

CAPÍTULO SEXTO EL PROCEDIMIENTO DEL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

I. Introducción	237
II. Los sujetos legitimados para interponer un conflicto en defensa de la autonomía local	239
III. Comentarios en torno a los diferentes sujetos legitimados .	241
1. Los municipios y provincias, entes directamente legitimados y sujetos primordiales de la reforma	241
2. El rechazo de la propuesta del grupo parlamentario CIU de legitimar a las comarcas catalanas para acceder al CDAL	243
3. La legitimación de las juntas generales y diputaciones forales de los territorios históricos vascos para acceder al CDAL.	244
4. El régimen exclusivo de los Cabildos Canarios y Consejos de las Islas Baleares para acceder al CDAL	246
IV. Crítica a los agravados requisitos en la legitimación para poder interponer un CDAL	246
V. Marcos y parámetros de enjuiciamiento de las normas para determinar una posible vulneración de la autonomía local .	251
VI. El procedimiento del conflicto en defensa de la autonomía local	254
1. La solicitud del dictamen al Consejo de Estado	254
2. Formalización del CDAL	256
3. Inadmisión del CDAL.	258
4. Admisión del CDAL	260
5. La sentencia de los CDAL	262
6. El planteamiento de la autocuestión de inconstitucionalidad.	263
7. Algunas propuestas paralelas al existente proceso del CDAL	266

VII. El recurso de amparo municipal en Alemania.	269
1. Su creación y ubicación en la Constitución	269
2. El objeto de control	270
3. Sujetos legitimados y plazos para la interposición.	274
4. El proceso	274

CAPÍTULO SEXTO

EL PROCEDIMIENTO DEL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

I. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo analizaremos el procedimiento por medio del cual se defienden las competencias y la autonomía de los municipios españoles. Sin embargo, debemos señalar que, hasta este momento, tanto la jurisprudencia como la doctrina jurídica relacionada con dicho mecanismo de defensa es muy escasa, a diferencia de lo que sucede con la referida a la autonomía local.

El resultado de la anterior carencia es lo que nos ha llevado a tratar de aportar una visión de conjunto, tanto del concepto de autonomía local, como de las muy recientes garantías constitucionales de protegerla en España y en México. Pensamos que lo que se diga o escriba relacionado con estos procesos puede ser de utilidad en la formación y concreción de los criterios e interpretaciones por parte de la doctrina y de los órganos Constitucionales. No obstante, tenemos que reconocer que lo que se exponga en este trabajo para la mejor resolución del conflicto, tiene que ir acompañado de un determinado momento político y de un conjunto de necesidades que la misma realidad jurídica y política exija, pues como ya lo expuso Lassalle,⁵⁷⁷ las cuestiones de derecho constitucional no son sólo primariamente cuestiones de derecho sino de poder (nos referimos a posibles reformas en clave legislativa).

A pesar de lo anteriormente expuesto, las propuestas o comentarios de esta investigación pueden servir para que, llegado ese momento político

⁵⁷⁷ Lassalle escribe textualmente lo siguiente: “Los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho sino de poder; la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen, y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social”. *Cfr.* Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?, Estudio preliminar de Eliseo Aja*, Ariel, 1997, p. 124.

y jurídico, se consigán aportar soluciones apoyadas en la comparación con otros contextos constitucionales existentes en terceros países, aprovechando sus bondades y advirtiéndolo de las deficiencias que puedan ya haberse ocasionado fruto de la dinámica político-constitucional de esos escenarios contrastados. Para cumplir con esa misión de aportar ideas, criterios y soluciones con base en el derecho comparado, abordaremos también en este capítulo, además de la comparación con el proceso de defensa de los municipios mexicanos, el proceso de defensa de los municipios alemanes denominado recurso de amparo municipal.

La razón de abordar el proceso de protección de los municipios alemanes en este trabajo viene derivada de las similitudes que guardan en algunos puntos vitales España y Alemania. El primero de ellos es que ambos sistemas jurídicos comparten la figura doctrinal creada por Schmitt conocida con el nombre de garantía institucional, la cual el Tribunal Constitucional español importó para delimitar el concepto constitucional de la autonomía. Otro elemento en común, es el alto número de municipalidades que ambos países tienen en comparación con México, aunque Alemania supera a España con casi el doble de éstas.

Otro punto de encuentro se halla en que en ambas naciones el debate doctrinal posterior a la creación del proceso de defensa municipal fue seguido de serios cuestionamientos por parte de la doctrina, pero sobre todo, en lo concerniente a si dicha creación y atribución al TC era constitucional.

Asimismo, la conformación y funcionamiento de sus Tribunales Constitucionales está basada en el modelo kelseniano de impartición de justicia constitucional. Además, entre estas dos naciones existe en la creación de sus órganos defensores supremos de la Constitución fuerte vínculo entre justicia constitucional y democracia, puesto que los TC de estos países, fueron implantados después de sufrir fuerte regímenes dictatoriales.⁵⁷⁸

⁵⁷⁸ Esta característica no sólo se presentó en estos dos países, sino también en Italia y Portugal, así como en los países del bloque del este. En lo que respecta a México, el acercamiento de la SCJN hacia la figura de un Tribunal Constitucional, viene como consecuencia del debilitamiento del partido hegemónico (PRI) y el fortalecimiento de los partidos de oposición en la escena política. Recordemos que la reforma de 1994 se realiza en el último periodo que gobernó el PRI ya que en el año 2000 perdió la presidencia de la República, después de más de 70 años en el gobierno (véase el capítulo segundo). Al respecto, véase a Fernández Rodríguez, José Julio, *op. cit.*, nota 432, pp. 31 y ss.

Además, más allá de la comparación con otras realidades jurídico-constitucionales, la importancia de este capítulo sexto en el contexto de este trabajo, radica en ser la parte que estudia el elemento procesal constitucional de la primera parte del mismo; es decir, si en la primera parte de esta investigación se abordó la autonomía de los municipios, en este capítulo lo que se analizará es la forma de cómo exigirla ante el Tribunal Constitucional español.

Para finalizar, trataremos en los siguientes apartados de examinar cada una de las partes integrantes del proceso del CDAL, así como sus etapas, para efectuar algunas críticas que nosotros consideramos pueden ser de utilidad para el mejoramiento del mismo. Así también hacemos la precisión o advertencia de que la recapitulación del presente capítulo se realizará en el marco del próximo, puesto que la intención de ambos consiste en establecer una clasificación entre las similitudes y diferencias de estos dos mecanismos de protección municipal.

II. LOS SUJETOS LEGITIMADOS PARA INTERPONER UN CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Durante el presente apartado abordaremos los sujetos legitimados que pueden interponer un conflicto en defensa de la autonomía local ante el TC. Asimismo encontraremos entes jurídico-territoriales singulares y especialmente extraños para la realidad jurídica mexicana.

Lo anterior es consecuencia de los antecedentes históricos, geográficos y políticos por los que España ha transitado y por lo que se ha configurado constitucionalmente de forma distinta a México (al respecto véase capítulos segundo y tercero). En México sólo se cuenta con cuatro órdenes jurídico-territoriales legitimados para acceder a las CC, que son la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal,⁵⁷⁹ a diferencia del caso de España, en donde además del Estado, las comunidades autónomas, las provincias y los municipios, encontraremos también la figura de los Territorios Históricos Vascos y de las Islas Baleares y Canarias.⁵⁸⁰

⁵⁷⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 1, pp. 895 y ss.

⁵⁸⁰ En España existen también otras formas de organización territorial como las aldeas gallegas o las comarcas catalanas. Sin embargo, sólo mencionamos las que fueron contempladas para ser parte en el CDAL ya sea de forma activa como de forma pasiva.

En este contexto, empezaremos por enumerar los sujetos legitimados y las condiciones que la LOTC exige para que proceda la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local, que se encuentran ubicados en el artículo 75 ter de la LOTC que establece lo siguiente:

Están legitimados para plantear estos conflictos:

- a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.
- b) Un número de municipios y provincias 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.

A los sujetos antes mencionados deben agregarse los fijados en la adición tercera a la ley:

Las referencias a las provincias contenidas en esta ley se entenderán realizadas a las islas en las comunidades autónomas de las Islas Baleares y Canarias.

Además de los sujetos legitimados de acuerdo con el artículo 75 ter 1, lo estarán también, frente a las leyes y disposiciones normativas con rango de ley de la comunidad autónoma de Canarias, tres cabildos, y de la comunidad autónoma de las Islas Baleares, dos Concejos insulares, aun cuando en ambos casos no se alcance el porcentaje de población exigido en dicho precepto.

Adición cuarta, apartado segundo:

En el ámbito de la comunidad del País Vasco, además de los sujetos legitimados a que se refiere el artículo 75 ter 1, lo estarán también, a los efectos de los conflictos regulados en el artículo 75 bis de esta ley, las correspondientes Juntas Generales y las Diputaciones forales de cada Territorio Histórico, cuando el ámbito de aplicación de la ley afecte directamente a dicha comunidad autónoma.

III. COMENTARIOS EN TORNO A LOS DIFERENTES SUJETOS LEGITIMADOS

1. *Los municipios y provincias, entes directamente legitimados y sujetos primordiales de la reforma*

Como ya observamos, la legitimación de acceso al CDAL es otorgada directamente a los municipios y provincias⁵⁸¹ y no a sus mancomunidades o áreas metropolitanas.⁵⁸² Tampoco se les proporciona legitimación a las agrupaciones de municipios como podría ser la FEMP,⁵⁸³ a dicho proceso. Un caso en el Derecho comparado, donde sucede lo contrario, es el alemán, donde sí se les concede legitimación a las asociaciones municipales⁵⁸⁴ de acceder al TCF por medio del recurso de amparo municipal⁵⁸⁵ (véase capítulo sexto, VII.3), la LOTC en su artículo 75 ter c. 4 reconoce expresamente la posibilidad para que las asociaciones de municipios y provincias, ya sean de envergadura nacional o sólo autonómica, para que asesoren, ayuden y faciliten a los entes locales, la formulación e interposición de un CDAL.⁵⁸⁶ Por lo que respecta, a las controversias constitucionales mexicanas, en éstas al igual que lo que sucede en España con los CDAL, no se contempla la posibilidad legal para que las mancomunidades, áreas metropolitanas, agrupaciones o asociaciones de municipios

⁵⁸¹ Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 492, p. 1189.

⁵⁸² En contra de la falta de legitimación de las mancomunidades o áreas metropolitanas se encuentra la postura de Porras Ramírez, que advierte que el haberles dado legitimación hubiera servido para fomentar la formación de éstas, y hubiera contrarrestado el infra-municipalismo existente en España. *Cfr.* Porras Ramírez, José María, *op. cit.*, nota 78, p. 382.

⁵⁸³ Era complicado teórica y prácticamente otorgar legitimación a las asociaciones de municipios al no ser éstos titulares de la garantía institucional de la autonomía local y ser agrupaciones de derecho privado y de afiliación voluntaria. *Idem.*

⁵⁸⁴ La excepción es el *Land* de Baviera, pues el artículo 11.2 de su Constitución sólo les reconoce la autonomía local a los municipios y no a sus asociaciones.

⁵⁸⁵ El artículo 93.4 b) de la ley federal atribuye a los municipios y a las agrupaciones de municipios la legitimación para plantear el recuso de amparo municipal ante el Tribunal Constitucional federal, con lo que la legitimación se otorga directamente a los titulares de la garantía institucional de la autonomía local, con independencia de factores como la población o el tamaño del municipio. En lo que respecta a las asociaciones de municipios, dependerá del derecho de cada *Land* establecer las condiciones y los órganos de representación de los mismos para actuar ante el TC de su *Land*. *Cfr.* González Beilfuss, Markus, *op. cit.*, nota 499, p. 297.

⁵⁸⁶ Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 492, p. 1202.

puedan contar con legitimación directa para acceder a la SCJN. Sin embargo, las asociaciones de municipios mexicanos tienen la posibilidad (como en España) de asesorarlos legalmente para interponer una controversia, sobre todo tratándose de municipios pequeños que son los que regularmente carecen de medios económicos y profesionales suficientes para emprender una acción de esta envergadura. No obstante, hay que recordar que en las CC la legitimación es directa y los municipios no necesitan unirse a otros para lograr dicha legitimación, por lo que la función de las asociaciones de municipios mexicanos regularmente se limita al papel de asesoramiento técnico-jurídico.

Siguiendo en este contexto, en opinión de Pulido Quecedo,⁵⁸⁷ en el conflicto tampoco se legitima a los órganos ejecutivos de las comunidades autónomas uniprovinciales para acceder directamente a él,⁵⁸⁸ y en el caso hipotético de tener que impugnar una ley que tuviera como destinataria a la provincia, ésta cuenta (en la práctica) con otros instrumentos de más sencillo acceso (el recurso de inconstitucionalidad) para defenderse de la ley vulneradora de su autonomía local,⁵⁸⁹ por lo que las reglas de la legitimación de los CDAL seguirán rigiendo para el caso de las comunidades autónomas uniprovinciales.⁵⁹⁰

⁵⁸⁷ *Idem*.

⁵⁸⁸ Véase Fernández Rodríguez, José Julio y Brage Camazano, Joaquín, “Los conflictos en defensa de la autonomía local. Una nueva competencia del Tribunal Constitucional”, en Ferrer Macgregor, Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo (coords.), *Justicia constitucional local*, FUNDAP, 2003, p. 184.

⁵⁸⁹ En opinión de Sánchez Morón la finalidad del CDAL consiste en abrir una vía de impugnación ante el TC a favor de las entidades locales; en consecuencia, no sería correcto entender que las provincias a que se refiere el artículo 75 ter. incluyen también las comunidades autónomas uniprovinciales. *Cfr.* Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 492, p.1190.

⁵⁹⁰ El artículo 32.2 de la LOTC establece que para acceder al TC mediante un recurso de inconstitucionalidad se necesita el acuerdo de los órganos colegiados ejecutivos y/o de las Asambleas de las comunidades autónomas, a diferencia de lo que solicita el CDAL, el cual requiere (en el caso hipotético de que la provincia o el municipio no sean destinatarios únicos de la ley) de un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de la aplicación de la disposición con rango de ley y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente o un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de la disposición con rango de ley, y que representen como mínimo la mitad de la población oficial (artículo 75 ter., incisos a y b).

2. *El rechazo de la propuesta del grupo parlamentario CIU de legitimar a las comarcas catalanas para acceder al CDAL*

Durante la tramitación legislativa de reforma a la LOTC otro punto que fue objeto de álgidos debates fue el relativo a lograr la legitimación de las comarcas para acceder al CDAL. La enmienda fue presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (CIU),⁵⁹¹ el cual argumentó su enmienda en razones histórico-geográficas y jurídicas de la conformación territorial de Cataluña para que, al igual que la provincia, la comarca también tuviera legitimación para acceder al Tribunal Constitucional.⁵⁹²

El razonamiento legal de CIU se basaba en el artículo 141.3 de la CE el cual establece que “se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia” en correlación con el artículo 5o. del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que fija la forma de organización territorial de la *Generalitat*, en municipios y comarcas.⁵⁹³ Basándose en lo anterior, los parlamentarios catalanes consideraban que las comarcas, al estar reconocidas en la Constitución y en el estatuto de autonomía de la comunidad, formaban parte del bloque de la constitucionalidad, por lo que deducían que no dar legitimidad a las comarcas sería una forma de discriminación a las mismas.⁵⁹⁴

Sin embargo, la enmienda del Grupo Parlamentario Catalán no fue aprobada, sobre todo porque el Grupo Parlamentario del Partido Popular argumentó que la Constitución no expresa literalmente el reconocimiento para las comarcas y porque si se daba legitimidad a las comarcas “se podía ir ampliando indefinidamente el número de entidades que pueden ostentar legitimación para acceder al conflicto”.⁵⁹⁵

⁵⁹¹ CIU presentó una enmienda, la número 5, al proyecto de ley para adicionar lo siguiente: “En el ámbito de la comunidad autónoma de Cataluña, además de los sujetos legitimados de acuerdo con el artículo 75 ter. 1 de la presente ley, lo estarán también las comarcas que supongan, al menos, la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y representen, como mínimo, un sexto de la población oficial”.

⁵⁹² DSCD, sesión plenaria del 26 de noviembre de 1998, núm. 200, p. 10765.

⁵⁹³ En este sentido, también Porras Ramírez advierte el completo olvido que sufren las comarcas, modalidad de ente local que, si bien no se haya comprendida en la garantía institucional que expresa la Constitución; sin embargo, sí aparece prevista en la mayor parte de los Estatutos de Autonomía. *Cfr.* Porras Ramírez, José María, *op. cit.*, nota 78, p. 282.

⁵⁹⁴ DSCD, comisiones, núm. 583, del 9 de diciembre de 1998, p. 17028.

⁵⁹⁵ DSCD, comisiones, p. 17030.

En opinión de Ibáñez Macías no fue tan trascendente que no se aprobara la enmienda propuesta por el Grupo Parlamentario Catalán, puesto que si por alguna razón una ley estatal llegara a vulnerar la autonomía de las comarcas, la comunidad autónoma tiene la posibilidad y la legitimidad para impugnar esa ley por vía del recurso de inconstitucionalidad. Y en caso de las leyes autonómicas, considera este autor, que es improbable que éstas atenten contra la autonomía comarcal, ya que es la comunidad autónoma la más interesada en fomentar el fortalecimiento de las comarcas frente a las provincias.⁵⁹⁶

3. *La legitimación de las juntas generales y diputaciones forales de los territorios históricos vascos para acceder al CDAL*

Otro caso singular en la reforma y tratamiento de la legitimación para el acceso al CDAL, es el relacionado con los Territorios Históricos del País Vasco,⁵⁹⁷ en donde su estatuto de autonomía establece en su artículo 39 que los conflictos de competencias que se susciten entre las instituciones de la comunidad autónoma del País Vasco y cada uno de los Territorios Históricos se regirán por dicho artículo, el cual, establece:

Los conflictos de competencias que se puedan suscitar entre las Instituciones de la comunidad autónoma y las de cada uno de los Territorios Históricos se someterá a la decisión de una comisión arbitral, formada por número igual de representantes designados libremente por el gobierno vasco y por la Diputación Foral del Territorio interesado y presidida por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, conforme al procedimiento que una ley del parlamento vasco determine.

Por consecuencia, los conflictos que se susciten entre los Territorios Históricos con la comunidad autónoma del País Vasco por normas con

⁵⁹⁶ Ibáñez Macías, Antonio, *op. cit.*, nota 475, p. 195.

⁵⁹⁷ Al respecto de los Territorios forales véase, Fernández Rodríguez, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid, CEC-Civitas, 1995. También Herrero de Miñón, Miguel, *Idea de los derechos históricos*, Austral, 1991 y “Soberanía y derechos históricos”, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Universidad Complutense de Madrid-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, t. IV, pp. 2543-2554.

rango de ley de dicha comunidad se resolverán por la vía del artículo 39 del estatuto de autonomía.⁵⁹⁸

Sin embargo, como ya citamos arriba, la adición cuarta del apartado segundo de la reforma a la LOTC establece:

En el ámbito de la comunidad autónoma del País Vasco, además de los sujetos legitimados a que se refiere el artículo 75 ter.1, lo estarán también, a los efectos de los conflictos regulados en el artículo 75 bis. de esta ley, las correspondientes Juntas Generales y Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico, cuando el ámbito de aplicación de la ley afecte directamente a dicha comunidad autónoma (las cursivas son nuestras).

Interpretamos, después de haber analizado las anteriores dos disposiciones, que las Juntas Generales y las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos podrán interponer un CDAL contra disposiciones con rango de ley del Estado que vulneren su autonomía,⁵⁹⁹ ya que la impugnación o los conflictos de normas con rango de ley de su Comunidad se resolverán por la vía del artículo 39 del estatuto de autonomía.

Como deducción de lo anterior, concluimos que las Juntas Generales y las Diputaciones forales de los Territorios Históricos están legitimadas (no forzosamente) de forma conjunta, sino también de forma individualizada para acceder al CDAL.⁶⁰⁰ En este mismo ámbito, otra particularidad de esta legitimación consiste en que el CDAL no puede ser interpuesto frente a normas generales del Estado que no afecten a la Comunidad del País Vasco (por estos entes legitimados), pero sí frente a normas con rango de ley estatal que la afecten directamente, aunque no de forma exclusiva a dicha comunidad autónoma.⁶⁰¹

⁵⁹⁸ Al respecto de cómo puede ser tratada en la práctica la situación de las nacionalidades y regiones en los estados autónomos véase Pérez Calvo, Alberto, “Pueblo, nacionalidades y regiones”, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Universidad Complutense de Madrid-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, t. IV, pp. 2689-2708.

⁵⁹⁹ Cfr. Fernández Farreres, Germán, *op. cit.*, nota 344, p. 63.

⁶⁰⁰ Ibáñez Macías, Antonio, *op. cit.*, nota 475, p. 193.

⁶⁰¹ *Idem.*

4. *El régimen exclusivo de los Cabildos Canarios y Consejos de las Islas Baleares para acceder al CDAL*

Por lo que se refiere a la legitimación de las Islas y de sus órganos representativos, los Cabildos y Consejos Insulares, a los Conflictos, la adición a la LOTC 7/1999 le ha colocado en un régimen especial, debido a que les ha eximido del requisito poblacional. Este requisito se ha eliminado en los casos del planteamiento del conflicto contra leyes de las comunidades autónomas de Canarias y de las Islas Baleares.⁶⁰² Como consecuencia de lo anterior, se necesitará de tres cabildos de los siete existentes en el caso de las Islas Canarias y dos de los tres Consejos Insulares, en el caso de las Islas Baleares, para que éstos puedan acceder al CDAL. Estos últimos son de los pocos entes territoriales que ya han interpuesto un conflicto en defensa de su autonomía ante el TC aunque hasta la fecha todavía no se ha resuelto.⁶⁰³

IV. CRÍTICA A LOS AGRAVADOS REQUISITOS EN LA LEGITIMACIÓN PARA PODER INTERPONER UN CDAL

Nuestro juicio, respecto a los porcentajes tanto del número poblacional como del número de municipios necesarios para la interposición del conflicto, es que tales requisitos resultan demasiado agravados para la realidad actual municipal española y nuevamente nos planteamos una de las preguntas de la primera parte de nuestro trabajo, ¿hasta qué punto un derecho o una garantía se puede condicionar? Podemos hablar entonces de garantías o derechos condicionados hacia los entes locales y no de

⁶⁰² Pulido Quecedo, Manuel, *op. cit.*, nota 471, p. 67.

⁶⁰³ Nos referimos al CDAL interpuesto por dieciséis municipios de la comunidad autónoma de Islas Baleares, el cual fue admitido a trámite mediante providencia del TC núm. 3179-2000 publicado en el BOE 245 del 12 de octubre de 2000. Además de este conflicto, Palma de Mallorca y otros tres municipios también han interpuesto uno contra la previsión de las Islas Baleares del 23 de diciembre de 1999, que atañe a una disposición adicional de la ley 8/1995 del 30 de marzo, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de actividades clasificadas y parques acuáticos; por el cual, la ejecución de actividades programadas en el plan territorial parcial o en un plan director sectorial que incluya su clasificación, instalación, apertura y funcionamiento, no estará sujeto a las licencias, autorizaciones e informes que esta ley contempla.

garantías o derechos plenos,⁶⁰⁴ sobre todo, si no se tiene el derecho o el proceso efectivo para hacerlos valer frente al legislador y frente a terceros.⁶⁰⁵

Como ya nos hemos dado cuenta, el número de municipios y de población que se necesita para interponer un conflicto en defensa de la autonomía local es muy elevado. Ahora bien, si pensamos en toda la logística organizativa que se requiere para agrupar todas estas entidades y lo complejo que sería, sobre todo por ejemplo, si en el área afectada por la ley existiese una alta diversidad de corrientes o partidos políticos que gobernarán los municipios del estado o de una comunidad autónoma.

Sólo por mencionar algunos casos, para interponer un conflicto en defensa de la autonomía local tratándose de una ley general cuyo ámbito de aplicación fuese todo el territorio nacional, se necesitaría de 1.156 municipios y de una población representada de 6.611.566 habitantes.

En Castilla y León se tendrían que reunir 321 municipios y una población representativa de 418.083⁶⁰⁶ habitantes. De acuerdo con estas cifras, contemplamos que en la práctica jurídica y política el mayor uso de los conflictos será para protegerse de leyes autonómicas más que de leyes estatales.

Otra reflexión que es interesante para nuestro análisis, es la relativa al problema de los posibles desistimientos de los plenos de los entes locales para la formalización del CDAL, los que pueden suceder como consecuencia del cambio de las mayorías políticas en los plenos.⁶⁰⁷ La larga

⁶⁰⁴ También al respecto, Porras Ramírez advierte que tales limitaciones o restricciones constituyen uno de los puntos probablemente más cuestionables y polémicos de la reforma, pues salvo para el supuesto extraordinario de leyes singulares y auto-aplicativas, que habilita la correspondiente legitimación, se prevé que ésta se restrinja a los entes locales, obligando a su actuación concertada en breve espacio de tres meses, que comienzan a contar desde la publicación oficial de la norma legal a impugnar, lo que, en la práctica, contribuye, de forma apreciable, a dificultar esta acción. *Cfr.* Porras Ramírez, José María, "El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Administrativo*, p. 379.

⁶⁰⁵ *Cfr.* Ibáñez Macías, al respecto, realiza el siguiente cuestionamiento: si los sujetos titulares de la garantía institucional de la autonomía local son las corporaciones individualmente consideradas, ¿la restricción de su legitimación podría ser considerada discriminatoria, vulnerándose el artículo 14 de la Constitución Española en relación con el 24 de la misma? *Cfr.* Ibáñez Macías, Antonio, *op. cit.*, nota 475, p. 198.

⁶⁰⁶ Pulido Quecedo, Manuel, *op. cit.*, nota 471, p. 63.

⁶⁰⁷ Ruiz-Rico Ruiz advierte que la estructura cada vez más fragmentada y polarizada políticamente de los entes locales, convierte en el futuro a este límite —refiriéndose al

duración habitual de los procesos constitucionales puede ocasionar que se culminen con la pérdida sobrevenida de los porcentajes alcanzados. Nos referimos al periodo que va del inicio del CDAL a la formalización de éste.

El anterior factor puede jugar en contra de los municipios en el camino para llegar ante el TC. Lo que nos llama la atención es lo relacionado con los tiempos y las mayorías en los plenos, porque si se logra en primera instancia, el requisito para solicitar el dictamen al Consejo de Estado (dicho Consejo no tiene plazo para emitirlo), por lo que en dicho periodo puede suceder, ya sea por contiendas electorales y cambio de signo político del ayuntamiento o por cualquier otro factor, que los plenos de los consejos municipales retiren su apoyo para formalizar el proceso, por lo que todo lo realizado hasta ese momento no tendrá validez si se descarta el apoyo de un sector de los plenos de los consejos, sin el cual, no se pueda cumplir con los requisitos exigidos para la legitimación.⁶⁰⁸ Puesto que en la formalización del CDAL ante el TC se requerirá nuevamente de todas las voluntades que originalmente iniciaron el proceso.⁶⁰⁹

Al respecto de las mayorías en los plenos municipales, Ruiz-Rico Ruiz⁶¹⁰ hace una interesante deducción sobre la poca trascendencia y efectividad que tendrá el CDAL en la práctica político-constitucional, resultado de los agravados requisitos que se les solicita a los municipios para acceder a él. Y advierte que el protagonismo de la “partitocracia” será determinante, puesto que las mayorías calificadas que se exigen para lograr el acuerdo interno en el seno de los entes locales son demasiado agravadas y para lograrlas se requiere una mayor dosis de energía político-institucional si se compara con la amplia legitimación que abre el recurso de inconstitucionalidad a estas instituciones.

En este contexto, los partidos políticos, que son las instituciones que pueden servir de unificadores de las voluntades municipales afines a su

requisito de mayoría absoluta del pleno de la entidad— como una condición prácticamente insuperable para la mayoría de los ayuntamientos y provincias. *Cfr.* Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo, *op. cit.*, nota 473, p. 633.

⁶⁰⁸ Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 492, p. 1200.

⁶⁰⁹ Fernández Farreres considera que una vez que se ha formalizado el CDAL y con arreglo a la doctrina emitida por el TC, éste no queda absolutamente vinculado por el desistimiento de manera que puede rechazarlo y continuar con la tramitación del procedimiento a fin de poder resolver el fondo. *Cfr.* Fernández Farreres, Germán, *op. cit.*, nota 344, p. 64.

⁶¹⁰ Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo, *op. cit.*, nota 473, pp. 638 y 639.

ideología y liderazgo político para lograr la legitimación para la interposición de un CDAL, mejor preferirán utilizar sus mayorías o minorías en el parlamento central o autonómico, para que mediante éstas mayorías o minorías se interponga un recurso de inconstitucionalidad,⁶¹¹ ya sea contra la ley estatal o autonómica según sea el caso, por lo que el conflicto será relegado a una segunda opción al menos para estos importantes actores políticos.

Otra limitante para los municipios, consiste en el vínculo que la reforma a la LOTC estableció entre población y territorio, pues sin alguno de estos requisitos no podrá prosperar la legitimación para acceder al TC. De esta forma no podrán plantear un conflicto por sí solos los municipios de mayor población, si no alcanzan el séptimo de los existentes en el ámbito de aplicación de la disposición, pero a su vez, tampoco podrán plantearlo un número de municipios que no tengan la población solicitada. En este último caso los municipios pequeños⁶¹² podrán ser vetados por los municipios grandes, aprovechando éstos su alta densidad de población.⁶¹³

Así también, la legitimación municipal para acceder al CDAL va a depender del ámbito territorial de la aplicación de la ley, es decir, que la base para calcular la séptima parte de los municipios y el sexto de la población oficial correspondiente, dependerá de dicho ámbito de aplicación. Sin embargo, hasta el momento no tenemos elementos ni criterios prácticos que nos ayuden a delimitar rápidamente cual es el ámbito de aplicación de una ley.⁶¹⁴ Nos parece que cumplir con todo lo arriba soli-

⁶¹¹ Interpretamos que regularmente las formaciones políticas que tienen la capacidad de lograr reunir las voluntades necesarias para interponer un CDAL son, con toda probabilidad, las mismas que en el parlamento estatal o autonómico cuentan con el número necesario de diputados para interponer un recurso de inconstitucionalidad. *Idem*, p. 639.

⁶¹² Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 492, p. 1195.

⁶¹³ El magistrado Fonseca González cuestiona el contenido del apartado b) que exige dos requisitos acumulados y cuestiona: ¿por qué un séptimo y un sexto? ¿a qué datos objetivos responde? Y este mismo autor plantea el problema de las leyes cuyo ámbito es todo el territorio nacional, pero que no afecta a todos los municipios. Y, nuevamente, cuestiona si ese séptimo se refiere a todos, así como al sexto de la población. *Cfr.* Fonseca González, Rafael, “El nuevo régimen de control y la impugnación de los actos tras la ley 11/1999. La autonomía local. El conflicto en defensa de la misma”, *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinario, julio de 2002, p. 207.

⁶¹⁴ Además, como señalan Storini y Moreno Vázquez, no siempre la ley delimita con precisión cuál es la parte del territorio en la que ha de ser aplicada, así como no se debe olvidar que una ley puede contar con, en principio, un ámbito territorial perfectamente

citado en tres meses, que son los que tienen los municipios para lograr recabar todos los requisitos necesarios, va a derivar en que este proceso sea escasamente utilizado por las municipalidades.⁶¹⁵

Comprendemos el temor del legislador de que el Tribunal Constitucional se sature de trabajo al otorgar legitimidad a los más de 8.000 municipios existentes en España, pero las experiencias de otros países (como ya señalamos en el capítulo anterior) nos demuestran que se puede evitar la saturación y colapso del máximo Tribunal; sobre todo, si aplican medidas de descentralización de la justicia, como en el caso alemán (véase capítulo sexto, VII), así como sistemas de arbitraje efectivos (cuando se trate de actos y no de leyes) o la instrumentación de un recurso subsidiario, como lo proponía el profesor Pérez Tremps⁶¹⁶ (véase capítulo sexto, VI.7), o si se utilizan los distintos canales o vías de interlocutores políticos existentes en los diversos órdenes del gobierno.⁶¹⁷

Una opción alternativa a la jurídica es la creación de mecanismos políticos que podrían controlar, por ejemplo, las legislaturas autonómicas o el Congreso de los Diputados, utilizando instrumentos de negociación de carácter político previos a la interposición del conflicto e incluso que el agotamiento de estas vías sea necesario para poder acceder al CDAL.

Consideramos que estas medidas podrían ser excelentes filtros de control en los que también saldrían beneficiados los entes locales, porque en el sometimiento a un juicio constitucional de esta envergadura, el desgaste económico, político y de tiempo empleado es demasiado gravoso. Sin embargo y a pesar de lo anterior, como ya previamente lo hemos manifestado, somos de la idea de que los municipios deben tener su legi-

delimitado, pero puede tener efectos más allá de ese territorio. *Cfr.* Storini, Claudia y Moreno Vázquez, Manuel, *Autonomía local y control de constitucionalidad de las normas con rango de ley. Una reforma tan aclamada como insatisfactoria*, (Estudios de derecho constitucional español en homenaje a Joaquín García Morillo), Valencia, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 30/31, 2000, p. 245.

⁶¹⁵ Al respecto, Fernández Farreres hace la reflexión siguiente: "Si verdaderamente se quería facilitar el cauce efectivo de defensa a los entes locales, debían haberse flexibilizado algo más las exigencias de legitimación". *Cfr.* Fernández Farreres, Germán, *op. cit.*, nota 344, p. 63.

⁶¹⁶ Pérez Tremps, Pablo, *op. cit.*, nota 60, p. 71.

⁶¹⁷ Como bien sabemos, no puede aplicarse un sistema de descentralización de justicia como en el caso alemán, ya que España es un Estado autonómico y no federal, pero mediante otro proceso de redistribución de competencias para resolver los conflictos se podría aliviar en parte y lograr una agilización de los conflictos, aunado a que sería un filtro antes de llegar al máximo Tribunal.

timación para acceder de manera directa y efectiva ante el Tribunal Constitucional, porque un derecho o garantía no puede ser pleno sin la posibilidad de hacerlo efectivo frente al legislador y frente a terceros, pero sobre todo, en caso de los municipios que son parte elemental y primaria de la actual configuración territorial y política de los estados modernos democráticos.

Además de lo previamente expuesto, pensamos que muchas de las lagunas del CDAL y de su efectividad se tendrán que ir subsanando con la jurisprudencia que se derivará de la praxis jurídica en la interposición de éstos. Pero, si no se tiene la posibilidad de acceder sencilla y efectivamente al CDAL, éste, al igual que la jurisprudencia emitida por el TC en materia de autonomía, se irá desarrollando muy lentamente ante la falta de accionamiento de este tipo de mecanismos por los entes locales.⁶¹⁸

Con base en lo ya analizado, concluimos que la garantía de acceso de los municipios españoles ante el TC es todavía una garantía muy condicionada a la que hay que hacer más fácil su forma de acceso a la misma, puesto que, de lo contrario, la autonomía seguirá siendo sólo algo nominal al no poderse hacer efectiva frente al legislador y por lo tanto evidentemente nuestro concepto sólo puede ser en este caso nominativo.

V. MARCOS Y PARÁMETROS DE ENJUICIAMIENTO DE LAS NORMAS PARA DETERMINAR UNA POSIBLE VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Como parámetro de enjuiciamiento de las normas en la resolución de un conflicto se tomará en cuenta, primeramente la Constitución,⁶¹⁹ así como los estatutos de autonomía y las demás normas integrantes del bloque de constitucionalidad, al igual que la Carta Europea de la Autonomía Local y la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.⁶²⁰

⁶¹⁸ Al igual que en el control de leyes, la jurisprudencia sólo es emitida cuando existe algún caso de controversia o de laguna, en la cual los tribunales tendrán que declararse, pero ¿cómo podrán declararse si no hay la capacidad por parte de los municipios de acudir a él de manera sencilla para que se declare sobre algún derecho, laguna o competencia violada? Aquí radica la importancia de que los municipios puedan exigir de manera sencilla y eficaz que se respeten sus atribuciones cuando se le vean vulneradas (véase capítulo primero, IV.3).

⁶¹⁹ Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, nota 69, pp. 63 y ss.

⁶²⁰ El Tribunal Constitucional ya ha utilizado a la LRBRL como parámetro de constitucionalidad de las leyes sectoriales de las comunidades autónomas; ejemplo de esto es la

Como ya hemos comentado, la Carta Europea se integra en el derecho interno español con todas las formalidades que exigen las leyes (véase capítulo quinto, IV.1), de ahí su posible invocación directa en los tribunales y su indisponibilidad para el legislador tanto estatal como autonómico.⁶²¹ También deriva de ahí su potestad para ser marco de enjuiciamiento de las normas estatales y autonómicas.⁶²² La posibilidad de que este documento sea utilizado como parámetro de enjuiciamiento para proteger la autonomía local es de suma importancia,⁶²³ no obstante, hasta la fecha esta situación no se ha proporcionado, aunque dicha carta ya empieza a ser mencionada en alguna sentencia como la del 13 de diciembre de 1999, STC 233/1999.⁶²⁴

Las normas arriba indicadas son el marco y parámetro de enjuiciamiento directo e indirecto (según sea el caso concreto) con la normativa

sentencia 27/1987, F.J. 12 *in fine* y V. p. 109/1998, FJ, 12 *in fine*. Cfr. Ibáñez Macías, Antonio, *op. cit.*, nota 475, p. 208.

⁶²¹ Sánchez Morón señala que el TC debe de considerar también a la CEAL para efectos interpretativos del concepto de autonomía local constitucionalmente garantizada. Cfr. Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 492, p. 1190.

⁶²² Porras Ramírez, José María, *op. cit.*, nota 557, p. 97. Sin embargo, en posición distinta a la de este autor, Fernández Farreres opina que la CEAL no puede operar como canon de constitucionalidad y cita la jurisprudencia del TC que advierte que ese ordenamiento —jurídico comunitario— se imponga a los órganos jurisdiccionales nacionales no significa que se haya dotado a sus normas de rango y fuerza constitucionales, ni que las mismas integren, en virtud de los artículos 93 y 96 de la Constitución el canon de constitucionalidad bajo el que hayan de ser examinadas las leyes del Estado español. Cfr. Fernández Farreres, Germán, *op. cit.*, nota 344, p. 71.

⁶²³ Por su parte, la postura del profesor Naranjo de la Cruz advierte que, aunque que si bien la CEAL no actúa en términos estrictos como parámetro de control dado su mismo rango legal, sí sirve dicha carta en sede de aplicación del derecho, como criterio de interpretación capaz de colaborar en la dotación de contenido propio a las disposiciones constitucionales sobre autonomía local, en la medida en que refleja principios generales ampliamente aceptados en la cultura jurídica europea a la que pertenece España. Cfr. Naranjo de la Cruz, Rafael, *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y Alemania*, Ministerio de Administraciones Públicas y Diputación de Málaga, 2003, p. 175.

⁶²⁴ Aunque en esta sentencia no se usa la carta como parámetro de constitucionalidad de la ley de Haciendas Locales, sí es mencionada para concretar el contenido de la autonomía local, y dice: “hay que tener en cuenta, como lo indica el Abogado del Estado, que la potestad de fijar la cuota o el tipo de sus propios tributos dentro de los límites de la ley es uno de los elementos indiscutiblemente definidores de la autonomía local, encontrándose, como tal, reconocida en el artículo 9.3 de la Carta Europea de la Autonomía local del 15 de octubre, ratificada por España el 20 de enero de 1988”.

legal básica, así como con la de desarrollo, además de la sectorial. Dichas normas emanan del poder político estatal o autonómico. Estas últimas contribuyen a conformar el ordenamiento de carácter local y las indicadas en los párrafos anteriores son las que fijan el marco de validez tanto formal como material al que tendrá que sujetarse para que éstas estén apegadas a la Constitución y no corran el riesgo de tener vicios de inconstitucionalidad.

Independientemente de lo anterior, debemos recordar que el CDAL sólo podrá interponerse cuando se viole la autonomía local constitucionalmente garantizada.⁶²⁵ Sin embargo, como ya hemos visto a lo largo de este trabajo, dicha garantía no se encuentra tan clara como la de las comunidades autónomas por lo que se tendrá que realizar un trabajo de interpretación por parte del jurista para tratar de descifrar hasta donde la Constitución protege a la autonomía local y en que caso procede el conflicto.⁶²⁶

Conjuntamente con los parámetros de enjuiciamiento anteriores, no debemos dejar también de consultar y de tomar en cuenta la jurisprudencia emanada del TC, así como los principios y criterios a los que ésta ha atendido, como por ejemplo, el principio de subsidiariedad,⁶²⁷ el de prevalencia o primacía de la voluntad municipal, el de intereses exclusivos de los municipios o el principio de asuntos de carácter local (véase capítulo tercero,V).

El conjunto de normas, jurisprudencia, principios y doctrina, son las herramientas con las que el jurista ha de contar para deducir como y

⁶²⁵ Creemos que la motivación de la creación del CDAL no es solamente proteger al municipio de la vulneración de sus competencias, consideramos que dicho proceso fue creado para proteger al municipio en un ámbito más extenso y no sólo limitándose a la materia competencial, puesto que la autonomía local no se circunscribe al ámbito de las competencias, por lo que, a nuestro juicio, el CDAL también puede ser interpuesto cuando se le quieran instalar al municipio, tutelas u otros mecanismos, que le limiten su capacidad de decisión en asuntos que deben ser atendidos por ellos, por mencionar sólo un ejemplo. Sin embargo, autores como Ibáñez Macías consideran que el CDAL debe limitarse a resolver la materia competencial, y citan el fragmento del artículo 75 quinquies, que dice que la sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida. *Cfr.* Ibáñez Macías, Antonio, *op. cit.*, nota 475, p. 203.

⁶²⁶ En lo que respecta a la posibilidad de tomar como parámetro de constitucionalidad a la CEAL y la LRBRL Ibáñez Macías advierte del peligro que corre el TC al descender a examinar cuestiones que puedan considerarse de mera legalidad ordinaria. *Idem*, p. 198.

⁶²⁷ Scarciaglia, Roberto, "Sussidiarietà nell'ordinamento spagnolo", *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali (Esperienze a confronto)*, Padua, CEDAM, 1999, pp. 121-147.

cuando procede un CDAL, no obstante, tenemos que reconocer que hasta este momento, tanto la jurisprudencia y doctrina en el caso del conflicto es muy escasa, no así la relacionada con la autonomía local, consecuencia de esta carencia es la que nos llevó a tratar de aportar una visión en conjunto en este trabajo, tanto del concepto de autonomía, así como de los muy recientes mecanismos constitucionales de protección.

VI. EL PROCEDIMIENTO DEL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

1. *La solicitud del dictamen al Consejo de Estado*

Una vez que ya se haya cumplido con el requisito de la legitimación exigida, los entes locales deben realizar la solicitud del dictamen al Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico,⁶²⁸ para lo cual cuentan con un plazo de tres meses⁶²⁹ a partir de la publicación de la ley que considere que lesiona su autonomía local.⁶³⁰

Este dictamen es un requisito de formalidad, sin el cual, el recurso no podrá ser admitido por faltas de observancia de los requisitos legales exigidos en el artículo 75 ter 3 de la LOTC. Es decir, si bien el dictamen que se emita no será vinculante, si será preceptivo.⁶³¹ Asimismo la finalidad del mencionado dictamen es determinar si la ley causante de la controversia vulnera o lesiona a la autonomía local constitucionalmente garantizada, por lo que éste se encargará de resolver, en primer término, si existe la legitimidad tanto objetiva como subjetiva. Acto seguido, apre-

⁶²⁸ Véase Trujillo Fernández, Gumersindo, “Los Consejos Consultivos en la organización institucional de las comunidades autónomas”, *El Estado de las autonomías*, Madrid, Tecnos/Estudi General de Lleida, 1991. Y “La función consultiva de las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado”, *Documentación Administrativa*, núm. 226, abril-junio de 1991, pp. 153-197.

⁶²⁹ En el proyecto de ley el plazo era de dos meses, situación que agravaba la dificultad de interponer un conflicto pero el grupo socialista propuso la enmienda 12, en la que proponía el plazo en tres meses. Dicha enmienda fue aprobada (BOCG, Congreso, Serie A, núm. 133-8, del 9 de diciembre de 1998).

⁶³⁰ En el caso que se trate de disposiciones autonómicas que se publiquen tanto en el diario o boletín oficial de la comunidad autónoma y posteriormente en el BOE en este supuesto debe entenderse e interpretarse que el plazo comienza a contar a partir de la primera publicación. *Cfr.* Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 492, p. 1203.

⁶³¹ *Ibidem*, p. 1200.

ciará la forma y el fondo de las cuestiones relativas a la posible vulneración de la autonomía local garantizada.⁶³²

En el supuesto que los entes locales traten de protegerse de una ley estatal, deberán solicitar dicho dictamen por conducto del Ministerio de Administración Pública a petición de la entidad de mayor población (artículo 48 LBRL redacción de la ley 11/21 de abril).⁶³³ Esta medida tiene como finalidad, el facilitar la interposición del conflicto a municipios de distintas comunidades autónomas.⁶³⁴ Por lo que toca a la impugnación de leyes de carácter autonómico, el conducto para la petición del dictamen al Consejo de Estado, es el presidente de la comunidad autónoma⁶³⁵ (artículo 48.1 LBRL).

En la hipótesis de que la solicitud del dictamen se realiza al órgano consultivo de una comunidad autónoma, la regulación variará dependiendo de como sea abordado por el estatuto de autonomía y la ley del consejo consultivo respectivo, las cuales, serán las que se encargarán de ordenar y determinar la forma y cauce para la realización de la solicitud del dictamen. En el supuesto de que la comunidad autónoma no cuente con el órgano consultor, será el consejo de estado el encargado de emitir dicho dictamen (artículo 75 ter 3).

⁶³² Ibáñez Macías, al referirse a una de las funciones del Consejo de Estado de depuración jurídica de planteamientos infundados, opina que resulta improbable que una demanda carezca de contenido constitucional o estuviere notoriamente infundada, habida cuenta de que sería interpuesta no por una corporación local sino por un número considerablemente elevado de las mismas, mediante acuerdo por mayoría absoluta de sus respectivos plenos contando con la asistencia, que también puede ser jurídica, de las asociaciones de municipios. Y concluye diciendo que el dictamen no vinculante del Consejo de Estado deviene en un obstáculo innecesario si las corporaciones locales asistidas por sus servicios jurídicos tienen la voluntad decidida de plantear el conflicto. *Cfr.* Ibáñez Macías, Antonio, *op. cit.*, nota 475, p. 200.

⁶³³ La ley exige que el dictamen se solicite del Consejo de Estado si las corporaciones locales que plantean el conflicto pertenecen a varias comunidades autónomas, debido a que aunque la LOTC no lo diga, se aplicará siempre que se trate de conflictos que tengan por objeto leyes estatales, no sólo porque las entidades locales de una comunidad autónoma determinada carecen de interés para impugnar las leyes de otra, sino también porque dados los requisitos numéricos exigidos, resulta prácticamente imposible que una ley estatal pueda ser sometida a conflicto por entidades locales de una sola comunidad autónoma. *Idem*, p. 1201.

⁶³⁴ Exposición de motivos de la ley 11/1999.

⁶³⁵ El presidente de la comunidad autónoma es la cabeza del gobierno autonómico, que coincide con la figura análoga al gobernador de un estado mexicano.

Como ya observamos, el dictamen emitido por el consejo de estado no tiene valor vinculante, pero es un requisito de formalidad que es imprescindible y constituye una causa de inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local, sin el cual, el Tribunal Constitucional no le dará entrada al proceso. De esto deducimos, que la finalidad del dictamen es realizar una especie de filtro persuasivo antes de llegar hasta el máximo Tribunal y estamos de acuerdo con lo efectivo que puede ser dicho dictamen, sobre todo, porque quien lo emite es el consejo de estado (institución que goza de gran prestigio y máximo órgano consultivo del gobierno artículo 107 de la CE), pero lo que no compartimos es la formalidad del dictamen como requisito indispensable para la interposición del conflicto.⁶³⁶ Además, si el dictamen resultara negativo a las pretensiones de los entes locales, sería difícil que estos renunciarán a su derecho de acudir al TC.⁶³⁷

2. Formalización del CDAL

Una vez recibido el dictamen por parte del consejo de estado podrán los municipios, provincias, islas, o llegado el caso, los territorios históricos vascos plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional dentro del mes siguiente al día de la recepción de éste (artículo 75 quater 2). En este punto nos planteamos la siguiente pregunta: ¿quién estará autorizado para que legalmente reciba el dictamen y surjan efectos jurídicos plenos de una notificación?

Para dar solución a nuestro interrogante el profesor Sánchez Morón⁶³⁸ da algunas opciones, por ejemplo, que sea recibido por conducto de quien solicitó el dictamen al consejo de estado, que puede ser o el presidente de la comunidad autónoma o el Ministerio de Administración Pública, así como por el municipio más grande o posiblemente el municipio que le haya correspondido la representación de todos. Consideramos que los conductos citados por este autor pueden ser los más propicios, pero, si somos conscientes de que posteriormente a la notificación se requerirá

⁶³⁶ En la tramitación parlamentaria, el Bloque Nacionalista Gallego presentó la enmienda número 7 para que se suprimiera el requisito del dictamen previo del Consejo de Estado (BOC, Serie A, núm. 133-6, del 14 de octubre de 1998).

⁶³⁷ Cabello Fernández, María Dolores, *op. cit.*, nota 481, pp. 178 y 179.

⁶³⁸ Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 492, p. 1204.

nuevamente de la voluntad plenaria de los municipios involucrados en la iniciación del conflicto para la formalización del mismo, en tal caso, creemos que se le daría más garantía a los entes locales, si se les notifica a cada uno de ellos y a partir de ser notificados todos, entonces sí empiece a correr el término de un mes para la formalización del conflicto, puesto que cada uno de ellos tiene autonomía propia en sus decisiones plenarios.

Otro punto cuestionado es el de la clase de mayoría requerida al pleno de los entes locales para la formalización del CDAL. Para el nuevo acuerdo plenario, la ley no hace referencia de qué tipo de mayoría se requiere para la formalización del Conflicto, aunque, como observamos en el artículo 47.3 de la LBRL esta disposición no contempla entre los acuerdos que deben adoptarse por mayoría absoluta, la relacionada a la formalización del CDAL, por lo que apeándonos a la literalidad de la de la ley, deducimos que el CDAL debe ser formalizado por la mayoría simple de las corporaciones locales involucradas⁶³⁹.

En este contexto y una vez superados los requisitos arriba señalados, se debe realizar el escrito de la presentación del conflicto, el cual, debe apearse a los requerimientos formales que contiene el artículo 75 quater 2 del LOTC que fija:

Dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad autónoma, los municipios y provincias legitimados podrán plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo anterior, *y alegándose los fundamentos jurídicos en que se apoya (las cursivas son nuestras)*.

Con base en este precepto, en el escrito inicial se deben establecer los fundamentos lógico jurídicos en los que los entes locales funden su conflicto y que ellos consideren se les han violado. El proceso del CDAL se podrá trabar contra leyes del estado o leyes autonómicas por lesión a la autonomía local, lo que no exime de la delimitación de los preceptos constitucionales que se ostenten como lastimados, que, para el caso que nos toca, tendrán que ser todos aquellos que se relacionen a la autonomía local garantizada en la Constitución.

⁶³⁹ Pulido Quecedo, Manuel, *op. cit.*, nota 471, p. 79.

3. *Inadmisión del CDAL*

El trámite de admisión ante el TC existe como otra forma de filtro para depurar los conflictos con notoria improcedencia, ya sea de forma o de fondo. El motivo por el que se establecieron los correspondientes filtros fue el riesgo existente de que al abrir la puerta a toda una gama de conflictos, ya sea con finalidad jurídica o política, se pudiera colapsar el máximo Tribunal.

Sin embargo, como ya hemos observado a lo largo de este trabajo, resulta ilógico que si un grupo de entidades locales ha llegado hasta este punto del proceso, ello sea sólo por razones meramente políticas, puesto que las corporaciones locales se ahorrarían un gran desgaste si utilizaran otras vías de presión políticas más eficaces. Por ejemplo, las asociaciones municipales o el grupo parlamentario de su partido en el parlamento estatal o autonómico (véase capítulo sexto, III). Asimismo, desde el punto de vista jurídico, también resultaría extraño que los municipios utilizaran el CDAL como una maniobra dilatoria para la entrada en vigor de una ley o la suspensión de la misma, puesto que este mecanismo no permite la suspensión de la disposición en ningún momento del proceso,⁶⁴⁰ a diferencia de lo que sucede en los conflictos positivos de competencias. En los CDAL, la LOTC no prevé que los que impugnen una ley por medio del conflicto puedan solicitar su suspensión cautelar. Con esta última particularidad se ratifica que la finalidad de este mecanismo es la depuración objetiva del ordenamiento jurídico.

Al respecto del auto de inadmisión, la LOTC instituye en su artículo 75 quinquies, 1, lo siguiente: “1. Planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante auto motivado, la inadmisión del mismo por faltas de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviera notoriamente infundada la controversia suscitada”.⁶⁴¹

⁶⁴⁰ Véase también el apartado 3 del capítulo quinto. Crítica de la doctrina al proceso denominado conflicto en defensa de la autonomía local, sobre todo la crítica del profesor Pérez Royo.

⁶⁴¹ En situación análoga se encuentran las controversias constitucionales mexicanas, en las cuales se contemplan dentro de sus artículos 19 y 20 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 fracción I y II. Lo relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, que es una forma análoga de no entrar al estudio de fondo del asunto planteado (véase capítulo séptimo, III.3).

Es decir que el TC podrá, mediante auto motivado, desestimar un conflicto. El primer supuesto que se planteará será el de la legitimación, la cual tendrá que ser comprobada por el Tribunal, sobre todo tratándose de los casos del artículo 75 ter, 1 b), c) y, de igual manera deberá comprobar el ámbito territorial que la ley afecte para que, con base en esto, el TC pueda definir cuál es el número de municipios que se necesitan para cumplir con los requisitos del artículo ya señalado en este párrafo.

Aunado a lo anterior, el TC se encargará de verificar si la ley en conflicto se encuentra dentro de las establecidas en el artículo 75 bis. Dicho precepto se refiere a las normas del Estado con rango de ley y las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas (véase capítulo quinto, 6).

En este mismo contexto, la falta del dictamen emitido por el Consejo de Estado o por el órgano consultivo de una comunidad autónoma, según sea el caso, será causa de inadmisión. De la misma forma, la falta de la mayoría simple de los plenos de los entes locales para formalización del conflicto ante el TC también será causal de inadmisión.

Como ya comentamos, la falta de la mayoría de los plenos locales para la formalización del CDAL posiblemente sea ocasionada por las revocaciones o desistimientos que los entes locales realicen entre la iniciación y la formalización del CDAL. Sin embargo, una vez que el CDAL sea formalizado ante el TC, los desistimientos que puedan sucederse no tendrán repercusiones en la tramitación del mismo, de forma que el TC podrá rechazar tal desistimiento y deberá seguir con la tramitación del proceso hasta la resolución del fondo del asunto.⁶⁴²

Dentro de este ámbito, el artículo 75 quinquies 1 establece la posibilidad de que cuando un conflicto esté notoriamente infundado, el TC podrá emitir un auto para la inadmisión del conflicto en defensa de la auto-

⁶⁴² Al respecto, Fernández Farreres advierte que este fenómeno es usual en los recursos de inconstitucionalidad y en los conflictos de competencias positivos entre el Estado y las comunidades autónomas, y comenta que en este tipo de hipótesis —el desistimiento— el principio dispositivo no opera, de forma que el TC no viene obligado a aceptar el desistimiento formalizado por el actor si entiende que subsiste algún interés constitucional que justifique el mantenimiento del CDAL. Además, tratándose de una legitimación colectiva, una vez interpuesto el CDAL, el cambio sobrevenido de opinión de alguno de los legitimados tratándose de apartarse de acción emprendida, carece de toda relevancia y efecto. *Cfr.* Fernández Farreres, Germán, *op. cit.*, nota 344, p. 64.

nomía local. Dicha inadmisión puede ocurrir con o sin la audiencia de los promotores del conflicto.⁶⁴³ No obstante, el auto de inadmisión del TC puede ser recurrible en súplica ante el propio TC en el plazo de tres días, sin la posibilidad que este recurso tenga efectos suspensivos.⁶⁴⁴ En este último punto existe una diferencia con la posibilidad que existe en las CC mexicanas de suspender los actos (véase capítulo séptimo, III.7), aunque, como ya hemos observado, en los CDAL sólo se impugnan disposiciones generales.

Al respecto del auto de inadmisión del conflicto por el Tribunal, Jiménez Campo⁶⁴⁵ advierte que el TC, llegado el caso, decidirá sobre la constitucionalidad de la ley, y considera que no es un acierto imponerle un pronunciamiento preliminar sobre la misma corrección material o sustantiva de la decisión a recurrir, o sobre acuerdos de pretendida relevancia procesal alcanzados en cualesquiera negociaciones políticas. Considera que el previo juicio de admisibilidad por razones sustantivas es un error, porque este tipo de juicios previos eran desconocidos (con muy buenas razones) en los procesos constitucionales de origen político.

4. Admisión del CDAL

Con la admisión del conflicto por parte del Tribunal Constitucional se inicia formalmente el proceso, y como primer acto procesal se notifica a las partes interesadas. A este respecto, el artículo 75 quinquies 2, 3 y 4 instituye:

Admitido a trámite el conflicto, en el término de *diez días* el Tribunal dará traslado del mismo a los órganos legislativo y ejecutivo de la comunidad autónoma de quien hubiese emanado la ley, y en todo caso a los órganos legislativos y ejecutivos del Estado. La personación y formulación de las alegaciones deberá realizarse en el plazo de *veinte días* (las cursivas son nuestras).

⁶⁴³ Sánchez Morón considera que aunque no se prevea expresamente en el artículo 75 quinquies, el Tribunal debería comunicar a los recurrentes la posible concurrencia de motivos de inadmisión subsanables, antes de acordar la inadmisión, otorgando, de manera análoga con lo que sucede con el recurso de amparo (artículo 82.2 LOTC), diez días para subsanar los defectos del conflicto. *Cfr.* Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 492, p. 1208.

⁶⁴⁴ *Idem.*

⁶⁴⁵ Jiménez Campo, Javier, *op. cit.*, nota 491, p. 20.

En cuanto a los emplazamientos de los órganos legislativos, sean estatales o autonómicos, éstos se realizarán a través de sus presidentes, como sucede en los procesos donde se enjuicia una ley; al órgano ejecutivo estatal se le emplazará por medio del Ministerio de Justicia y, en el caso de las comunidades autónomas, el emplazamiento se llevará a cabo por medio de sus presidentes.

En lo que se refiere a la titularidad de la representación de las cámaras legislativas del estado ante el Tribunal Constitucional, en un conflicto, ésta estará a cargo del abogado del estado en representación del gobierno (Ley 52/1997), y de los letrados de las cortes generales, a través de la personificación individualizada del Congreso y del Senado.⁶⁴⁶ Por su parte, la representación y defensa de las leyes autonómicas estará a cargo de los letrados de las cámaras autonómicas.

Los órganos arriba citados, a pesar de ser parte en el conflicto, bien pueden decidir personarse en él y formular sus alegaciones, o también, pueden decidir no personarse y comunicar al Tribunal que han resuelto no formular alegaciones. La opción que decidan deberán realizarla en el plazo de veinte días. Como observamos, esta situación es análoga a la que sucede en el recurso de inconstitucionalidad con la única particularidad de que en éste el plazo para la personación es de quince días.⁶⁴⁷

Además de lo anterior, el conflicto debe ser publicitado en el BOE o en diario oficial de la comunidad autónoma autora de la ley, tanto su iniciación como su terminación, ya sea que ésta se haya realizado por sentencia, satisfacción extraprocesal, desistimiento⁶⁴⁸ o desaparición del objeto materia del conflicto. Aunque el procedimiento no termine, de todas formas se hará publicar la correspondiente resolución.

Una vez notificados los interesados y publicado el conflicto en el BOE o en el diario oficial de la comunidad autónoma autora de la ley, el Tribunal se proveerá de los instrumentos necesarios para formarse un criterio.

⁶⁴⁶ De conformidad con el artículo 7o. del “Estatuto de Personal de las Cortes Generales”, según el texto del 26 de junio de 1989 (RCL 1989, 1647).

⁶⁴⁷ Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 492, p. 1210.

⁶⁴⁸ El desistimiento se da mediante la emisión de un auto según el artículo 86 de la LOTC: “La decisión del proceso constitucional se producirá en forma de sentencia. Sin embargo, las decisiones de inadmisión inicial, desistimiento y caducidad adoptarán la forma de auto salvo que la presente ley disponga expresamente de otra forma. Las otras resoluciones adoptarán la forma de auto si son motivadas o de providencias no lo son, según la índole de su contenido”. El desistimiento debe mostrarse siempre expreso e inequívoco, y resuelto tras darle audiencia a todas las partes y mediante auto del pleno.

Al respecto el artículo 75 quinquies 4 establece:

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

Este precepto está inspirado en la regulación de los conflictos positivos de competencia, en concreto en el artículo 65 de la LOTC⁶⁴⁹ Esta disposición de la LOTC asegura al Tribunal la potestad de proveerse de todos los elementos de prueba necesarios de los actores que intervienen en los CDAL, para tener los suficientes datos que permitan formarse un criterio del asunto para la resolución del mismo. Sin embargo, aunque este precepto esté inspirado en los conflictos de competencia, debemos ser conscientes de que lo que se realiza en el CDAL es la impugnación de una norma que se considera que atenta contra la autonomía local, por lo que al no tratarse de un conflicto en términos formales (véase capítulo quinto, IV.3), resulta ilógico que el TC solicite cuestiones de hechos por lo que se concretará a recabar los expedientes, informes o documentos relativos a la disposición legal que ha originado el conflicto.

5. La sentencia de los CDAL

Una vez analizados todos los fundamentos de derecho, el Tribunal resolverá mediante sentencia, acto jurídico que se encuentra regulado en el artículo 75 quinquies 5, que al respecto establece: “La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la controversia controvertida y, resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local”.

⁶⁴⁹ Artículo 65.1 de la LOTC: “El Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión, y resolverá dentro de los 15 días siguientes al término del plazo de las alegaciones o del que, en su caso, se fijare para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias antes aludidas”.

El TC tiene quince días como plazo para emitir la sentencia del CDAL, contados a partir del día siguiente del término del plazo establecido para las alegaciones o del que pudiera hacerse fijado para las informaciones, aclaraciones o demás elementos que el TC hubiera solicitado. En dicha sentencia, el TC se pronunciará para definir si hubo violación a las competencias municipales y si la norma con rango de ley vulnera o no la autonomía local garantizada en la Constitución; asimismo el Tribunal Constitucional podrá dictar una sentencia declarativa de la vulneración de la autonomía, en caso de haberla.

La sentencia también puede tener un alcance interpretativo, conociendo que los efectos de una sentencia de este tipo vinculan tanto al fallo como a la doctrina jurisprudencial, sobre la que el fallo interpretativo se apoya.⁶⁵⁰ La sentencia del CDAL tendrá tres vertientes: a) en la primera, el Tribunal Constitucional declarará si la norma con rango de ley materia del CDAL vulnera o no la autonomía local; cabe aquí también un pronunciamiento desestimatorio, sin declaración de la titularidad de la competencia; b) asimismo, otra línea de la sentencia definirá el pronunciamiento acerca de la titularidad de competencia; c) en la última vertiente de la sentencia, el TC determinará si se plantea la cuestión de inconstitucionalidad y por consecuencia la nulidad de la norma.⁶⁵¹

6. *El planteamiento de la autocuestión de inconstitucionalidad*

A continuación estudiaremos la existencia de otro proceso, al cual puede conllevar el conflicto en defensa de la autonomía local, nos referimos a la declaración de inconstitucionalidad de una ley por parte del Tribunal Constitucional. A este respecto, el artículo 75 quinquies 6 de la LOTC dispone lo siguiente:

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 declarado que ha habido vulneración de la autonomía local. La cuestión se suscitará por el procedimiento

⁶⁵⁰ Pulido Quecedo, Manuel, *op. cit.*, nota 471, pp. 93 y ss.

⁶⁵¹ *Idem.*

establecido en los artículos 37 y concordantes, y tendrá los efectos ordinarios previstos en los artículos 38⁶⁵² y siguientes.

Lo que se pretendió en este artículo es diferenciar el conflicto en defensa de la autonomía local y el recurso de inconstitucionalidad, y evitar la conversión del conflicto en un medio indirecto de ampliación de la legitimación para acceder al recurso (véase capítulo quinto, IV.3). En esta segunda parte de la sentencia, el Tribunal Constitucional en pleno se planteará facultativamente la autocuestión de inconstitucionalidad, y se pronunciará al respecto mediante sentencia sobre la constitucionalidad de la ley en la que se sustentó el acto que vulneró la autonomía local.

Al respecto, autores como Luis Javier Mieres consideran que esta nueva etapa del conflicto es innecesaria por estar predeterminada por la resolución previa del conflicto.⁶⁵³ Aunado a lo anterior, las corporaciones locales no podrán personarse para formular nuevas alegaciones, y por lo que toca al estado y las comunidades autónomas pensamos que éstas no tendrán ningún interés en formularlas, pues es casi un hecho que si en la primera sentencia se declaró la vulneración de la autonomía, en esta segunda se ratifique lo ya dicho, expulsando la ley vulneradora del ordenamiento jurídico español.⁶⁵⁴

Como ya analizamos en el capítulo anterior, el CDAL ha suscitado una polémica en el ambiente en lo referente a su naturaleza, por la singularidad con la que el Tribunal actúa al plantearse la cuestión de inconstitucionalidad y que, como sabemos, puede terminar con la anulación de la norma (hipótesis no contemplada en la Constitución para que los municipios impugnaran normas con este efecto).⁶⁵⁵

Sobre el modelo actual del conflicto se pronunció el Consejo de Estado (sustentado en el artículo 55.2 de la LOTC) en el sentido de que se evitará toda interferencia del nuevo conflicto con el cauce del recurso de inconstitucionalidad; no obstante lo ya comentado en el párrafo anterior,

⁶⁵² Artículo 38.1 de la LOTC: “Las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán valor de cosa juzgada, vincularán a todos los poderes públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado”.

⁶⁵³ Mieres Mieres, Luis Javier, *El incidente de constitucionalidad en los procesos constitucionales*, Madrid, Civitas-Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, pp. 189-192.

⁶⁵⁴ Ibáñez Macías, Antonio, *op. cit.*, nota 475, p. 200.

⁶⁵⁵ Jiménez Campo, Javier, *op. cit.*, nota 491, pp. 11 y ss.

es uno de los puntos principales en que se cuestiona hasta dónde el conflicto en defensa de la autonomía local es un verdadero recurso indirecto de inconstitucionalidad⁶⁵⁶ (véase capítulo quinto y tercero). En el anteproyecto de reforma de la LOTC, la declaración de inconstitucionalidad de la ley se producía en la misma sentencia que estimaba la vulneración de la autonomía local,⁶⁵⁷ pero el Consejo de Estado consideró que el anteproyecto podía ser inconstitucional, pues de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 147/1993) sólo mediante los procedimientos de inconstitucionalidad⁶⁵⁸ existentes puede llegarse a declarar nula una ley,⁶⁵⁹ pero no a través del conflicto de competencias.

En concreto, el Consejo de Estado definió que la inconstitucionalidad de la ley tenía que hacerse en una nueva sentencia, tras el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por parte del pleno del Tribunal. En este punto de la reforma es donde se han levantado fuertes críticas al considerar que, desde el momento en que el Tribunal Constitucional sentencia que una ley es vulneradora de la autonomía local,⁶⁶⁰ es inconstitucional, y por lo tanto resulta innecesaria la segunda sentencia.⁶⁶¹

Autores como Ibáñez Macías proponen que se le dé a los conflictos en defensa de la autonomía local el mismo tratamiento que a los conflictos positivos de competencias, cuando en la sentencia se declara la titularidad de la competencia controvertida y acuerda, según el caso, la anula-

⁶⁵⁶ Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 492, pp. 1182 y 1183.

⁶⁵⁷ El artículo 75 quinquies del anteproyecto establecía: "...asimismo, la sentencia que estime el conflicto podrá declarar la inconstitucionalidad del precepto o preceptos de dicha ley".

⁶⁵⁸ Los procedimientos existentes para declarar la inconstitucionalidad de una ley son: el recurso de inconstitucionalidad (artículo 31 de la LOTC), y la cuestión de inconstitucionalidad (artículo 36 de la LOTC).

⁶⁵⁹ El profesor de la Universidad de la Coruña Roura Gómez caracteriza y cataloga al CDAL en cuanto al pronunciamiento final de la siguiente manera: "El nuevo procedimiento constitucional [refiriéndose al CDAL] en razón de su objeto y pronunciamiento final al que puede conducir, la única conclusión a la que puede llegarse es que nos hallamos ante una regulación nueva de un proceso ya existente, el recurso de inconstitucionalidad". *Cfr.* Roura Gómez, Santiago, *op. cit.*, nota 485, p. 238.

⁶⁶⁰ *Idem*, pp. 235 y 236.

⁶⁶¹ En este sentido, Jiménez Campo considera que lo lógico hubiera sido que la primera sentencia del CDAL, de ser estimatoria, se limitara a declarar la inconstitucionalidad de la ley y que sólo la segunda procediera a su anulación y asombra a este autor comprobar que el artículo 75 quinquies no menciona siquiera ese posible pronunciamiento de nulidad y que se reserve el pronunciamiento de inconstitucionalidad a la segunda sentencia. *Cfr.* Jiménez Campo, Javier, *op. cit.*, nota 491, p. 17.

ción de la disposición, resolución o actos que originen el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia, y después se resuelva sobre las situaciones de hecho o derecho creadas al amparo de las mismas (artículo 66 de la LOTC). Como notamos en los conflictos positivos, en el mismo proceso se resuelve el asunto de fondo y no es necesario acudir a otro procedimiento.

Al respecto del planteamiento de la autocuestión de inconstitucionalidad en los CDAL, García Couso⁶⁶² advierte que es cierto que mediante la autocuestión se pueda dar la posibilidad de que tras un recurso de amparo se pueda iniciar por disposición del TC un procedimiento de control de constitucionalidad, pero este autor delimita la diferencia elemental entre el amparo y los CDAL de la siguiente manera: a) en el recurso de amparo se impugnan disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos y en la autocuestión la norma con rango de ley que originaba la realización de dichos actos; b) por otra parte, opina que en los CDAL el planteamiento de la autocuestión de inconstitucionalidad carece de sentido, puesto que lo que se impugna directamente son las normas con rango de ley y no actos, resoluciones, o disposiciones (véase capítulo quinto, IV.6).

7. Algunas propuestas paralelas al existente proceso del CDAL

Antes de la configuración del conflicto y después de la creación formal de éste, han surgido varias propuestas que tratan de mejorar el CDAL. De entre ellas, mencionaremos algunas que ha venido planteando un sector de la doctrina española. En este contexto y en relación con lo analizado en el apartado anterior, viene a colación la propuesta realizada por García Couso, que consiste en configurar al CDAL como un conflicto de competencias, el cual tuviera como objeto o materia los actos, resoluciones o disposiciones sin rango de ley, proporcionando la posibilidad de que fuera el propio TC el que planteara la autocuestión de inconstitucionalidad o cuestión interna de inconstitucionalidad. Sin embargo, esta misma autora reconoce que el fin por el que fue creado el CDAL, que consistía en dar la posibilidad a los entes locales de impugnar directamente disposiciones con rango de ley ante el TC, no se cumple con esta propuesta (parecida a la realizada por Ibáñez Macías).

⁶⁶² García Couso, Susana, *op. cit.*, nota 496, p. 40.

Por su parte el profesor de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona, Font I Llovent,⁶⁶³ hizo la propuesta de un recurso contencioso-administrativo especial de protección de la autonomía local, acompañado de una ulterior cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Para ello, se reformaría el artículo 9.4 LOPJ, ampliando la competencia del orden contencioso-administrativo a la defensa constitucional de la autonomía; este proceso tendría como objeto actos y disposiciones, en todo caso de rango inferior a la ley que vulneren la autonomía local, y el fundamento para la interposición de este recurso sería que la lesión proceda de la ley en que aquellos actos se amparan, es decir, no en la correlación de los actos respecto de la ley que aplican, sino de la propia ley. Los actos aplicativos son un presupuesto necesario de impugnación, pero ésta se dirige a la ley. Este autor propone, mediante este mecanismo, otorgar legitimación a todos los municipios.

Las pretensiones de la propuesta de Font I Llovent son las siguientes:

- Declaración de vulnerabilidad de la autonomía local por el acto, disposición o ley.
- Anulación del acto o disposición objeto del recurso.
- Planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto a la norma con rango de ley. Este último punto es la parte toral de la propuesta.

Por lo que toca a la propuesta del profesor Pérez Tremps,⁶⁶⁴ ésta consistía en plantear ante el TC un “conflicto local subsidiario” respecto de la jurisdicción contencioso-administrativa en el que se exigiría el agotamiento de las vías procesales ante la jurisdicción ordinaria antes de llegar al TC. Debemos reconocer, a nuestro juicio, que esta propuesta hubiera resuelto de mejor manera el acceso de los municipios al TC de forma directa y con la plena legitimación de los municipios. Asimismo, los procesos que llegaran al TC ya deberían haber pasado por las instancias ordinarias de control de legalidad para abordar y concretarse sólo a materias de constitucionalidad, puesto que el único requisito previo al conocimiento del TC sería el haber agotado la vía procesal (principio de

⁶⁶³ Font I Llovent, Tomás, “El recurso de protección constitucional de la autonomía local”, *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, pp. 89 y ss.

⁶⁶⁴ Pérez Tremps, Pablo, *op. cit.*, nota 60, p. 71.

definitividad).⁶⁶⁵ Sin embargo, esta propuesta no prosperó, pues hubiera significado la reforma de la Constitución (véase capítulo quinto, IV.3).

A modo de conclusión de lo anterior, comentamos que, a pesar, e independientemente de las múltiples propuestas que puedan existir para el mejoramiento del actual conflicto, la solución de fondo para fortalecer al municipio español no es descargar las lagunas legislativas que existen en la configuración local en el Tribunal Constitucional. Creemos que el fortalecimiento municipal debe empezar con una mejor delimitación de su autonomía, en clave legislativa, acompañada de una capacidad financiera que le permita hacer frente a los retos que la sociedad actual les exige.

No obstante, falta esa posibilidad legal y constitucional, y existe vaguedad en la configuración del actual concepto de autonomía, el cual no permite definir claramente qué competencias o capacidades le corresponden al municipio y cuales no, por lo que el único habilitado para decidirlo mediante su jurisprudencia es el Tribunal Constitucional: éste no puede crear pero sí asignar competencias, además de marcar los límites de la autonomía local. Pero, ¿cómo hacer que emita la jurisprudencia si no hay acceso efectivo a él por parte de los entes locales?⁶⁶⁶

Creemos que durante los primeros años que se otorgue una capacidad de acceso más sencilla y efectiva de los entes locales al TC, puede que éste reciba una gran cantidad de conflictos, sin embargo pensamos que conforme se vayan resolviendo, también irán disminuyendo el número de procesos, pues deducimos que muchas de las dudas y lagunas se subsanarán con dicha jurisprudencia, de forma parecida a lo que sucedió entre el Estado y las comunidades autónomas en el inicio de sus relaciones

⁶⁶⁵ El principio de definitividad es utilizado con buen resultado en el amparo mexicano y consiste en el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmando o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo imponga el quejoso, el amparo es improcedente. *Cfr.* Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 440, p. 282.

⁶⁶⁶ Al respecto, Roura Gómez opina que lo que se le está pidiendo al TC con la creación del CDAL es que elabore un listado de atribuciones de los entes locales, que el constituyente no quiso elaborar, operación que a su juicio lleva demasiado lejos, en primer lugar, la autonomía y, en segundo lugar la función de tutela de la Constitución territorial que corresponde al TC situándolo en la incómoda posición que deriva de haber sido exhortado para realizar una actividad que sólo corresponde realizar a otro poder del Estado. *Cfr.* Roura Gómez, Santiago, *Federalismo y justicia constitucional en la Constitución Española de 1978*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, p. 161.

institucionales (incluso, esta etapa ha resultado decisiva para la construcción del estado de las autonomías)⁶⁶⁷ o con el amparo municipal en Alemania, el cual ayudó a delimitar y a establecer los principales criterios lógico-jurídicos en que se cimienta la garantía institucional de la autonomía local en la praxis jurídica de ese país (véase capítulo sexto, VII).

Para finalizar, y aunque el presente trabajo es un estudio comparado entre México y España, consideramos importante contrastar el procedimiento de defensa de las autonomías locales con otros países europeos que guardan similitudes, sobre todo en la forma de administrar la justicia constitucional con España. Por lo que, a continuación, analizaremos cómo aborda el constitucionalismo alemán la defensa de la autonomía local,⁶⁶⁸ pues creemos que el derecho comparado es una importante fuente que nos ayudará a enriquecer la presente investigación, y a contribuir con nuevas ideas al ordenamiento jurídico en lo que a la defensa de la autonomía local se refiere.⁶⁶⁹

VII. EL RECURSO DE AMPARO MUNICIPAL EN ALEMANIA

1. *Su creación y ubicación en la Constitución*

Alemania tiene una fuerte tradición en cuanto a descentralización política y, sobre todo, en fortalecimiento municipal dentro de sus *Länder*, producto de ello es que en el año de 1951 se creó en la ley del Tribunal Constitucional Federal un recurso constitucional contra leyes o reglamentos promovidos por municipios y agrupaciones de municipios.⁶⁷⁰ Sin embargo,

⁶⁶⁷ Cfr. Fernández Farreres, Germán, “Algunas consideraciones a propósito de la sentencia en el conflicto constitucional de competencias entre entes territoriales”, *La sentencia en los conflictos constitucionales de competencia (Actas de las III Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 96.

⁶⁶⁸ La función auxiliar del derecho comparado al derecho interno consiste en cubrir las lagunas existentes en el ordenamiento jurídico interno, además del perfeccionamiento de las instituciones jurídicas existentes mediante el ofrecimiento y contraste con otras realidades e instituciones que hayan funcionado en otro país con eficacia. Cfr. González-Varas Ibáñez, Santiago, *op. cit.*, nota 225, p. 148.

⁶⁶⁹ Incluso algunas voces de la Academia Española como la del profesor Naranjo de la Cruz proponen seguir el modelo alemán de protección de los entes locales para la realidad constitucional española. Cfr. Naranjo de la Cruz, Rafael, *op. cit.*, nota 623, p. 178.

⁶⁷⁰ *Ibidem*, p. 127.

la creación de este mecanismo suscitó fuertes polémicas en cuanto a su constitucionalidad (al igual de lo sucedido en España con el CDAL) lo que conllevó a que se reformara la Constitución el 29 de enero de 1969 para constitucionalizar, en lo federal, el recurso de amparo, con lo que el debate sobre este procedimiento jurisdiccional quedó zanjado.⁶⁷¹

El fundamento del recurso de amparo municipal se encuentra ubicado en el artículo 93.4.b de la Constitución y establece que el Tribunal Constitucional conoce: “4.b) de los recursos interpuestos por municipios y agrupaciones municipales con la alegación de que el derecho a la autonomía administrativa establecido en el artículo 28⁶⁷² ha sido violado por una ley, exceptuándose, sin embargo, aquellos casos de violación por leyes de los *Länder* en los que quepa el recurso ante el Tribunal Constitucional del respectivo *Land*;”

2. El objeto de control

El recurso de amparo municipal se limita a la impugnación de normas jurídicas y no es posible que los municipios impugnen por esta vía actos administrativos o sentencias judiciales. El Tribunal Constitucional Federal resuelve los casos cuando la ley impugnada es del *Bund* o cuando de acuerdo con la ley no sea posible recurrir la ley en el Tribunal del *Land* o porque no existiese éste.⁶⁷³ Cuando el recurso se interpone contra una ley de un *Land*, lo más usual es que el Tribunal del *Land* sea el que resuelva.⁶⁷⁴

⁶⁷¹ González Beilfuss, Markus, *op. cit.*, nota 499, pp. 292 y 293.

⁶⁷² Artículo 28.2: “Se garantiza a los municipios el derecho a resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Asimismo, dentro de sus límites de sus atribuciones legales y con arreglo a las leyes, las agrupaciones municipales gozarán de autonomía administrativa”.

⁶⁷³ Si la norma que se presume que viola la autonomía local es federal, la competencia para resolver le corresponde exclusivamente al TCF, pero si la norma es del *Land* entonces el encargado de resolver será el Tribunal Constitucional del *Land*; sin embargo, cuando no pueda plantearse el recurso ante el TC del *Land* (esta hipótesis puede suceder cuando no exista TC en el *Land*) entonces también el TCF resolverá el recurso.

⁶⁷⁴ Las normas federales alemanas no están sometidas a las Constituciones de los *Länder*, por lo cual no pueden ser controladas por los respectivos constitucionales, sino únicamente por el TCF. Por lo que toca a las normas de los *Länder* éstas están sometidas tanto a la Constitución federal alemana como a las respectivas constituciones de los *Länder*, lo que conlleva que, excepto cuando exista una cláusula de subsidiariedad como existe en el caso del amparo municipal, las normas pueden ser impugnadas indistintamente

En este último punto encontramos una importante diferencia entre las formas de competencia para la resolución de estos conflictos entre España y Alemania. Pues, mientras que en Alemania pueden resolver los Tribunales de los *Länder*, en España esta hipótesis no sería posible por la conformación autonómica del Estado español (véase capítulo tercero) y, por consecuencia, por la falta de una jurisdicción constitucional propia en cada comunidad autónoma.⁶⁷⁵ Sin embargo, resulta interesante mencionar la propuesta de Roura Gómez, que siguiendo el pensamiento de Javier Ruipérez⁶⁷⁶ de otorgar a los estatutos de autonomía la categoría de Constitución en sentido sustancial,⁶⁷⁷ plantea que se establezcan en las comunidades autónomas. Tribunales de Garantías Estatutarias, los cuales seguirían el modelo alemán en cuanto a la forma y fondo.⁶⁷⁸

Independientemente de lo anterior y ante la actual situación española, la propuesta de un recurso subsidiario para la protección municipal, ante la jurisdicción ordinaria, a nuestro juicio, puede ser la solución para depurar la llegada de conflictos ante el TC español, sin que dicho mecanismo de protección municipal tenga una obtención de la legitimidad tan agravada (como ocurre actualmente) en la cual la única condición sea agotar las vías existentes como sucede con el recurso de amparo municipal alemán, en donde, sólo subsidiariamente, el TCF conoce de este mecanismo.

ante el respectivo Tribunal Constitucional del *Land* o ante el Tribunal Constitucional Federal. *Cfr.* González Beilfuss, Markus, “Los tribunales constitucionales de los *Länder* alemanes”, *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 4, diciembre de 1996, p. 249.

⁶⁷⁵ Debemos señalar que Alemania es el único Estado federal que dispone de una jurisdicción descentralizada; a excepción de Schleswig-Holstein, todos sus *Länder* tienen Tribunales Constitucionales, los cuales, se encargan de controlar y garantizar la supremacía de su Constitución estatal. Como consecuencia de lo anterior, en Alemania existen dieciséis Tribunales de Circuito de los *Länder* y un TC federal. *Ibidem*, p. 225.

⁶⁷⁶ En este sentido, Ruipérez expone como ejemplo la realidad constitucional italiana, al advertir que cuando en Italia se optó porque el ámbito de poder de la regiones de autonomía especial o diferenciada sea determinado, no por el texto constitucional, sino por los respectivos estatutos, el Constituyente italiano de 1947 decidió otorgar a éstos la consideración de leyes constitucionales. *Cfr.* Ruipérez Alamillo, Javier, *La protección constitucional de la autonomía*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 221 y 332.

⁶⁷⁷ Ruipérez Alamillo, Javier, *op. cit.*, nota 259, pp. 321 y 322.

⁶⁷⁸ Roura Gómez, Santiago, *op. cit.*, nota 666, pp. 183 y ss.

Por lo que toca a México,⁶⁷⁹ la justicia constitucional en los estados de la República tiende cada vez más a orientarse a la forma como se ejerce en la justicia constitucional en los *Länder* alemanes.⁶⁸⁰ Al respecto de lo dicho, sólo basta ver los ejemplos de cómo se empieza a ejercer la justicia constitucional en los Estados de México,⁶⁸¹ Chihuahua, Veracruz,⁶⁸² Coahuila⁶⁸³ y Tlaxcala,⁶⁸⁴ en donde quien ya resuelve los conflictos de su Constitución local es el Tribunal Superior de Justicia del Estado, y sólo subsidiariamente la SCJN. Al respecto, ésta se ha manifestado de la siguiente manera:

⁶⁷⁹ También al respecto de la justicia constitucional en los estados de la República mexicana véase Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, *El control de constitucionalidad y el de legalidad en el nuevo esquema federal*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2002; Juárez Pérez, Jesús, “Bases para establecer un sistema de control de la constitucionalidad, a nivel estatal”, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí*, núm. 10, 2002, pp. 11-46; Uribe Arzate, Enrique, “El control constitucional en las entidades federativas”, *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, pp. 431-454.

⁶⁸⁰ Ferrer Macgregor, Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo, *Justicia constitucional local*, FUNDAP, 2003.

⁶⁸¹ Arteaga Nava, Elisur, “La Constitución local y su defensa en el sistema jurídico mexicano”, *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 32, 2002, p. 216.

⁶⁸² Astudillo Reyes, César Iván, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

⁶⁸³ El Tribunal Superior de Justicia de Coahuila conoce de las controversias constitucionales, cuyas resoluciones tendrán efectos de cosa juzgada únicamente respecto a las partes que intervinieron en el proceso o con efectos generales cuando se forme la jurisprudencia local; además, el TSJ conocerá de la acción de inconstitucionalidad, cuyo efecto de la sentencia tendrá efectos generales sólo cuando ésta sea votada por la mayoría absoluta de los miembros del TSJ. Así también, el TSJ conocerá y resolverá lo concerniente al control difuso, al reverse la posibilidad de revisar por parte de ésta las sentencias de la autoridad jurisdiccional; además de lo anterior, el TSJ tiene la posibilidad de resolver la acción por omisión legislativas, recurso innovador no sólo en México, sino también en Latinoamérica. Cfr. Ferrer Macgregor, Eduardo, “La nueva sala constitucional en el Estado de Veracruz”, *Ars Juris*, núm. 28, 2002, p. 340.

⁶⁸⁴ En el caso del TSJ de Tlaxcala, éste resuelve en el fondo los mismos mecanismos que el TSJ de Coahuila, sólo con la peculiaridad de que el primero legitima en las acciones de inconstitucionalidad a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y a la Universidad Autónoma de Tlaxcala para interponer una acción. Además, establece un mecanismo para controlar las omisiones legislativas imputables al congreso local, gobernador, ayuntamientos o concejos municipales. *Ibidem*, p. 341.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL. Para determinar los planteamientos cuyo conocimiento corresponda a esta Suprema Corte, propuestos mediante la acción de controversia constitucional suscitada entre un estado y uno de sus municipios, debe tomarse en consideración que los artículos 105, fracción I inciso i) de la Constitución General de la República y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación limitan su competencia a aquellas controversias que versen sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales impugnados, desprendiéndose de ahí que se trata de violación o de disposiciones constitucionales del orden federal. Por lo tanto, carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que sólo se atribuyen violaciones a la constitución del Estado o a las leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al constituyente local o a la legislatura de los Estados.⁶⁸⁵

En lo que respecta al supuesto alemán, hemos identificado que el acceso al Tribunal Constitucional Federal alemán es mayoritariamente para atacar leyes del *Bund* y subsidiariamente para apoyar a los Tribunales de los *Länder*.⁶⁸⁶ Estos últimos son los que, en la práctica, resuelven la mayor parte de los recursos interpuestos; incluso, en algunos *Länder*, el recurso de amparo municipal es la competencia más importantes del TCL sólo por detrás de los amparos ordinarios.⁶⁸⁷

El Tribunal Constitucional Federal ha resuelto 16 recursos, de los cuales cinco fueron contra leyes federales y once contra leyes de los *Länder*.⁶⁸⁸ Como ya habíamos comentado, la descentralización de la justicia constitucional para la resolución de este tipo de conflictos en Alemania ha evitado el colapso y saturación de su máximo tribunal, ya que en su ordenamiento no sólo tienen legitimidad los entes locales individualmente, sino también las agrupaciones de municipios y, en algunos *Länder*, los ciudadanos a título individual (como en Baviera), cuando consideren que se vulnera la autonomía local.

685 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril de 2000, t. XI, p. 812.

686 González Beilfuss, Markus, *op. cit.*, nota 499, pp. 292 y 293.

687 *Ibidem*, p. 297.

688 *Idem*.

3. *Sujetos legitimados y plazos para la interposición*

Las formalidades para la interposición del amparo consisten en que sea interpuesto por un sujeto legitimado (que son directamente los municipios o sus asociaciones)⁶⁸⁹ mediante acuerdo adoptado por sus órganos representativos frente a leyes o reglamentos que lesionen su autonomía local, la cual debe estar afectada de forma directa y actual por la norma impugnada para que la legitimación sea efectiva. Sin embargo, los municipios no deben esperar a que esta afectación se consolide mediante algún acto administrativo, por lo que el amparo puede entablarse directamente contra la propia norma. Para que proceda el recurso de amparo municipal no es necesario agotar la vía previa cuando se impugnen leyes formales, y sólo será requerido lo anterior cuando la impugnación sea contra normas infra-legales.

El plazo de interposición del recurso de amparo es de un año, en esta singularidad del procedimiento distinguimos otra diferencia con la legislación española, en cuanto al plazo de interposición, ya que en España es de tres meses para iniciar el conflicto a partir de la publicación de la ley que lesione la autonomía local, y un mes a partir de contar con el dictamen del Consejo de Estado para formalizar el conflicto (véase capítulo sexto, VI.1. y VI.2).

4. *El proceso*

En el proceso del recurso de amparo pueden comparecer los órganos legislativos y ejecutivos, ya sea de la federación o de los *Länder*, para la defensa de sus leyes; asimismo, los municipios se personarán como partes actoras en el proceso para la defensa de su autonomía. Independientemente del recurso de amparo municipal, los municipios alemanes también pueden contar para la protección de la autonomía con otro instrumento conocido como amparo en defensa de los derechos fundamentales o derechos asimilados.⁶⁹⁰ En la normativa española no se cuenta con esta posibilidad.

⁶⁸⁹ Actualmente en Alemania se cuenta con el doble de municipios de los existentes en España (16,098) y su población también es el doble que la española.

⁶⁹⁰ En *Länderen* como Baviera y Hessen sus TC han equiparado la autonomía local con los derechos fundamentales para posibilitar este tipo de impugnaciones en el marco

El artículo 93.1.4.a) de la Constitución alemana instituye lo siguiente: “El Tribunal Constitucional conoce: ...4a. de los recursos que pueden ser interpuestos por cualquiera que se crea lesionado por el orden público en uno de sus derechos fundamentales o en uno de sus derechos contenidos en el artículo 20, párrafo 4, en los artículos 33, 38, 101, 103 y 104”.

El objeto de dicho amparo se extiende a derechos fundamentales y a la autonomía local como derecho asimilado. Mediante el amparo ordinario se puede atacar la constitucionalidad de actos del ejecutivo, sentencias judiciales e incluso leyes del parlamento por cualquier persona física o jurídica que considere que le han agraviado alguno de sus derechos.

Una de las principales bondades (si no es que la principal) del recurso de amparo alemán es, a nuestro juicio y en relación con el tema de este trabajo, que éste ha sido decisivo para desarrollar y concretar el contenido del concepto de la autonomía local, por lo que, a partir de la interposición y de la resolución de amparos, se han ido subsanando lagunas existentes en este concepto.

Así también, como resultado de lo anterior, se han ido estableciendo los principales criterios lógico-jurídicos en que se cimenta la garantía institucional de la autonomía local en la actual *praxis* jurídica alemana. En contraste, en España no ha ocurrido lo mismo que ha pasado en Alemania, primero porque no existía un recurso efectivo que los municipios pudieran accionar directamente, y luego cuando los municipios contaron con el CDAL, su accionamiento hasta la fecha ha sido mínimo, pensamos que por lo complicado de sus requisitos, que, como ya observamos a lo largo de este capítulo, son difíciles de cumplir.⁶⁹¹ Desafortunadamente, la ausencia de un recurso efectivo (y de un fortalecimiento en clave legislativa) para los municipios españoles provocará que éste siga con una incertidumbre en lo relativo al alcance y desarrollo de su autonomía local.

de la *Popularklage* y del recurso de amparo ordinario, por lo que cualquier ciudadano puede impugnar una ley que atente contra la autonomía local. *Cfr.* González Beilfuss, Markus, *op. cit.*, nota 674, p. 247.

⁶⁹¹ Al respecto de la falta de acceso directo de los municipios al TC, puede verse el apartado IV, 2 del capítulo quinto. “*La falta de acceso directo de los entes locales a los mecanismos constitucionales*” y en lo relacionado con los requisitos de legitimación para acceder al CDAL, véase el capítulo 6, IV. Critica a los agravados requisitos en la legitimación para poder interponer un conflicto en defensa de la autonomía local.