

## LOS CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Joan OLIVER ARAUJO

SUMARIO: I. *Una aproximación al concepto de “autonomía local”*. II. *La introducción del “conflicto en defensa de la autonomía local” como competencia del Tribunal Constitucional*. III. *La legitimación para plantear el conflicto*. IV. *El procedimiento para sustanciar el conflicto*. V. *La sentencia que resuelve el conflicto*. VI. *Una consideración final crítica*.

### I. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE “AUTONOMÍA LOCAL”

En la Carta Europea de Autonomía Local, firmada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por el reino de España el 20 de enero de 1988, se define la “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. Con análogo criterio, aunque de forma más matizada, la sentencia del Tribunal Constitucional español del 28 de julio de 1981 afirma que “la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales, dentro de tales asuntos o materias”.

La autonomía de los ayuntamientos, entes rectores de los municipios, es exigencia legal tradicional en el derecho español. Actualmente está proclamada en el artículo 137 de la Constitución española, que declara que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas enti-

dades —añade— gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. En la misma línea, el artículo 140 del propio texto constitucional afirma que los municipios gozarán de “personalidad jurídica plena”, correspondiendo a los ayuntamientos su gobierno y administración.

Esa autonomía —que, como acabamos de ver, adquirió rango constitucional hace veinticinco años— se manifiesta fundamentalmente en la Ley de Bases de Régimen Local, del 2 de abril de 1985, modificada por la Ley del 21 de abril de 1999. Esta última norma viene precedida de una exposición de motivos en la que se lee que la Ley que se reforma “cumplió la función de establecer la delimitación básica de la autonomía local, mediante el señalamiento de unos ámbitos materiales en los que las entidades locales han de ejercer competencias, sin determinar en qué grado, cuestión que debería concretar el legislador sectorial, estatal y autonómico correspondiente”.

Han transcurrido casi veinte años desde la aprobación de la Ley 7/1985 y desde distintos sectores, entre los que se encuentra la Federación Española de Municipios y Provincias, se ha criticado la pasividad del Estado y de las Comunidades autónomas en “desarrollar de forma sustantiva la atribución de competencias a los municipios, por lo que durante este período se ha venido generando un movimiento reivindicativo municipal para la consecución de un nuevo marco competencial que procure una mayor descentralización hacia los municipios”.

La Sala Tercera del Tribunal Supremo, en reiterados y valientes pronunciamientos, ha defendido la autonomía de las entidades locales frente a invasiones competenciales de otras administraciones públicas. Así, en la sentencia del 21 de septiembre de 1998 (Aranzadi 7.184) ha establecido la siguiente doctrina:

La autonomía local supone el reconocimiento de un ámbito competencial propio de los entes que integran la Administración local. Si bien, a diferencia de lo que ocurre con las Comunidades Autónomas en las que la autonomía se prefigura por el propio bloque de constitucionalidad (Constitución y respectivos Estatutos de Autonomía), las competencias que integran la autonomía local no se establecen directamente por la Constitución, que no garantiza un ámbito competencial concreto, sino que su reconocimiento se deja al legislador ordinario quien, sin embargo, debe respetar un contenido indisponible que constituye la garantía institucional que incorpora la norma fundamental (Sentencias de Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, 32/1981, de 28 de julio, y 214/1989, de 21 de diciembre).

Como señalaba esta Sala en Sentencia de 23 de mayo de 1997 (Aranzadi 4.065), el sistema legal de atribución de competencias a los entes locales se sintetiza en los siguientes puntos: a) La Ley de Bases de Régimen local establece las directrices para llevar a cabo la asignación de competencias que no puede ignorar el legislador autonómico (la invocada Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989); b) Dicha Ley efectúa una declaración de capacidad para actuar en lo que se refiere al fomento y administración de los intereses peculiares de cada ente local, de manera que pueden actuar válidamente o promover actividades y servicios en el ámbito de las necesidades y aspiraciones de sus respectivas comunidades; c) La misma Ley establece un núcleo competencial mínimo que supone el reconocimiento de un círculo de protección competencial, sin perjuicio de las que correspondan a los Ayuntamientos por atribución de la legislación específica o como consecuencia de la atribución que efectúen las leyes sectoriales del Estado o de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, y de acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional 11/1999, del 11 de febrero, el Estado y las Comunidades Autónomas han de respetar —y no pueden eliminar o reducir— las competencias de las corporaciones locales consideradas como mínimos definidores de la autonomía de que gozan constitucionalmente. Pero, en cambio, sí pueden “ampliar” dichas competencias mínimas, con ensanchamiento de la autonomía de que disfrutaban las citadas corporaciones.

## II. LA INTRODUCCIÓN DEL “CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL” COMO COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Ley Orgánica 7/1999, del 21 de abril, ha encomendado un nuevo cometido al Tribunal Constitucional: el conocimiento de los conflictos en defensa de la autonomía local. Esta competencia se ha enmarcado en los nuevos artículos 75 bis, 75 ter, 75 quarter y 75 quinque de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 1979. Por tanto, se trata de un nuevo cometido que los legisladores han asignado al Tribunal Constitucional español tras veinte años de ir cumpliendo sus cometidos más tradicionales, como el control de constitucionalidad de las leyes, los recursos de amparo y los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Esta reforma, como afirma el profesor Gómez Montoro, “se concreta en la creación de un nuevo proceso constitucional al que se denomina *conflicto en defensa de la autonomía local* y que, en última instancia, aparece como una vía para que los entes locales (en los casos y condiciones que a continuación se dirá) puedan defender su autonomía frente al legislador (tanto estatal como autonómico)”. La autonomía local se refiere a la autonomía administrativa de los municipios, las islas y las provincias, y está garantizada en los artículos 141 y 142 de la Constitución.

De acuerdo con la nueva regulación, pueden ser *objeto de impugnación* ante el Tribunal Constitucional las leyes o normas con rango de ley del Estado o de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. La decisión del Tribunal Constitucional vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos (artículo 75 bis). De esta manera, siguiendo la Carta Europea de Autonomía Local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, los entes locales disponen de una vía que asegura el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local.

### III. LA LEGITIMACIÓN PARA PLANTEAR EL CONFLICTO

Como afirma el profesor Pablo Pérez Tremps, “la legitimación para substanciar el conflicto es sumamente restrictiva, dando lugar a una compleja regulación al respecto”. En concreto, sólo están legitimados:

El municipio, la isla o la provincia que sea destinatario único de la ley (debe tenerse en cuenta que la disposición adicional tercera de la LOTC, introducida por la LO 7/99, señala que la referencia a la provincia se entenderá hecha a la isla en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias).

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.

Un número de provincias que supongan, al menos, la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.

En Canarias estarán legitimados, además, tres cabildos, y en Baleares lo estarán dos consejos insulares, aun cuando en ambos casos no se supe-

re el porcentaje de población exigido, siempre que quiera impugnarse una ley de la propia Comunidad Autónoma.

#### IV. EL PROCEDIMIENTO PARA SUSTANCIAR EL CONFLICTO

En cuanto al procedimiento para interponer el “conflicto en defensa de la autonomía local”, puede resumirse en las siguientes fases:

1a. *Inicio*. Para su inicio será necesario el acuerdo del Pleno de las corporaciones locales, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de los miembros de ellas. Las corporaciones locales de los municipios son los ayuntamientos; de las provincias, las diputaciones provinciales, y de las islas, los cabildos insulares en Canarias y los consejos insulares en Baleares.

2a. *Intervención del Alto Órgano de Consulta*. Una vez cumplido el requisito anterior y previamente a la formalización del conflicto, deberá solicitarse un dictamen, con carácter preceptivo, pero no vinculante, del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente comunidad autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las corporaciones locales corresponda a varias o a una sola comunidad autónoma. En las CCAA que no dispongan de consejo consultivo propio (lo que actualmente sólo ocurre en tres de las diecisiete comunidades autónomas), el dictamen lo emitirá el Consejo de Estado. La solicitud de dichos dictámenes, bien al Consejo de Estado bien al consejo consultivo autonómico correspondiente, deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local. Sin embargo, como pone de relieve Pérez Tremps, nada se dice con relación al plazo de que dispone el Alto Órgano Asesor para emitir su dictamen, con lo cual es evidente que habrá que estar a su legislación específica.

Las asociaciones de entidades locales podrán asistir a los entes legitimados a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación del presente conflicto.

3a. *Planteamiento del conflicto*. Dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del consejo consultivo autonómico, los municipios, islas o provincias legitimados podrán plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, acreditando el cumplimiento de los requisitos anteriores y alegando los fundamentos jurídicos en los que se apoya.

4a. *Trámite de admisión.* El Tribunal Constitucional podrá acordar, mediante auto motivado, la inadmisión del conflicto por:

- Falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables;
- Estar notoriamente infundada la controversia suscitada.

En consecuencia, sí procedería la admisión del conflicto cuando adoleciera de defectos que, según la legislación vigente, fueran subsanables, y cuando la demanda, aun estando insuficientemente fundada, no mereciera la calificación de “notoriamente infundada” a juicio del alto tribunal.

5a. *Remisión al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo para la presentación de alegaciones.* Admitido a trámite el conflicto, en el plazo de diez días, el Tribunal Constitucional lo remitirá a los órganos Legislativo y Ejecutivo de la comunidad autónoma de la que hubiera emanado la ley, y en todo caso, a los órganos Legislativo y Ejecutivo del Estado, para que se personen y formulen alegaciones en el plazo de veinte días.

6a. *Notificación a los interesados y publicación oficial.* El planteamiento del conflicto será notificado a los interesados y publicado en el correspondiente diario oficial por el propio Tribunal (*Boletín Oficial del Estado* y, en su caso, diario oficial de la Comunidad Autónoma afectada).

7a. *Actuaciones complementarias.* El Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión, y resolverá dentro de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que, en su caso, se fije para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias antes aludidas.

## V. LA SENTENCIA QUE RESUELVE EL CONFLICTO

La sentencia que resuelva este proceso constitucional declarará: a) si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada; b) determinará, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y c) resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.

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 y tendrá los efectos propios de las cuestiones de inconstitucionalidad (artículos 37 y siguientes de la LOTC).

Hasta el día de hoy, el Tribunal Constitucional español no ha dictado ninguna sentencia en resolución de un conflicto en defensa de la autonomía local. Sin embargo, esto ocurrirá a corto plazo, ya que en los últimos años han sido planteados y admitidos a trámite diversos conflictos de esta naturaleza. El primero que se planteó, en el año 2000, tuvo su origen en una ley del Parlamento de las Islas Baleares. En concreto, fue interpuesto por doce ayuntamientos de la Comunidad Autónoma (que representaban más de un séptimo de los municipios y más de un sexto de la población de las Islas Baleares) contra una ley autonómica que suprimía en ciertos casos la necesidad de licencia municipal para efectuar determinadas obras dentro del municipio, lo que a su juicio vulneraba la autonomía local constitucionalmente garantizada. El Consejo Consultivo de las Islas Baleares, que me honro en presidir, en su preceptivo dictamen previo (Dictamen 22/2000), afirmó que era procedente plantear dicho conflicto ante el Tribunal Constitucional.

## VI. UNA CONSIDERACIÓN FINAL CRÍTICA

Como hemos visto, el nuevo proceso constitucional que hemos analizado se denomina por el legislador “conflicto en defensa de la autonomía local”. Sin embargo, como afirma con brillantez el profesor Javier Pérez Royo, es muy dudoso que estemos realmente ante un verdadero conflicto. De hecho, la naturaleza de este nuevo proceso no está clara o, para ser más exactos, se asemeja mucho al recurso de inconstitucionalidad. En efecto, “es un procedimiento de control de normas y no un conflicto de competencias lo que a través de él se está instrumentando”. Los municipios, al hacer uso de este instrumento, “no están planteando un conflicto, sino impugnando una ley. En realidad, lo que ha hecho el legislador es ampliar el círculo de los legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad”. Reitero, pues, que, bajo la denominación de “conflicto en defensa de la autonomía local”, se esconde un auténtico recurso de inconstitucionalidad, lo cual es dudosamente constitucional, pues nuestra carta magna establece una enumeración tasada de los sujetos legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad, y en esta enumeración no entran los ayuntamientos. Si se deseaba introducir esta

posibilidad, debería haberse hecho abiertamente, reformando la Constitución y no jugando con los nombres de los procesos constitucionales, es decir, llamando “conflicto” a lo que en realidad es un recurso. Como afirma el catedrático de la Universidad de Sevilla, “como ingeniería puede servir. Como criterio científico, no. Las cosas son lo que son y no lo que una parte dice que son”. Aunque la parte sea esta vez el Parlamento español, que representa a todos los ciudadanos y expresa la voluntad general. El denominado “conflicto en defensa de la autonomía local” es en realidad un recurso de inconstitucionalidad, y no un conflicto, diga lo que diga el legislador.