cambiar de parecer. El dictamen de dicho órgano debería, a mi juicio, tener alguna trascendencia antes de la llegada del conflicto al TC. También existen problemas en la configuración de este dictamen cuando han de solicitarlo distintos entes locales, de los que da buena cuenta el autor en este libro.

El siguiente apartado se refiere al parámetro de enjuiciamiento para los conflictos en defensa de la autonomía local; en concreto, a la conocida discusión doctrinal en torno a si debe entenderse que existe –aunque el TC lo haya ya negado– un denominado «bloque de la constitucionalidad local». El canon, pues, será fundamentalmente la CE y, subsidiariamente, los elementos *básicos* de la legislación de régimen local, con especial referencia a los principios de subsidiariedad, diferenciación, proporcionalidad y ponderación.

Le siguen unos apartados que, como señalé, serán especialmente útiles para aquellos que deban hacer uso de este proceso (letrados de entes locales), pues trata cuestiones de competencia, forma, tramitación, la sentencia y otras formas de terminación, etc.

Doctrinalmente, las dos últimas secciones (sobre el segundo proceso de autocuestión y la naturaleza del conflicto) tienen mayor interés. Es precisamente la autocuestión en sede del TC obligatoria la que salva la posible inconstitucionalidad de la regulación al distinguir el conflicto del recurso de inconstitucionalidad. Llama la atención sobre el hecho de que, en realidad, dicha segunda sentencia solo puede ser estimatoria pues, en caso contrario, iría contra la primera sentencia del propio Tribunal. Así, como la doctrina señaló, puede entenderse que este segundo proceso no sea más que un subterfugio para evitar tal declaración de inconstitucionalidad. En todo caso, proceso avalado por el propio intérprete máximo de la CE.

Concluye, en fin, con la mención a la doble naturaleza de este conflicto en defensa de la autonomía local, lo que otros autores han descrito como «cuerpo de conflicto y espíritu de recurso» (Meilán) y con algunas breves reflexiones acerca de los puntos de mejora de esta regulación, así como la agrídulce sensación de que, en este vigésimo aniversario de su puesta en marcha, este conflicto se ha reconocido como poco efectivo. Como corolario, habría sido interesante contar con una tabla a modo de anexo con todas las Sentencias y Autos derivados de la aplicación de este conflicto, de gran interés para el lector y que podrá añadir en futuras ediciones. En todo caso, una obra necesaria para el adecuado conocimiento de esta institución y de utilidad para los operadores jurídicos del ámbito local.