ESTUDIOS

El conflicto en defensa de la autonomía local

Enric Fossas
Profesor titular de Derecho Constitucional (UAB).
Letrado del Tribunal Constitucional

1. Introducción.
2. Un proceso reivindicado por el mundo local e "ideado" por el Consejo de Estado.
3. Algunos aspectos problemáticos de la regulación legal del proceso.
3.1. La naturaleza del "conflicto" como proceso constitucional. 3.2. Los requisitos de legitimación activa. 3.3. El canon de enjuiciamiento. 3.4. El diseño procesal: la compleja tramitación y la doble sentencia.
4. La práctica del conflicto en defensa de la autonomía local: algunos resultados.
5. A modo de conclusión.

1. Introducción

La creación en nuestro ordenamiento de un nuevo proceso constitucional destinado a la protección de la autonomía local suscitó en su día gran interés por parte de constitucionalistas y administrativistas, incluso antes de la aprobación de la Ley orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), mediante la cual se incorporó a la jurisdicción constitucional el llamado "conflicto en defensa de la autonomía local". Una vez dicha ley entró en vigor, los trabajos dedicados a su estudio manifestaron tempranamente dudas y perplejidades sobre su contenido, y formularon juicios críticos ante la regulación que aquélla había hecho del procedimiento, especialmente en sus aspectos procesales. De hecho, la introducción de este nuevo "conflicto", convertido en una de las "materias" de las que conoce el Tribunal Constitucional, sigue planteando no pocas cuestiones teóricas, algunas de gran calado, que aquí sólo pueden apuntarse: desde la misma concepción de la autonomía local garantizada por la Constitución (artículos 137 y 140 de la CE) hasta los límites constitucionales del legislador orgánico para delimitar el ámbito de la jurisdicción constitucional [artículo 161.1.d) de la CE], pasando por la relación entre las fuentes (estatutos de autonomía, leyes estatales y leyes autonómicas) reguladoras del régimen local (artículo 149.1.18 de la CE) o la "identidad" de los distintos procesos que integran la jurisdicción constitucional en España.

Por otra parte, la creación del nuevo proceso constitucional levantó expectativas en el mundo local, ya que formaba parte de sus reivindicaciones políticas: el "conflicto" suponía disponer de un instrumento para la defensa de su autonomía frente al legislador, permitiendo el acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional. Sin embargo, creo que tales expectativas se han visto defraudadas, lo cual es comprensible a la vista del balance que arroja su aplicación.

En estas líneas trataré de demostrar que las críticas y las decepciones suscitadas por el nuevo proceso constitucional se explican por la relación que existe entre la gestación del conflicto en defensa de la autonomía local, su configuración legal, y el resultado de su aplicación.

2. Un proceso reivindicado por el mundo local e "ideado" por el Consejo de Estado

Con anterioridad a la aprobación de la Ley orgánica 7/1999, los entes locales disponían en nuestro ordenamiento, y siguen disponiendo aún, de mecanismos de defensa de la autonomía local frente a invasiones provocadas por actos o normas infralegales, que se sustancian ante el Poder Judicial. Por otra parte, las entidades locales podían y pueden también alegar la inconstitucionalidad de normas con rango de ley si consideran que aquéllas lesionan su autonomía constitucionalmente garantizada, pero tan sólo ante la jurisdicción ordinaria como parte en un proceso en el que pueden instar el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad.

Frente a las pretensiones de los entes locales de acceder a la jurisdicción constitucional, el Tribunal Constitucional reaccionó siempre negativamente. Así, en sus primeros pronunciamientos ya declaró que en nuestro ordenamiento la proclamación constitucional de la autonomía de municipios y provincias no va acompañada, como en otros, de la atribución "de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley" (STC 31/1981, de 28 de julio, FJ 5; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1). Se refería así el Tribunal a países como Austria, Suiza o Alemania, en los que la justicia constitucional sí dispone de instrumentos de defensa de la autonomía local, si bien procesalmente presentan grandes disparidades entre ellos.

Nuestra jurisprudencia constitucional ha sido estricta en relación con el recurso de inconstitucionalidad: "el artículo 162.1 de la Constitución y su derivado el artículo 32 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional han precisado la concesión de la *legitimatio ad causam* de manera expresa y concreta […] adoptándose, por tanto, un sistema de *numerus clausus*, taxativo y riguroso" (ATC 6/1981, de 14 de enero, FJ 2; STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 2; 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2). Según el Tribunal, ni tan siquiera sería constitucionalmente admisible la personación de los entes locales como coadyuvantes en dicho proceso puesto que "de la lectura de los artículos 32 y 34 [de la LOTC] claramente se infiere que, en principio, no son posibles otras personaciones en el recurso de inconstitucionalidad que las de los expresamente legitimados por dichos preceptos" (ATC 172/1995, de 6 de junio, FJ 4).

Por otra parte, la regulación de la cuestión de inconstitucionalidad tampoco permite a los entes locales gozar de legitimación para su planteamiento, pues sólo puede ser promovida por jueces y tribunales (artículo 35.1 de la LOTC) ya que "el artículo 35 de la LOTC no concede un derecho a las partes al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que establece el artículo 163 de la CE, sino únicamente la facultad de instarlo de los órganos judiciales" (por todas, 130/1994, de 9 de mayo, FJ 2). Los municipios y provincias, como partes en un proceso, sólo pueden instar el planteamiento de una cuestión de inconsti-

tucionalidad de una norma con fuerza de ley que estimen vulneradora de la autonomía local.

Cerradas las vías de impugnación de leyes ante el Tribunal Constitucional mediante los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad previstos hasta 1999 en la Constitución y en la LOTC, y cerrada también la vía del recurso de amparo (desde luego contra leyes) a los entes locales, al no ser la autonomía local un derecho fundamental, su acceso a la jurisdicción constitucional se reducía a la intervención excepcional como coadyuvantes en los conflictos de competencia cuya resolución pudiera afectarles (ATC 173/1986 y 55/1988).

Así las cosas, la introducción en el ordenamiento español de un proceso constitucional específico destinado a la protección de la autonomía local tuvo su origen en las reivindicaciones de las asociaciones de municipios y provincias, y en la influencia de una cierta doctrina municipalista que denunciaba la insuficiente protección jurisdiccional de la autonomía local, y la conveniencia de abrir una vía procesal para que las entidades locales pudieran defenderla frente al legislador ante el Tribunal Constitucional. Para ello se invocaba, entre otros argumentos, la Carta Europea de la Autonomía Local (Estrasburgo, 15 de octubre de 1985), aprobada y ratificada por España el 20 de enero de 1988, cuyo artículo 11 establece que "las entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o legislación interna".

Por motivos diversos, la propuesta de introducir una vía jurisdiccional ante el Tribunal Constitucional destinada a la defensa de la autonomía local necesitó algunos años para prosperar. Como es sabido y está documentado, la idea apareció en el contexto del profundo debate político en torno al gobierno local que se inició en España a partir de 1992. También es conocido que las demandas de los entes locales españoles se encauzaron fundamentalmente a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), y se sintetizaron bajo la expresión "Pacto Local" (1996), en el que se contemplaban tanto reformas legislativas como simples medidas administrativas e iniciativas políticas. El "documento base" para la negociación (de 24 de septiembre de 1996) preveía el reforzamiento del gobierno local en tres grandes ámbitos materiales, uno de los cuales se refería a la organización de las instituciones generales del Estado, en el que se contemplaba la reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional para incluir una vía procesal específica para la defensa de la autonomía local. El proceso de negociación culminó el 21 de abril de 1999 con la adopción por el Gobierno del acuerdo conocido como "Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local". La ejecución del "Pacto Local" se plasmó, desde la perspectiva competencial del Estado, en seis iniciativas legislativas, la mayor parte relativas a cuestiones secundarias de la gestión local: régimen electoral, derecho de reunión, algunos aspectos de la educación, protección de la seguridad ciudadana, régimen del tráfico, circulación de vehículos de motor, seguridad vial, y aguas. El problema más acuciante del régimen local, la financiación de los Municipios y Provincias, no fue abordado en las modificaciones legislativas. En cambio, una de las medidas adoptadas fue la ya citada Ley orgánica 7/1999, que introdujo el conflicto en defensa de la autonomía local en la LOTC [artículo 2.d)], y de cuya elaboración cabe destacar algunos aspectos que pueden explicar la solución finalmente adoptada.

Desde el primer momento el Gobierno barajó dos opciones o modelos distintos: un conflicto frente a actos y disposiciones infralegales, o un recurso frente a leyes. Ambas presentaban inconvenientes: la primera, el numeroso volumen de conflictos que previsiblemente debería resolver el Tribunal Constitucional, asumiendo funciones de la jurisdicción ordinaria; la segunda, su posible inconstitucionalidad por implicar una ampliación de los sujetos legitimados para el recurso de inconstitucionalidad *ex* artículo 162.1.a) de la CE. En realidad, el Gobierno llegó a presentar dos anteproyectos ante el Consejo de Estado, ninguno de los cuales sería finalmente el enviado a las Cortes Generales, puesto que el texto remitido contenía una tercera opción, resultado de la propuesta realizada por el Consejo en su Dictamen número 2484/1998, de 18 de junio de 1998, donde señaló que "cabe idear un sistema que parte de la posibilidad de configuración legal de nuevas competencias del Tribunal Constitucional sin que interfieran los procedimientos ya previstos, pero aprovechando, a la par, mecanismos ya conocidos de actuación de la jurisdicción constitucional" (Consideraciones generales, 4). El mecanismo jurisdiccional pensado como solución fue la llamada "autocuestión" (artículo 55.2 de la LOTC), de modo que el "conflicto", como se verá, consiste en un proceso que puede desdoblarse en dos: un primer proceso de impugnación directa de leyes (estatales o autonómicas) que, en caso de estimarse, culmina en una sentencia del Pleno sólo declaratoria de la vulneración de la autonomía local; y un segundo proceso que, una vez declarada dicha vulneración, y en caso de que el Pleno decida elevar al Pleno una cuestión (autocuestión) de inconstitucionalidad, ésta puede desembocar en una segunda sentencia en la que el Tribunal declara la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

Junto a esta fórmula procesal, ciertamente compleja y enrevesada, que hace necesario un doble pronunciamiento para obtener la declaración de inconstitucionalidad de la norma legal impugnada, la Ley finalmente aprobada contiene una regulación muy estricta de los requisitos de legitimación de los entes locales para promover el conflicto, y establece una tramitación costosa y compleja del proceso. Estos datos revelan que el legislador pretendió dar respuesta a distintos objetivos, difíciles de conciliar: en primer lugar, responder a las reivindicaciones municipalistas y proteger a los entes locales frente al legislador, permitiendo su acceso al Tribunal Constitucional para defender la autonomía local; en segundo lugar, distinguir el conflicto en defensa de la autonomía local respecto de otros procesos constitucionales a fin de esquivar los mencionados límites que la misma Constitución establece en relación con la legitimación activa en los procesos de declaración de inconstitucionalidad; y en tercer lugar, evitar una afluencia masiva de conflictos planteados por parte de municipios (más de 8.000) y provincias (43) ante un Tribunal Constitucional ya saturado de recursos de amparo, y con una dilación en la resolución de los asuntos de Pleno que puede alcanzar hasta los diez años. La voluntad de dar respuesta a tales exigencias explica muchos de los aspectos de la regulación que finalmente adoptó en la Ley orgánica 7/1999, algunos de los cuales comentaré seguidamente.

3. Algunos aspectos problemáticos de la regulación legal del proceso

3.1. La naturaleza del "conflicto" como proceso constitucional

La primera cuestión que suscitó la incorporación a la LOTC del conflicto en defensa de la autonomía local fue la de su propia naturaleza o identidad como proceso constitucional. Según la exposición de motivos de la Ley orgánica 7/1999, ésta regula "al amparo de lo previsto en el artículo 161.1.d) de la Constitución […] un nuevo procedimiento […]". Con ello, el legislador expresa su voluntad de configurar un proceso nuevo, que no pueda concebirse como una variante de alguno de los que en aquel momento formaban parte de la jurisdicción constitucional en nuestro ordenamiento, de acuerdo con la misma Constitución y la LOTC.

En efecto, a pesar de ser denominado legalmente "conflicto", y de su ubicación en el título IV de la LOTC, el nuevo proceso es difícilmente equiparable a los "conflictos constitucionales" por diversas razones. La primera es que en su actual regulación las controversias constitucionales se plantean exclusivamente entre los sujetos identificados expresamente en el artículo 59.1 de la LOTC, a saber, el Estado, las comunidades autónomas, y los "órganos constitucionales del Estado", entre los que no se encuentran los municipios ni las provincias, que se designan separadamente en el artículo 59.2 de la LOTC, redactado conforme a la Ley orgánica 7/1999. La segunda es que, a diferencia de los conflictos regulados en el referido título IV de la Ley orgánica, el nuevo proceso no tiene por objeto la reivindicación de competencias o *vindicatio potestatis*, que es la característica esencial de aquéllos (aunque no sea su único y exclusivo elemento definidor) tanto en los conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas o de éstas entre sí (STC 195/2001, de 4 de octubre, FJ 2) como en los conflictos entre órganos constitucionales del Estado (STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 1, y 234/2000, de 3 de octubre, FJ 4 y 6). El nuevo procedimiento no comparte, pues, la naturaleza conflictual de los procesos previstos en el artículo 59.1 de la LOTC, ya que la autonomía local, como señaló tempranamente el Tribunal, goza en la Constitución (artículos 137 y 140 de la CE) de una garantía institucional "que no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar" (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3), lo que incluye elementos configuradores de esa posición jurídica de los entes locales que no se refieren a su ámbito de competencias, como también ha reconocido la jurisprudencia constitucional. Consecuencia de lo anterior es que el proceso constitucional creado como "vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional" (exposición de motivos) puede entablarse por los entes locales sin contener una reivindicación competencial, puesto que su finalidad es impugnar directamente normas con rango de ley exclusivamente con base en una pretendida "lesión" de la autonomía local garantizada por la Constitución, la cual se traduce, entre otras manifestaciones, en un "contenido competencial mínimo" garantizado como imperativo de aquélla (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 4), y que el legislador debe respetar.

Por otra parte, a pesar de que el conflicto en defensa de la autonomía local constituye un proceso constitucional mediante el cual se impugnan directamente normas con fuerza de ley, tampoco puede ser considerado una modalidad del recurso de inconstitucionalidad [artículo 161.1.a) de la CE], que junto a la cuestión de inconstitucionalidad (artículo 163 de la CE) conforman los "procedimientos de declaración de inconstitucionalidad" regulados en el título II de la LOTC, y que más allá de sus rasgos específicos, constituyen ambos "un instrumento destinado pri-

mordialmente a asegurar que la actuación del legislador se mantiene dentro de los límites establecidos por la Constitución" (STC 17/1981 de 1 de junio, FJ 1). El principal obstáculo para ello, como ya se ha explicado, radica en que la configuración constitucional de aquellos procesos excluye radicalmente la posibilidad de que los entes locales intervengan en ellos.

En relación con la cuestión de inconstitucionalidad, tampoco debe inducir a error la disposición del artículo 75.quinquies.6 de la LOTC, según la cual el Pleno puede plantear la cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley que previamente ha declarado, en una primera sentencia, que vulnera la autonomía local constitucionalmente reconocida, ordenando seguir para su sustanciación el procedimiento establecido en los artículos 37 y concordantes de la LOTC, que regulan la cuestión de inconstitucionalidad. Ciertamente, este segundo proceso al que puede dar lugar el conflicto en defensa de la autonomía local guarda alguna similitud con la llamada "autocuestión" o "cuestión interna de inconstitucionalidad" (artículo 55.2 de la LOTC), también sustanciada por el procedimiento del artículo 37 y siguientes de la LOTC. Sin embargo, al margen de la coincidencia en el aspecto estrictamente procesal, nada permite asimilar la cuestión prevista en el artículo 75.quinquies.6 de la LOTC con la regulada en el artículo 55.2 de la LOTC: la primera se plantea por el Pleno sobre una ley impugnada directamente por los entes locales, y que el mismo Pleno previamente ha declarado que vulnera la autonomía local; la segunda se eleva al Pleno por la sala sobre una ley aplicada por ésta al conocer y estimar un recurso de amparo, si entiende que aquella norma lesiona derechos fundamentales o libertades públicas.

La Ley orgánica 7/1999 ha creado el nuevo proceso al amparo de la cláusula del artículo 161.1.d) de la CE, que habilita al legislador orgánico para atribuir a la jurisdicción del Tribunal Constitucional la competencia para conocer "de las demás materias" no contempladas en los aparatados a), b) y c) del artículo 161.1 de la CE, ni en otros preceptos del texto constitucional. Tales disposiciones constituyen un límite para el legislador orgánico, que no está apoderado *ex* artículo 161.1.d) de la CE para suprimir ni para modificar la identidad de los procesos constitucionales regulados directamente en el mismo texto constitucional. La habilitación al legislador orgánico le permite añadir a, y suprimir de, la jurisdicción constitucional procesos no contemplados en la Constitución, y así se ha hecho en diversas ocasiones desde la misma aprobación de la LOTC, que instauró los conflictos entre "órganos constitucionales" (capítulo III del título IV de la LOTC), la llamada "cuestión interna" de inconstitucionalidad (artículo 55.2 de la LOTC), o el recurso previo de inconstitucionalidad contra los proyectos de estatutos de autonomía y de leyes orgánicas, posteriormente suprimido por la Ley orgánica 4/1985, de 7 de junio, en cuyo preámbulo se invoca precisamente el artículo 161.1.d) de la CE.

Por lo tanto, al no ser posible considerar el conflicto en defensa de la autonomía local una ampliación del "ámbito" del recurso de inconstitucionalidad [artículo 161.1.a) de la CE], debe concluirse que el legislador, al amparo del artículo 161.1.d) de la CE, ha procedido a la creación de un nuevo proceso de control de leyes "al margen" de la Constitución, lo cual plantea si, y hasta qué punto, "las leyes orgánicas" previstas en el artículo 161.1.d) de la CE pueden introducir en nuestro ordenamiento otro proceso constitucional de impugnación directa de leyes, distinto a los ya existentes. La regulación legal del conflicto en defensa de la autonomía local suscita pues algunas dudas sobre su propia constitucionalidad, que quizás algún día el mismo Tribunal deberá despejar.

3.2. Los requisitos de legitimación activa

El segundo aspecto que merece destacarse de la regulación del conflicto en defensa de la autonomía local es el relativo a los requisitos de legitimación exigidos para plantearlo. Como se ha dicho, el legislador mostró gran cautela ante la posibilidad de que el Tribunal Constitucional se viera invadido de demandas planteadas por los entes locales, que contribuirían a incrementar la alarmante situación de saturación en que ya se encuentra. Por ello, en la misma exposición de motivos se manifiesta la necesidad de "limitar el ámbito de los sujetos legitimados", puesto que se trata de "garantizar los intereses de los entes locales afectados ponderando su entidad, de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los entes locales aisladamente considerados". En coherencia con ello, el artículo 59.2 de la LOTC menciona sólo a los "municipios y provincias" como sujetos que pueden plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, además de los designados en la disposición adicional tercera de la LOTC (las islas en las comunidades autónomas de las Illes Balears y Canarias; y los Territorios Históricos del País Vasco). De entrada, pues, la legitimación activa se limita a determinados entes locales, aquellos que podría considerarse que tienen relevancia constitucional, pero no a otros que pudieran crearse mediante los estatutos de autonomía o por las leyes estatales.

Por otra parte, el legislador tampoco quiso otorgar una legitimación individual a los citados entes, probablemente para subrayar el carácter objetivo y abstracto del proceso, y en consecuencia estableció

unas estrictas reglas de legitimación activa. De este modo, el artículo 75.ter.1 de la LOTC establece que están legitimados para plantear los conflictos en defensa de la autonomía local: "a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la Ley. b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y que representen como mínimo la mitad de la población oficial." Dejando al margen el requisito que exige ser "destinatario único" de la ley impugnada, susceptible de ser interpretado restrictivamente, es claro que las condiciones exigidas por los apartados b) y c) del artículo 75.ter.1 de la LOTC son extremadamente rigurosas. Así, por ejemplo, la impugnación de una ley estatal de aplicación general necesitaría ser recurrida por más de mil municipios que representaran a más de seis millones de habitantes, mientras la misma ley, como es sabido, podría ser recurrida por cincuenta diputados o cincuenta senadores, en caso de que alguna fuerza política lograra reunirlos, circunstancia totalmente verosímil con la composición del Congreso y del Senado en el sistema de partidos que se ha ido asentando en España.

Las rigurosas exigencias cuantitativas para la legitimación también se reflejan en el requisito establecido en el apartado 2 del mismo artículo, según el cual para iniciar la tramitación del conflicto será necesario el acuerdo del órgano plenario de las corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas. El cumplimiento de tales requisitos de legitimación es examinado por el Tribunal en el trámite de admisión (artículo 75.quinquies.1 de la LOTC), y, como se verá más adelante, han sido relativamente numerosos los casos en que aquél ha inadmitido el conflicto por falta de legitimación *ad causam* de quienes lo promovieron. Si a ello se añade la compleja tramitación del proceso, que incluye un dictamen preceptivo, aunque no vinculante, del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente comunidad autónoma, no puede descartarse que la regulación del conflicto haya producido (como demuestran las cifras que se aportan en el último apartado) una especie de "efecto desaliento" en los entes locales a la hora de utilizar esta vía jurisdiccional. Lo cual no deja de ser contradictorio con la pretendida voluntad de facilitar su acceso al Tribunal Constitucional para proteger la autonomía local constitucionalmente garantizada.

3.3. El canon de enjuiciamiento

De su regulación legal se desprende que el conflicto en defensa de la autonomía local constituye un proceso específico de impugnación directa de leyes limitado a un único motivo de inconstitucionalidad. El conflicto puede plantearse frente a "las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas", pero exclusivamente por un motivo tasado: "que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada" (artículo 75.bis.1 de la LOTC). Ésta constituye el canon de control conforme al cual el Tribunal Constitucional deberá enjuiciar las normas impugnadas y declarar "si existe o no vulneración" de aquélla.

Ahora bien, contrariamente a lo dispuesto en la regulación de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad del título II, para cuya resolución se establece un determinado parámetro de control (artículo 28.1 de la LOTC), la Ley orgánica 7/1999 no ha introducido un parámetro específico para enjuiciar los conflictos en defensa de la autonomía local. Éste, sin embargo, podría ser deducido de la doctrina jurisprudencial sentada en las resoluciones dictadas hasta hoy por el Tribunal Constitucional sobre la autonomía local garantizada por nuestra Constitución.

No pretendo profundizar sobre el concepto de autonomía local que el Tribunal ha ido aquilatando en su jurisprudencia, sentada en numerosas resoluciones (entre las que merece destacarse la STC 159/2001, de 5 de julio, así como las recientes STC 51/2004, de 13 de abril, y 252/2005, de 11 de octubre). Me interesa tan sólo poner de relieve que, a mi juicio, esa doctrina sobre la autonomía local "constitucionalmente garantizada" no puede aplicarse miméticamente al nuevo "conflicto" con el fin de obtener su canon de enjuiciamiento, precisamente porque se trata de un proceso específico y distinto a los existentes hasta su creación. De ello se deriva que si el nuevo proceso permitiera denuncias de cualquier vicio de inconstitucionalidad basado en preceptos que no guardan una relación directa con la autonomía constitucionalmente garantizada a los entes locales, ello convertiría el conflicto en defensa de la autonomía local en un proceso de declaración de inconstitucionalidad, lo cual resultaría inconstitucional por los motivos ya apuntados. Tal conclusión es relevante si se tiene en cuenta que la mayoría de pronunciamientos del Tribunal sobre la autonomía local han recaído hasta hoy en procesos de declaración de inconstitucionalidad en los cuales se enjuiciaba la conformidad de leyes autonómicas, o de la misma LBRL, con la Constitución, pero esencialmente por motivos competenciales (normalmente entre la ley básica del Estado y la

ley sectorial de la comunidad autónoma). Sin embargo, en estos procesos casi nunca se ejercía un control de la norma legal (estatal o autonómica) mediante su contraste con la norma constitucional que garantiza la autonomía local (artículos 137, 141 y 142 de la CE). Con lo anterior sólo pretendo poner de relieve que, dadas las características propias del conflicto en defensa de la autonomía local, su canon de enjuiciamiento será también propio y específico de este proceso.

3.4. El diseño procesal: la compleja tramitación y la doble sentencia

El último aspecto que merece destacarse de la regulación del conflicto en defensa de la autonomía local, quizás el más llamativo, es el que afecta a su tramitación, y especialmente a su resolución mediante una eventual doble sentencia constitucional. Ya se ha señalado la complejidad de la tramitación del proceso, antes incluso de su admisión a trámite, puesto que exige el cumplimiento de los rigurosos requisitos de legitimación expuestos, además de la solicitud del dictamen del Consejo de Estado o de los órganos consultivos autonómicos, que debe realizarse en el plazo de los tres meses siguientes a la publicación de la ley que se impugna, y el planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional dentro del mes siguiente a la recepción del correspondiente dictamen (artículo 75.quater.2 de la LOTC). Estas dificultades procesales explican que casi la mitad de los conflictos planteados hasta hoy hayan sido rechazados en el trámite de admisión por incumplir algunos de los requisitos exigidos por la Ley. En caso de ser admitido el conflicto planteado, la Ley dispone que se dará traslado a los órganos legislativo y ejecutivo de la comunidad autónoma que hubiera dictado la ley impugnada, y en todo caso a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado, que podrán personarse y formular alegaciones, añadiendo que el Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión (artículo 75.quinquies.4 de la LOTC).

Pero, sin duda, el aspecto procesal que ha suscitado más dudas y críticas ha sido la regulación de la resolución del conflicto mediante una sentencia que "declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de Derecho creadas en lesión de la autonomía local" (artículo 75.quinquies.5 de la LOTC). Se trata de una sentencia meramente declarativa de la existencia o inexistencia de vulneración de la autonomía, pero no de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley. Para que ésta se produzca, es necesario que el Pleno, "en su caso", decida plantearse la referida "autocuestión" declarando, esta vez sí, la inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar el conflicto (artículo 75.quinquies.6 de la LOTC). Ésta es, como se ha dicho, la solución sugerida por el Consejo de Estado en su dictamen para soslayar la posible inconstitucionalidad del proceso, evitando que la impugnación de una norma legal por parte de los entes locales pudiera dar lugar directamente a una sentencia que declarase su inconstitucionalidad. Es decir, que si bien la declaración de inconstitucionalidad puede constituir una pretensión de los sujetos legitimados para plantear el conflicto, éste se resuelve propiamente con la declaración de vulneración de la autonomía local, que constituye el pronunciamiento de la primera sentencia, y sólo si el Pleno decide plantearse la cuestión podrá obtenerse en su caso la declaración de inconstitucionalidad en una segunda sentencia. Se puede producir, pues, una extraña situación donde una ley que el Tribunal ha declarado que vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada no es declarada inconstitucional porque el Pleno no decide plantearse la "autocuestión", la cual se sustanciará por el procedimiento establecido en los artículos 37 y concordantes y tendrá los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes. O incluso, que habiéndose planteado la autocuestión, la ley vulneradora de la autonomía local no fuera declarada inconstitucional, posibilidad que parece contemplar el inciso "en su caso" del artículo 75.quinquies.6 de la LOTC. Resulta difícil entender cuál sería la situación de esa norma en el ordenamiento jurídico, en caso de seguir vigente, especialmente para el aplicador del Derecho.

El resultado de esta singular articulación procesal es que el acceso directo de los entes locales al Tribunal Constitucional para la defensa de su autonomía frente al legislador resulta extremadamente difícil, por los estrictos requisitos de legitimación, costoso, por la compleja tramitación del proceso, y poco eficaz, por el escaso alcance de la sentencia, cuyo fallo en caso de estimarse el conflicto se limita a declarar que la ley impugnada ha vulnerado la autonomía local, siendo necesario que el Pleno, en su caso, plantee una autocuestión para declarar la inconstitucionalidad de la norma legal. A todo ello aun debería añadirse que a pesar del breve plazo fijado en la Ley para resolver el conflicto (artículo 75.quinquies.4 de la LOTC), la dilación con que se resuelven los asuntos de Pleno puede comportar que la primera sentencia se dicte algunos años después del planteamiento del conflicto, como ha demostrado la realidad.

4. La práctica del conflicto en defensa de la autonomía local: algunos resultados

Hoy disponemos ya de suficientes datos sobre la aplicación de la Ley 7/1999 para trazar un balance de su puesta en práctica. Acudiendo a la "Memoria" del Tribunal Constitucional correspondiente a los años 2004 y 2005 comprobamos que desde la entrada en vigor de la citada Ley se han planteado catorce conflictos ante el Tribunal Constitucional, con un promedio aproximado de dos por año: 2000 (3), 2001 (2), 2002 (1), 2003 (2), 2004 (4), 2005 (2). La mayoría de ellos han sido promovidos por municipios (8), y la menor parte por provincias (4), mientras uno lo fue por la ciudad de Ceuta. La mitad de los conflictos presentados se dirigieron contra leyes autonómicas, mientras la otra mitad se plantearon frente a normas del Estado, si bien cuatro de ellos impugnaban el mismo Real decreto ley, de modificación del Plan Hidrológico Nacional. En cuanto a las materias, la mayoría de los conflictos se han suscitado esencialmente en torno a las competencias locales sobre urbanismo, y una pequeña parte ha versado sobre medidas fiscales, tributarias o administrativas en temas como las cajas de ahorro o el transporte metropolitano.

De los conflictos planteados ante el Tribunal Constitucional, uno se declaró extinguido por pérdida de objeto (ATC 513/2004, de 14 de diciembre), y otros cinco fueron inadmitidos por incumplir los requisitos de legitimación: al no alcanzarse el mínimo de municipios requeridos por el artículo 75.ter.1.b) de la LOTC (ATC 419/2003, de 16 de diciembre); y por incumplirse el requisito exigido en el artículo 75.ter.1.a) de la LOTC (ATC 360, 361, 362 y 363/2005, de 11 de octubre, sobre conflictos presentados separadamente por las diputaciones de Almería, Castellón, Valencia y Alicante frente al mencionado Real decreto ley de modificación del Plan Hidrológico Nacional).

Por último, debe destacarse que siete años después de su creación, el Tribunal Constitucional ha dictado la primera sentencia en un conflicto en defensa de la autonomía local. La STC 240/2006, de 20 de julio, desestima el conflicto promovido por la ciudad de Ceuta en relación con el artículo 68 de la Ley 55/1999, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones. La resolución ha sido ya objeto de rigurosos comentarios, y por ello sólo me limitaré a señalar lo que a mi juicio es más destacable. Lo primero es que el conflicto fue promovido por la ciudad de Ceuta, que junto a Melilla goza de una naturaleza constitucional singular, lo cual ha obligado al Tribunal a examinar aspectos derivados de su especificidad, que no concurren en los demás entes locales legitimados para iniciar este proceso. Debido a ello, el Tribunal dedica los FJ 4 y 5 a la legitimación de la ciudad de Ceuta para promover el conflicto, cuestión que le lleva a reafirmar su condición de ente local (ATC 320/1995), que no de comunidad autónoma (ATC 202/2000), y a dilucidar el carácter de su autonomía (FJ 7). Precisamente estas singularidades son objeto del voto particular emitido por el magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, al que se adhiere el magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, en el cual de defiende el carácter de comunidades autónomas "unimunicipales" de Ceuta y Melilla, así como un alcance de las competencias estatutarias más amplio del que le da la mayoría del Tribunal. Tales singularidades, derivadas del sujeto que planteó el conflicto, probablemente no hacen de éste el mejor caso para dictar la primera sentencia y sentar doctrina en un nuevo proceso constitucional, siguiendo el aforismo según el cual "*Hard cases make bad law*".

El otro aspecto destacable de la sentencia es sin duda el referido a la "autonomía local constitucionalmente garantizada" (artículo 75.bis.1 de la LOTC), que se convierte en el "canon específico" de enjuiciamiento en este proceso (FJ 8), pues su eventual lesión por parte del legislador estatal o autonómico es el único motivo con base en el cual puede ser promovido este conflicto. Para delimitar este canon el Tribunal se vale de la copiosa doctrina jurisprudencial sentada hasta hoy en materia de autonomía local (desde la STC 32/1981 hasta la STC 159/2001), aunque advierte que no es automáticamente trasladable a este nuevo proceso, dada su especificidad, precisamente porque aquélla proviene esencialmente de procesos de declaración de inconstitucionalidad con base competencial. De ello derivan importantes consecuencias para determinar el valor de la Ley de bases de régimen local como norma que eventualmente podría integrar un "bloque de la constitucionalidad", posibilidad que niega el Tribunal (FJ 8 *in fine*).

Las singularidades del caso se manifiestan de nuevo en el momento de resolver la impugnación que plantea, dirigida a una ley estatal en materia de urbanismo, sobre la cual el Estado carecería de competencias, según la trascendental STC 61/1997. Pero dada la particularidad de Ceuta, tampoco la doctrina allí sentada para las comunidades autónomas es aplicable a dicha ciudad, y por ello el Tribunal reconoce la competencia estatal para dictar una legislación urbanística para Ceuta y Melilla (FJ 11). Finalmente, la sentencia examina el precepto legal impugnado, que confiere al Ministerio de Fomento las mencionadas facultades en materia de planeamiento urbanístico, y

después de una larga argumentación (FJ 12 y 13) concluye que no vulnera el derecho a la autonomía local constitucionalmente garantizada a la ciudad que promovió el conflicto.

Los datos anteriores permiten extraer algunas conclusiones sobre la práctica del conflicto en defensa de la autonomía local. En primer lugar, que desde su puesta en marcha en el año 2000 los entes locales han acudido muy poco al Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, pues se ha presentado un promedio de dos conflictos por año. En segundo lugar, la mayoría de conflictos han sido promovidos por municipios frente a leyes autonómicas generalmente en materia de urbanismo. En tercer lugar, casi la mitad de los conflictos no ha sido admitida a trámite por falta de cumplimiento de los rigurosos requisitos de legitimación. Y finalmente, el tiempo de resolución del conflicto no escapa a la dilación que padecen los asuntos de Pleno, de ahí que la primera sentencia que ha resuelto un conflicto se ha dictado seis años después de su presentación.

5. A modo de conclusión

Como se ha dicho en la introducción, estas líneas pretendían poner relieve la relación entre la gestación del conflicto en defensa de la autonomía local, su configuración legal, y la aplicación que ha tenido desde su creación hasta hoy. Pues bien, creo que de lo expuesto se desprende claramente la influencia que tuvieron sobre el legislador las reivindicaciones del mundo local y las soluciones procesales sugeridas por el Consejo de Estado frente a las dudas constitucionales del Gobierno a la hora de regular un nuevo proceso constitucional para la defensa de la autonomía local por parte de municipios y provincias. Esas dudas, junto a otros factores, quizás expliquen el largo periodo de tiempo transcurrido entre la aprobación de la LBRL y la Carta Europea de la Autonomía Local, ambas en 1985, y la introducción del nuevo proceso en 1999, como resultado del llamado "Pacto Local". Por otra parte, en la actitud del legislador puede observarse que pretendía conciliar distintos objetivos: permitir el acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional para proteger su autonomía, crear un proceso de impugnación de leyes que no se confundiera con los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad previstos en la Constitución y en la LOTC, y evitar su uso masivo por parte de los legitimados (entre ellos, más de ocho mil municipios) que contribuyera a agudizar el colapso del Tribunal.

Las referidas circunstancias que rodearon la creación del conflicto en defensa de la autonomía local se ven reflejadas en la Ley 7/1999, alguna de ellas de forma explícita en su exposición de motivos. Desde el mismo nombre del proceso, que induce a confundirlo con uno más de los conflictos constitucionales, pasando por las rigurosas reglas para la legitimación activa y la complejidad de su tramitación, hasta el singular diseño procesal ideado para evitar que una impugnación de leyes ante el Tribunal Constitucional por parte de los entes locales pudiera conducir a una sentencia declarando su inconstitucionalidad. La configuración legal del proceso revela pues los propósitos, hasta cierto punto contradictorios, y las dudas del legislador a la hora de introducir el nuevo proceso constitucional.

Finalmente, creo que esa regulación legal del conflicto explica, al menos en parte, los resultados que arroja la práctica del mismo casi ocho años después de su creación. No cabe descartar que determinados aspectos procesales del proceso hayan producido lo que he llamado "efecto desaliento", y de ahí que se hayan promovido pocos conflictos en estos años. Las rigurosas reglas de legitimación pueden haber contribuido a ello: los municipios o las provincias, en determinadas circunstancias, podrían acceder más fácilmente al Tribunal Constitucional a través de alguno de los procesos de control de constitucionalidad de leyes (indirectamente, a través de los legitimados en ellos) que mediante este proceso específico en defensa de la autonomía local. Pero también el escaso alcance de la eventual sentencia estimatoria del conflicto, meramente declaratoria de la vulneración de la autonomía local, pueden haber contribuido a la escasa utilización del nuevo proceso.

De todo ello quizás podrían extraerse algunas conclusiones. Primera, que las demandas de justicia constitucional deben ser examinadas cuidadosamente antes de ser atendidas, por tratarse de un bien escaso. Segunda, que el ámbito de la jurisdicción constitucional, a pesar de poder ser delimitado por el legislador [artículo 161.1.d) de la CE], no es totalmente indeterminado ya que la misma Constitución establece algunos límites infranqueables. Y tercera, que la creación de un proceso específico de defensa de la autonomía local frente al legislador no necesariamente garantiza una mayor protección de aquélla, que quizás pueda ser asegurada más eficazmente mediante otros instrumentos jurídicos y políticos. ■