

# **La garantía constitucional contra las leyes que vulneran la autonomía local**

**Manuel Clavero Arévalo**  
Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. ALGUNAS IDEAS PREVIAS SOBRE LA AUTONOMÍA DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES. II. LA AUSENCIA DE DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LOCALES EN LA CONSTITUCIÓN. III. LA DOBLE PROCEDENCIA DE LAS LEYES QUE PUEDEN VULNERAR LA AUTONOMÍA LOCAL. IV. LA REGULACIÓN DE LA GARANTÍA FRENTE A LAS LEYES QUE VULNERAN LA AUTONOMÍA LOCAL. V. LA NATURALEZA DE LA GARANTÍA. VI. EL OBJETO DEL CONFLICTO. VII. LEGITIMACIÓN. VIII. DILIGENCIAS PREVIAS AL PLANTEAMIENTO DEL CONFLICTO. IX. EL PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACIÓN DEL CONFLICTO. X. LA SENTENCIA. XI. CONCLUSIÓN.

## **I. ALGUNAS IDEAS PREVIAS SOBRE LA AUTONOMÍA DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES**

Como es sabido, la Constitución española consagra y proclama cuatro autonomías: la de las Comunidades Autónomas, en el artículo 2.º y en el capítulo tercero del título octavo, la de las Universidades en el artículo 27.10, la de los Municipios en los artículos 137 y 140 de los capítulos primero y segundo del título octavo y la de las Provincias en iguales capítulos y en el 141 del citado título.

Sin embargo, no todas estas autonomías reciben la misma terminología en la Constitución, la de las Comunidades Autónomas no sólo aparece reconocida sino también garantizada en el artículo 2.º, la de las Universidades solo reconocida en los términos que la ley establezca, en el artículo 27.10, la de los Municipios reconocida en el artículo 137 y garantizada en el 140 y la de las Provincias sólo reconocida en los artículos 137 y 141. El constituyente ha matizado al respecto y aun cuando reconoce cuatro clases de autonomía, el término garantizar sólo se emplea para la de las Comunidades Autónomas y para la de los Municipios.

El presente trabajo no trata de la autonomía local sino de las garantías constitucionales de la misma, frente a las leyes que la vulneran, sin embargo, la autonomía local es un presupuesto y por ello le dedico sólo unas ideas previas, remitiéndome en lo demás a los excelentes trabajos sobre la misma, desde los clásicos de GARCÍA DE ENTERRÍA hasta los recientes de Luciano PAREJO.

La autonomía supone para GIANNINI una libertad para la gestión de los intereses municipales, la posibilidad de dictar un ordenamiento singular y, subordinado a otros más generales, la posibilidad de elección entre alternativas de tales intereses y la autogestión de los mismos no sometida a instancias territoriales de mayor ámbito.

En la doctrina española se requería para la existencia de la autonomía local el reconocimiento de personalidad jurídica plena a las entidades locales, la elección al menos de los Concejales por los vecinos mediante sufragio universal, libre, directo y secreto, y la de los Alcaldes bien por los Concejales o por los vecinos. Requiere también que los controles por instancias superiores sean de legalidad y no de oportunidad, que los acuerdos de sus órganos sean recurribles directamente ante los órganos judiciales sin previos recursos administrativos ante instancias gubernativas o administrativas superiores, un núcleo importante de competencias que representen esos intereses municipales que el Municipio debe gestionar y una Hacienda suficiente para el logro adecuado de las mismas. También deben ser consultadas en los asuntos que afecten a los Municipios y que éstos dispongan de un recurso jurisdiccional para la defensa de su autonomía reconocida en la Constitución.

España ratificó la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, según el texto publicado en el *BOE* del 24 de febrero de 1989, una vez autorizado el Gobierno por las Cortes Generales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 94.1 letra a de la Constitución. Con ello y según lo establecido en su artículo 86.1, la referida Carta es ordenamiento español con fuerza de ley y, como en dicho precepto se ordena, sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.

Según el artículo 2.º de la Carta, el principio de autonomía debe estar recogido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución. El artículo 3.º nos ofrece un concepto de autonomía local 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. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio universal que puedan disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Ello no afecta a las asambleas de vecinos, al referéndum ni a cualquier forma de participación directa, allí donde esté permitido por la ley.

El alcance de la autonomía local viene regulado en el artículo 4.º (competencias básicas asignadas por la Constitución o la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia no excluida de su competencia, el ejercicio de competencias públicas debe realizarse por las autoridades más cercanas a los ciudadanos, las competencias locales deben ser plenas y completas y no pueden ser puestas en tela de juicio más que dentro de la ley, en caso de delegación de poderes por otras autoridades, las Entidades locales deben tener en lo posible capacidad de adaptación a las circunstancias locales en las competencias delegadas, dichas Entidades deben ser consultadas en los procesos de decisión para todas las cuestiones que les afecten directamente).

En los artículos 5, 6 y 7 se regula la autonomía local en caso de alteración de términos territoriales, el 6.º consagra poderes de autoorganización y de autonomía en la selección de calidad del personal con arreglo al mérito y capacidad con condiciones de formación, reenumeración y perspectivas y el 7.º las condiciones del ejercicio de las responsabilidades a nivel local.

El control administrativo sobre las Entidades locales debe asegurar el respeto a la legalidad y a los principios constitucionales y el control de oportunidad sólo en casos de competencias delegadas. El control administrativo debe ser proporcional entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar. Así lo dispone el artículo 6 de la Carta.

El artículo 9 de ésta regula la autonomía local en materia de recursos financieros propios que deben ser suficientes y proporcionales a sus competencias, debiendo proceder, al menos en parte, de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan potestad de fijar la cuota o el tipo, dentro de la ley. En este artículo se detallan aspectos concretos del sistema financiero de las Entidades locales exigidos por la autonomía, relativos a la diversidad de recursos y a su carácter evolutivo en relación con los costes del ejercicio de las competencias. También se contienen en dicho artículo exigencias de la autonomía local de protección de las Entidades locales financieramente más débiles.

El artículo 10 consagra el derecho de asociación y cooperación de las Entidades locales entre sí en el orden nacional e internacional.

Por último, el artículo 11 establece que las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de la autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna.

El estudio de los requisitos que para la existencia de la autonomía local establece minuciosamente la Carta Europea de Autonomía Local nos debe llevar a la reflexión de hasta qué extremo los ordenamientos nacionales los cumplen desde un punto de vista formal o material. El futuro de los pueblos y ciudades debe depender fundamentalmente de la voluntad de sus ciudadanos y no de órganos externos a las Entidades locales. Las relaciones de colaboración y cooperación son importantes porque no hay que olvidar que las soluciones de los problemas de una Entidad local pueden afectar a otras y también a diversas Administraciones Públicas que, a su vez, pueden colaborar a resolver problemas de dichas Entidades.

En el ordenamiento español se echaba de menos la existencia de un procedimiento en defensa de la autonomía local frente a las normas con rango de ley de acuerdo con lo exigido por la Carta Europea de la Autonomía Local. Contra los ataques a dicha autonomía producidos por disposiciones y actos administrativos, las Corporaciones Locales pueden interponer el recurso contencioso-administrativo ante los órganos judiciales competentes, sin embargo, no existía un procedimiento por el cual dichas Corporaciones pudieran interponer recurso frente a las normas con rango de ley, que vulnerasen la autonomía local. No puede calificarse como tal el establecido en el artículo 119 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 7 de abril de 1985 y por ello ha sido necesario promulgar la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre, que ha añadido el capítulo IV al título IV de la misma, bajo la rúbrica de los conflictos en defensa de la autonomía local. A esta garantía contenida en cinco nuevos artículos, está dedicado el presente trabajo.

Con la introducción de esta garantía en defensa de la autonomía local considera Luciano PAREJO que el ordenamiento español (con la salvedad, en lo atinente a las elecciones de las Diputaciones Provinciales y a las Islas, que tienen, en general, una representatividad de segundo grado), responde plenamente a las exigencias contenidas en la Carta Europea de la Autonomía Local. Recuerdo que en los tiempos en que fui diputado en el Congreso, se presentó una iniciativa parlamentaria de elección directa por sufragio universal directo, igual y secreto de los miembros de las Diputaciones Provinciales y creo que también de los Cabildos Insulares. Con la disolución de las Cortes no se debatió el proyecto que no volvió a ser presentado. Sin embargo, conviene matizar sobre dicho cumplimiento de la Carta Europea de la Autonomía Local que en algunos aspectos es más formal que material.

## II. LA AUSENCIA DE DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LOCALES EN LA CONSTITUCIÓN

Todavía antes de entrar a analizar la modificación introducida en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, debo resaltar dos aspectos de la Constitución que le afectan, uno, la no enumeración de las competencias de las Administraciones Locales en la Constitución y, otro, el carácter dual por el que pueden venir los ataques a la autonomía local y que ya no son sólo las leyes del Estado sino también las de las Comunidades Autónomas.

A diferencia de las competencias del Estado enumeradas en el artículo 149 de la Constitución y en otros artículos de la misma y la de las Comunidades Autónomas, enumeradas también en el artículo 148 y en el 149 de aquella, las competencias de las Administraciones Locales carecen de rango constitucional ya que la Constitución, muy parca en general en la regulación de las Administraciones Locales, se limita a proclamar en el artículo 137 que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, fórmula genérica que evidentemente no contiene una enumeración de en qué competencias se concretan esos intereses generales. Esta carencia constitucional coloca a las Administraciones Locales en situación de inferioridad respecto al Estado y a las Comunidades Autónomas, no sólo en la carencia del rango constitucional de sus competencias, sino incluso en la limitación que, en una descentralización a favor de las Administraciones Locales, puede suponer para el legislador ordinario el atribuirles competencias que la Constitución reserva al Estado y a las Comunidades Autónomas.

En este orden de cosas conviene distinguir entre las competencias del Estado, enumeradas y atribuidas por la Constitución, las de las Comunidades Autónomas cuya atribución se habilita por la Constitución pero que su asunción directa la producen los Estatutos de Autonomía, cuya ejecución se materializa en los Reales Decretos de Transferencias (competencias, patrimonio, personal, créditos y documentación), y las Administraciones Locales que son enumeradas por el legislador ordinario.

En este aspecto la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, 7/1985, ordena en su artículo 2.1 que para la efectividad de la autonomía local garantizada constitucionalmente, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas cada una en la competencia legislativa que titulan, deben asegurar a las Administraciones Locales su derecho a intervenir en los asuntos que afecten a sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan 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 a la gestión administrativa a los ciudadanos.

Partiendo de esta norma básica, Luciano PAREJO nos traza el siguiente esquema de las competencias de las Administraciones Locales. En función del título que asigna las competencias se distinguen entre propias y atribuidas por delegación, las primeras sólo pueden determinarse por ley formal y se ejercen en régimen de completa autonomía, es decir, bajo su propia responsabilidad, excluyendo cualquier técnica de control administrativo (artículo 7.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local) y las segundas pueden asignarse por ley, en cuyo caso son obligatorias (con inclusión de dotación y medios económicos) o por delegación de la Administración titular de la competencia delegada, aceptada por la Administración Local sobre cuya actuación cabe la dirección y control de la Administración delegante.

Junto a ello los artículos 25.2 y 36.1 de la citada Ley contienen una enumeración de materias de la competencia de los Municipios y Provincias, en las que las leyes sectoriales del Estado o de las Comunidades Autónomas, deben atribuirles competencias que, para Luciano PAREJO, se entiende que son propias y que pueden ser tanto exclusivas o plenas o concurrentes o compartidas. Según ello, los artículos 25 y 36, más que atribuir competencias propias a las Administraciones Locales, suponen un requerimiento al legislador que debe atribuirle competencias propias en las materias que figuran en los citados artículos, aun cuando el apartado 1 de ambos preceptos contiene sendas cláusulas generales de competencia para Municipios, Provincias e Islas. El artículo 26 de la Ley 7/1985 enumera una serie de servicios públicos mínimos obligatorios que es insuficiente a juicio de quien suscribe para parte de los Municipios españoles. Al tema había dedicado atención D. Cirilo MARTÍN-RETORTILLO. Luciano PAREJO ha hablado de la calidad de las competencias locales, en cuanto no deben ser fragmentadas, ni inconsistentes, sino por el contrario auténticos bloques de materias que implican una entrega de la competencia descentralizada. Así lo proclama también el artículo 4.4.º de la Carta Europea de la Autonomía Local.

Se desprende de todo ello que la competencia de las Administraciones Locales se atribuye por el legislador y que además la regulación de la actividad de dichas Administraciones en el ejercicio de dichas competencias se regula asimismo en las leyes y reglamentos del Estado o de las Comunidades Autónomas.

### III. LA DOBLE PROCEDENCIA DE LAS LEYES QUE PUEDEN VULNERAR LA AUTONOMÍA LOCAL

En regímenes políticos y administrativos centralizados como los que ha tenido España desde la Constitución de 1812, salvo los intentos descentralizados de las dos Repúblicas, la agresión por leyes a la autonomía de las Administraciones Locales, sólo era posible a través de leyes del Estado ya que éste tenía el monopolio de la ley, pero entonces tampoco existió un procedimiento constitucional de defensa de la autonomía local ante tales leyes ya que no existía ni tal procedimiento, ni un Tribunal Constitucional que pudiera solucionar tales conflictos.

La Constitución de 1978 ha roto el monopolio estatal de la ley y ha hecho posible que las Comunidades Autónomas promulgasen leyes en materias de su competencia. Sin embargo, la Constitución no otorgaba a todas las Comunidades Autónomas el poder de promulgar leyes sino sólo, según su disposición adicional segunda, a las que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente Estatuto de Autonomía y cuenten con regímenes provisionales de autonomía y así lo acordasen, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores. También tendrían dicho poder las Comunidades Autónomas que accedieran a la autonomía por el difícil procedimiento del artículo 151 de la Constitución. Unas y otras basarían su organización institucional autonómica en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente elegido por la Asamblea, de entre sus miembros. Con independencia de ello un Tribunal de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito de cada Comunidad. Cataluña, el País Vasco y Galicia accedieron a la autonomía por el procedimiento de la disposición adicional segunda y Andalucía por el del artículo 151.1 de la Constitución.

Las demás Comunidades Autónomas no tenían garantizada en la Constitución el poder de dictar leyes, ni tampoco una organización institucional como la definida en el artículo 152. La Constitución tampoco prohibía que tuvieran dicho poder, ni la indicada organización institucional autonómica, y dejó tan importante cuestión a la dinámica política.

Ésta se produjo con motivo del acceso a la autonomía de Andalucía por el procedimiento del artículo 151, cuando quedó bloqueado el proceso al no alcanzarse en Almería el voto afirmativo del cincuenta por cien del censo, aun cuando el número de votos afirmativos superó con mucho al voto negativo. Ante esta situación de bloqueo, en la moción de censura contra el Gobierno, debatida en el mes de mayo de 1980, éste ofreció que si Andalu-

cía renunciaba a acceder a la autonomía por el artículo 151 y lo hacía por el 143 tendría también Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia. En septiembre de aquel año el Gobierno presentó una moción de confianza en la que se reconocía a Andalucía la indicada organización institucional de la autonomía y aunque el Gobierno ganó la cuestión de confianza, la Asamblea de parlamentarios de Andalucía se negó a presentar un texto de Estatuto. Por fin, en diciembre de aquel año, quedó desbloqueado el acceso de Andalucía a la autonomía por el artículo 151 de la Constitución y se alcanzó un acuerdo político entre los partidos mayoritarios por el cual todas las Comunidades Autónomas tendrían poder legislativo y las instituciones autonómicas del artículo 152, pero ninguna otra accedería a la autonomía, por la vía del artículo 151 sino por la del artículo 143. Esta es la historia de la dinámica política que vino a aclarar el vacío normativo de la Constitución en un tema fundamental, alcanzando que todas las Comunidades Autónomas, en sus correspondientes Estatutos, consagrasen el poder legislativo en las materias de su competencia.

De acuerdo con lo expuesto, las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos consagraron la posibilidad de promulgar leyes y de esta manera la vulneración de la autonomía local puede producirse por leyes del Estado y por leyes de todas las Comunidades Autónomas.

#### **IV. LA REGULACIÓN DE LA GARANTÍA FRENTE A LAS LEYES QUE VULNERAN LA AUTONOMÍA LOCAL**

Como consecuencia de la ratificación por España, el 24 de febrero de 1989 se promulgó la Ley Orgánica 7/1999 que modificó la también Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979 introduciendo un nuevo conflicto en defensa de la autonomía local. Se modificaron los artículos 2.1 añadiendo a la competencia del Tribunal Constitucional los conflictos en defensa de la autonomía local. A su vez, el artículo 38.2 estableció que las sentencias desestimatorias dictadas en recursos de inconstitucionalidad y en conflictos de defensa de la autonomía local, impedirán cualquier planteamiento ulterior de la cuestión por cualquiera de las dos vías, fundado en la misma infracción de idéntico precepto constitucional. Por su parte, el artículo 59 añadió el apartado 2 que atribuye al entendimiento del Tribunal Constitucional los conflictos en defensa de la autonomía local que planteen los municipios y provincias frente al Estado o a una Comunidad Autónoma. La regulación fundamental se contiene en un nuevo capítulo, el IV, añadido al título IV, dedicado a los conflictos constitucionales, que incluye los nuevos artículos 75 bis, 75 ter, 75 quater y 75 quince, que

regulan respectivamente el objeto del conflicto, la legitimación para plantearlo, el procedimiento y la sentencia.

## V. LA NATURALEZA DE LA GARANTÍA

El artículo 11 de la Carta Europea de la Autonomía Local establece que las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna.

Como ya quedó dicho, los ataques a la autonomía local efectuados por reglamentos, actos administrativos, inactividades de la Administración o actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho, pueden ser impugnados por las Entidades locales ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pero tal posibilidad no se daba ante las leyes, cuya constitucionalidad sólo puede ser juzgada por el Tribunal Constitucional. Era pues necesario cubrir ese vacío facilitando a las Corporaciones locales una vía frente a las leyes y disposiciones con rango de ley vulneradoras de la autonomía local. No es necesario resaltar la importancia de la cuestión ya que son las leyes las que otorguen las competencias locales y las que regulan su ejercicio.

La garantía aparece configurada como un conflicto entre determinadas Corporaciones locales y el Estado y las Comunidades Autónomas, según de quien proceda la ley presuntamente vulneradora de la autonomía municipal. Si observamos los distintos conflictos constitucionales regulados en la Ley Orgánica del Alto Tribunal 2/1979, comprobamos que se trata de un conflicto en defensa de la autonomía local y así figura en el artículo 2 y en el 59 donde se lee que el Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias, dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongan al Estado con una o varias Comunidades Autónomas, a dos o más Comunidades Autónomas entre sí, al Gobierno con el Congreso, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí. En apartado diferente figuran los conflictos en defensa de la autonomía local que planteen los Municipios y Provincias frente al Estado o a una Comunidad Autónoma. No se dice que sean conflictos de competencia sino en defensa de la autonomía local. Tampoco aparecen como conflictos de competencia en el nuevo capítulo IV del título IV, cuyo título es de los conflictos en defensa de la autonomía local.

Que no es exclusivamente un conflicto de competencia lo pone de relieve el contenido de las sentencias de uno y otro tipo de conflictos. En los conflictos constitucionales de competencia, la sentencia determinará a qué órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y declarará nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos, según establece el artículo 75.2 de la Ley 2/1979. En los conflictos en defensa de la autonomía local, la sentencia, según el artículo 75 quince 5 de la citada ley, declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.

La autonomía local excede de un conflicto de competencia, ya que puede lesionarse aquella sin que se vulnere una competencia local. Hipotéticamente una ley puede suprimir un impuesto local sin establecer compensación alguna, debilitando una pieza fundamental de la autonomía como es la Hacienda; puede introducir controles de discrecionalidad y no de mera legalidad; puede vulnerar el sistema electoral de los Concejales y del Alcalde, previsto en el artículo 140 de la Constitución; puede suprimir las Diputaciones provinciales sin sustituirlas por otras Corporaciones representativas; puede exigir requisitos inviables para la creación de nuevos Municipios, puede regular abusivamente la disolución de las entidades locales, etc., etc. En tales casos la sentencia que resuelva el conflicto no determinará la titularidad de la competencia controvertida sino que declarará que se ha vulnerado la autonomía local.

Las Comunidades Autónomas frente al Estado o éste frente a aquella, pueden interponer recurso de inconstitucionalidad y plantear conflictos constitucionales de competencia y no son pocas las leyes que el Tribunal Constitucional ha declarado parcialmente nulas, por excederse de sus atribuciones e invadir competencias de las Comunidades Autónomas, en sentencias recaídas en recursos de inconstitucionalidad. Sirva de ejemplo la de 20 de marzo de 1997 en la que infinidad de artículos han sido declarados inconstitucionales y nulos por considerar que el Estado se ha excedido en la aplicación de los títulos normativos que tiene en materia de urbanismo.

Por el contrario, las Administraciones Locales, y ya veremos con cuantas limitaciones, sólo pueden acceder directamente al Tribunal Constitucional, frente a las leyes del Estado o de la Comunidades Autónomas, por la vía del nuevo conflicto en defensa de la autonomía local, pero no a través del recurso de inconstitucionalidad por carecer de legitimación para

ello y dicho conflicto en lo que exceda de la defensa de las competencias, tiene más naturaleza de recurso que de conflicto.

## **VI. EL OBJETO DEL CONFLICTO**

Según el artículo 75 bis de la Ley 2/1979, podrán dar lugar al planteamiento de 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.

Tanto las leyes orgánicas como las ordinarias, las leyes delegadas a que se refiere el artículo 82 de la Constitución, los decretos-legislativos, sin perjuicio de que puedan ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa si exceden los límites de la delegación y los decretos-leyes pueden ser objeto del conflicto. En cuanto a las Comunidades Autónomas, las leyes y las disposiciones con rango de ley que promulguen de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos también pueden ser objeto del conflicto que nos ocupa.

No pueden ser objeto del conflicto los reglamentos, directivas y resoluciones de la Unión Europea, los actos y disposiciones de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos que no tengan rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas, los actos administrativos, las inactividades de la Administración y las actuaciones materiales de las Administraciones Públicas, constitutivas de vías de hecho.

La razón de la exclusión no sólo radica en que no figuran en el objeto del conflicto, sino en que frente a ellas o bien las Corporaciones locales carecen de legitimación o bien porque frente a ellas existen otras vías de impugnación.

## **VII. LEGITIMACIÓN**

La regulación de este fundamental requisito resulta muy estricta y conviene distinguir entre la legitimación de los Municipios y la de las Provincias. Salvo casos excepcionales y muy raros, los Municipios y Provincias no tienen legitimación activa para plantear estos conflictos de manera individual. Ese supuesto es común para unos y otras y se da en cuanto sean destinatarios únicos de la ley, algo sumamente infrecuente en la práctica.

La regla general es la de la legitimación compartida y consiguientemente el planteamiento colectivo del conflicto.

En el caso de los Municipios el requisito es doble ya que sólo podrán plantearlo un número de ellos que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y además que representen como mínimo la mitad de la población oficial de este territorio. Puede ocurrir que un séptimo de los Municipios decidan recurrir pero que carezcan de legitimación por no alcanzar la mitad de la población del territorio y a la inversa que uno o varios Municipios que alcancen dicha población decidan recurrir y que carezcan de legitimación por no llegar al séptimo de los Municipios del territorio.

Junto a estos límites hay que añadir el requisito de que el acuerdo para plantear el conflicto ha de ser adoptado por el órgano plenario por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporaciones locales y no sólo de los asistentes. Si a estas limitaciones añadimos las políticas de que muchas de las Corporaciones pueden estar gobernadas por el mismo partido que rija el Gobierno del Estado o de la Comunidad Autónoma que presentaron el proyecto de ley, se llega a la conclusión de que no han de ser muchos los conflictos que se planteen.

Recientemente se ha dado el caso de la promulgación por las Comunidades Autónomas de leyes de ordenación urbana que tanto pueden afectar a la autonomía local y que en algunas de ellas no ha podido plantearse el conflicto por falta de legitimación de los Municipios.

Por lo que hace a las Provincias también se requiere una legitimación compartida y un planteamiento colectivo del conflicto, salvo en los raros supuestos que una sea destinataria única de la ley. Esta legitimación compartida requiere un número de Provincias que supongan la mitad de las existentes en el territorio y que además representen como mínimo la mitad de la población oficial. El acuerdo para plantear el conflicto requiere el mismo quórum que el exigido a los Municipios.

Se deduce de lo expuesto que la regulación de la legitimación compartida y del planteamiento colectivo del conflicto constituye un freno para la posibilidad de plantearlos.

La legitimación de las Islas en Baleares y Canarias aparece regulada en la nueva disposición adicional 2.<sup>a</sup> y los conflictos de competencia entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus Territorios Históricos en la adicional 4.<sup>a</sup>.

## VIII. DILIGENCIAS PREVIAS AL PLANTEAMIENTO DEL CONFLICTO

Después de adoptados los acuerdos de plantear el conflicto y antes de formularlo, las Corporaciones tendrán que solicitar dictamen con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado. La solicitud de los dictámenes deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al de la publicación de la ley que se entiende lesiona la autonomía local. Así lo disponen los artículos 75 bis 3 y 4 y 75 quater 1 de la Ley 2/1979.

El precepto plantea diversas cuestiones, una la de que el órgano que emita el dictamen no depende de que la ley cuestionada sea del Estado o de la Comunidad Autónoma, sino de que las Corporaciones locales que planteen el conflicto pertenezcan a una o varias Comunidades. En el primer caso el dictamen debe solicitarse del órgano consultivo de la Comunidad y en el segundo del Consejo de Estado. Tenemos la posibilidad de que un órgano autónomo dictamine sobre una ley del Estado y de que el Consejo de Estado, cuando no exista órgano consultivo en la Comunidad Autónoma, dictamine sobre una ley de ésta. También la de que el Consejo de Estado dictamine sobre una ley estatal y de que el órgano consultivo autonómico dictamine sobre una ley de la Comunidad Autónoma. En estos dos últimos supuestos se da la circunstancia de que el propio Consejo de Estado o el órgano consultivo autonómico, tengan que dictaminar una ley sobre la que han dictaminado anteriormente en la fase de elaboración, pudiendo ocurrir que la ley se aprobase sobre aspectos reparados en los dictámenes anteriores.

También se plantea la cuestión del contenido del dictamen sobre el que no se pronuncia la ley, puede versar sobre la legitimación y sobre la posible vulneración de la autonomía local, y nos inclinamos a que verse sobre los dos aspectos ya que para emitir el dictamen es necesario comprobar si la solicitud está en regla. La ley no fija plazo para emitir el dictamen.

Aunque éste sea preceptivo y no vinculante, no deja de ser otra limitación para plantear el conflicto, pudiendo darse el caso de que, ante un dictamen no favorable al planteamiento del conflicto, algunas Corporaciones desistan de plantearlo, perdiendo las demás la legitimación para hacerlo al disminuir los porcentajes o el número de la población exigidos.

## **IX. EL PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACIÓN DEL CONFLICTO**

La primera cuestión es la del planteamiento del conflicto que ha de formalizarse conjunta y colectivamente, pero no separadamente, ni individualmente. Ocurre algo distinto de lo que pasa con las Comunidades Autónomas al interponer recursos de inconstitucionalidad o plantear conflictos frente al Estado, que pueden hacerlo individualmente, aunque sean varias las que lo interpongan o planteen.

Este carácter colectivo en el planteamiento del conflicto se deduce tanto del cómputo de los porcentajes del número de Corporaciones legitimadas como del porcentaje de población. Podría admitirse el planteamiento individual del conflicto siempre que la suma de las Corporaciones locales que lo formalicen reúna los porcentajes exigidos, pero ello daría lugar a una acumulación ante el Tribunal Constitucional y a un gran número de trámites.

Otra posibilidad es que se planteen dos o más conflictos por grupos de Corporaciones que, cada uno, reúna los porcentajes exigidos. El artículo 75 quater, 2, referente al planteamiento del conflicto se refiere a los Municipios o Provincias legitimados y la legitimación la vincula el artículo 75 ter 1, b y c, a un número de Municipios y Provincias que cumplan los porcentajes que establecen y de ello parece deducirse que no caben planteamientos separados. Ello supone otra gran limitación ya que los puntos de vista de las Corporaciones legitimadas pueden no coincidir plenamente y el carácter colectivo del planteamiento exigirá una necesaria coordinación de las Corporaciones legitimadas para el planteamiento.

El plazo para el planteamiento del conflicto es el del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma. Parece deducirse de ello que la solicitud del dictamen ha debido realizarse conjuntamente ya que de lo contrario podría darse el caso de que se recibieran en fecha distinta los diversos dictámenes emitidos.

La formalización del conflicto se realizará por los Municipios, Provincias, Cabildos o Consejos Insulares legitimados y con el escrito deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos que serán los relativos a la legitimación y el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. El escrito no es sólo de anuncio o interposición sino que en él deben alegarse los fundamentos jurídicos en que se apoya, la lógica pretensión de que se declare la vulneración de la autonomía local y los demás pronunciamientos que deba contener la sen-

tencia en los términos del artículo 75 quince 5. En este sentido debe recordarse también lo establecido en el artículo 85 sobre la iniciación de todo proceso constitucional que debe hacerse por escrito fundado en el que se fijará con precisión y claridad lo que se pida.

La ley nada dice sobre la posible petición de medidas cautelares en relación a estos conflictos y la aplicación supletoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Enjuiciamiento Civil a que se refiere el artículo 80 no parece cubrir la aplicación supletoria de medidas cautelares. Tampoco se prevén medidas cautelares en las disposiciones generales de los conflictos constitucionales pero sí en los conflictos positivos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, disponiendo el artículo 64.2 que si el conflicto lo plantea el Gobierno, su formalización suspenderá inmediatamente la vigencia de la disposición, resolución o acto que hubieren dado origen al conflicto y en los cinco meses de planteado el conflicto el Tribunal mantendrá o levantará la suspensión. En los demás supuestos en que el conflicto lo plantean las Comunidades Autónomas, el órgano que lo plantea puede pedir la suspensión del objeto del conflicto y el Tribunal la acordará o denegará libremente.

Podría pensarse en una aplicación analógica de dichos preceptos a los conflictos en defensa de la autonomía local, al menos en lo relativo a la libre facultad del Tribunal para conceder o denegar la solicitud de suspensión de la parte de la ley a que se refiere el conflicto. Existen diferencias entre uno y otro caso, ya que en los conflictos en defensa de la autonomía local se trataría de la suspensión de leyes y en el recurso de inconstitucionalidad la suspensión cautelar se reserva al supuesto de que sea el Gobierno el recurrente y se ampare en el artículo 161.2 de la Constitución. Todo ello nos lleva a la conclusión de que no caben medidas cautelares de suspensión en los conflictos a favor de la autonomía cautelar.

La inadmisión del conflicto puede acordarla el Tribunal, mediante auto motivado, por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada. En este último supuesto estamos ante un concepto jurídico indeterminado «notoriamente» lo que crea inseguridad jurídica, máxime cuando no está prevista la audiencia de quienes plantearan el conflicto. El artículo 93.2 de la Ley 2/1979 establece la posibilidad de recurso de súplica en el plazo de tres días, contra los autos del Tribunal.

Una vez admitido el conflicto el procedimiento es breve ya que no existe fase de prueba ni de conclusiones. El Tribunal dará traslado del mismo a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma de quien

hubiese emanado la Ley y en todo caso a los órganos legislativos y ejecutivo del Estado, para que se personen y formulen alegaciones en el plazo de veinte días. Así pues, el Estado es siempre parte y las Comunidades Autónomas sólo en los conflictos planteados frente a las leyes por ellas promulgadas. El planteamiento del conflicto será notificado a los interesados y publicado en el Diario Oficial del Tribunal.

Aunque no hay fase de prueba, el Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión. Sin embargo, no dará trámite de audiencia a las partes sobre tales informaciones y dictará sentencia dentro de los quince días siguientes al trámite de alegaciones o del que fije para las citadas informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias.

En resumen, un procedimiento breve en cuanto a trámites que se inicia con la fundamentación del conflicto, en el que no hay medidas cautelares, ni fase de pruebas, ni de conclusiones, y en el que el Tribunal tiene amplias posibilidades de solicitar informaciones complementarias.

## **X. LA SENTENCIA**

Ésta puede contener tres pronunciamientos fundamentales que son, en primer lugar, la existencia o inexistencia de vulneración de la autonomía local, en segundo lugar, la determinación de la titularidad o atribución de la competencia controvertida y en tercer lugar, en su caso, lo que proceda sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local. Así pues, la sentencia resolutoria del conflicto no se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al mismo, ya que ello requerirá nueva sentencia, si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto que declare la vulneración de la autonomía local. En caso de que se lo plantee, la cuestión se sustanciará por el procedimiento regulado en los artículos 37 y concordantes que es el de las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por Jueces y Tribunales, y la decisión tendrá los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes.

Se examina a continuación el alcance de cada uno de estos pronunciamientos. En primer lugar, la existencia o inexistencia de vulneración de la autonomía local, lo que encierra grandes problemas ya que la autonomía local no aparece regulada en la Constitución aunque sí reconocida y, en ocasiones, garantizada. Tampoco la Constitución enumera las competencias de las Corporaciones Locales y por ello decidir si una ley vulnera la

autonomía local requiere enjuiciar donde esté definida ésta y para ello será fundamental el contenido de la Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada por España, que se refiere a los distintos aspectos de la autonomía local, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y la legislación sectorial que regulen competencias locales. Podrá argumentarse que si la competencia viene regulada en una ley, ésta puede ser modificada por otra ley posterior pero la decisión de un conflicto en defensa de la autonomía local, posibilita examinar si en esa modificación o nueva regulación se produce vulneración de la autonomía local.

Como anteriormente quedó expuesto, la vulneración de ésta excede de una cuestión de competencia ya que cabe ataque a la autonomía local que no afecte a la competencia local. Las leyes pueden contrariar a lo dispuesto en la Constitución sobre el sistema de elección de Concejales y Alcaldes, pueden introducir controles de discrecionalidad y no de legalidad sobre las actividades de las Corporaciones Locales, pueden sustituir los recursos judiciales contra sus actividades por recursos gubernativos, pueden suprimir impuestos locales sin compensación, pueden suprimir Municipios si no reúnen ciertos requisitos y pueden regular los casos de disolución de Ayuntamientos y Diputaciones. En estos supuestos se ataca a la autonomía local sin que exista una cuestión de competencia. También las leyes pueden convertir en autonómica o estatal una competencia que hasta dicho instante era local sin fundamento razonable para ello. No hay que olvidar que en muchas materias (urbanismo, medio ambiente, patrimonio histórico artístico, etc., etc.) existen competencias compartidas entre el Estado, las Comunidades Autónomas y en su regulación por leyes sectoriales se pueden reducir las competencias locales. Asimismo, pueden imponerse cargas y obligaciones a las entidades locales sin compensación.

En todo ataque a la autonomía local se vulnera, directa o indirectamente, la Constitución que la proclama y garantiza, si bien en unos supuestos la vulneración será directa y en otros indirecta por violación de las leyes que consagran dicha autonomía. Así pues, el primer pronunciamiento de la sentencia será si existe o no vulneración de la autonomía local.

En segundo lugar, cuando el conflicto verse sobre una competencia local y la sentencia declare que existe vulneración de la autonomía local, determinará la titularidad o atribución de la competencia a favor de las Corporaciones Locales.

En tercer lugar la sentencia, en su caso, determinará lo que proceda sobre las situaciones de hecho o de derecho, creadas en lesión de la autonomía local. Se trata de una fórmula genérica y ambigua ya que lo proce-

dente sería declarar la nulidad de dichas situaciones. No obstante, hay que reconocer que las situaciones pueden ser tantas y tan variadas, y ello ayuda a comprender que se utilice una fórmula genérica que sin embargo debe interpretarse en el sentido de que tales situaciones deben invalidarse y repararse los daños producidos. En estos conflictos no se prevé expresamente la nulidad de las leyes ni la de los actos adoptados en ejecución de las leyes vulneradoras de la autonomía municipal, pero es evidente que la sentencia puede anular los actos dictados en ejecución de leyes vulneradoras de la autonomía local.

En los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre órganos constitucionales del Estado, las sentencias que recaigan en uno y otro declararán la titularidad de la competencia controvertida y acordarán la anulación de la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia, pudiendo disponer lo procedente sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma (artículo 66 para los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas). En los casos de conflictos entre órganos constitucionales del Estado, la sentencia, además de atribuir la competencia, declarará nulos los actos ejecutados por invasión de competencias y resolverá, en su caso.

En los conflictos que nos ocupan por vulneración de la autonomía local, la sentencia no podrá declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la ley vulneradora de la autonomía municipal. Sólo en caso de que el Pleno decidiera plantearse la cuestión, tras la resolución del conflicto se dictará nueva sentencia. La cuestión se sustanciará por el procedimiento de las cuestiones de inconstitucionalidad. Parece que una ley que ha sido declarada como vulneradora de la autonomía local, deberá ser declarada inconstitucional sin necesidad de nueva sentencia y mucho menos parece razonable que quede a la decisión del Pleno plantear la cuestión de inconstitucionalidad ya que en el conflicto han intervenido todas las partes interesadas.

## **XI. CONCLUSIÓN**

De cuanto llevamos dicho se llega a la conclusión de que el conflicto en defensa de la autonomía local frente a las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, requisito exigido por el artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local, se cumple más desde un punto de vista formal que material, lo que, en no pocas veces, dificultará el planteamiento del conflicto.

## BIBLIOGRAFÍA

- PÉREZ TREMP, Pablo. *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*. Edición de la Diputación de Barcelona y Marcial Pons.- Madrid Barcelona 1998.
- SOSA WAGNER, FRANCISCO. «Autonomía Municipal», *RAP*, números 100-102.
- MARTÍN MATEO, Ramón. «La garantía constitucional de las autonomías locales», *REVL* n.º 208.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Guillermo. «Configuración constitucional y tutela de la autonomía local». Conferencia de clausura del curso 2002-2003 pronunciada en la Academia Sevillana del Notariado, en julio de 2003, en cuya Revista se publicará.
- GARCÍA MORILLO, J. *La configuración constitucional de la autonomía local*. Edición de la Diputación de Barcelona y Marcial Pons. Madrid Barcelona 1998.
- EMBID IRUJO, Antonio. «Autonomía local y Constitución. Aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal», *REDA* n.º 30.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. «La autonomía local en la Constitución», *Tratado de Derecho Municipal I*, dirigido por el Profesor Muñoz Machado. Civitas 2003, páginas 26 y siguientes, en especial páginas 149 a 152.
- RIVERO ISERN, José Luis. *Manual de Derecho Local*. Civitas 4.<sup>a</sup> edición 1999, pp. 57 y siguientes.
- Trabajo colectivo. *Estudios sobre la Carta Europea de la Autonomía Local*. Ayuntamiento de Barcelona 1994.
- Trabajo colectivo. *La autonomía local en Europa: aplicación de la Carta*. Madrid Fundación Encuentro 1993.
- RODRÍGUEZ ZAPATA PÉREZ y otros autores. *La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia*. Ayuntamiento de Barcelona 1995.
- CALIFANO, L. «Le autonomie locali nell'ordinamento spagnole», en *Regione e Governo Locale* 1996, números 4, 5 y 6.
- PONCE I SOLÉ, J. *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*. Madrid Civitas 1996.