

**EL ACCESO DE LOS ENTES  
LOCALES AL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL Y  
LA PROTECCIÓN DE  
LA AUTONOMÍA LOCAL**

DOCUMENTS PII SUNYER. *Núm. 3*

**Títulos publicados:**

- Nº 1 1997 *Regiones y ciudades ante la Unión Europea*  
Nº 2 1997 *La Llei Municipal de Catalunya de 1934*  
Nº 3 1997 *El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local*

**De próxima aparición:**

- *La situació a Catalunya i Espanya els anys 1945-1946 / Informe de les gestions fetes a Barcelona l'any 1947*

© de la edició: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals  
Barcelona, setembre de 1997

Depósito legal nº:



Este tercer número de la colección *Documents Pi i Sunyer* recoge diversos textos que analizan la situación jurídica de la autonomía local en España. Sus autores exploran y proponen diversas posibilidades para garantizar el acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional, así como otras opciones para hacer efectiva la protección jurisdiccional de su autonomía.

Estos textos fueron presentados como ponencias en la *Conferencia sobre la Carta Europea de la Autonomía Local* que se celebró en Barcelona el pasado mes de abril, organizada por el Consejo de Europa, el Consejo General del Poder Judicial y el Ayuntamiento de Barcelona, con la colaboración de la Generalitat de Catalunya, el Ministerio de Administraciones Públicas, la Diputació de Barcelona, la Federació de Municipis de Catalunya, la Associació Catalana de Municipis y la Fundació Carles Pi i Sunyer. Se han incluido también las conclusiones de la mencionada Conferencia.

Asimismo se recoge un texto sobre la cuestión elaborado muy recientemente por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

La Fundación Carles Pi i Sunyer desea con esta publicación contribuir a un debate que creemos necesario y que, sin duda, constituirá uno de los elementos relevantes en la próxima discusión del *Pacto Local*.

Septiembre 1997



## CONTENIDOS

### **1. Notas sobre el acceso de los Municipios al Tribunal Constitucional en defensa de la Autonomía Local. *Jaume Galofré* ..... 8**

1. Planteamiento del problema
2. Posibles vías de acceso de los Municipios al Tribunal Constitucional
  - 2.1. *Las disposiciones constitucionales sobre la materia*
  - 2.2. *El recurso directo de inconstitucionalidad*
  - 2.3. *Los conflictos de competencia entre el Estado o las Comunidades Autónomas y los Municipios*
  - 2.4. *Los medios para hacer efectiva la autonomía municipal ante el Tribunal Constitucional*
3. Personas u órganos legitimados para interponer el recurso o para impulsar la actividad del Tribunal Constitucional

### **2. La protección jurídica de la Autonomía Local en el derecho español. *Luciano Parejo*..... 17**

1. La insuficiencia e inidoneidad de la situación actual, no obstante el cumplimiento por el ordenamiento español de las exigencias mínimas de la Carta Europea de Autonomía Local
2. El necesario replanteamiento de la situación actual a la luz de orden constitucional
3. Un ensayo de reconstrucción del sistema de protección jurídica de la autonomía local
  - 3.1. *La inviabilidad práctica o real del planteamiento basado en la calificación de la autonomía local como cuestión a ventilar directamente en sede de la jurisdicción constitucional*
  - 3.2. *La inserción de la cuestión de la autonomía local en la órbita del control judicial ordinario del poder público como solución alternativa viable; las líneas maestras del sistema posible*

### **3.El acceso de las administraciones locales a la jurisdicción constitucional en el derecho español: especial consideración sobre el recurso de amparo. *Eduard Paricio*..... 35**

1. Introducción
2. Los sistemas de acceso a la justicia constitucional en general y el bloqueo a las Administraciones locales
  - 2.1. *El recurso de inconstitucionalidad*
  - 2.2 *La cuestión de inconstitucionalidad planteada por jueces y tribunales*
  - 2.3 *El conflicto constitucional de competencias*
3. Recapitulación
4. El acceso al recurso de amparo
  - 4.1. *Planteamiento general de la cuestión*
  - 4.2. *Un caso paradigmático: la defensa municipal del derecho a la igualdad en materia tributaria*<sup>44</sup>
  - 4.3. *La autonomía local y el derecho de participación*
5. Conclusión final
6. Una propuesta

### **4. La autonomía local en el Tribunal Supremo español. *Jorge Rodríguez-Zapata*47**

1. La autonomía local como realidad objetiva: las normas constitucionales que definen la autonomía local

2. El paso de la dimensión objetiva a una dimensión subjetiva: La garantía de la autonomía local en el Derecho español como una “sedimente” garantía institucional
3. El apoyo de la Carta Europea de la Autonomía Local
4. La autonomía local en la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo
  - 4.A. *La aplicación de un Principio “pro autonomía” en la interpretación de la legalidad ordinaria*
  - 4.B. *La doctrina del “Interés respectivo” en la jurisprudencia de urbanismo*
  - 4.C. *La autonomía local y el recurso de casación ante el Tribunal Supremo*
5. Conclusiones: la necesidad de que la nueva Ley reguladora de lo contencioso-administrativo contenga una norma específica que garantice el acceso a la casación de los procesos en que se plantee la defensa de la autonomía local

**5. Las cuestiones de inconstitucionalidad en defensa del principio de Autonomía Local instadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. José Manuel Bandrés..... 63**

1. Introducción: la resolución de conflictos de competencias y atribuciones entre los Ayuntamientos y el Estado y las Comunidades Autónomas por los tribunales contencioso-administrativos
2. El concepto y la proyección competencial del principio de autonomía local en las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el tribunal contencioso-administrativo de Cataluña
3. La tutela del principio de autonomía financiera de los entes locales en las cuestiones de inconstitucionalidad formuladas por el tribunal contencioso-administrativo de Cataluña
4. Epílogo: el reforzamiento de la protección jurisdiccional del principio de autonomía local en España

**6. El acceso de las Corporaciones Locales al Tribunal Constitucional: La propuesta de la FEMP. Myriam Fernández-Coronado, Isaura Leal, y Gonzalo Brun..... 74**

1. Introducción
2. Propuesta

**7. Conclusiones de la Conferencia Europea sobre la Carta de la Autonomía Local ..... 80**

**NOTAS SOBRE EL ACCESO DE LOS MUNICIPIOS AL  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN DEFENSA DE LA  
AUTONOMÍA LOCAL**

*Jaume Galofré*

Director de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona

Fuente: Original







## 1. Planteamiento del problema

El art. 140 de la Constitución establece que "la Constitución *garantiza* la autonomía de los Municipios". Hoy, sin embargo, no se sabe exactamente como se plasma procesalmente esta garantía que el texto constitucional, con más fuerza aparente que a las demás entidades locales, ofrece a los Municipios; porque, efectivamente, esta garantía quiebra cuando la autonomía municipal es conculcada por Leyes o disposiciones con fuerza de Ley, al no haber previsto nuestro ordenamiento ningún medio jurídico reaccional.

Sin perjuicio que luego se examinen los posibles problemas jurídico-constitucionales que se plantean, no hay duda de que los obstáculos de tipo práctico no son ajenos a que hoy esta cuestión no esté satisfactoriamente resuelta. Éstos derivan del hecho siguiente: De acuerdo con el art. 159.1 de la Constitución, el Tribunal Constitucional se compone de doce miembros, número posiblemente ya insuficiente hoy para atender la gran cantidad de asuntos que se someten a su jurisdicción, pero cuya ampliación supondría una reforma constitucional que, por diversas razones, que no es necesario examinar aquí, no parece aconsejable. Por otra parte, hay en España un número aproximado de 9.000 municipios. En el supuesto de que todos ellos estuviesen legitimados para acceder al Tribunal Constitucional, no es difícil presumir que se produciría una saturación de asuntos que podría paralizar la actuación de este órgano, con graves consecuencias para los intereses generales.

La realidad apuntada no debe, sin embargo, impedir que se encuentre una solución cuyo objetivo prioritario ha de ser depurar del ordenamiento jurídico aquellas Leyes, o disposiciones equiparadas, que sean inconstitucionales por infringir el art. 140 de la Constitución, sin que ello se convierta en una carga excesiva para el Tribunal Constitucional.

Desde el punto de vista jurídico-constitucional, se trata de señalar, con el carácter breve que tienen estas notas, las posibilidades que abre nuestra Constitución para resolver el problema planteado.

## 2. Posibles vías de acceso de los Municipios al Tribunal Constitucional

Normalmente, cuando la doctrina ha analizado los posibles mecanismos de acceso de los Municipios ante el Tribunal Constitucional, ha llegado a la conclusión de que, en las circunstancias normativas actuales, tal acceso no es posible. Sólo mediante el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por parte de los Tribunales ordinarios es factible que el Tribunal Constitucional analice una disposición con rango de Ley que conculque el principio de autonomía local. El que se interponga un recurso por los demás sujetos legitimados por la Constitución ha resultado en la práctica utópico; sólo en la medida de que una Ley, o acto a ella equiparado, haya afectado a políticas o competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, se ha reaccionado mediante el oportuno recurso, que en contadas ocasiones ha permitido al Tribunal Constitucional sentar doctrina sobre la autonomía local. Más inoperante ha sido, a este fin, la Comisión creada por la Ley 7/85, básica de Régimen local. Su propia composición y régimen de acuerdos -consenso entre las representaciones estatal y local- estaba, desde el principio, condenada al fracaso, como así ha sido. Tampoco la existencia del expresado consenso garantiza, en absoluto, que los órganos legitimados para interponer el recurso acepten la petición de la Comisión.

Tampoco el Tribunal Constitucional ha admitido el recurso de amparo contra actos o disposiciones que hayan infringido el principio de autonomía local, al no encontrarse ésta entre los derechos que la Constitución reserva, taxativamente, para este recurso. E incluso, en los supuestos en que se ha podido conculcar un posible derecho de una entidad local de los

amparados por los arts. 14 al 30 del texto constitucional, el Tribunal Constitucional sólo ha admitido recursos de amparo interpuestos en materia de tutela judicial efectiva; ningún otro que haya versado sobre otros derechos de esta naturaleza, como puede ser el derecho a la igualdad, ha entendido el Tribunal que pueda ser esgrimido constitucionalmente por los entes locales. No cabe, por tanto, abrir el cauce de defensa de la autonomía local, a través de su conexión con los derechos regulados en los citados preceptos de la Constitución, como algún autor había propuesto.

En estas circunstancias, sólo una modificación normativa podrá permitir la defensa constitucional de la autonomía local. El problema, en este caso, es examinar si es suficiente la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional -o dictar una Ley Orgánica ad hoc-, o bien sería necesaria la reforma de la Constitución, supuesto este último, que, como es de suponer, entrañaría serias dificultades e inconvenientes de todo tipo, razón por la que sólo nos limitaremos a examinar la posibilidad de reforma de la Ley Orgánica vigente, o la aprobación de una nueva, relativa a hacer efectiva la garantía constitucional de la autonomía local.

### *2.1. Las disposiciones constitucionales sobre la materia*

El acceso al único órgano que tiene jurisdicción para declarar la inconstitucionalidad de las Leyes, el Tribunal Constitucional, no parece estar regulado en la Constitución mediante una fórmula de "*numerus clausus*", sino que abre la posibilidad de que, a través de Ley Orgánica, se establezcan otras materias sobre las que pueda conocer dicho Tribunal, así como las personas y órganos legitimados para accionar.

Así, el art. 161.1,d) de la Constitución dispone que el Tribunal Constitucional es competente para conocer de "*las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas*".

Por su parte, el art. 162, que regula la legitimación para accionar ante el Tribunal Constitucional, establece en su apartado 2 que "*en los demás casos, la ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados*".

No plantea un especial problema el determinar la materia que debería conocer el Tribunal Constitucional: La declaración de inconstitucionalidad de las Leyes o actos equiparados que contravinieran el art. 140 de la Constitución. A partir de esta constatación, los problemas que se plantean son, en primer lugar, si es admisible, a la vista de la Constitución, el recurso directo de inconstitucionalidad contra las disposiciones con rango de Ley que vulneran la autonomía local, entendida como una de las "*demás materias*" a que se refiere el art. 161,d); en segundo lugar, y en el supuesto que la respuesta a la primera cuestión fuese negativa, que otras vías distintas se podrían articular; y, en tercer lugar, en cualquiera de los anteriores supuestos, quienes estarían legitimados para interponer el recurso o impulsar la actuación del Tribunal Constitucional.

### *2.2. El recurso directo de inconstitucionalidad*

Una de las posibles materias a que refiere el art. 161, d), sería, como se ha dicho antes, el recurso directo de inconstitucionalidad contra Leyes, o disposiciones equiparadas, que conculcasen el art. 140 de la Constitución. Parece, sin embargo que es esta la vía que la doctrina ha entendido como más cuestionable, ya que al estar regulado el recurso de inconstitucionalidad en el apartado a) del art. 161 de la Constitución, las "*demás materias*" a que alude el apartado d) del mismo precepto deben ser distintas al recurso de inconstitucionalidad, que, de esta forma, constituye una materia ya cerrada y que no permite que se englobe en otros supuestos. E igual, y sobre todo, ocurre con los sujetos legitimados para interponer el recurso que puede interpretarse que cierra la relación del art. 162.1, a) del mismo texto constitucional.

Cabe señalar, sin embargo, que la anterior conclusión, si bien es admisible, no deja de plantear legítimas dudas. En efecto, el apartado d) del art. 161.1 no alude para nada a la *forma* de producción o de nacimiento de los conflictos relativos a las demás materias que, si así se establece en una Ley orgánica, pueda conocer el Tribunal Constitucional, sino que se pone el énfasis en la materia, en el aspecto sustantivo, sin predeterminedar que el acto originario del conflicto sea una Ley, una disposición reglamentaria, o un acto o negocio jurídico concreto, como podrían ser un determinado tipo de contratos.

En nuestro caso, la "materia" sería la conculcación de la autonomía local, sea cual fuese la fuente u origen de tal conculcación. No tendría sentido que la protección constitucional de la "demás materias", a que se refiere el art. 161.1d), soslayasen, por principio, el examen por el Tribunal Constitucional de las Leyes que afectasen a tales materias por existir en la Constitución un recurso genérico de inconstitucionalidad. Una interpretación de esta naturaleza dejaría prácticamente sin contenido el citado precepto.

El obstáculo deriva entonces del art. 162.1 a) de la Constitución, en cuanto relaciona los sujetos u órganos legitimados para interponer el recurso, sin que parezca posible añadir ninguno más. Trataremos luego este problema, pero conviene apuntarlo ahora a efectos de lo que se dirá más adelante.

Entiendo, sin embargo, que no debe cerrarse esta posibilidad, sin perjuicio de limitar, todo lo que sea necesario, los sujetos legitimados, a los efectos prácticos que al principio poníamos de manifiesto.

### *2.3. Los conflictos de competencia entre el Estado o las Comunidades Autónomas y los Municipios*

Es ésta una materia que encaja perfectamente en el concepto de las "demás materias" del art. 161.1,d), al no estar explícitamente prevista en la Constitución. Ocurre, sin embargo, que cuando el Estado o las Comunidades Autónomas asumen o ejercen competencias que corresponden a los Municipios por vía reglamentaria o mediante actuaciones concretas, aquéllos pueden reaccionar ante los Tribunales ordinarios, por lo que parece que, en principio, existe un medio reaccional de defensa de la autonomía local.

Pero la cuestión se complica cuando el reglamento o la actuación concreta se llevan a cabo en desarrollo o ejecución de una Ley que no respeta la autonomía local, en lo que se refiere al ámbito competencial de las Entidades locales; evidentemente, el problema ya se plantea a partir de la promulgación de tal Ley, aunque no se haya desarrollado reglamentariamente o aplicado concretamente, lo que nos lleva otra vez al problema del planteamiento de su inconstitucionalidad, con los inconvenientes que apuntábamos en el apartado anterior.

En este punto, aceptando, aún cuando sea a efectos dialécticos, las dificultades de la admisión constitucional de la legitimación de los Municipios para interponer el recurso directo de inconstitucionalidad, hay que examinar si pueden existir otros mecanismos distintos al de interponer un recurso, que supone la constitución del recurrente en parte procesal que ejerce un derecho subjetivo que le otorga el ordenamiento.

En este sentido, es importante señalar que el Tribunal Constitucional no sólo actúa por vía de recurso, aún que ésta sea la vía de acceso más utilizada, sino que el ordenamiento prevé otras posibilidades que permiten la actuación de dicho Tribunal, incluso para la declaración de inconstitucionalidad de una Ley. Pueden servir de ejemplo, las siguientes:

- El Art. 95 de la Constitución establece que "la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional", en cuyo caso, "el Gobierno o cualquiera de las Cámaras *puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.*" Esta declaración -que no es una Sentencia- tiene carácter vinculante, de acuerdo con el art. 78.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
- El art. 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que "en el supuesto de que se estime el recurso de amparo porque la Ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas, la Sala elevará la cuestión al Pleno, que podrá declarar la inconstitucionalidad de dicha Ley en nueva sentencia, con los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en los artículos 37 y concordantes."

Como puede observarse, en estos supuestos, el Tribunal Constitucional no actúa impulsado por un recurso sino por un requerimiento, en un caso, y de oficio, en el otro, sin que esta última posibilidad estuviese prevista en la Constitución, sino que ha sido introducida por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Por otra parte, se ha dicho, y no vamos a extendernos aquí sobre este particular, que la autonomía local no está configurada en nuestro ordenamiento constitucional como un derecho subjetivo sino como una garantía institucional, garantía que otorga la misma Constitución -fundamentalmente, el art. 140-. Quiere ello decir que aun cuando las entidades locales no puedan estar legitimadas para interponer el recurso de inconstitucionalidad, no por esta razón decaen todos los posibles medios de impulsar al Tribunal Constitucional para que, como máximo garante del texto constitucional, haga realidad aquella garantía. En otro caso se produciría en nuestro ordenamiento una grave laguna, ya que se permitiría que disposiciones con rango de Ley que conculcasen la Constitución fuesen aplicadas -son aplicadas hoy-, sin que aquellos que representan esta garantía pudiesen reaccionar; y, además, en una materia de tanta trascendencia como es la organización territorial del Estado. En cualquier caso, está claro que la Constitución no lo quiso así.

En consecuencia, cabría considerar el conflicto de competencias entre el Estado o las Comunidades Autónomas y los Municipios como una de "las demás materias" del art. 161.1.d) de la Constitución, aunque la forma de impulsarlo ante el Tribunal Constitucional no pueda ser el recurso de inconstitucionalidad, sino otro medio. Sin embargo, el problema de las competencias locales no es el único que debe ser abordado, ya que la atribución a las entidades locales de las competencias que les corresponden es sólo uno de los elementos que configuran la autonomía local<sup>1</sup>. Establecer, por tanto, como nueva materia, el citado conflicto de competencias, sería insuficiente ya que la protección debe extenderse a la globalidad de la autonomía local, no a uno de los elementos que integran su concepto.

#### *2.4. Los medios para hacer efectiva la autonomía municipal ante el Tribunal Constitucional*

De acuerdo con lo que hasta aquí se ha expuesto, los medios para hacer efectiva la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, podrían ser los siguientes:

---

<sup>1</sup>Véase, en este sentido, la Carta Europea de Autonomía Local.

- a) El recurso directo de inconstitucionalidad contra Leyes o disposiciones equiparadas a la Ley. Como hemos señalado, esta posibilidad tiene cabida mediante una interpretación generosa del texto constitucional.
- b) Subsidiariamente, el medio de impulso podría ser una queja, requerimiento o denuncia ante el Tribunal Constitucional de que una disposición con rango de Ley vulnera el art. 140 de la Constitución. Este impulso se diferenciaría del recurso de inconstitucionalidad en que el sujeto que llevara a cabo tal acto de impulso no se constituiría, en ningún caso, en parte procesal, sino que a partir del mismo, el Tribunal actuaría "de oficio", como ocurre en el supuesto regulado en el art. 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Por otra parte, el hecho de que lo que se persigue mediante dicho impulso sea una finalidad objetiva, la salvaguarda del orden constitucional en la organización del Estado y no el restablecimiento de un derecho, como en el recurso de amparo, podría resolver el problema de la exigencia de un acto previo del que resultaría un proceso, también previo, que analizase si se ha conculcado un derecho de las entidades locales, como ocurre en el supuesto del citado art. 55.2 de la Ley Orgánica. La autonomía local, al configurarse como una garantía institucional y no como un derecho subjetivo, no precisa la invocación de derechos conculcados, sino que el mantenimiento del orden constitucional se convierte en un problema objetivo que se encomienda al Tribunal Constitucional como máximo garante de la Constitución.

En cuanto al término utilizado para denominar el acto de impulso puede ser cualquiera de los que se han citado. El término queja es el que se utiliza en el derecho alemán para denominar el recurso constitucional que pueden interponer los entes locales en defensa de la autonomía local; requerimiento es el que utiliza el art. 95 de nuestra Constitución en el supuesto, ya explicado de los Tratados internacionales; el término denuncia, en fin, es el de mayor tradición en nuestro ordenamiento -singularmente en el derecho penal y en el derecho administrativo- para significar aquellos supuestos de impulso de un procedimiento sin que necesariamente el impulsor se constituya en parte procesal.

### **3. Personas u órganos legitimados para interponer el recurso o para impulsar la actividad del Tribunal Constitucional**

Al principio ya poníamos de manifiesto los problemas que se derivarían de legitimar a todos los Municipios para accionar ante el Tribunal Constitucional. Planteado el problema de esta manera, la única de las soluciones posibles, respecto al problema de la legitimación, debe basarse en limitar el número de posibles sujetos legitimados, pero de forma que al propio tiempo su diversidad no haga imposible, en la práctica, que sean declaradas inconstitucionales las disposiciones que atenten contra la autonomía local.

Por otra parte, la realidad ha puesto de manifiesto que el desplazamiento de la legitimación -o sustitución procesal-, sustrayendo de los verdaderos representantes, afectados o interesados la capacidad de reacción, ha sido un fracaso, por lo que no cabe que cualquier nueva regulación sobre esta materia vuelva a optar por un camino que se ha demostrado inviable para mantener el orden constitucional.

Es obvio, sin embargo, que cualquier propuesta en este sentido no tiene otro fin que la aportación de opiniones al debate y de esta forma debe interpretarse la que a continuación se sugiere.

En orden a determinar quienes pueden estar legitimados para interponer el recurso o impulsar la actividad del Tribunal Constitucional, el problema debería tratarse de forma distinta, según se trate de disposiciones estatales o autonómicas.

Así, si se tratase de disposiciones estatales, podrían estar legitimados:

- Los Municipios de Madrid y Barcelona;
- Un número de Municipios cuya población conjunta sea superior a un millón de habitantes;
- La Federación Española de Municipios y Provincias.

En el supuesto de que se tratase de disposiciones autonómicas, podrían estar legitimados:

- El Municipio capital de la Comunidad Autónoma;
- Un número de Municipios de la Comunidad Autónoma cuya población conjunta sea superior a la cuarta parte del número de habitantes de la Comunidad Autónoma;
- Las organizaciones de Municipios del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, siempre y cuando la suma del número de habitantes de los Municipios integrados en la organización sea superior a la cuarta parte de los habitantes de la Comunidad Autónoma.

De lo que se trata, en definitiva, es que se garantice que el acceso al Tribunal Constitucional sea consecuencia del planteamiento de un problema institucional, al margen de otro tipo de sensibilidades o conflictos que lo pudiesen mediatizar.



**LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN  
EL DERECHO ESPAÑOL**

*Luciano Parejo Alfonso*  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Carlos III de Madrid

Fuente: ponencia presentada a la Conferencia sobre la Carta Europea de Autonomía Local.

Barcelona, 1997



## **1. La insuficiencia e inidoneidad de la situación actual, no obstante el cumplimiento por el ordenamiento español de las exigencias mínimas de la Carta Europea de Autonomía Local**

La Ley general-estatal reguladora del régimen local en desarrollo de la Constitución de 1978<sup>1</sup> -la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>2</sup>- es prácticamente coetánea de la Carta Europea de Autonomía Local<sup>3</sup>, hecha en Estrasburgo el 15 de Octubre de 1985. No puede sorprender, por tanto, que el Reino de España firmara ese mismo día la CEAL<sup>4</sup> y que, a pesar de ser unos meses anterior a ésta, la configuración que de la Administración local hace aquella Ley esté en sintonía con los principios de dicho documento europeo. Esta afirmación vale, incluso, para el principio consagrado en el artículo 11 de la CEAL, conforme al cual 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 su autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna. Pues no cabe duda que el ordenamiento jurídico español ofrece a las entidades locales, en la actualidad, vías para acceder -en defensa de sus derechos e intereses- tanto a los Jueces y Tribunales del poder judicial, como incluso al Tribunal Constitucional, y requerir de unos y otro un pronunciamiento en Derecho sobre sus pretensiones. Ocurre que tales vías son prácticamente sólo las generales o comunes abiertas igualmente a cualesquiera sujetos de Derecho, que ofrecen cobertura exclusivamente a pretensiones referidas a normas y actos de rango inferior a la Ley formal, restando así para la defensa frente a las decisiones de este último rango -cuya importancia para la autonomía local no es preciso destacar- únicamente dos de difícil actuación: de un lado, el planteamiento de la cuestión de constitucionalidad en el seno del correspondiente proceso, y, de otro lado, el recurso de amparo, previo agotamiento de los recursos posibles ante los órganos judiciales, siempre que la entidad local correspondiente pueda invocar un derecho susceptible de tal amparo o simplemente actuar procesalmente para conseguir el respeto a su contenido declarado constitucionalmente<sup>5</sup>; con las limitaciones y los inconvenientes evidentes que una y otra alternativa presentan. En todo caso, estas vías no puede decirse precisamente que integren la que en defensa de la autonomía y el correspondiente espacio competencial propio de las entidades locales postula el artículo 11 de la CEAL.

Desde el criterio que suministra la CEAL, puede decirse, así, que el ordenamiento español, si plenamente satisfactorio en punto al reconocimiento y articulación de la autonomía de los entes locales, sólo ofrece en el relativo al o los mecanismos de protección jurídica efectiva de dicha autonomía, por contra, un estricto y justo cumplimiento de las exigencias mínimas que de aquella Carta resultan; cumplimiento, que no impide un juicio rotundo de insuficiencia e inidoneidad por

---

<sup>1</sup> En adelante CE.

<sup>2</sup> En adelante LRBRL.

<sup>3</sup> En adelante CEAL.

<sup>4</sup> Sin más reservas que la referida a la elección directa de las Diputaciones Provinciales u entidades sustitutivas de o alternativas a ésta, de conformidad con el artículo 141 CE. La ratificación se produjo el día 20 de Enero de 1988 (publicación en el BOE del día 24 de Febrero de 1989).

<sup>5</sup> En los términos de la doctrina sentada al respecto por el Tribunal Constitucional. Véanse SsTC 4/1982; 19/1983, 64 y 197/1988; 99/1989; y 19, 22, 100 y 114/1993, así como el Auto 19/1993.

falta de especificidad de los medios que arbitra para garantizar la efectividad de la autonomía local<sup>6</sup>.

Dos son las razones a las que puede imputarse esta situación insatisfactoria:

- 1ª .La ubicación sistemática de la garantía de la autonomía constitucional<sup>7</sup> en la parte organizativa (concretamente el Título VIII “De la organización territorial del Estado”) de la norma fundamental, que la coloca fuera del campo de los bienes jurídicos sustantivos al servicio de los cuales está primariamente el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 24.1 CE (como resulta claramente de los artículos 53.2 y 3 y 106.1 CE).
- 2ª .La naturaleza y el alcance puramente administrativos de la autonomía y el ordenamiento locales, que sitúa éstos asimismo fuera del horizonte de la preocupación que está en la base de la previsión de los mecanismos específicos para la protección y garantía jurídicas del orden organizativo territorial del Estado, a saber, los procedimientos de control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas recogidos en el artículo 153 CE y el conflicto de competencias (entre el Estado central y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí) y la impugnación por el Gobierno de la Nación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas contemplados en el artículo 161.1, c) y 2 CE como procesos peculiares sustanciados ante el Tribunal Constitucional.

Se explica, por tanto, el hecho de que el dictado de la CE no haya supuesto por ahora cambio alguno en la tradición de: 1) la regulación de los contenciosos relacionados con la autonomía local exclusivamente por la Ley ordinaria; 2) la atribución por ésta de aquéllos al orden jurisdiccional contencioso-administrativo del poder judicial; y 3) la contemplación de procesos específicos prácticamente sólo desde la perspectiva del control de las Administraciones superiores sobre la local, es decir, del respeto por ésta de los límites de su autonomía (sin extensión a la hipótesis inversa de defensa del espacio de gestión autónoma local). El resultado práctico es que las entidades locales no cuentan, para la defensa de su autonomía, más que las acciones reconocidas a todo sujeto ordinario de Derecho, limitadas, por lo demás, a las disposiciones sin rango ni fuerza de Ley y las resoluciones administrativas. Es sintomático, en efecto, que la Ley 34/1981, de 5 de Octubre, aclaratoria, en el Estado autonómico con pluralidad de Administraciones públicas, de la legitimación de éstas para recurrir ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo frente a decisiones de las restantes, no haya entendido necesario extender sus previsiones más allá de las Administraciones General del Estado y de las Comunidades Autónomas.

La introducción por el artículo 163 CE<sup>8</sup> de la llamada cuestión de constitucionalidad no altera sustancialmente la situación. Pues hace ciertamente posible el enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional -al margen de toda impugnación directa- de una norma con fuerza de Ley,

<sup>6</sup> En este mismo sentido me pronuncié ya en la ponencia elaborada presentada en la sesión de trabajo relativa a la "Aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en los ordenamientos jurídicos internos", en su primera parte referida a "Fundamentos jurídicos y principios generales", de la Conferencia sobre la Carta Europea de Autonomía Local celebrada en Barcelona los días 23-25 de Enero de 1992.

<sup>7</sup> Pues en los artículos 140, 141 y 142 de la Constitución, referentes a la Administración Local, se contiene una verdadera garantía de la autonomía local y, por tanto, de las instituciones en que ésta se manifiesta, conforme tiene establecido una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional (SsTC 84/1982, de 23 de Diciembre; 170 y 214/1989, de 19 de Octubre y 21 de Diciembre, respectivamente, entre otras muchas).

<sup>8</sup> Y luego, en su desarrollo, los artículos 35, 36 y 37 de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional.

siempre que el órgano judicial que esté conociendo de un proceso (incluido desde luego el contencioso-administrativo) considere que la que sea aplicable al caso (dependiendo de ella el fallo a dictar) pueda ser contraria a la Constitución. Pero, en la configuración actual de la referida cuestión de constitucionalidad, la actualización de tal posibilidad no es tanto un derecho de las partes del proceso (es decir, en lo que aquí interesa, de las entidades locales), como una facultad del órgano judicial que esté conociendo del proceso.

En este contexto es ilustrativa la LRBRL, que no ha podido tampoco mejorar sustancialmente la protección jurídica de la autonomía local, a pesar de ser consciente de su función constitucional de desarrollo de la garantía constitucional de ésta y de pretender agotar las posibilidades a su alcance para dotar a la misma de mecanismos de defensa. En efecto, dicha Ley:

- a) Además de continuar la línea de limitación de los mecanismos específicos que arbitra a la resolución de los contenciosos motivados por y dirigidos a la preservación del respeto por las entidades locales de los límites legales de su autonomía (control de legalidad sobre la actividad de dichas entidades; arts. 65, 66 y 67) y de reconocimiento de la legitimación de las Administraciones superiores para la impugnación contencioso-administrativa de los acuerdos de aquellas entidades locales, se circunscribe a ratificar la entrega de la defensa de la autonomía de éstas al recurso contencioso-administrativo ordinario por el procedimiento de establecer la legitimación en todo caso de las entidades locales territoriales para “la impugnación de las disposiciones y actos de las Administraciones [General] del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía, tal como ésta resulta garantizada por la Constitución y esta Ley” (art. 63.2).

Aunque no es poco, el avance se circunscribe aquí, pues, a la clarificación legal de la condición de la autonomía local de bien jurídico tutelable judicialmente por el cauce del recurso contencioso-administrativo; cauce éste que, aunque circunscrito a las disposiciones reglamentarias y los actos administrativos, abre la posibilidad, imperfecta como ya se ha dicho, para cuestionar también las normas con rango de Ley formal aplicables en el proceso a través del planteamiento de la cuestión de la constitucionalidad prevista en el artículo 163 CE.

- b) Otorga paralela y complementariamente a las mismas entidades locales territoriales, no obstante, legitimación para “promover, en los términos del artículo 119 de esta Ley<sup>9</sup>, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas cuando se estime que son éstas las que lesionan la autonomía constitucionalmente garantizada”.

Hay aquí un evidente esfuerzo por superar las limitaciones de la protección jurídica de la autonomía local, que implícitamente confirma éstas en todo caso. Pero nótese que el esfuerzo no alcanza a proporcionar a la Administración local como tal acción para impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones con fuerza de Ley que considere lesivas a su autonomía, pues la

<sup>9</sup> El artículo 119 LRBRL dispone:

“La Comisión podrá solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados para ello la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que estime lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente. Esta misma solicitud podrá realizarla la representación de las entidades locales en la Comisión”. La Comisión a la que alude el artículo 119 transcrito es la “Comisión Nacional de Administración Local”, prevista en el artículo 117 como “órgano permanente para la colaboración entre la Administración [General] del Estado y la Administración Local”. Está compuesta , bajo la Presidencia del Ministro de Administraciones Públicas, por un número igual de representantes de las entidades locales [designados por la asociación de ámbito estatal con mayor implantación] y de la Administración [General] del Estado, adoptándose en su seno los acuerdos por consenso entre ambas representaciones.

titularidad de dicha acción continúa residenciada en los titulares o miembros de órganos taxativamente enumerados como legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad en el artículo 162 CE y, en todo caso, determinados por la Ley orgánica 2/1979, de 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional. Las entidades locales únicamente quedan habilitadas para, a través de la Comisión Nacional de Administración Local o, en todo caso, de su representación en ella, solicitar de los legitimados que efectivamente actúen su legitimación e impugnen las correspondientes disposiciones legales. La solución descansa por entero en una actuación de tercero por cuenta de la Administración local, con lo que las perspectivas de actuación del mecanismo dependen por completo de la voluntad de ese tercero. Ello explica que haya permanecido inédita hasta el día de hoy.

## **2. El necesario replanteamiento de la situación actual a la luz de orden constitucional**

Una correcta interpretación del orden constitucional, que para ser tal ha de partir de la unidad de dicho orden (afirmada por la doctrina del Tribunal Constitucional), pone inmediatamente de relieve, sin embargo, que la autonomía local es un bien jurídico cuya trascendencia extravasa desde luego la dimensión organizativa de aquél orden. Pues se trata del principio, conectado con el superior de Estado democrático, sustentador de un tipo peculiar de Administración pública por 1) estar dotado de legitimación democrática propia: directa o representativa de primer grado en el caso de los Municipios (art. 140 CE) y representativa de segundo grado en el caso de las Provincias (art. 141 CE); y 2) presentar, por ello, la actividad de administración autónoma o bajo la propia responsabilidad en que consiste características específicas, al ser resultado de la conjunción de dos principios organizativos relacionados entre sí, pero diferentes: el de la autoadministración o administración por los mismos destinatarios de la actividad (los vecinos como tales y, además, agrupados para el ámbito superior provincial; principio que induce legitimación mediante la participación en los asuntos públicos) y el de la legitimación democrática (gestión directa de los asuntos públicos correspondientes -caso del Consejo abierto en el Municipio- o gestión a través de representantes directa o indirectamente elegidos; principio que requiere que la legitimación proceda del pueblo). La autonomía local se traduce, pues, en una autoadministración legitimada democráticamente, que cumple una función constitucional no cubierta por ningún otro tipo de administración: articular la participación -directa o representativa- de los ciudadanos en el ejercicio del poder público administrativo.

La autonomía local satisface, así y en el plano administrativo, la exigencia que deriva del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.1 CE<sup>10</sup>. Y, por las razones dichas, sólo ella puede hacerlo. Se ofrece de esta suerte estrechamente conectada con el indicado derecho fundamental: es el presupuesto y la condición organizativos (de la organización territorial del Estado y, más concretamente, del poder público administrativo) de la plenitud y efectividad -en el ámbito de la gestión administrativa de los asuntos públicos- del contenido constitucionalmente declarado del derecho fundamental de los ciudadanos a participar en tales asuntos (contenido, que engloba, sin distinción, la totalidad de los asuntos públicos y no parece limitado a ninguno de los poderes públicos en sentido organizativo diferenciados por la Constitución).

Más aún, a través de esta conexión con el derecho fundamental previsto en el artículo 23.1 CE, la autonomía local juega también un papel en la garantía objetiva que representa la preservación por el artículo 53.1 CE, frente al legislador ordinario regulador de los derechos constitucionales,

---

<sup>10</sup> El artículo 23.1 CE dispone:

“Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos, en elecciones periódicas por sufragio universal”.

del contenido esencial, es decir, del contenido de éstos directamente declarado por la norma constitucional. Este papel se relaciona directamente, a su vez y cerrando el círculo, con la garantía institucional expresada en los artículos 140, 141 y 142 (en relación con el art. 137) CE, puesto que la desvirtuación de la institución del gobierno autónomo local implica de suyo una lesión del contenido nuclear del derecho fundamental a participar, directamente o mediante representantes, en los asuntos públicos cuya gestión debe quedar encomendada -en los términos constitucionales- a las entidades locales municipales y provinciales.

### **3. Un ensayo de reconstrucción del sistema de protección jurídica de la autonomía local**

#### *3.1. La inviabilidad práctica o real del planteamiento basado en la calificación de la autonomía local como cuestión a ventilar directamente en sede de la jurisdicción constitucional*

Desde la perspectiva que ofrecen las consideraciones precedentes, podría intentarse articular la protección jurídica de la autonomía local de forma paralela a la otorgada constitucionalmente a la de las Comunidades Autónomas, residenciando los correspondientes contenciosos en el Tribunal Constitucional, bien mediante la introducción en la Ley orgánica reguladora de éste de un recurso por lesión de la autonomía local o, alternativamente, de un conflicto de competencias entre la Administración local y cualquiera de las dos instancias territoriales superiores, complementado con un reconocimiento de la legitimación de las entidades de aquélla para la interposición del recurso de inconstitucionalidad para la salvaguarda de su autonomía; bien mediante la ampliación del recurso actual de amparo para dar cabida en él a la defensa de esta autonomía<sup>11</sup> (vía ésta que permitiría, en último término, incluso el enjuiciamiento de Leyes formales, gracias al mecanismo de la llamada “autocuestión de constitucionalidad” en sede del propio Tribunal Constitucional)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> En la doctrina científica, sin eco alguno por ahora en la doctrina del Tribunal Constitucional, se han realizado ya esfuerzos para residenciar en el Tribunal Constitucional la protección jurídica de la autonomía local. En este sentido, R. Martín Mateo, La garantía institucional de las autonomías locales, REALA núm. 208 (1980), págs. 624 y 625; L. Parejo Alfonso, Garantía institucional y autonomías locales, Ed. IEAL, Madrid 1981, págs. 148 a 151; M. Aragón Reyes, El tratamiento constitucional de la autonomía local, en la obra colectiva Organización Territorial del Estado (Administración Local), Vol. I., Ed. IEF, Madrid 1985, págs. 494 y 495; y A. Fanlo Loras, Fundamentos constitucionales de la autonomía local, CEC, Madrid 1990, págs. 344 a 345 y 346 y 347.

<sup>12</sup> En la ponencia citada en la nota núm. 6 afirmé ya en su momento a este respecto que el déficit que padece actualmente el ordenamiento español en punto a la plenitud de la tutela judicial de la autonomía local tenía posible solución. Una primera, de lege lata, consistiría en viabilizar dicha tutela por el recurso de amparo (establecido ante el Tribunal Constitucional para la protección reforzada de los derechos fundamentales), sobre la base del derecho consagrado en el artículo 23 CE (derecho a la participación, directamente o por medio de representantes, en los asuntos públicos) y entendiéndolo tanto que la lesión de la autonomía local supone una lesión del mismo, como que los entes locales pueden ejercer la acción en sustitución procesal de los ciudadanos correspondientes. El cuestionamiento en ésta sede de las normas con fuerza de Ley sería posible gracias a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, según la cual, cuando un recurso de amparo se fundamenta en la inconstitucionalidad de la norma en que se base la medida frente a la que se busca el amparo, procede -antes de decidir sobre éste último- que el propio Tribunal se plantee a sí mismo la constitucionalidad de la norma, resolviendo con carácter previo sobre ella. Reconocía ya entonces, sin embargo, que ésta construcción sería muy forzada y requeriría, además, un cambio importante en la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la titularidad del derecho fundamental consagrado en el artículo 23 CE (titularidad circunscrita por ahora a los ciudadanos mismos).



Semejante solución presenta, no obstante, inconvenientes apreciables, además de las dificultades inherentes a su misma construcción (referidas básicamente a la justificación de la actuación por las entidades locales de un derecho fundamental “sustituyendo” a los ciudadanos titulares constitucionales de éste); dichos inconvenientes se hicieron ya presentes con ocasión de la elaboración y tramitación parlamentaria de la LRBRL y obligaron a ésta al modesto planteamiento antes referido. Dejando de lado el que representa el obligado carácter orgánico de la medida legislativa precisa, hacen referencia desde luego a las características mismas del Tribunal Constitucional y la improcedencia de ampliar aún más su competencia, sin que parezca posible compensar la ampliación que resultaría sin duda de la solución examinada con disposiciones que -al hilo del desarrollo legislativo del “amparo ordinario o por los órganos del poder judicial”- limitaran el acceso al referido Tribunal Constitucional. Pero tienen que ver también, y no en menor medida, con la lógica de la organización territorial del Estado autonómico, que impide -en una visión realista- un tratamiento no ya igual, sino simplemente equivalente, de la protección jurídica de la autonomía de las Comunidades Autónomas y de la de las entidades locales. Por más que la sustancia última de ambas autonomías sea idéntica, es claro que su alcance y, por tanto, relevancia constitucional es desigual. Así lo acredita, por demás, la realidad constitucional misma. A ello se suma, además, la especificidad, antes destacada, de la autonomía local, que parece demandar un tratamiento propio, no sólo porque su contenido es puramente administrativo, sino porque otorga soporte a un tipo peculiar de administración. Pues la protección jurídica, lejos de poder concebirse como un fin en sí mismo, está instrumentalmente al servicio de la correcta construcción de una Administración pública, como lo es sin duda -si bien singular- la local, por más que la definición y el marco de actuación de la misma corresponda a la Ley ordinaria formal.

### *3.2. La inserción de la cuestión de la autonomía local en la órbita del control judicial ordinario del poder público como solución alternativa viable; las líneas maestras del sistema posible*

En todo caso, es perfectamente posible una solución alternativa, que, además de obviar las dificultades expuestas y adecuarse más a las características propias de la autonomía local, ofrece un nivel de protección jurídica suficiente, idóneo y eficaz. Se trata desde luego de una solución de *lege ferenda*, pero perfectamente plausible y fácilmente articulable por simple Ley ordinaria, cuyas líneas maestras serían las siguientes:

#### **Primera**

---

La verdadera, adecuada y definitiva solución sería, pues, de *lege ferenda* y podría consistir, según se continuaba afirmando en la aludida ponencia, en la introducción en la Ley Orgánica reguladora del Tribunal Constitucional de un nuevo tipo recurso centrado en la defensa de la autonomía local ( considerando esta medida perfectamente posible, toda vez que la enumeración por el artículo 161 CE de los recursos de que conoce el Tribunal Constitucional es sólo enunciativa y, por tanto, abierta y ampliable por Ley). La especificidad del recurso permitiría su configuración de forma tal que se ahuyentaran los riesgos de sobrecarga del Tribunal en razón una posible "proclividad a la impugnación" por parte de los entes locales ( no puede olvidarse que en España existen más de 8.000 Municipios). Y, de otro lado, la creación del nuevo recurso podría ir acompañada de una rectificación del régimen del recurso de amparo, dirigida a restringir -por ésta vía- el acceso al Tribunal Constitucional (el de amparo es el recurso que viene suponiendo una mayor carga de trabajo para el Tribunal; dada la configuración constitucional de determinados derechos fundamentales -muy especialmente el derecho a la igualdad y el derecho a una tutela judicial plena y efectiva-, a la que se ha añadido la interpretación que de la misma ha venido consagrando el Tribunal Constitucional, el recurso de amparo viene utilizándose indebidamente, en efecto, como una vía para la prolongación de las instancias judiciales ordinarias), como ya vienen pidiendo diversas voces (cada vez más numerosas y más autorizadas, incluso provenientes del propio Tribunal Constitucional), con lo que se aseguraría desde luego un nuevo diseño equilibrado del ámbito de actuación de éste. Se concluía en la ponencia repetidamente citada que sólo mediante la introducción de un recurso específico de este tipo podría llegar el ordenamiento español a cumplir, a satisfacción y como parece obligado, las exigencias de la CEAL.

Sobre la base de su carácter exclusivamente administrativo, el sistema de protección jurídica de la autonomía local debería quedar inscrito enteramente, en principio, en la órbita del poder judicial y, por tanto, de la tutela judicial ordinaria por éste dispensada.

Este punto de partida permite: I) situar la solución en línea de continuidad con la tradición del ordenamiento español de atribución al orden jurisdiccional contencioso-administrativo del conocimiento de los contenciosos relacionados con la autonomía local; II) respetar la configuración constitucional de dicho orden jurisdiccional -en cuanto parte del poder judicial- como responsable tanto del control jurídico de la acción infraconstitucional y -legal del poder público, incluida la normativa (art. 106.1 CE), como de la tutela judicial reforzada (amparo ordinario) de los derechos fundamentales y, por tanto, también del reconocido en el artículo 23.1 CE y relacionado, como ya nos consta, con la autonomía local (art. 53.2 CE); III) ser coherente con la vocación asimismo constitucional del referido orden jurisdiccional de instancia de control jurídico del poder público administrativo en su conjunto; vocación, que resulta de la suma a los datos anteriores de las previsiones del artículo 153, b) y c) CE sobre el control de los órganos de las Comunidades Autónomas; y IV) atender a las exigencias de diferenciación que con respecto a las Comunidades Autónomas plantea el desarrollo del Estado autonómico.

La entrega de la protección jurídica al poder judicial no debe significar, sin embargo, abandono de toda pretensión de que aquélla alcance a las disposiciones con fuerza de Ley, pues, de ser así, la alternativa considerada, aunque mejoraría -en punto a la especificidad de la protección jurídica- la situación actual, continuaría padeciendo la misma insuficiencia central de que adolece el ordenamiento vigente. Pero ha de poder alcanzar dichas disposiciones sin poner en cuestión, ni afectar el principio del monopolio del Tribunal Constitucional sobre la declaración de la inconstitucionalidad de las Leyes.

## Segunda

El sistema descansaría no tanto en la previsión de un proceso especial de defensa de la autonomía local, cuanto en la ampliación-modificación de la regulación general del recurso contencioso-administrativo.

La configuración de un proceso especial ofrece, en efecto, inconvenientes graves, teniendo en cuenta que los contenciosos en defensa de la autonomía local pueden referirse tanto a infracciones sustantivas de la garantía constitucional y de su desarrollo legal, es decir, del régimen local mismo en cuanto definidor de la organización, funcionamiento y actividad de las entidades locales, como a infracciones del sistema de delimitación de competencias en favor de éstas. Como quiera que el primer tipo de infracciones difícilmente encajaría en el proceso especial de cuya previsión se trata, la coexistencia de éste con el recurso ordinario daría lugar a problemas técnicos de delimitación de todo tipo, como ha demostrado la diferenciación por los artículos 65 y 66 LRBRL -según tengan contenido material o competencial- de los contenciosos derivados del control de los acuerdos de las entidades locales por las Administraciones superiores.

A lo dicho se une el hecho de que en el ordenamiento español los procedimientos especiales han tenido y tienen una justificación bien sea constitucional (procedimiento para la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas), bien técnica clara derivada de la potestad judicial a ejercitar (procedimiento de ejecución de Sentencias), el alcance de la tutela a otorgar (proceso incidental para la adopción de medidas cautelares) o la peculiaridad del objeto (procedimiento relativo a la suspensión administrativa previa de actos o acuerdos en ejercicio de potestades de control o, de *lege ferenda*, el relativo a la llamada “cuestión de legalidad”<sup>13</sup>). Y

---

<sup>13</sup> Previsto en los artículos 118 y sgs. del Anteproyecto de Ley a que se refiere la nota siguiente.

ello, por la sencilla razón de la amplitud y flexibilidad, en cuanto a su objeto, del procedimiento ordinario, referido potencialmente a todas las pretensiones ejercitables legítimamente en cada caso. De esta suerte, dicho procedimiento sirve de cauce común a todo tipo de contenciosos, cuya concreción y singularización deriva, así, sólo de las pretensiones ejercitadas en concreto.

La ampliación-regulación del recurso ordinario postulada, debería tener lugar en los siguientes términos:

### **Primero**

El claro reconocimiento de la legitimación de las entidades locales territoriales para la impugnación de las disposiciones y los actos del Gobierno de la Nación y de la Administración General del Estado, así como de los Consejos de Gobierno y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, incluso en defensa de la integridad de su autonomía tal como ésta está garantizada por el bloque de la constitucionalidad en materia de régimen local<sup>14</sup>.

### **Segundo**

La consecuente ampliación del objeto del recurso contencioso-administrativo por lo que hace tanto al objeto y fundamento mismos de la acción impugnatoria, como a las pretensiones ejercitables.

Para el caso de impugnación por entidad local territorial por razón de lesión de la autonomía local (actuación de la legitimación antes precisada), debería establecerse:

A) Por lo que hace al objeto y fundamento de la impugnación<sup>15</sup>:

- La precisión, con ocasión del recurso directo contra disposiciones de carácter general, de la posibilidad de fundar aquél en la infracción por éstas y, en su caso, de la Ley que les otorgue cobertura, del bloque de la constitucionalidad en materia de régimen local.
- La extensión de la anterior posibilidad al recurso indirecto con ocasión de acto concreto (por ilegalidad o inconstitucionalidad de la disposición general -incluso de rango legal formal- que éste aplique) y, desde luego, al que sólo tenga por objeto actos concretos.

La fundamentación de esta ampliación del objeto del recurso contencioso-administrativo y, por tanto, de las pretensiones en el ejercitables y de los pronunciamientos a que puede dar lugar (de que luego se tratará) parece clara con arreglo a los siguientes argumentos:

- 1º. El grupo normativo encabezado por la LRBRL desempeña la función constitucional de desarrollo de la garantía constitucional de la autonomía local, por lo que -según tiene declarado el Tribunal Constitucional- forma (cuando menos la Ley general-estatal básica) “bloque” con la norma fundamental a los efectos de erigirse en “criterio” de constitucionalidad de cualesquiera otras normas y en primer lugar las Leyes sectoriales

<sup>14</sup> Así lo dispone ya el artículo 63.2 LRBRL. No obstante, el Anteproyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa recientemente aprobado por el Gobierno de la Nación (Boletín de Información del Ministerio de Justicia, Año LI, suplemento a los núms. 1788-89, de 15 de Enero de 1997) se limita, en su artículo 18.1, e), a recoger la fórmula inespecífica tradicional de legitimación, sin tener en cuenta lo dispuesto en la LRBRL. La especificación contenida en ésta es decisiva, a los efectos de incluir en el objeto del proceso contencioso-administrativo tanto el cuestionamiento de la determinación del estatuto y el marco de la autonomía local, como el puro conflicto de competencias (bajo la forma de discrepancia sobre la delimitación-atribución de competencias administrativas por las Leyes ordinarias, generales-estatales o autonómicas). De ahí que la redacción actual del Anteproyecto citado deba considerarse insuficiente.

<sup>15</sup> Por relación al Anteproyecto de Ley aludido en la nota anterior, bastaría con introducir los correspondientes retoques a su artículo 25.

mismas, sean generales-estatales o autonómicas<sup>16</sup>. Esta integración de la Ley básica de régimen local en el bloque de la constitucionalidad y su consecuente juego como criterio del juicio de constitucionalidad de otras Leyes aparecen confirmados, además, por la relación entre aquella y la CEAL, la cual -al ser modificable en los términos previstos por el artículo 96.1 CE- refuerza así definitivamente el carácter y la función de norma institucional principal (interna) de la Administración local que es propia del régimen local básico.

2º. En consecuencia, todo conflicto entre la LRBRL y otra Ley cualquiera se plantea necesariamente en términos que involucran necesariamente el doble plano de la validez (inconstitucionalidad material de la Ley sectorial por infracción de la norma fundamental a través de la de la LRBRL) y la vigencia o eficacia (la Ley sectorial contradictoria con la LRBRL y -a su través- la Constitución, no puede imponer su mandato sobre el que deriva directamente de la Constitución, actualizado por la LRBRL).

Este doble plano ha sido distinguido con nitidez por la doctrina del Tribunal Constitucional a propósito de la relación entre la legislación preconstitucional y la norma fundamental, precisamente a efectos de limitar el monopolio que le corresponde al supuesto de “inconstitucionalidad sobrevenida”, permitiendo la intervención del Juez ordinario en los de contradicción sobrevenida conducente a un efecto de “derogación”<sup>17</sup>. Para las relaciones entre las Leyes postconstitucionales, que son las que aquí interesan, resulta de la articulación por la Constitución y también por los Estatutos de Autonomía (para las Leyes autonómicas) del desarrollo ulterior del ordenamiento jurídico mediante la remisión a la legislación ordinaria no sólo de forma genérica, sino también de forma concreta, es decir, mediante la determinación bien del tipo de norma (formal o material) pertinente en todo caso o simplemente posible (ejemplos: la remisión a la Ley orgánica, la Ley marco, la Ley de transferencia o delegación, etc...), bien de la especificación del objeto de la norma (ejemplos: la Ley de planificación de la actividad económica general en el artículo 131 CE o, precisamente, la Ley de régimen local en los 148.1.2 y 149.118, en relación con los arts. 137, 140, 141 y 142 CE). En estos últimos casos puede y debe hablarse del cumplimiento por las Leyes llamadas a regular tales objetos de una función atribuida y, por tanto, reservada a ellas por la Constitución; función, que es relevante precisamente para la ordenación de la relación de dichas Leyes con todas las restantes, incluso posteriores (añadiéndose así al principio novedoso de la competencia y a los tradicionales de la *lex posterior* y la *lex specialis*): cuando una de estas últimas regula en todo o en parte el objeto propio de aquéllas no puede afectar a su vigencia, siendo nulas en lo procedente no tanto por una inexistente superioridad de las mismas, sino por razón de la infracción del principio de la función constitucional. La LRBRL asume su cometido, en efecto, en términos que suponen una primera formulación, en sede legislativa, de tal principio, como resulta de su concepción de la materia “régimen jurídico de la Administración local” y, en particular, su entendimiento expreso (Exposición de Motivos, párr. 9º de su apdo. II) de contar con una vis específica frente a otras Leyes asimismo ordinarias, prestada por el hecho de estar vedada su función propia de desarrollo constitucional a cualesquiera otras Leyes de objeto distinto. En todo caso, el principio en cuestión no sólo ha encontrado

<sup>16</sup> Esta doctrina resulta de las SsTC 4/1981, de 2 de Febrero; 27/1987, de 27 de Febrero; 213 y 259/1988, de 11 de Noviembre y 22 de Diciembre, respectivamente; y 214/1989, de 21 de Diciembre.

<sup>17</sup> STC 4/1981, de 2 de Febrero.

acogida en la doctrina científica<sup>18</sup>, sino que debe entenderse aplicado por el Tribunal Constitucional precisamente en materia de régimen local, al entender que el “modelo” de autogobierno local definido por la LRBRL forma “bloque” con la Constitución para determinar el criterio desde el que ha de enjuiciarse la constitucionalidad de otras Leyes (por todas STC 214/1989, de 21 de Diciembre, referente justamente a la LRBRL, que recuerda la anterior 27/1987, de 27 de Febrero).

3º. Cuando la oposición entre la LRBRL y una Ley sectorial alcance, pues, el grado de contradicción absoluta, la resolución de ésta se inscribe de suyo en la esfera propia de la potestad de examen de las normas que para la integración del Derecho aplicable al caso corresponde sin duda a todo juzgador y, por tanto, también al Juez ordinario (sin invadir, por tanto, la potestad de rechazo y expulsión formal del ordenamiento que corresponde en exclusiva al Juez constitucional.

Así lo impone la combinación de los tres siguientes elementos: I) la naturaleza normativa de toda la Constitución, que es una unidad; II) la especial textura, consistencia y valor del orden relativo a los derechos fundamentales -incluso y precisamente frente al legislador (art. 53.1 CE)- aquí implicado en virtud de la conexión de la autonomía constitucional con el artículo 23.1 CE; y III) el principio de vinculación más fuerte del Juez a la Constitución (art. 5.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial), que quedaría lesionado caso de que la eficacia de la Ley hubiera de prevalecer frente a la reclamada por la superior norma constitucional y, por tanto y a través de ésta, por la Ley que cumple la función que ella le encomienda (función que quedaría incumplida y, con ella, la propia norma fundamental, si dejara de aplicarse esta última en favor de aquélla otra del mismo rango e incluso posterior desconocedora de su regulación).

En este terreno debe entenderse que sitúa en todo caso la cuestión el citado artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial al ordenar a los Jueces y Tribunales que interpreten y apliquen las Leyes y los Reglamentos según los preceptos y los principios constitucionales. Pues la aplicación debe implicar también la posibilidad de la inaplicación, salvo -como señala el mismo precepto legal- que el órgano judicial tenga dudas sobre la constitucionalidad de la Ley (es decir, ni encuentre una interpretación de la Ley “conforme con la Constitución”, ni aprecie entre ella y la norma fundamental una oposición en grado de contradicción insoluble, situándose así en el terreno intermedio de la sospecha de incompatibilidad con dicha norma suprema), supuesto en que debe recurrir al Tribunal Constitucional vía “cuestión de constitucionalidad”.

En la medida en que el Derecho español -como los de los restantes miembros de la Unión Europea- no es hoy sino parte de un ordenamiento más amplio, el comunitario europeo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo sobre el pleno efecto del Derecho comunitario a pesar de la existencia de una Ley nacional contradictoria, con deber de inaplicación del Juez nacional de ésta precisamente para garantizar aquél “pleno efecto”<sup>19</sup>,

<sup>18</sup> Véase R. Gómez Ferrer y Morant, “Relaciones entre Leyes: competencia, jerarquía y función constitucional, RAP núm. 113, págs. 7 y sgs. También L. Parejo Alfonso, A. Jiménez Blanco y L. Ortega Alvarez, Manual de Derecho Administrativo, Ed. Ariel, Barcelona 1996, 4ª ed. Vol. I, págs. 217 y 218.

<sup>19</sup> La doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre primacía y pleno efecto (con deber de inaplicación por el Juez nacional de la Ley interna correspondiente) del Derecho comunitario está establecida en las Sentencias Costa c. Enel de 15 de Julio de 1964 (6/64); Simmenthal de 9 de Marzo de 1978 (106/77); Constanzo de 22 de Junio de 1989 (103/88); Factortame de 19 de Junio de 1990 (C-213/89) y Bosman c. Royal Club Lieja y UEFA (C-415/93). A ella se añade la doctrina del efecto directo de las normas comunitarias, sentada en las Sentencias Ban Gen en Loos de 5 de Febrero de 1963 (26/62); Lüticke de 16 de Junio de 1966 (57/65); Politi de 14 de Diciembre de 1971; Leonasio de 17 de Mayo de 1972 (93/71); Schlüter de 24 de Octubre de 1973 (9/73); y Unión Ciclista Internacional de 12 de Diciembre de 1974 (36/74).

presta a la afirmación anterior un apoyo sustancial y definitivo. Pues no se comprende bien cómo la potestad de “juzgar” del Juez español pueda tener alcance diferente sólo por razón del distinto origen de las normas correspondientes: las instituciones comunitarias europeas o el poder constituyente basado en la soberanía del pueblo español, en cuyo nombre aquél tiene atribuida la mencionada potestad.

**B)** Por lo que respecta a las pretensiones, el elenco de éstas debería ampliarse para comprender, de un lado, la consistente en la inaplicación al caso de la disposición con fuerza de Ley considerada infractora del bloque de la constitucionalidad en materia de régimen local, además de las consistentes en la declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, anulación, de las disposiciones infralegales y actos susceptibles de impugnación, y, de otro lado, la reconducible al reconocimiento del derecho a la autonomía y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento del mismo<sup>20</sup>.

La justificación de la introducción de estas pretensiones resulta de lo ya razonado, procediendo añadir tan sólo que el reconocimiento del derecho a la autonomía (y la adopción de las medidas pertinentes para su pleno restablecimiento) es perfectamente plausible, teniendo en cuenta, desde la perspectiva ya indicada de la conexión en la Constitución de la garantía institucional de la autonomía local con el derecho fundamental del artículo 23.1 CE, que el orden constitucional - en cuanto propio de un Estado social y democrático de Derecho- reconoce no sólo los derechos individuales, sino también los de los grupos sociales en los que los ciudadanos se insertan, como resulta claramente del artículo 9.2 (en relación con el art. 2) CE; precepto que, además, impone a los poderes públicos (y, en lo que aquí importa, al legislador) el deber de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural o social. Las entidades locales (en especial, los Municipios): 1) representan una forma de agrupación y, por tanto, un grupo social fundamental (por determinado por la forma de asentamiento sobre el territorio), al punto de que éste es objeto de un reconocimiento constitutivo por el poder constituyente en términos de institucionalización como verdadero poder público territorial; y 2) suponen un tipo de poder público configurado para asegurar justamente la participación de los ciudadanos integrantes de aquél grupo en los asuntos públicos que incumban a éste y, por tanto, en la correspondiente gestión de tales asuntos.

Hay, pues, una comunicación entre el derecho del grupo a la autonomía y el derecho del individuo del grupo a la participación en la gestión de los asuntos propios de éste. Así luce tradicionalmente en el derecho reconocido a los miembros del grupo local (los vecinos) de ejercer las oportunas acciones en sede judicial y defensa de los bienes y derechos de la correspondiente entidad local “en nombre e interés de ésta”, es decir, en virtud de sustitución procesal; como dispone hoy el artículo 71 LRRL. Nada obsta, pues, a que, en sentido inverso, la entidad local pueda ejercitar la acción de defensa del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos locales “en nombre e interés”, es decir, sustituyéndolos procesalmente, de los verdaderos titulares del derecho fundamental proclamado en el artículo 23.1 CE, bajo la forma de defensa de la autonomía local precisa para la efectividad de tal derecho.

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la legitimación de las personas jurídico-públicas para accionar en defensa de derechos fundamentales presta soporte a la precedente construcción. Pues con entera independencia de que la cuestión no pueda considerarse definitivamente despejada por dicho Alto Tribunal y sus pronunciamientos parezcan ir

---

<sup>20</sup> Siempre por relación al Anteproyecto de Ley mencionado en la nota núm. 11, la ampliación sugerida habría de incorporarse en el artículo 30.

inclinándose en favor de una negación de la idoneidad de las referidas personas para ser titulares, con carácter general y sin más, de derechos fundamentales<sup>21</sup>, si puede considerarse establecido que las personas jurídicas -aún no teniendo la condición de titulares- pueden actuar la vía de amparo, cuando tengan un interés legítimo en la integridad del derecho fundamental de que se trate; supuesto que se da, por definición, siempre que pueda recabar para sí ámbitos de libertad de los que deban disfrutar sus miembros y en beneficio de los mismos<sup>22</sup>. Esto último es lo que sucede cabalmente en el caso de las entidades locales que defienden su autonomía, pues esta defensa es, simultánea y necesariamente, defensa del espacio, es decir, del contenido propio del derecho fundamental de sus miembros a participar en los asuntos públicos cuya gestión en términos de autoadministración legitimada democráticamente impone la Constitución.

### Tercero

La modulación, acorde con las modificaciones precedentes, del pronunciamiento declarativo (de la disconformidad a Derecho y, en su caso, anulación de la disposición o acto recurridos) resultante de la estimación del recurso contencioso-administrativo; modulación consistente en que dicho pronunciamiento contuviera, además, previamente y en el caso de impugnación basada en la lesión de la autonomía local, el consistente en la *declaración de la disconformidad con el bloque de la constitucionalidad en materia de régimen local e inaplicación al caso de la norma con fuerza de Ley que otorgue cobertura a la disposición o acto correspondientes*<sup>23</sup>.

Esta modulación, para que fuera plenamente congruente con el sistema de control de la constitucionalidad de las Leyes y también con la lógica misma de la solución que viene proponiéndose para la articulación de la protección jurídica de la autonomía local, debería complementarse con las siguientes dos medidas:

- a) La habilitación-obligación al órgano judicial que esté conociendo del proceso en el que se haya deducido la pretensión de inaplicación de una norma con rango legal formal con fundamento en la defensa de la autonomía local, que se correspondería así -sólo obviamente por reflejo del carácter reglado de la facultad del órgano judicial- con un verdadero derecho de las partes en el referido proceso (y, en especial, de la entidad local recurrente), para -inmediatamente antes de dictar Sentencia y en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional- plantear ante éste la pertinente cuestión de constitucionalidad, para el caso de que, no siendo susceptible la Ley de una interpretación conforme con el bloque de la constitucionalidad, tampoco sea factible apreciar en ella oposición con éste en grado de contradicción suficiente para justificar la inaplicación, existiendo tan sólo, pues, duda sobre su validez misma.

Semejante formulación de la procedencia del planteamiento de la cuestión de constitucionalidad es perfectamente viable. A la luz del artículo 5.2 y 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial ninguna duda pueda caber acerca de su no infracción del

<sup>21</sup> Véase la STC 211/1996, de 17 de Diciembre, en la que se contiene un resumen de la doctrina constitucional a este respecto. En la Sentencia acaba declarándose -invocando la STC 257/1988, que, a su vez, recogía el ATC 139/1985 y la STC 123/1986- que "... el recurso de amparo no constituye una vía abierta a los poderes públicos para la defensa de sus actos y de las potestades en que éstos se basan, sino, justamente, un instrumento para la correcta limitación de tales potestades y para la eventual depuración de aquellos actos, en defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas de los particulares".

<sup>22</sup> En este sentido la STC 64/1988, de 12 de Abril.

<sup>23</sup> Una vez más por relación al Anteproyecto aludido en la nota núm. 11, la modulación indicada podría hacerse fácilmente en el artículo 69.1, a) y b).

artículo 163 CE. Pues dicho precepto legal determina: I) que el órgano judicial ha de plantear (“planteará”, se dice literalmente en términos imperativos) la cuestión de constitucionalidad siempre que considere que la norma legal de cuya validez dependa el fallo (nótese que dice, además, precisamente “validez” y no “vigencia” o “eficacia”); y II) que el planteamiento de la referida cuestión “procederá” (de nuevo la redacción imperativa) cuando “por vía interpretativa no sea posible la acomodación de la norma al ordenamiento constitucional”.

Como es obvio, el no planteamiento de la cuestión de constitucionalidad (sin tampoco estimación de la pretensión de inaplicación de la Ley cuestionada) por el Tribunal de instancia, bastaría -de conformidad con lo previsto en el artículo 5.4 de la referida Ley Orgánica del Poder Judicial- para fundamentar la procedencia de recurso de casación, pudiéndose replantear ante el Tribunal Supremo, en su caso, la pretensión de la formulación de la aludida cuestión.

- b) La previsión, en la regulación del recurso de casación<sup>24</sup> (así como, en su caso, de apelación<sup>25</sup>) contra Sentencia que haya inaplicado una norma con rango formal de Ley, aparte la posibilidad de que las partes interesen el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, *la preceptividad de dicho planteamiento por el Tribunal Supremo cuando considere improcedente la apreciación de cualquier oposición con el bloque de la constitucionalidad en materia de régimen local, incluida la contradicción frontal que debiera determinar la inaplicación de la correspondiente norma legal acordada por la Sentencia recurrida.*

Esa última previsión, posible también en función de la argumentación antes hecha sobre la base del artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cerraría la lógica del sistema de protección jurídica de la autonomía local de cuyo diseño se viene tratando, en la medida en que, cualquiera que sea el juicio del orden jurisdiccional contencioso-administrativo sobre el grado de contradicción de la Ley con el bloque de la constitucionalidad, se obliga a dicho orden a elevar la cuestión ante el Tribunal Constitucional como regla de orden dirigida a posibilitar la depuración definitiva y *erga omnes* del ordenamiento jurídico, sin merma alguna de la competencia propia del aludido orden jurisdiccional.

Queda ciertamente el supuesto en que el Tribunal Supremo entienda que la Ley cuestionada es conforme con el bloque de la constitucionalidad. Pero aquí podría insertarse la admisión del recurso de amparo contra la Sentencia de aquél, con fundamento en la doctrina del Tribunal Constitucional ya expuesta de interesamiento de la entidad local en la efectividad del derecho

<sup>24</sup> Al mecanismo complementario y corrector cuya introducción se propugna en sede de recurso de casación no sería oponible el hecho de la no susceptibilidad de tal recurso de todas las Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia y la Audiencia Nacional. Y ello, porque, o bien habría de establecerse la regla de que las Sentencias que contuvieran el tipo de pronunciamiento de que aquí se trata fueran siempre susceptibles del indicado recurso, o bien -aunque tal regla no se introdujese- la previsión vigente (que el Anteproyecto de Ley mencionado en la nota núm. 11 mantiene) del acceso siempre al Tribunal Supremo a efectos de casación, cuando la impugnación de la Sentencia se funde en la infracción de normas de Derecho general-estatal (o, en el Anteproyecto aludido, incluso, comunitario-europeo) que sea relevante y determinante para el fallo combatido.

<sup>25</sup> En el sistema que diseña el Anteproyecto de Ley citado en la nota núm. 1 se recupera el recurso de apelación para la impugnación de las Sentencias de los futuros Juzgados (ordinarios y centrales) de lo Contencioso-Administrativo. La referencia a dicho recurso se hace considerando la hipótesis de la efectiva implantación de éstos órganos judiciales y su efectiva dotación con competencias significativas. Téngase en cuenta que, por definición, el bloque de la constitucionalidad justificativo de la declaración e inaplicación aquí propuestas comprende, además de la Constitución por supuesto, la LRBRL, que es una norma del Derecho general-estatal básico.



fundamental del artículo 23.1 CE. Y en sede de dicho recurso de amparo cabría ya el juego, en todo caso, del mecanismo del planteamiento de la autocuestión de constitucionalidad.



**EL ACCESO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES A LA  
JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO  
ESPAÑOL**

**Especial consideración sobre el recurso de amparo**

*Eduardo Paricio Rallo*  
Director técnico  
Federación de Municipios de Cataluña

Fuente: Original



## 1. Introducción

La autonomía local es un principio recogido en la Constitución Española por dos veces, aunque en ambos casos como un simple enunciado. El contenido de este principio queda pospuesto, pues, a su desarrollo legal y al contenido que la jurisprudencia le atribuya.

La legislación básica estatal (Ley 7/1985) desarrolla el principio de autonomía local sobre la base de una temprana jurisprudencia constitucional (esencialmente las sentencias 4/1981 y 32/1981). No cabe duda de que ese desarrollo inicial fue sumamente prometedor, aunque ha carecido de continuidad. En estos momentos es perceptible una regresión debida esencialmente a la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica. Una legislación que, como se verá, no es fácil que sea analizada por el Tribunal Constitucional desde la perspectiva de la autonomía local.

En 1981 empezó a funcionar el Tribunal Constitucional español. Pues bien, entre 1981 y 1996 las Comunidades Autónomas en las que se estructura este país interpusieron un total de 396 recursos de inconstitucionalidad contra Leyes estatales y 169 conflictos de competencia también contra disposiciones del Estado central. A su vez, las diversas instituciones estatales interpusieron 155 recursos de inconstitucionalidad y 177 conflictos de competencia contra leyes u otras disposiciones autonómicas.

Sin duda, el intenso fuego cruzado entre las instituciones centrales del Estado español y el nuevo nivel de gobierno regional surgido de la Constitución de 1978 es una de las características políticas y jurídicas más significativas de nuestro sistema democrático. Pero la importancia de este fenómeno no está tanto en el número de recursos mutuos que se han planteado, sino en el contenido de la jurisprudencia que el Tribunal Constitucional ha ido emitiendo al responder estos recursos.

En efecto, la jurisprudencia constitucional es probablemente el factor determinante del desarrollo regional español. La descentralización del Estado español ha sido tan intensa que en estos momentos podemos hablar de un estado virtualmente federal o incluso confederal, como se señala en un voto particular emitido en relación a una reciente sentencia que deja clara la competencia regional en materia urbanística (STC de 20 de marzo de 1997).

No cabe duda que sin la jurisprudencia del Tribunal Constitucional estaríamos, aun a pesar de la Constitución, en un Estado esencialmente central, puesto que la descentralización que se ha llevado a cabo en estos últimos 20 años ha pivotado en buena medida en las decisiones de este Tribunal.

Pues bien, no ocurre lo mismo con el régimen local español, que ha debido conformarse con una primera adaptación a la Constitución hecha en la Ley 7/1985. A partir de ahí, la jurisprudencia constitucional sobre el régimen local ha sido escasísima si se la compara con la jurisprudencia autonómica. Se ha tratado, por otro lado, de una jurisprudencia no siempre dirigida a resolver pretensiones de defensa de la autonomía local sino, como se verá, pretensiones de otros poderes acerca del control sobre los municipios o el régimen jurídico municipal.

La escasez de pronunciamientos de la jurisdicción constitucional y la imposibilidad de hacer oír las razones y las peticiones de las Administraciones locales ante el Tribunal Constitucional han condicionado seriamente el desarrollo local español a partir de la segunda mitad de la década de los 80. Ésta es una de las causas más significativas de que los municipios españoles estén siendo considerados en estos momentos poco menos que una Administración subalterna, una Administración en retroceso.

## **2. Los sistemas de acceso a la justicia constitucional en general y el bloqueo a las Administraciones locales**

El sistema constitucional español prevé un control de constitucionalidad difuso, de forma que la responsabilidad de cumplir y aplicar la Constitución se atribuye a todos los poderes públicos sin excepción. En este contexto, la jurisdicción ordinaria es la encargada inicialmente de imponer la Constitución, como norma jurídica que es.

Ello no obstante, el control de constitucionalidad encuentra su máxima expresión en el Tribunal Constitucional y en los diversos tipos de proceso de reacción confiados a dicho Tribunal.

Cuatro son los resortes procesales por los que se puede activar la actuación del Tribunal Constitucional. El procedimiento más significativo es el recurso de inconstitucionalidad, utilizable de forma directa contra las normas con rango formal de Ley. El segundo procedimiento es la cuestión de inconstitucionalidad, referida también a preceptos con rango de Ley, pero planteable sólo por jueces y tribunales a los que se les suscite una duda seria de constitucionalidad de la Ley que deben aplicar al caso que han de resolver. El tercer procedimiento es el recurso de amparo, accionable por los ciudadanos contra cualquier actuación, resolución o disposición de rango inferior a la Ley que viole los derechos o libertades fundamentales del individuo. Finalmente, la Constitución prevé el proceso por conflicto de competencias que se susciten entre los tres poderes del Estado central y/o las Comunidades Autónomas entre sí.

Pues bien, el caso es que las Administraciones locales españolas no pueden activar por sí mismas -es decir, de forma directa- ninguno de los cuatro cauces procesales descritos, excepción hecha del amparo por violación de un sólo derecho, el derecho a la tutela judicial efectiva, como se verá más adelante.

### *2.1. El recurso de inconstitucionalidad*

De las cuatro posibilidades descritas, la más indicada para la defensa de la autonomía local sería, sin duda, el recurso de inconstitucionalidad, puesto que las competencias locales y, en buena medida, la determinación de sus recursos financieros son materias reservadas a la Ley. De ahí que los eventuales menoscabos del principio de autonomía local suelen provenir de una Ley, sea ésta una Ley de las cámaras legislativas españolas, o bien se trate de una Ley procedente de los parlamentos autonómicos.

La Constitución configura el recurso de inconstitucionalidad como una acción reservada a un escueto número de legitimados, todos ellos situados en la órbita del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo tanto estatal como autonómico. Parece como si este mecanismo de defensa de la Constitución fuera planteado ya desde un principio como un arma exclusivamente destinada a la batalla que las Comunidades Autónomas iban a emprender a partir de la promulgación de la Constitución para definir su espacio de poder. Nadie pensó en la defensa del espacio del gobierno local, de forma que no hay legitimación que permita el acceso directo de las entidades locales a este recurso.

La jurisprudencia ha definido este recurso como un sistema objetivo de depuración del ordenamiento jurídico; es decir, un sistema abstracto de control de constitucionalidad no vinculado a la satisfacción de intereses subjetivos (STC nº 199/87 y nº 385/93). De ahí que la legitimación para activar el proceso no dependa de la existencia de un interés subjetivo -lo que llevaría a una legitimación casi universal- sino que se trata de conceder unas pocas legitimaciones que aseguren que el sistema de depuración constitucional funcione adecuadamente.

Pues bien, a poco que se analice cuál ha sido el funcionamiento del recurso de inconstitucionalidad, se verá que este mecanismo ha respondido de forma abrumadora no a una actuación objetiva y abstracta de los legitimados, sino a intereses institucionales marcadamente subjetivos. El recurso de inconstitucionalidad ha servido esencialmente para que las Comunidades Autónomas defendiesen sus respectivos campos de actuación.

El recurso de inconstitucionalidad no ha funcionado como un sistema abstracto de depuración del ordenamiento, un sistema ciego a los intereses subjetivos, puesto que su propio presupuesto de existencia -la legitimación- no ha respondido a dicha motivación sino a intereses institucionales.

Bien es cierto que también han ido planteándose recursos inspirados en otras finalidades diferentes a la defensa de los propios intereses del legitimado. Entre tales recursos se encuentran precisamente algunos dirigidos a la defensa de la autonomía local, significativamente uno de los primeros procesos constitucionales, que es el que acabaría en la conocida e importante Sentencia número 4/1981. Pero tales casos son una excepción que no puede dar apariencia de objetividad a un sistema que no ha funcionado en conjunto como objetivo.

Un caso paradigmático es la Sentencia 84/1993 sobre la Ley de Policías Locales de Cataluña. En dicha Ley se introdujo una tutela autonómica sobre los acuerdos de colaboración que puedan plantearse los municipios catalanes. El Gobierno de la Nación discutió dicha tutela en el sentido de que la autorización debía corresponder a la Administración del Estado y no al Gobierno autonómico. Al final, el Tribunal resolvió en favor de la Comunidad Autónoma, pero nadie se planteó si la tutela en cuestión era sencillamente contraria a la autonomía local tanto en un supuesto como en el otro.

Este es un caso que se ha repetido con cierta frecuencia en la jurisprudencia constitucional sobre el régimen local, una jurisprudencia dedicada más a delimitar quién tiene el poder sobre las corporaciones locales que a definir el alcance de la autonomía local.

En resumen, el recurso de inconstitucionalidad no puede ser activado por las entidades locales de una forma directa, y éstas tampoco disponen de garantías de que sus peticiones de recurso sean oídas por los legitimados. Por otro lado, aunque alguien interponga finalmente el recurso, no podrá oírse por ningún procedimiento la voz de las administraciones locales. Está claro que un recurso de estas características constituye un sistema que deja mucho que desear.

Quizás conscientes de esta situación, las Cortes Generales introdujeron en la Ley 7/85 una referencia al recurso de inconstitucionalidad planteado por las corporaciones locales. Se trata de la posibilidad de que una comisión mixta Administraciones locales-Administración del Estado pueda solicitar a los órganos legitimados la interposición del recurso (artículo 119). Pero con esta previsión nada se resuelve, puesto que estamos hablando de la simple posibilidad de pedir la interposición del recurso de inconstitucionalidad, derecho que ya tenían las corporaciones locales por sí mismas.

## *2.2 La cuestión de inconstitucionalidad planteada por jueces y tribunales*

Este mecanismo hubiera podido cubrir la defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, pero diversos factores impiden que ello sea así. El primero de ellos consiste en que se trata de una posibilidad poco utilizada. Aunque es cierto que se han producido importantes sentencias constitucionales originadas por esta vía, también es cierto que jueces y tribunales han hecho un uso muy restrictivo de este mecanismo de control de constitucionalidad de las leyes.

Con independencia del poco uso de la cuestión de inconstitucionalidad, otras limitaciones afectan seriamente este mecanismo de acceso a la justicia constitucional. La primera de ellas consiste en el hecho de que la decisión sobre la oportunidad de su planteamiento recae exclusivamente en el órgano judicial.

Téngase en cuenta que el proceso contencioso-administrativo está concebido bajo el principio dispositivo, de forma que el control sustantivo del mismo corresponde a las partes y no al órgano judicial. En este contexto, quizás hubiera sido más lógico atribuir la decisión de plantear la cuestión de inconstitucionalidad a una institución como la Fiscalía, que ocupa una posición subjetiva y de impulso del proceso, a diferencia del Tribunal, que ocupa una posición objetiva en el mismo. En este sentido, cabe recordar que la misma Constitución atribuye al Ministerio Fiscal la responsabilidad de promover las acciones judiciales correspondientes para la defensa de la legalidad y del interés público y que el Estatuto Orgánico le atribuye específicamente la defensa de la Constitución en su conjunto. Unas funciones apenas desarrolladas en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Una nueva limitación se añade a las anteriores, y consiste en el hecho de que el Tribunal no sólo decide con absoluta independencia sobre la oportunidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad sino que, en caso afirmativo, la argumentación responde al punto de vista y a las razones del Tribunal o del Juez, que no al punto de vista de las entidades locales eventualmente afectadas en su autonomía.

Quizá en este último punto se podría proponer el rediseño de la cuestión de inconstitucionalidad, de forma que el papel del Tribunal se reconduzca a un filtro de admisibilidad de las iniciativas planteadas por las entidades locales, de forma que no se exija al Tribunal un compromiso directo sobre la duda de constitucionalidad de la Ley aplicable al caso.

### *2.3 El conflicto constitucional de competencias*

Como se ha apuntado, este mecanismo se dirige a resolver los conflictos de atribuciones que se susciten entre instituciones estatales o autonómicas. No es un mecanismo abierto directa ni indirectamente a las entidades locales, por lo que resulta inútil en lo que a garantía de la autonomía local se refiere.

## **3. Recapitulación**

De cuanto se ha dicho puede concluirse ya que la autonomía local se halla, en términos generales, en una situación de desprotección. Las entidades locales dependen de la benevolencia de las instituciones legitimadas para interponer el recurso de inconstitucionalidad o bien quedan a expensas de la voluntad de jueces y tribunales en el caso de la cuestión de inconstitucionalidad. En el primer caso, la institución ante la que se plantea la petición de recurso de inconstitucionalidad sabe que si accede a la solicitud que le formulan los municipios se enfrenta a un más que probable conflicto político con el autor de la Ley impugnada, lo que suele ser una razón disuasoria de primer orden. En el segundo caso, la cuestión de inconstitucionalidad sólo podrá ser efectiva si recibe dos veredictos favorables: el del Tribunal que la ha de plantear y después el del Tribunal Constitucional que la ha de sancionar favorablemente, lo que ya es pedir para un principio cuyo contenido todavía tiene un alto contenido especulativo.

Desde el mismo momento en el que empezó a funcionar el Tribunal Constitucional, las administraciones locales han hecho toda suerte de intentos de acceder a este Tribunal, con un éxito virtualmente nulo.



De dichos intentos cabe destacar las solicitudes cursadas a los órganos legitimados, y particularmente al Defensor del Pueblo, sin que se haya obtenido resultado, generalmente por razones de inoportunidad política. La Federación de Municipios de Cataluña se ha dirigido en tres ocasiones al Presidente del Gobierno y al Defensor del Pueblo pidiendo sendos recursos, con resultado negativo. El último caso conocido por quien suscribe, la petición de la Federación Navarra de Municipios y Consejos en relación a la Ley Foral 10/1994, de Ordenación del territorio y Urbanismo, ha corrido igual suerte.

Los intentos de acceso municipal al Tribunal Constitucional han cubierto cualquier posibilidad: la impugnación directa de una Ley (Autos 1021/1987, 1142/1987 y 320/1995), la comparecencia en una cuestión de constitucionalidad en trámite (recientemente, Autos 295/1992, 378/1993 y 178/1996), el planteamiento de la defensa de la autonomía local mediante un recurso de amparo (Auto 570/1989), o la solicitud de un incidente de ejecución de una sentencia que afectaba directamente a las administraciones locales (STC 14/1987). En todos los casos el rechazo del Tribunal ha sido tajante.

Esta negativa constante sólo ha cedido en un caso puramente anecdótico como es la admisión de un Ayuntamiento como coadyuvante en un conflicto de competencias (Auto 55/88).

Más de dieciséis años lleva funcionando el Tribunal Constitucional y a estas alturas ya es posible un juicio sobre la justicia constitucional española. Pues bien, si desde la perspectiva del contenido de la jurisprudencia emanada el veredicto ha de ser totalmente favorable, no ocurre lo mismo con la justicia constitucional como sistema.

El recurso de inconstitucionalidad no ha funcionado como garantía abstracta de protección de toda la Constitución. El sistema ha funcionado de forma asimétrica, con gran intensidad en campos como la defensa de los derechos y libertades fundamentales y también en el deslinde de las competencias estatales y autonómicas. Pero no ha sido así en otros ámbitos constitucionales. El diseño de los sistemas de acceso al Tribunal Constitucional no ha permitido el tratamiento adecuado de otros muchos preceptos, entre ellos, la garantía de la autonomía local.

## **4. El acceso al recurso de amparo**

### *4.1. Planteamiento general de la cuestión*

Históricamente los derechos y libertades fundamentales se configuran como espacios de inmunidad del individuo frente al poder del Estado, frente a las eventuales extralimitaciones del poder público. Desde esta perspectiva, poco sentido tendría reconocer la titularidad de tales derechos a un poder público, como es la administración local.

Precisamente en base a esta lógica el Tribunal Constitucional ha sido extraordinariamente reticente a la posibilidad de que las administraciones públicas sean titulares de derechos o libertades fundamentales y, por ende, que los hagan valer por la vía del recurso de amparo.

La única excepción clara a esta opinión negativa ha sido, no sin críticas doctrinales, el derecho a la tutela judicial efectiva. Este derecho ha sido interpretado como una garantía procesal objetiva que disfrutaran no sólo los ciudadanos en sentido estricto, sino todo aquél que puede litigar, incluidas las personas jurídicas y las administraciones públicas (STC nº 64/1988 y nº 100/1993, y Auto nº 1178/1988).

Pero, hecha la anterior salvedad, el Tribunal se muestra contrario a la posibilidad de que las administraciones locales puedan plantear la defensa de otros derechos fundamentales mediante el recurso de amparo.

Sin embargo, la funcionalidad de los derechos fundamentales debería ser más amplia en los tiempos que corremos. En nuestro sistema constitucional no puede calificarse al Estado como una unidad; estamos más bien en un modelo de difuminación del poder público en diversos niveles, niveles que actúan en un complicado sistema de contrapesos mutuos. La Administración local es precisamente el nivel más elemental de ese sistema de poderes. El ordenamiento sitúa a este nivel de gobierno en una posición que, no obstante caracterizarse por la autonomía para la gestión de sus intereses, es una posición de inferioridad con respecto a los otros poderes del Estado, y particularmente con respecto a las otras administraciones, a las que se califica precisamente como administraciones superiores.

Así pues, no estamos ante un Estado monolítico como lo era el Estado surgido de la Revolución francesa, que es el momento en el que se forja la idea de derechos fundamentales que hemos recibido. Estamos ante un sistema complejo de niveles de gobierno, en el que las administraciones locales ocupan una posición inferior y subordinada, y es precisamente ese dato de subordinación o inferioridad el que las asimila a la posición del ciudadano ante el Estado.

Pero hay otro elemento que diferencia nuestra actual situación con respecto al contexto histórico en el que se originaron los derechos fundamentales. En efecto, en su génesis histórica los derechos fundamentales aparecen como derechos individuales, en el marco de un sistema político y jurídico marcadamente individualista. Sin embargo, nuestra Constitución adopta el modelo del Estado Social de Derecho, un modelo que ha superado la fase liberal e individualista y en el que la nueva generación de derechos colectivos se incorpora a los antiguos derechos liberales.

Es esa faceta colectiva de los derechos y libertades fundamentales la que ha de dar carta de naturaleza a la intervención de las personas jurídicas -y a las personas jurídico-públicas en particular- en la defensa jurisdiccional de estos derechos y en la consiguiente legitimación de los recursos de amparo. Por supuesto, no estamos hablando de cualquier persona jurídico-pública, sino de aquellas que tengan carácter representativo y se encuentren situadas en una posición netamente diferenciada con respecto a la decisión que consideran atentatoria.

No es razonable fiar la defensa de los derechos colectivos sólo a individuos que actúan de forma aislada. Si el sistema no legitima a sujetos que verosíblemente puedan asumir con habitualidad la defensa de estos derechos, tales derechos no dejarán de tener un cierto carácter programático y teórico, por falta de quien los haga valer.

Así pues, de la misma forma que los derechos y libertades fundamentales se desdoblaron en su evolución histórica apareciendo una nueva generación de derechos colectivos, también el sistema de legitimación debe desdoblarse admitiéndose la legitimación colectiva.

La jurisprudencia constitucional ha sido sensible a esta progresión histórica y ha empezado ya a aceptar la legitimación de personas jurídicas, que actúan por sustitución en la defensa de los derechos y libertades de sus asociados. Pero esa evolución jurisprudencial todavía no ha dado carta de naturaleza a la legitimación de las administraciones públicas.

Entiende esta parte que muy variadas razones aconsejan reconocer la legitimación de las entidades locales en el recurso de amparo:

- La posición en el sistema de poderes de dichas administraciones es de inferioridad con respecto a otros poderes y, eventualmente, con respecto al poder del que emana la decisión posiblemente contraria a los derechos fundamentales.
- El Ayuntamiento representan a su colectividad local y defiende sus intereses respectivos. En este sentido, el artículo 1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local define a los municipios *como "cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos"* y les atribuye la gestión de *"los intereses de las respectivas colectividades"*. En el mismo sentido, el artículo 11.2 de la misma Ley recuerda que el municipio no es sólo el Ayuntamiento como organización, sino también la población y el territorio; es decir, que la colectividad se expresa a través del Ayuntamiento. A partir de esta concepción del municipio como representante objetivo de la colectividad local y defensor de sus intereses respectivos (arts. 137 y 140 CE), no puede negarse la posibilidad y el derecho que asiste a los municipios para defender los derechos colectivos de su población y, particularmente, su legitimidad defender los derechos o libertades fundamentales que afecten a la comunidad local.
- La evolución legal y la jurisprudencia del Tribunal Supremo apoyan esta expansión de la legitimación. El artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial legitima a las asociaciones y también a las corporaciones para la defensa jurisdiccional de los derechos colectivos (y de corporaciones locales estamos hablando). Por su parte, el Tribunal Supremo ha admitido sin problemas la legitimidad municipal para defender en vía jurisdiccional no ya intereses del Ayuntamiento como institución, sino intereses de la población en una materia de afectación colectiva como es la protección a consumidores y usuarios (STS<sup>1</sup> de 1 de julio de 1985, Art. 3598/85).

No puede dejarse la legitimación colectiva por personas jurídico-públicas a la jurisdicción ordinaria, estableciendo cauces más estrechos para la jurisdicción de amparo constitucional. Ello sería un contrasentido si se atiende la propia naturaleza y la importancia superior de los derechos fundamentales sobre los derechos ordinarios.

Dicho de otra forma, la pregunta no es tanto si el Ayuntamiento es titular de derechos fundamentales, sino si la colectividad local lo es. Si la respuesta es afirmativa, no puede dejar de reconocerse legitimidad a quien es el representante objetivo de esa colectividad. Lo contrario sería esperar que frente a cualquier quiebra de un derecho colectivo se formase una asociación *ad hoc* para plantear las acciones jurisdiccionales correspondientes. No se puede dejar la defensa de una parte tan importante de la Constitución como los derechos colectivos a un sistema tan poco verosímil.

De todo ello se deriva la necesidad de reconocer la posibilidad de que las corporaciones locales puedan plantear la defensa en vía de amparo de derechos fundamentales que afectan a la colectividad local a la que representan, bien se trate de derechos de carácter colectivo, bien de derechos individuales que tienen también una vertiente colectiva (por ejemplo, el derecho a la igualdad en materia tributaria).

La intervención local en este punto puede articularse como una legitimación a título propio o bien, si se quiere, como una legitimación por sustitución, que es una posibilidad ya admitida por el Tribunal Constitucional en favor de personas jurídicas (STC 31/1984 y 141/1985).

---

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal Supremo

Hasta ahora, el Tribunal Constitucional ha rechazado varios recursos de amparo planteados por entidades locales en defensa de derechos fundamentales de determinados colectivos (Autos 558/1983, 135/1985 y 139/1985), aunque siempre se ha tratado de colectivos muy singularizados, no identificables con la comunidad de vecinos que es a quien cabalmente representa el Ayuntamiento.

La representación que ejerce el Ayuntamiento con respecto a la colectividad de vecinos es una representación política y jurídica. Esa representación no puede por menos que traducirse en una legitimación a efectos de amparo.

#### *4.2. Un caso paradigmático: la defensa municipal del derecho a la igualdad en materia tributaria*

El derecho a la igualdad es uno de los derechos elementales del ciudadano. Ciertamente, se trata de un derecho con muchas vertientes y manifestaciones, una de ellas es la que se manifiesta en el ámbito tributario. El derecho a la igualdad en materia tributaria aparece en el artículo 31 de la Constitución, que es un artículo no incluido específicamente en la lista de derechos fundamentales, aunque ninguna duda debe caber sobre el hecho de que la igualdad tributaria es una manifestación más del derecho a la igualdad definido genéricamente en el artículo 14 de la Constitución e incluido en la lista de derechos susceptibles de amparo constitucional.

No cabe duda que las exenciones o bonificaciones tributarias ponen en cuestión la igualdad de los contribuyentes. Consiguientemente, la admisibilidad de dichas discriminaciones deberá juzgarse en función de la razonabilidad y la proporcionalidad de la discriminación en sí, según la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional.

A las corporaciones locales se les ha planteado recientemente un caso de este tipo. Se trata de la tributación de las Cajas de Ahorro, que han venido disfrutando hasta 1994 de una exención del Impuesto sobre Actividades Económicas por todas sus actividades y no sólo por la actividad no económica, que es la actividad benéfico-docente.

No cabe duda de que en su origen histórico las Cajas de Ahorro eran instituciones esencialmente orientadas a una actividad benéfica y social. Sin embargo, nadie duda que en los últimos años su actividad es esencialmente económica. Es más, las Cajas de Ahorro constituyen auténticos pesos pesados en nuestro sistema financiero y bancario.

A partir de esa evolución histórica, los municipios se han planteado la irracionalidad de la exención de que disfrutaban las Cajas de Ahorro con respecto al Impuesto sobre Actividades Económicas. La cuestión ha sido planteada ante el Tribunal Supremo quien, después de una jurisprudencia contradictoria, parece que se inclina por aceptar la exención tributaria de las Cajas.

Nótese que en este caso el Ayuntamiento se ve obligado a intervenir directamente en lo que considera la violación de un derecho fundamental. Debe aprobar una liquidación tributaria aplicando un beneficio fiscal que considera no justificado ni razonable y, por tanto, contrario a la Constitución. Una resolución que agravia al resto de contribuyentes de este impuesto.

Si en la violación de un derecho fundamental hay habitualmente dos o tres sujetos implicados, en este caso tenemos cuatro: la persona o institución discriminada favorablemente, el colectivo de agraviados -que es poco probable que se defienda como tal- el Estado autor de la Ley que impone la discriminación y el Ayuntamiento, que se ve obligado a aplicarla materialmente a pesar de su convencimiento de actuar inconstitucionalmente.

La cuestión es si el Ayuntamiento afectado debe tener acceso al Tribunal Constitucional en vía de amparo, defendiendo el derecho a la igualdad tributaria de los contribuyentes del municipio.

Pues bien, en tal caso, debe entenderse que la legitimación municipal es doble: no sólo por sustitución del colectivo de contribuyentes que se ve agraviado por el beneficio injustamente atribuido a un sujeto pasivo, sino como poder público que debe acatar y aplicar una norma o una jurisprudencia que entienda contraria a un derecho fundamental, siendo así que el respeto a los derechos fundamentales obliga directamente a todos los poderes públicos, incluidos los ayuntamientos (art. 53 CE).

No puede caber duda de que la entidad local que se vea obligada a ser sujeto activo en el menoscabo de un derecho fundamental, tiene el interés que exige el artículo 162 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para plantear el recurso de amparo.

#### *4.3. La autonomía local y el derecho de participación*

A partir de títulos como los apuntados hasta aquí, debe ser posible la legitimación de las entidades locales en el recurso de amparo. Con ello, se abriría en alguna medida el acceso al Tribunal Constitucional, aunque no en lo que importa más a las entidades locales, que es el principio de autonomía local, puesto que no es un derecho fundamental.

No obstante, esta desvinculación de la autonomía local y los derechos fundamentales (separación que se formula de forma rotunda en la Sentencia número 570/1989 del Tribunal Constitucional), no es tan clara. Ciertamente, la autonomía local no puede ser considerada como un derecho que gozan unas administraciones públicas. Las administraciones no pueden tener derechos en sentido estricto, pero sí se trata de un derecho de la colectividad local, un derecho encajable en el derecho de participación del artículo 23 CE, es decir, un derecho fundamental.

La jurisprudencia constitucional ha puesto de manifiesto de forma precisa esta vertiente de la autonomía local como derecho de participación aludiendo al “*derecho de la comunidad a participar , a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen*” (STC 32/1981). Pues bien, menoscabar la autonomía local no es otra cosa que menoscabar el derecho de la colectividad a participar en los asuntos públicos y, en ese sentido, las infracciones del principio de autonomía local deben ser consideradas como la infracción de un derecho fundamental, un derecho del que es titular la colectividad local.

### **5. Conclusión final**

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

El ordenamiento español garantiza plenamente la vía jurisdiccional ordinaria en relación a actos con rango jurídico inferior a la Ley, pero no ocurre lo mismo con las leyes. Cuando el agravio a la autonomía local proviene de una norma con rango de ley las vías de acceso al Tribunal Constitucional son indirectas y poco probables, tanto en el caso de la cuestión de inconstitucionalidad como en el caso del recurso de inconstitucionalidad. Por otro lado, la jurisprudencia emitida hasta ahora por el Tribunal Constitucional ha sido sumamente dura con los intentos que las entidades locales han hecho para acceder directamente a la justicia constitucional. Consiguientemente, la defensa de la autonomía local en la jurisdicción constitucional es ciertamente deficitaria y, desde luego, sistemática.

En este contexto no puede decirse que en el sistema jurídico español se cumpla enteramente la garantía de acceso jurisdiccional para la defensa de la autonomía local que se contiene en la Carta Europea.

Sin duda este déficit podría solucionarse a partir de interpretaciones favorables al acceso constitucional de las entidades locales. Aquí se han apuntado algunas posibilidades, aunque sin duda puede haber otras. Las técnicas de interpretación jurídica son sumamente dúctiles y permiten dar satisfacción a la necesidad de garantizar la autonomía local en España de una forma verosímil.

## **6. Una propuesta**

La función representativa que las entidades locales ejercen en relación a sus respectivas colectividades es una consecuencia indiscutible del carácter democrático de estas instituciones. En el Derecho español, esa función representativa no sólo tiene un carácter político sino también un carácter jurídico. Así se establece claramente en la Ley y en la jurisprudencia constitucional.

No obstante, la Carta Europea de la Autonomía Local no hace referencia a este contenido de la autonomía local: la entidad local como representante objetivo de la colectividad. De este enunciado y de su valor jurídico se extraen múltiples consecuencias, especialmente en lo que a la defensa de la autonomía local se refiere.

Por consiguiente, sería oportuno plantear la incorporación de una declaración como la enunciada, tan trascendental como obvia, en la próxima reforma de la Carta Europea de la Autonomía Local.

**LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL TRIBUNAL SUPREMO  
ESPAÑOL**

*Jorge Rodríguez-Zapata Pérez*  
Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Fuente: Original





## **1. La autonomía local como realidad objetiva: las normas constitucionales que definen la autonomía local**

La autonomía local aparece en la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) en una serie de normas que la configuran como una realidad objetiva, básica de la Norma Fundamental y forma preferente por la que representa una opción que aparece garantizada en rigidez de ésta.

El artículo 137 CE determina las bases de la organización territorial del Estado, al declarar que:

*"El Estado se organiza territorialmente en municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".*

Los Municipios (artículo 140 CE) y las Provincias (artículo 141 CE) se configuran en la Constitución como entidades homogéneas con las Comunidades Autónomas, en cuanto presentan la territorialidad como elemento común y característico de todas ellas.

El territorio es para estos tres tipos de Entidades -al igual que lo es para el Estado- un elemento constitutivo esencial, que define el ámbito de sus competencias y determina la pertenencia a las mismas de una colectividad humana.

También son homogéneas estas colectividades por su democraticidad. La Constitución Española proclama que los municipios, las Provincias y las Comunidades Autónomas son instituciones fundamentales en el principio democrático, políticamente representativas de los intereses de los grupos humanos radicados en ellas. Comparten también con el Estado el rasgo de que fundan sus poderes públicos en el pueblo, del que emanan los poderes en un régimen democrático.

Estas entidades se caracterizan, en fin., en el artículo 137 de la Constitución por la característica de la autonomía.

Lo expuesto permite concluir que la autonomía constituye uno de los elementos esenciales del Estado social y democrático de Derecho, como un valor superior del mismo, en cuanto se subsume en la libertad y pluralismo político que garantiza el artículo 1.1 CE.

El principio democrático, no se limita a las instituciones centrales del Estado, organizadas en base al principio de división de poderes, ni a las Comunidades Autónomas, en que se ha expandido el Estado, sino que vertebra toda la organización territorial del Estado como "Estado de las Autonomías" aproximando al máximo los poderes públicos al ciudadano, mediante la constitución de entidades autónomas configuradas esencialmente mediante dicho principio democrático.

## **2. El paso de la dimensión objetiva a una dimensión subjetiva: La garantía de la autonomía local en el Derecho español como una "sedicente" garantía institucional**

A través de la muy bien conocida "naturaleza dual", los derechos fundamentales y libertades públicas tienen, en Alemania y en España la máxima garantía que ha ideado el Derecho Constitucional. Consiste ésta en una "doble naturaleza", en cuya virtud las normas de Derechos fundamentales son, al mismo tiempo, normas objetivas del ordenamiento constitucional, que

expresan valores esenciales del ordenamiento objetivo de la Comunidad, y derechos subjetivos, que garantizan la libertad en un ámbito de existencia, mediante una tutela privilegiada.<sup>1</sup>

Estos planos, objetivo Y subjetivo, de protección tienen una internación recíproca. La fuerza expansivo de todo derecho fundamental -restringe el alcance de las normas limitadoras que opera sobre él, de donde resulta que los límites de los derechos fundamentales han de ser reinterpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable posible a la plena eficacia y a la esencia de tales derechos (STC 159/1986).

La autonomía municipal y provincial no tiene en España la garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas, pero si la técnica poderosa que le sigue en girado de la “garantía institucional”, que se encuentra en un momento intermedio entre la objetividad de la norma y la pretensión subjetiva en defensa de un derecho.

Por la garantía institucional se asegura “la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y en cada lugar” (sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio), en adelante (STC 32/1981).

La garantía institucional atribuye al legislador ordinario la regulación de la autonomía municipal y provincial, pero salvaguarda un núcleo indisponible o núcleo esencial que la Constitución viene a garantizar en forma inmediata.

Esta garantía no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas de las instituciones de Derecho Público a que se refiere, pero tampoco se confunde con la técnica de la reserva de ley “pues es precisamente la necesidad de preservar la autonomía frente al legislador lo que da razón de ser a esta garantía”. Esa es la razón esencial de la técnica de la garantía institucional<sup>2</sup>

La configuración de la garantía institucional de la autonomía local en nuestro Derecho plantea indudables deficiencias, que pueden llevar a considerar que no merece tal nombre.

Así se afirma, con fina ironía, en un Voto particular a la STC 385/1993, de 23 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad sobre el Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local). En dicho Voto particular se define la garantía institucional como una **“noción más intuitiva que perfilada con el rigor jurídico deseable”, “una impresión o quizás una imagen de origen jurisprudencial”**.

<sup>1</sup> La naturaleza dual de los derechos fundamentales, afirmada por el Tribunal Constitucional alemán, ha sido recogida por el Tribunal Constitucional español en la STC 159/1986, de 19 de diciembre

<sup>2</sup> La STC 32/1981, de 28 e julio, importó en España la técnica de la garantía institucional (“institutionelle Garantie”) al decidir un recurso directo e inconstitucionalidad contra una Ley de la Generalidad de Cataluña que transfería a la Generalidad toas las competencias de las cuatro Diputaciones provinciales catalanas. El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la Ley por entender que suponía la desaparición ellas cuatro provincias catalanas, en su dimensión de entidades locales dotadas de autonomía. Los municipios y provincias no pueden ser abolidos porque están protegidos -no individual, pero sí institucionalmente- por la **“garantía institucional”**, que asegura “la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y en cada lugar”. Existe un núcleo esencial que la Constitución garantiza mediante la “garantía institucional”. Además de la STCE 32/1981, la jurisprudencia constitucional corrobora que la autonomía local se garantiza con esta técnica en las sentencias 84/1982; 38/1983; 27/1987; 214/1989; 331/1993 y 385/1993.

El juicio no es exagerado. A diferencia de lo que acontece en otros ordenamientos, y singularmente en el alemán, que dio origen a la técnica de la garantía institucional, en España el derecho a la autonomía no va acompañado en su momento subjetivo, de un derecho reaccionar que abra a los Entes locales una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley.

Esta realidad., que fue reconocida en forma expresa por el Tribunal Constitucional en la STC 32/1981, contradice la esencia misma de la institución de la garantía institucional tal como es conocida en la doctrina desde Carl SCHMITT. La garantía institucional, que se encuentra a caballo entre la norma objetiva de Derecho público y el Derecho público subjetivo, existe -a mi entender- en la medida en que asegura una **posición jurídico subjetiva para rechazar intervenciones en la estera de garantía**<sup>3</sup>. Así lo reconoce -con la fuerza que da a las normas de origen internacional el artículo 96.1 CE- el artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local, que entró en vigor en nuestro ordenamiento jurídico el 1 de marzo de 1989<sup>4</sup>, al establecer que las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional para asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto de la autonomía local.

En España dicha vía de recurso no existe aún, por lo que no es exagerado aludir a esta garantía -en expresión del mismo Voto particular a STC 385/1993 a que he venido haciendo referencia- como la “*sedicente garantía institucional*”, al menos hasta que nuestro legislador no corrija la situación, creando un recurso específico para la defensa de la autonomía local.

La insuficiencia en el control no puede llevar, sin embargo, a una deficiencia en la aplicación de las normas. La norma objetiva de garantía institucional necesita de una interpretación favorable, que potencie la autonomía local y que reinterprete las normas que tratan de limitarla, potenciando al máximo el principio “*pro autonomía*” que inspira nuestro ordenamiento jurídico.

Voy a poner de manifiesto cómo la jurisprudencia del Tribunal Supremo -cuya exposición me ha sido encomendada en la Ponencia- hace uso de este principio “*pro autonomía*” en sus resoluciones más recientes, orientando así la legislación de acuerdo con los principios que, en España, marca la Constitución.

Antes de seguir será necesario indicar que, en esta labor, nuestra jurisprudencia cuenta, además de la Constitución, con otro canon de interpretación esencial: me refiero a la Carta Europea de Autonomía Local.

### **3. El apoyo de la Carta Europea de la Autonomía Local**

La Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante, CEAL) potencia la garantía institucional de la autonomía local, al convertir en Derecho común de los Estados miembros del Consejo de Europa muchos de los principios que señalan los artículos 137 a 142 CE. Este instrumento internacional ha abierto una etapa nueva y prometedora en la tutela de las autonomías locales en la escala superior europea.

El Preámbulo de la CEAL afirma que “la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una

---

<sup>3</sup> Cfr. J. Rodríguez-Zapata, “Teoría y práctica del Derecho Constitucional”, cit., p. 301 s.

<sup>4</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 47, de 24 de febrero de 1989.

Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder.”, lo que resulta significativo.

La Carta Europea es un instrumento internacional y además, y en cuanto tal (artículo 96.1 CE), Derecho interno español<sup>5</sup>, por lo que la significación aludida revierte sobre la legislación española de régimen local, fortaleciendo -si cabe como criterio inspirador de la misma el indicado principio “pro autonomía.”.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo corrobora lo que se acaba de expresar. Las sentencias de la Sección Cuarta de la Sala Tercera de 22 de enero y de 27 de mayo de 1992<sup>6</sup> complementan el principio de autonomía municipal que reconoce la Constitución (artículos 137 y 140 CE), buscando apoyo en el nuevo “*ius commune*” europeo que representa el artículo 10 de la Carta Europea, para acoger el resultado que, en el caso, les parece más favorable al derecho de los Municipios a asociarse con otros en Mancomunidades.

La sentencia últimamente citada, de 27 de mayo de 1992 sobre acuerdos por los que la Mancomunidad del Pla de Mallorca había decidido crear un servicio de policía local en forma mancomunada, tiene el máximo interés por aplicar un principio general “pro autonomía”, que le lleva a un resultado permisivo que resulta patentemente contradictorio con el resultado de prohibición tajante alcanzado, meses después, por numerosas sentencias del Pleno Tribunal Constitucional, que declararon inconstitucionales todas las leyes autonómicas que preveían en forma expresa la creación de policías locales mancomunadas<sup>7</sup>.

Dejando aparte los detalles concretos de la materia, en los que sería demasiado prolijo entrar, me parece que el contraste entre la sentencia del Tribunal Supremo y las del Tribunal Constitucional es de interés. Tal vez, en parte, pueda derivar el mismo del enfoque distinto a que abocan los procesos resueltos por ambos órganos. El Pleno del Tribunal Constitucional actuaba, en todas las sentencias que se acaban de relacionar., como órgano de control de la regularidad constitucional de las leyes autonómicas cuestionadas, en lo que -traduciendo la expresión alemana- es un *control abstracto* de las normas enjuiciadas. Tal perspectiva puede explicar que la preocupación del Tribunal Constitucional ilumine las cuestiones desde el ángulo de las

<sup>5</sup> La Carta entró en vigor en nuestro ordenamiento el 1 de marzo de 1989 ' de conformidad con lo establecido en el artículo 15.3 de la misma. Fue publicada en el Boletín Oficial del Estado número 47 de 24 de -Febrero de 1989. Todas las Previsiones de la Carta están en vigor en Derecho español, aunque la misma afecta únicamente a las colectividades locales a que se refieren los artículos 140 y 141 de la Constitución. La única excepción es la no aplicabilidad de lo dispuesto en el apartado -2 del artículo 3 de la Carta respecto de la exigencia de elección directa de -los Entes locales, que España ha declarado no aceptar como vinculante para todas ellas, dado nuestro sistema de elección indirecta de las Diputaciones provinciales. De la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 23 de abril de 1993 (Repertorio Aranzadi ng 2. 737.) se infiere con claridad la aplicabilidad directa e inmediata de la Carta Europea de Autonomía Local en el Derecho interno español, como un Convenio internacional cuyo objeto y fin no se puede frustrar incluso antes de en vigor, Y su valor como norma que puede generar obligaciones para los destinatarios del mismo.

<sup>6</sup> Repertorio Aranzadi nos. 631 y 4.445.

<sup>7</sup> Así, la STC 25/1993, de 21 de enero, a la que siguen las sentencias 49/1993, 50/1993, 51/1993, 52/1993, 81/1993, 82/1993, 85/1993 y 86/1993. Es importante destacar que la sentencia del Tribunal Supremo llegó a la conclusión contradictoria expuesta prescindiendo de la normativa autonómica en la materia que, en el mes de mayo de 1992, en que se dicta la sentencia del Supremo, se encontraba en suspenso e impugnada ante el Tribunal Constitucional. El Tribunal Supremo hace advertencia expresa de que la Ley del Parlamento Balear 10,11988, de 26 de octubre tiene escasa o nula relevancia para su decisión ya que, además de ser posterior a los actos que se revisaban en el caso, pendía ante el Tribunal Constitucional el recurso de inconstitucionalidad nº 257,11989, promovido por el Presidente del Gobierno., resultando suspendida la vigencia de la referida Ley por invocación de artículo 161.2 de la Constitución y mantenida incluso dicha suspensión más allá del plazo de cinco meses previsto en el artículo 161.2 de la Constitución por Auto del Pleno del Tribunal Constitucional nº 378/1989 de 4 de julio, que cita.

competencias del Estado y las de la Comunidad Autónoma respectiva, dejando como en penumbra la autonomía municipal. El Tribunal Supremo resuelve, en cambio, en un *control concreto* y preciso sobre el correcto ejercicio de sus competencias por parte de una Mancomunidad de municipios, lo que explica la atención preferente que recibe la autonomía local, potenciada indudablemente por un criterio “pro autonomía”, al haber sido incluido en el bloque normativo el derecho de asociación de las Entidades locales garantizado en el artículo 10.1 de la Carta Europea de Autonomía Local.

Por último, las sentencias de la Sección Quinta de 21 de febrero de 1994 y de 25 de octubre de 1995, a las que haré referencia posteriormente, aplican el artículo 8.2 de la CEAL admitiendo un control de legalidad sobre la actuación de los entes locales y un control de oportunidad respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades locales, ámbito que extiende a los supuestos de competencias compartidas, dado que en ellas pueden aparecer intereses supralocales junto a los intereses locales y en clara conexión con ellos<sup>8</sup>.

#### **4. La autonomía local en la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo**

##### *4.A. La aplicación de un Principio “pro autonomía” en la interpretación de la legalidad ordinaria.*

Las sentencias más recientes del Tribunal Supremo, aplican la técnica de la garantía institucional en las ocasiones en que se enjuicia la autonomía de los entes municipales y provinciales, efectuando una aplicación creativa de la doctrina sentada en sus primeros años de actividad por nuestro Tribunal Constitucional.

Las sentencias de la Sección Cuarta de la Sala Tercera de 10 de diciembre de 1991 (convocatoria de Pleno extraordinario en el Ayuntamiento de Benavente) y de 10 de febrero de 1996 (impugnación del “Institut del Teatre” de la Diputación de Barcelona) ofrecen interés, en cuanto ponen en juego el principio “pro autonomía.” a que hemos aludido, al interpretar la legalidad ordinaria cuestionada para la impugnación de acuerdos de Entes locales.

Se cuestionaba, en la primera de ellas<sup>9</sup>, si está legitimado el Abogado del Estado para impugnar, por la vía del artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, la negativa de un Alcalde a convocar un Pleno extraordinario que consideraba de nula importancia, solicitado por los Concejales de la minoría en su Ayuntamiento.

El Tribunal subraya la trascendencia que tiene la estructura y el funcionamiento democrático de los Municipios y considera que la atribución por la Ley a una cuarta parte de los Concejales del derecho a solicitar y obtener una sesión municipal extraordinaria al pluralismo democrático, refleja el principio, consustancial de la participación de los grupos minoritarios en el funcionamiento de las instituciones representativas. Las graves consecuencias que supondría para la autonomía local el desconocimiento de este derecho de las minorías lleva a la sentencia en cuestión a dar una interpretación amplia de la legitimación expresada<sup>10</sup>, radicalmente distinta de la que se ofrece en casación, por ejemplo, en la sentencia de la misma Sección de 25 de

<sup>8</sup> Repertorio Aranzadi del año 1994 (1455) y del año 1995 (7711).

<sup>9</sup> Repertorio Aranzadi 1991 (Número 9.287)

<sup>10</sup> Presenta también interés a este respecto la sentencia de la Sección Segunda de 16 de mayo de 1994 (Legitimación de Concejales disidentes en el Ayuntamiento de Valencia) (Aranzadi 3515).

febrero de 1995 (Ayuntamiento de Tacoronte), respecto del cómputo del plazo de quince días para impugnar un acuerdo municipal por la Comunidad Autónoma de Canarias, cuando está en juego un control sobre la autonomía municipal<sup>11</sup>.

La sentencia de 10 de febrero de 1996 sobre impugnación por la Generalidad de Cataluña de un acuerdo de la Diputación Provincial de Barcelona sobre creación del Organismo Autónomo “Institut del Teatre” resulta de interés por su aplicación, como “*ratio decidendi*”, del principio de garantía institucional de las competencias de las Diputaciones provinciales como entes locales, que establecen los artículos 141.2 y 137 de la Norma Fundamental, rechazando en virtud del mismo la tesis restrictiva de las competencias de la Diputación Provincial de Barcelona que, al invocar en sentido expansivo sus propias competencias en materia de cultura, defendía la Generalidad de Cataluña<sup>12</sup>.

La tutela de la autonomía local lleva a revocar una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en la sentencia de 17 de mayo de 1.996. El Tribunal Supremo declara que los Entes locales están legitimados en todo caso para impugnar las disposiciones y actos de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma que lesionen su autonomía (en aplicación del artículo 63.2 de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local) y estima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife contra la orden de cierre o clausura de un bar decretada por la Comunidad Autónoma en un ejercicio, que se declara ilegítimo, de las potestades de subrogación atribuidas a los antiguos Gobernadores Civiles por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas del año 1961<sup>13</sup> En sentido similar, la sentencia de la Sección Segunda de 3 de mayo de 1996<sup>14</sup> considera contrarias la autonomía local la intervención de la Comunidad Autónoma de Galicia en la modificación de tarifas de los servicios prestados entonces en régimen de monopolio por una Empresa Mixta de Servicios Funerarios del Ayuntamiento de Vigo.

Finalmente la sentencia de 10 de junio de 1996<sup>15</sup> confirma la doctrina jurisprudencias sentada en la de 11 de abril de 1990 en el sentido de que la exigencia de un dictamen previo para el ejercicio de acciones en defensa de los bienes y derechos de las Entidades Locales, a que se refiere el

---

<sup>11</sup> Repertorio Aranzadi 1995 (Número 1.724). La sentencia confirma la declaración de inadmisibilidad de un recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias razonando que “la autonomía municipal es la que justifica una interpretación estricta del “dies a quo” en el cómputo de los plazos que se conceden a las Comunidades Autónomas en este tipo de impugnaciones o controles” (sobre la actividad municipal,). El artículo 24.1 de la Constitución, en la medida en que garantiza el logro de una resolución sobre el fondo de las pretensiones formuladas al órgano jurisdiccional, debe ceder cuando concurre una causa legal de inadmisión interpretada en obligada e inmediata conexión con el principio constitucional de autonomía local- La misma doctrina inspira a la sentencia de la misma Sección de 17 de enero de 1992 (Repertorio Aranzadi 604: Ayuntamiento de Icod de los Vinos).

<sup>12</sup> Repertorio Aranzadi 1.113. La sentencia afirma la dificultad de establecer ámbitos competenciales excluyentes en materia de cultura no sólo de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, que cita sino también por el hecho de que allí donde radica una comunidad humana aparece, por definición, una manifestación cultural. Frente a 18 “vindicatio potestatis” de la Generalidad -que se califica de genérica- opone el Tribunal el principio de autonomía de la Diputación Provincial como Ente Local.

<sup>13</sup> Repertorio Aranzadi número 4.200. La sentencia entiende que las Comunidades Autónomas han asumido las competencias que atribuía a los Gobernadores Civiles el artículo 34 del Reglamento de Actividades, que considera subsistentes, pero que tales funciones inspectoras no pueden ser entendidas en menoscabo de las que corresponden a los Alcaldes, estando supeditadas al hecho de que la Autoridad municipal no haya adoptado las medidas oportunas. Como el Ayuntamiento apelante no habla hecho, en el caso, dejación de sus funciones, se anula la intervención de la Comunidad Autónoma.

<sup>14</sup> Repertorio Aranzadi 4.282.

<sup>15</sup> Repertorio Aranzadi 5.194.

art. 221.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre debilita el derecho de las Entidades Locales a obtener la tutela judicial efectiva aludida en el art. 24 CE y es contraria a la autonomía local e incluso -dice- a un principio de igualdad entre Administraciones Públicas.

#### *4.B. La doctrina del “Interés respectivo” en la jurisprudencia de urbanismo*

La jurisprudencia en materia de urbanismo de los últimos años ha sacado consecuencias muy fértiles al desarrollar la doctrina del “*interés local*” como medida de las competencias municipales. Esta doctrina habla sido anunciada en la STC 4/1981 de 2 de febrero, en términos que podían hacer esperar desarrollos del artículo 137 CE similares a los elaborados en Alemania a la luz de los principios de la “*Bundestreue*” o de la “*bundesfreundlichen Verhaltens.*”, pero el Tribunal Constitucional abandonó pronto el recurso a la misma, habiendo sido desarrollado por el Tribunal Supremo, no como instrumento de recentralización, sino en un sentido claramente favorable a la autonomía local<sup>16</sup>.

La jurisprudencia de urbanismo<sup>17</sup> parte de que el artículo 137 CE atribuye autonomía a los municipios y Provincias “para la gestión de sus respectivos intereses”. Considera, a partir de ello, que el criterio del “interés” sirve de base adecuada para una definición tanto positiva como negativa de la autonomía local.

Desde una perspectiva positiva la autonomía municipal significa un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos. Desde un punto de vista negativo la autonomía no se garantiza por la Constitución para incidir sobre los intereses generales de la nación o sobre otros intereses generales distintos de los propios de la entidad local.

Ejemplo, en la perspectiva negativa, del criterio del interés para determinar hasta dónde no alcanza la autonomía local lo ofrece la sentencia de la Sección Quinta de la Sala Tercera de 20 de noviembre de 1995. Anula un decreto del Ayuntamiento de Ibiza que había denegado licencia en su término municipal para construir un oleoducto entre la instalación portuaria y el aeropuerto de Ibiza, al considerar existente en el caso un interés nacional (artículo 2 CE) en el transporte de productos petrolíferos necesarios para el mantenimiento de la navegación aérea a escala nacional e internacional., que -se afirma- debe prevalecer sobre los intereses puramente locales.

Desde el punto de vista positivo la doctrina ha permitido hacer una interpretación conforme a la Constitución del Texto Refundido de la Ley del Suelo del año 1976 y, en especial, del artículo 41 de este texto preconstitucional.

La conjunción de intereses existente en el ámbito del urbanismo, determina, en efecto, la coparticipación de los Municipios y las Comunidades Autónomas en la potestad de planeamiento,

<sup>16</sup> Desde las sentencias, en materia de urbanismo, de 14 de marzo de 1988, 13 de julio de 1990 ó 30 de enero de 1991. Cfr. J. Rodríguez-Zapata, “La autonomía local en la jurisprudencia española” en Estudios de Jurisprudencia, Revista Colex, num. 1, 1992. Para la doctrina germánica citada, vid. la obra clásica y fundamental de K. HESSE “Die unitarische Bundesstaat.”, Karlsruhe, 1962.

<sup>17</sup> Es capital en este sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1990, que inicia una línea jurisprudencial seguida por un nutrido grupo de resoluciones posteriores. La he transcrito extensamente en “Interprétation juridictionnelle de l'autonomie locale dans la jurisprudence espagnole en Actas de la “Conférence sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Barcelona, 23-25 janvier 1992).”, Etudes et travaux, n 27, Editions du Conseil de l'Europe, 1993, p. 128.



a través de un procedimiento bifásico en el que la aprobación provisional por parte del Ente Local, sigue la definitiva de la Comunidad Autónoma.

La doctrina del interés ha precisado brillantemente la extensión y grado de control que puede ejercer legalmente la Comunidad Autónoma después de la Constitución en la aprobación definitiva del planeamiento.

La jurisprudencia precisa que en los aspectos reglados del Plan rige un control pleno de la Comunidad Autónoma, garantizándose así la subordinación y adecuación, en todo caso, del Plan al ordenamiento urbanístico, dado el papel de garantía de la observancia de las normas jurídicas que ejercen las Comunidades Autónomas (artículos 65 y 66 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local).

En cambio en los aspectos discrecionales del Plan el Tribunal Supremo parte del principio de que el plan traza el entorno físico de una convivencia puramente local, sin trascendencia para intereses superiores (sentencia citada de 13 de julio de 1990). El otros de la Comunidad Autónoma no se puede extender, así, a rectificar determinaciones de interés local que no incidan en materias de interés autonómico, siendo por el contrario válidos y admisibles los controles referentes a las determinaciones del Plan que puedan suponer una arbitrariedad o que tengan conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior, dado que en la relación entre el interés local el suprabcal el último es el prevalente.

La sentencia de 24 de abril de 1996<sup>18</sup> ofrece un ejemplo significativo de lo que se acaba de exponer. Se anula en ella la supresión por la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona, en la aprobación definitiva las Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio de Malla, de un artículo por el que el citado Ayuntamiento legalizaba unas edificaciones y una actividad cuya licencia -concedida en su momento por el Ayuntamiento- había sido anulada después jurisdiccionalmente como consecuencia de un recurso interpuesto por la propia Generalidad de Cataluña.

La sentencia considera que es el Ayuntamiento, y no la Comunidad Autónoma, el que representa y define los intereses municipales; que el Ayuntamiento había valorado en el caso el perjuicio que podía suponer para los intereses municipales la desaparición de la empresa que pretendía legalizar y que, al resultar que dicha legalización no suponía ninguna infracción material ni procedimental del ordenamiento urbanístico, la resolución de la Comunidad Autónoma que había intentado modificar un aspecto discrecional del planeamiento de interés estrictamente municipal era contraria al principio de autonomía municipal.

Idéntica doctrina se aplica en las sentencias de la Sección Quinta de la Sala Tercera de 23 de abril de 1996<sup>19</sup>, que da la razón al Ayuntamiento de Palma de Mallorca sobre la modificación del Plan General de Ordenación Urbana para la ampliación de dos plantas en el edificio que alberga los servicios periféricos del Estado al apreciar que el único interés presente en el caso era el puramente local, y en la sentencia de 25 de octubre de 1995<sup>20</sup>, a la que anteriormente se hizo referencia, que presenta un indudable interés al transcribir literalmente la doctrina de la sentencia

---

<sup>18</sup> Repertorio Aranzadi número 3.271.

<sup>19</sup> Repertorio Aranzadi 5.474.

<sup>20</sup> Repertorio Aranzadi 7711.

de 21 de febrero de 1994<sup>21</sup>, último desarrollo de la línea jurisprudencial abierta brillantemente en la sentencia de 13 de julio de 1990, que aplica, en fin, como anteriormente se dijo el artículo 8.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, por lo que sirve de cierre adecuado en esta exposición.

#### 4.C. La autonomía local y el recurso de casación ante el Tribunal Supremo

La introducción del recurso de casación en lo contencioso-administrativo tras la reforma introducida por la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal plantea la cuestión de interés de si el contencioso-local accederá en el futuro al recurso de casación ante el Tribunal Supremo, en todas las modalidades que presenta este recurso<sup>22</sup> pero, en especial, en el recurso de casación tipo (artículo 93 a 102 de la LJCA) y en el recurso de casación en interés de la Ley (artículo 102, b) LJCA).

La Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal ha introducido en nuestro contencioso-administrativo un nuevo *recurso de casación en interés de la Ley*, que tiene la finalidad de corregir la motivación de las sentencias recurridas, para impedir que una doctrina gravemente dañosa para el interés general y errónea pueda prosperar y perpetuarse en la jurisprudencia futura.

El artículo 102.1. b) de la LJCA reformada mantiene hoy, al igual que ocurría en el antiguo recurso de apelación en interés de la Ley, al que sustituye este nuevo recurso, la legitimación del Abogado del Estado, pero contiene la novedad de extender la legitimación a “*las Entidades o Corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo*” cuando tuviesen interés legítimo en el asunto.

La sentencia de la Sala Tercera en Pleno de 23 de noviembre de 1993<sup>23</sup> ha sido muy favorable para la autonomía local, al interpretar esta expresión en el sentido de que permite a los Entes locales recurrir en este recurso excepcional de casación en interés de la Ley. Tal criterio se ha visto confirmado, después, en la sentencia de la Sección Primera de la Sala Tercera de 26 de abril de 1994<sup>24</sup>, que entiende legitimadas para el recurso de casación en interés de la Ley a todas las Administraciones Públicas -y únicamente a ellas- y en las sentencias de la misma Sección Primera de 24 y 26 de abril de 1996 (en recursos interpuestos por el Ayuntamiento de Alcobendas)<sup>25</sup>.

La sentencia del Pleno de 23 de noviembre de 1993 contiene, sin embargo, un voto particular importante<sup>26</sup>, que se orienta en el sentido de negar el acceso de los Entes Locales al recurso de casación y, por ello, también al recurso de casación en interés de la Ley.

---

<sup>21</sup> Repertorio Aranzadi 1455.

<sup>22</sup> Cfr. E. Escusol y J. Rodríguez-Zapata, Derecho procesal administrativo, Madrid, Tecnos, 1995, p. 484.

<sup>23</sup> Repertorio Aranzadi 1993 (número 8.883)

<sup>24</sup> Repertorio Aranzadi 2922.

<sup>25</sup> Repertorio Aranzadi 3671 y 4262.

<sup>26</sup> El Repertorio Aranzadi 1993 (número 8.883) no publica este voto particular, suscrito por tres Magistrado frente a la sentencia del Pleno de la Sala que se acaba de expresar.

La cita es importante. porque la orientación que representa este voto particular ha sido recogida, aunque con un alcance más limitado, por la jurisprudencia posterior de la Sección Primera de la Sala Tercera, en los recursos de casación en interés de la Ley.

Entiende el voto particular expresado que el sistema procesal y orgánico diseñado en la Ley orgánica del Poder Judicial de 1985 y en la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, después de la Reforma introducida en ella por Ley 10/1992 de 30 de abril, debe determinar que el contencioso local quede excluido de la casación ante el Tribunal Supremo.

El sistema que contempla la LJCA es, a tenor de esta tesis, el de la Propia Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, con la existencia de los Juzgados de lo contencioso-administrativo, a los que esta última Ley atribuye una competencia residual universal en su artículo 91. Por ello, si se tiene en cuenta que, por aplicación concordada de los artículos 66 y 74 de la misma Ley Orgánica del Poder Judicial, los actos y disposiciones de la Administración local (Ayuntamientos, Diputaciones y otras Entidades locales) son impugnables en primera instancia ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. y en segunda instancia ante las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (artículo 74.2 LOPJ), se debe concluir que, al referirse el art. 102 b) de la LJCA reformada para el recurso de casación en interés de la Ley a las sentencias dictadas “*en única instancia*” por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, no se refiere (dado el sistema orgánico del que arranca) a aquéllas que se dicten en relación a actos o disposiciones de dichas Administraciones locales, por la sencilla razón de que las mismas habrán sido dictadas *en segunda instancia*. El contencioso-local quedaría excluido por tal razón de acceso al recurso de casación en interés de la Ley. De esta exégesis deducen los firmantes del voto particular que el legislador excluyó expresamente a la Administración local de las “Entidades” a las que otorga capacidad procesal en el artículo 102-b) de la LJCA para interponer el recurso de casación en interés de la ley.

La tesis que se acaba de exponer tropieza con el obstáculo de no haberse creado aún los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo previstos por los artículos 90 y 91 de la LOPJ, lo que determina que todas las sentencias dictadas en la actualidad por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia lo son en única instancia, por lo que los Entes locales quedarán privados sin más en la práctica, de una instancia jurisdiccional e incluso del acceso al recurso de casación ante el propio Tribunal Supremo, al estar previsto el recurso de casación tipo en el artículo 93.1 de la LJCA únicamente también para las sentencias dictadas “en única instancia” por las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. Pese a ello la doctrina que se acaba de exponer ha prosperado hasta ahora en sede de recurso de casación en interés de la Ley respecto de los actos de los Entes locales que aplican Derecho autonómico.

En efecto, la sentencia de la Sección Primera de 26 de abril de 1996<sup>27</sup> ha inaugurado una nueva línea jurisprudencial al entender, en un recurso de casación en interés de la Ley, que:

*“El art. 102-b de la LRJCA reformada., tras precisar que el recurso de casación en interés de la Ley puede interponerse, en lo que aquí interesa, contra las sentencias dictadas “en única instancia” por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia no susceptibles de recurso de casación, añade, en su apartado 2, que se exceptúan las sentencias dictadas por los expresados Tribunales “respecto a actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas cuando se funden*

<sup>27</sup> Repertorio Aranzadi 3655.

*básicamente en normas emanadas de los órganos de aquéllas”, excepción que responde al propósito de que la interpretación del Derecho autonómico no incumbe al Tribunal Supremo sino en último término a los Tribunales Superiores de Justicia en los que culmina -artículo 152 de la CE- la organización judicial en el ámbito territorial de cada Comunidad autónoma.*

*Pues bien, si ello es así, si el espíritu que anima esta excepción -que también está presente en el recurso de casación, ex artículo 93.4 de la LJCA, con un enfoque solo en apariencia distinto, vid. Exposición de Motivos, punto 4, de la Ley 10/1992- es preservar una competencia genuina de los Tribunales Superiores de Justicia, la correcta interpretación y aplicación del Derecho autonómico, habrá de convenir que tampoco se pueden residenciar ante el Tribunal Supremo, mediante el recurso de casación en interés de la ley, las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia respecto a actos o disposiciones de los Entes locales cuando vengan fundadas básicamente en normas emanadas de la respectiva Comunidad Autónoma, pues es este último requisito, no el del origen del acto o disposición recurridos, el que realmente determina la exclusión.*

*Por otro lado, hay que tener en cuenta que el artículo 102-b.2 de la LJCA cobra sentido en el contexto de los arts. 4 y 91 de la LOPJ, que al distribuir la competencia objetiva entre los Tribunales Superiores de Justicia y los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo atribuyen íntegramente a éstos el contencioso-local, a diferencia de lo que, en cambio, ocurre respecto al contencioso-autonómico. Se comprende, entonces, por qué el artículo 102-b.2 no hace mención alguna a las sentencias dictadas respecto a actos o disposiciones de los Entes locales, excluidas en todo caso del recurso de casación en interés de la Ley por no concurrir en ellas el requisito primario de haber sido dictadas en única instancia”.*

Esta doctrina ha sido confirmada por la Sección Primera de la Sala Tercera en las sentencias de 27 de abril, 27 de junio y 29 de junio de 1996<sup>28</sup>.

La tesis parte de la premisa mayor de que la Ley reguladora de lo contencioso-administrativo se inspira esencialmente, desde la reforma de 1992, en atribuir una especie de “monopolio de interpretación y aplicación del Derecho autonómico” a los Tribunales Superiores de Justicia. Ese punto de partida le permite superar el obstáculo del artículo 102-b.2 de la LJCA, cuando sólo excepciona del recurso de casación en interés de la Ley las sentencias dictadas “respecto a actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas cuando se funden básicamente en normas emanadas de los órganos de aquéllas”, para entender que también están comprendidos en la excepción las sentencias dictadas respecto de actos o disposiciones de los Entes locales cuando se funden básicamente en normas emanadas de los órganos de las Comunidades Autónomas. La legitimación de los Entes locales para recurrir queda limitada, de esta forma, únicamente a los supuestos en los que haya existido una aplicación del Derecho estatal pese a que -siguiendo el rigor lógico que inspiraba el Voto particular a la sentencia del Pleno de 23 de noviembre de 1993- si la sentencia “a quo” fue dictada en “única instancia” tampoco debería proceder en estos casos el recurso de casación en interés de la Ley.

Es obvia la posibilidad de que la doctrina expuesta se aplique en el futuro al recurso de casación tipo, que establece el artículo 93 de la LJCA, en cuanto el mismo se configura sobre parámetros análogos de sentencias dictadas en única instancia por las Sala de lo Contencioso-administrativo

<sup>28</sup> Repertorio Aranzadi 4026, 5449 y 5453.

de los Tribunales Superiores de Justicia (artículo 93.1 de la LJCA) y exclusión del Derecho autonómico (artículo 93.4 LJCA). Será conveniente recordar que la sentencia del Tribunal Constitucional 331/1993, de 12 de noviembre, ha declarado que existe una relación más natural e intensa de las Entidades locales con la Comunidad Autónoma en la que radican que con el Estado, por lo que la consideración de la autonomía local como una cuestión de mero Derecho autonómico -y por ello excluida del recurso de casación- pudiera empezar a considerarse en la jurisprudencia y en la doctrina. La cuestión sigue abierta en la jurisprudencia de la Sala Tercera<sup>29</sup>.

La próxima entrada en vigor de una nueva Ley reguladora de lo Contencioso-administrativo relativiza la importancia del problema que se acaba de exponer, que se inscribe en el marco de un Derecho transitorio.

La cuestión sigue sin embargo abierta para el momento en que la planta de lo contencioso-administrativo esté completa. El anteproyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa configura una gran parte del control de los actos de las Entidades locales a los futuros Juzgados de lo Contencioso-administrativo que conocerán en primera instancia, por lo que la conclusión provisional que se puede obtener es la de que el contencioso-local concluirá en apelación ante los Tribunales Superiores de Justicia, lo que permite abrigar muy serias dudas sobre su acceso en el futuro al recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

Las consecuencias para la defensa de la autonomía local serían, en tal caso, muy negativas.

## **5. Conclusiones: la necesidad de que la nueva Ley reguladora de lo contencioso-administrativo contenga una norma específica que garantice el acceso a la casación de los procesos en que se plantee la defensa de la autonomía local**

Tras lo expuesto es hora ya de proponer algunas conclusiones.

Sería procedente que la futura Ley reguladora de lo contencioso-administrativo contuviera una norma “ad hoc” que garantice, en todo caso, el acceso a la casación contencioso-administrativa, en su diversos tipos, de los procesos en que se plantee la defensa de la autonomía local, en forma real y efectiva.

Ha quedado expuesta la configuración de la autonomía local en la CE como una opción objetiva esencial del ordenamiento jurídico español, que se apoya en la **territorialidad** y **democraticidad** de los Entes locales.

También se ha destacado la nueva dimensión que supone la Carta Europea de Autonomía Local, como expresión de un emergente nuevo “*ius commune*” europeo.

Aunque la técnica de la **garantía institucional** tiene en España una clara deficiencia desde el punto de vista subjetivo o reaccionar de las vías jurisdiccionales abiertas para la defensa de la

---

<sup>29</sup> El anteproyecto de Ley reguladora de lo Contencioso-administrativo parece inclinarse por la solución transitoria de mantener el recurso de casación abierto frente a los actos y disposiciones de los Entes locales 1 al establecer, en sus Disposiciones transitorias, una previsión expresa respecto del régimen de recursos procedente hasta que entren en funcionamiento los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, determinando que el mismo será el que establece la Ley para las sentencias dictadas “en segunda instancia.” por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

autonomía local, sobre todo en los procesos constitucionales<sup>30</sup>, existe un principio de interpretación “pro autonomía.” que es claramente apreciable en la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo.

Sin embargo la aparición de tendencias jurisprudenciales restrictivas de la legitimación de los entes locales es siempre posible.

Por ello entiendo procedente la introducción de una norma “ad hoc” que habrá el acceso a la casación de toda cuestión en de toda cuestión en la que las Entidades locales invoquen una lesión efectiva de la autonomía local, siendo claro que -a la luz del artículo 137 CE- dicha cuestión no será nunca reductible a la esfera del Derecho autonómico.

Basta, a tal efecto, recordar que el artículo .5.4 de la Ley orgánica del Poder Judicial dispone que “en todos los casos en que, según la ley, proceda el recurso de casación, será suficiente para fundamentarlo la infracción de precepto constitucional”. Y la competencia para decidir - prosigue la Ley orgánica- “corresponderá siempre al Tribunal Supremo, cualesquiera que sean la materia, el derecho aplicable y el orden jurisdiccional”.

A la vista del citado artículo 137 CE es claro que la propuesta constituye un mero desarrollo del referido artículo 5.4, sin olvidar el artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local. La posibilidad de interpretaciones que restrinjan el acceso a la casación de los Entes locales lleva a la necesidad de la norma “ad hoc” que se acaba de proponer, para garantizar en la vía contencioso-administrativa un recurso de casación ante el Tribunal Supremo en defensa de la autonomía local.

---

<sup>30</sup> Me he ocupado del estado de la cuestión -marcadamente insatisfactorio- en la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional en el trabajo “Autonomía local y procesos jurisdiccionales: el problema de la legitimación”, de próxima aparición en “Anuario del Gobierno Local 1997”

**LAS CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD  
EN DEFENSA DEL PRINCIPIO DE  
AUTONOMÍA LOCAL INSTADAS POR EL  
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA**

*José Manuel Bandrés*

Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

Fuente: Original.





## **1. Introducción: la resolución de conflictos de competencias y atribuciones entre los Ayuntamientos y el Estado y las Comunidades Autónomas por los tribunales contencioso-administrativos**

La Constitución española de 1978 establece un marco complejo de resolución de conflictos entre los Ayuntamientos y el Estado y las Comunidades Autónomas, al distribuir entre el Tribunal Constitucional y los Tribunales contencioso-administrativos la función de resolver las injerencias al principio constitucional de autonomía local.

Si a los tribunales contencioso-administrativos se les reserva en exclusiva la función de fiscalización de las normas y actos procedentes de los poderes públicos administrativos lesivos del principio de autonomía local, en virtud de la declaración de justiciabilidad de las Administraciones Públicas que se ofrece en el artículo 106 de la Constitución; el Juicio sobre la adecuación de la Ley a la Constitución, queda bajo el control exclusivo del Tribunal Constitucional, conforme el artículo 161 de la Norma fundamental.

Pero esta división de funciones en la tutela del principio constitucional de autonomía local entre los tribunales jurisdiccionales administrativos y el Tribunal Constitucional asentada en el principio de exclusividad, que se ejemplariza desde la perspectiva subjetiva -la lesión proceda del legislador estatal o del legislador de la Comunidad Autónoma- y objetiva -la fuente de la injerencia sea una norma con rango de ley o infralegal o un mero acto administrativo- se difumina y se matiza si advertimos que la propia Constitución ofrece mecanismos de colaboración y de comparación en este ámbito entre la Justicia ordinaria administrativa y la justicia constitucional.

Los Conflictos de competencias se regulan en la Constitución como sistema de protección de las Comunidades Autónomas frente a actos de los poderes centrales del Estado que estimen contrarias a sus intereses, o en sentido inverso, como sistema de protección del Estado frente a actos de las Comunidades Autónomas que invadan sus competencias, por la que en cuanto pueda verse afectado la titularidad de las potestades inscribibles. en el régimen local, puede servir de cauce constitucional de tutela, aun indirecto, del principio de autonomía local, subrogándose de facto la institución reivindicante en defensa de los intereses locales.

Esta atribución al Tribunal Constitucional, de conformidad con el artículo 161.1 c) de la Constitución de los conflictos de competencia, no es óbice para que los tribunales contencioso-administrativos asuman funciones de resolución directa de conflictos competenciales, siempre que no se cuestionen actos del legislador, por lo que se produce la articulación de ambas jurisdicciones desde el prisma de la compartición y la concurrencia.

El artículo 161.2 de la Constitución prevé un mecanismo específico de control del Gobierno de España de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, con efectos suspensivos, que puede servir también para velar por la tutela del principio de autonomía local su configuración constitucional y legal, aún por vía sustitoria de la intervención de los Ayuntamientos directamente afectados por la eventual vulneración de su régimen legal; y que puede ser así mismo complementario del uso del cauce jurisdiccional administrativo ordinario.

Pero son las cuestiones de inconstitucionalidad, como mecanismo institucional de colaboración de los tribunales contencioso-administrativos con la justicia constitucional, que obliga a los jueces, de conformidad con el artículo 163 de la Constitución, a plantear de facto una demanda de inconstitucionalidad contra el precepto con rango de ley, con indiferencia de que provenga del

legislador estatal o del legislador comunitario, cuando considere vulnere el principio de autonomía local y que sea relevante para resolver el proceso ordinario, las que nos interesa destacar, como cauce ordinario de acceso del principio de autonomía local a la tutela del Tribunal Constitucional.

La falta de simetría que se observa la consideración de los órganos, actores y poderes constitucionales que pueden acceder a la Jurisdicción del Tribunal Constitucional, al o no gozar de legitimidad las Corporaciones locales para interponer recursos de inconstitucionalidad contra las leyes, ni capacidad para suscitar a intervenir en conflictos directos de competencias puede ser corregida de facto y dejar de producir efectos dramáticos para la protección del principio de autonomía local, reconocido en los artículos 137 y 140 de la Constitución, si funcionalmente, los jueces administrativos asumen debidamente, a iniciativa de los propios Ayuntamientos afectados a de oficio, la tutela jurídica de este principio constitucional frente a los actos del legislador, en interés de provocar la vinculación estricta de todos los poderes públicos a la Constitución y al principio de legalidad administrativa.

La práctica jurisdiccional de los tribunales contencioso-administrativos en España se ha revelado fructífera para la tutela del principio de autonomía local resolviendo conflictos que oponían a Comunidades Autónomas y Ayuntamientos y Diputaciones.

Como se observa en las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1989 y 1 de septiembre de 1990, las competencias respectivas de las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales vienen delimitadas y garantizadas directamente por los artículos 137 y 140 de la Constitución, al perfilar la organización territorial del Estado con la creación de Entes Institucionales dotados de autonomía y se encuentran presididas por el principio nuclear de coordinación, para asegurar la coherencia en sus actuaciones y permitir que las relaciones estén guiadas por los principios vertebradores de cooperación, asistencia y solidaridad, como se desenvuelve con precisión en la Ley de régimen local, que debe ser respetada por todos los poderes públicos y no puede ser objeto de conculcación.

Y el Tribunal Constitucional, resolviendo recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias que oponían al Estado y las Comunidades Autónomas en la delimitación de sus respectivas competencias para ordenar el régimen local, ha estimulado la labor de interpretación por los tribunales ordinarios del ordenamiento local desde la Constitución, al considerar que el principio de autonomía local constituye una garantía institucional, que se proyecta en la dimensión Institucional, organizativa y funcional, y ofreciendo un régimen con perfiles propios de las competencias de los Entes locales, subrayando el carácter bifronte del régimen local y señalando, así mismo que la Ley estatal de bases de régimen local pertenece al bloque de constitucionalidad (STC 4/1981, de 2 de febrero; 84/1982, de 23 de diciembre; 25/1983, de 7 de abril y 214/1989, de 21 de diciembre).

Pero, merece destacarse, que a pesar de la actividad intensa del Tribunal Constitucional en delimitar los lindes constitucionales del principio de autonomía local, y en proporcionar criterios hermenéuticos sobre la comprensión del régimen local, queda por construir una doctrina pacífica, sólida y estable que permita resolver con firmeza los conflictos competenciales que oponen a las Corporaciones locales con el Estado y las Comunidades Autónomas.

Son los propios tribunales contencioso-administrativos, como el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, los que, a través del planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad, han buscado que el Tribunal Constitucional, como superior interprete de la Constitución, se pronuncie sobre el contenido nuclear de las competencias de las Administraciones locales y sobre el marco de relaciones con la Administración del Estado y las Administraciones comunitarias.

Los Tribunales contencioso-administrativos, coadyuvando a las labores de la Justicia constitucional, con esta función promocional de recursos contenciosos, en que está en discusión el principio de autonomía local, a la sede del Tribunal Constitucional, promueven que se enseñe al legislador estatal y al legislador comunitario cuales son los límites que derivados de la Constitución se imponen a su actividad legislativa para preservar este principio constitucional, permitiendo además la resolución de procesos contencioso-administrativos concretos, cuyo fallo depende de la validez de la ley, a la luz de la Constitución.

La Carta Europea de Autonomía Local de 1985 consagra en su artículo 2 que el principio de autonomía local debe ser reconocido en la legislación interna, y en tanto que posible, en la Constitución.

Pero esta cláusula convencional, no puede comprenderse como una previsión facultativa, ni de modo limitado; porque exige que en los Estados europeos adheridos, que posean un estatuto constitucional, se deba salvaguardar en el interior de la Ley fundamental el principio de autonomía local y con valor jurídica consecvente con ese rango, supralegal, como norma vinculante de directa aplicación, que implica no solo su reconocimiento formal, sino además el compromiso de garantizar su tutela a través de cauces jurídicos eficaces.

El artículo 11 de la Carta europea, que desenvuelve el artículo 2, confirma su inteligencia, al prescribir que las Colectividades locales deben disponer de un derecho de acceso al recurso Jurisdiccional para asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local que se consagran en la Constitución o en la legislación interna.

El sistema español de resolución de conflictos de competencias y atribuciones entre las Corporaciones locales y el Estado y las Comunidades Autónomas, al interesar a la jurisdicción del Tribunal Constitucional y de los tribunales Contencioso-administrativos, como órganos independientes, de naturaleza jurisdiccional, capacitados y especializados, en el enjuiciamiento de la conformidad a la Constitución y a las leyes, de cualquier acto lesivo del principio de autonomía local, incluso cuando sea imputable no a poderes publicas externas sino a la propia Administración local, se desliza adecuadamente por la baliza establecida en la Carta europea para garantizar la tutela jurídica del principio de autonomía local.

Los tribunales españoles aparecen así también comprometidos material e ideológicamente, desbordando su mera. aun relevante misión, de garantes del principia de autonomía local., en el ejercicio de su función de fiscalización jurídica, en favorecer la expansión política y social de este principio medular de organización del Estado, para contribuir decididamente a la construcción de Europa, fundada en los principios de democracia y de descentralización del poder.

## **2. El concepto y la proyección competencial del principio de autonomía local en las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el tribunal contencioso- administrativo de Cataluña**

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en su función jurisdiccional de composición jurídica de los conflictos de competencias y atribuciones que persiguen a las Administraciones locales y la Administración del Estado y la Administración de la Generalidad, ha debido arbitrar el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, cuando es la Ley la que legitima inmediatamente la acción de un poder público que considera provoca de forma indebida injerencias en el principio de autonomía local.

Y, de ahí, de la necesaria reflexión constitucional que se exige al juez para que antes de aplicar la Ley al caso realice un juicio positivo -y falle por sentencia-, a negativa de constitucional y plantee cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional sobre la validez de la Ley en la Constitución, surgen, en este último supuesto, los numerosos Autos del Tribunal Catalán en discutir la constitucionalidad de preceptos engarzados en normas con rango de Ley, emanadas de los poderes publicas de la Comunidad Autónoma, que vanos a exponer.

El Tribunal Superior de Cataluña se muestra respetuoso con el sistema de fuentes establecido en la propia Constitución; por la que no duda en elevar cuestiones de inconstitucionalidad tanto, cuando la vulneración es imputable a la forma de producción de la norma, como cuando materialmente se Juzga provisionalmente que se conculca los artículos 137 y 140 de la Constitución, que garantizan el principio de autonomía local, o aquellas normas como el Estatuto de Autonomía de Cataluña o la Ley de bases de régimen local, que se integran en el bloque de constitucionalidad, y sirven de parámetro del enjuiciamiento constitucional, sin decidir la inaplicación directa de la norma legal cuestionada, mostrándose, por tanto, respetuoso con las competencias jurisdiccionales del Tribunal Constitucional.

Y el Tribunal prefiere elevar las dudas de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, antes que aplicar la discutida cláusula de prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho de las Comunidades Autónomas, que establece el artículo 149.3 de la Constitución, cuando la discusión de centra en la aplicación y vigencia y no solo en la validez entre una norma legal del Estado y una norma legal de autoría de la Generalidad de Cataluña (Auto de 15 de mayo de 1992 -RCA 566/90- Sección Quinta).

Ordinariamente, sin embargo, la Sala Contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, resuelve, sin necesidad de apelar la intervención del Tribunal Constitucional, numerosas conflictos, a requerimiento de particulares o de las propias Administraciones afectadas, fijando el marco competencias que corresponde a las distintas Administraciones locales y comunitaria y estatal en la aplicación del ordenamiento constitucional y administrativo, desde el principio delimitador del interés local o supralocal.

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acoge la definición constitucional del principio de autonomía local constitucionalmente adecuada, al seguir el concepto elaborado por el superior intérprete de la Constitución, al adherirse en sus razonamientos a la doctrina emitida por el Tribunal Constitucional.

Sin embargo, como se aprecia en el Auto de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad dictado por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 de febrero de 1997, el principio de autonomía local se enriquece de matices, todavía no descubiertos por el Tribunal Constitucional, cuando se proyecta sobre un sector del ordenamiento tan ligado al interés de los poderes públicos locales como el urbanismo, más próximos a la mentalidad ideológica de la Carta europea, cerrando un círculo de intereses indisponibles por el legislador, en unas expresivos términos, que por su relevancia, reproducimos:

*“No podemos olvidar que precisamente el urbanismo es una materia ligada al territorio, cuyo origen tenía por objeto “crear ciudad”. Ello exige, cuando menos, una intervención del municipio en el planeamiento que no puede en ningún caso obviarse cuando afecte a intereses meramente locales, teniendo en cuenta además que uno de los principios que debe regir en toda sociedad democrática, y hacia el cual debe dirigirse el legislador en cumplimiento del artículo 1.1 de la Constitución española, es el de asegurar la máxima proximidad de los órganos de decisión a los ciudadanos, más*

*en una materia como ésta que les afecta tan directamente, a través, en su caso, de los órganos democráticamente elegidos para el gobierno municipal".*

El principio de autonomía local se proyecta, desde los Autos del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al ámbito de delimitar las competencias y atribuciones de las Administraciones locales, que se blindan frente a su asunción o absorción por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En el Auto de 6 de abril de 1993 (RCA 937/90 -Sección Tercera) de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad sobre diversos preceptos del Texto Refundido en materia urbanística, aprobado por el Gobierno de la Generalidad de 12 de julio de 1990, el Tribunal de Cataluña duda de la validez constitucional de la norma que prevé la asunción de las competencias urbanísticas; atribuidas a una Corporación local por un Gerente o por una Comisión especial creada en el seno de la Administración autonómica, en caso de que incumpla la Ley urbanística o la aplique con notoria negligencia, por estimar que esta subrogación *ope legis*, por "no ser respetuosa con el principio de autonomía municipal", al provocar, "al conllevar una intervención sobre competencias municipales no ajustada a la Constitución".

Y en este mismo modélico Auto de 6 de abril de 1993, se cuestiona que la Comunidad Autónoma pueda sin participación de los Ayuntamientos interesados en el planeamiento urbanístico, imponer planes supramunicipales de modo absoluto, sin ni siquiera la salvaguarda de ejercer esta competencia en defecto del acuerdo de las Corporaciones locales afectadas, al no poder considerarse -estima implícitamente el Tribunal- a los Ayuntamientos como espectadores, como meros sujetos pasivos destinatarios de la voluntad planificadora mostrada por la Administración comunitaria.

La competencia de planeamiento es en el régimen legal español una competencia de titularidad compartida entre las Corporaciones locales y las Comunidades Autónomas, como ha destacado el Tribunal Constitucional, pero ella exige respetar, como observa el Tribunal de Cataluña coincidentemente en los Autos de 6 de abril de 1993 y de 18 de febrero de 1997, que la capacidad de decisión última sobre la definición de los intereses urbanísticos locales corresponde de modo indelegable a las Corporaciones locales.

Consecuentemente, con esta directiva que tutela el principio de autonomía local, y más concretizadamente las competencias urbanísticas de los Ayuntamientos, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, envía al Tribunal Constitucional el precepto legal que permite la aprobación, de Planes metropolitanos sin participación en su elaboración y aprobación inicial y provisional de las Corporaciones locales cuando se afecta exclusivamente a su término municipal; así como el artículo que posibilita la sustracción de la potestad de aprobar planes de urbanismo derivados menores, como planes parciales y planes especiales, a las grandes ciudades, en beneficio de los órganos administrativos urbanísticos propios de la Comunidad Autónoma.

En diversos Autos del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 15 de mayo de 1992 (RCA 566/90), de 29 de marzo de 1993 (RCA 1085/91), de 27 de abril de 1993 (RCA 124/92), de 14 de febrero de 1995 (RCA 103/90), de 22 de Junio de 1995 (RCA 734/92), se cuestiona la validez constitucional de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 24 de abril, que permite a la Comunidad Autónoma, en base al ejercicio de la potestad de coordinación, conferirse atribuciones que corresponden a las Administraciones locales, y que se inscriben en su círculo de interés exclusivo, como es la potestad de aprobación de sus propios presupuestos.

En estos Autos del Tribunal de Cataluña, reincidentes en plantear cuestiones de inconstitucionalidad, dirigidos a apelar la intervención clarificadora y depuradora del ordenamiento que tiene encomendada el Tribunal Constitucional, se cuestiona que la Comunidad Autónoma pueda contradecir al legislador estatal cuando establece como competencia propia de las Diputaciones que gobiernan las provincias la aprobación de planes de obras y servicios de competencia municipal, utilizando técnicas de coordinación interadministrativa, que suponen un vaciamiento de las competencias "mínimas" de estos Entes locales, por ser contraria a la garantía institucional, constitucionalmente reconocida, de la autonomía local.

La Constitución exige, como ha destacado la doctrina, que las funciones de coordinación que se establecen en favor de las Comunidades Autónomas deben ser compatibles con los fines institucionales inherentes a las facultades de cooperación que se ofrece a los Entes locales, al deber primar en las relaciones interadministrativas, para respetar su personalidad política y jurídica diferenciada, las técnicas administrativas basadas en la voluntariedad, respecto de las técnicas coactivas, subyace en este Auto, por su compromiso con el principio de descentralización que se proclama en el artículo 103 de la Constitución.

### **3. La tutela del principio de autonomía financiera de los entes locales en las cuestiones de inconstitucionalidad formuladas por el tribunal contencioso-administrativo de Cataluña**

El artículo 142 de la Constitución española reconoce de forma expresa el principio de autonomía financiera y presupuestaria de los Entes locales, al señalar que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley les atribuye, que deberá nutrirse de tributos propios y de participación en la recaudación de los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Aunque las Corporaciones locales no disponen de un poder tributario normativo propio, gozan ex Constituciones, como ha subrayado el Tribunal Constitucional, de la facultad de aprobar sus presupuestos y de la facultad de disponer plenamente de los fondos que integran sus partidas, así como del derecho a recibir ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas como consecuencia del reconocimiento institucional inherente a su consideración como poder público territorial dotado de autonomía política y financiera, que garantiza la preservación de las haciendas locales en términos de suficiencia (STC 96/1990, de 24 de mayo).

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña se ha mostrado protector del principio constitucional de autonomía financiera de los Entes locales de modo rotundo en el Auto de 17 de julio de 1995, dictado por la Sección Quinta de lo Contencioso-Administrativo (RAC 474/92), al plantear cuestión de Inconstitucionalidad contra el artículo 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, que preveía, en el supuesto de traspasa de servicios de las Diputaciones a la Generalidad la transferencia de los recursos económicos consistente en una participación de los ingresos provinciales, en conexión con la disposición adicional primera de la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña.

El Tribunal de Cataluña blinda en este Auto la facultad de la Comunidad Autónoma de disponer a detracción de forma indiscriminada de los fondos pertenecientes a la Hacienda local, pero así mismo limita la propia disponibilidad del Gobierno de la Diputación de la provincia para traspasar sus recursos a la Comunidad Autónoma en la extensión comprometida por la inexistencia de causa legal habilitante, en estos razonados términos:

*“no se discute qué la redistribución de funciones y competencias provinciales comparte la redistribución de la parte correspondiente de los recursos provisionales,*

*sino que ella autorice sin más una detracción indiscriminada de un porcentaje de participación en los ingresos provinciales que se establece independientemente del origen de esos ingresos, y, por tanto, sin consideración a su posible vinculación a la competencia cuya titularidad se modifica (...) solo los recursos ligados a la competencia cuya titularidad se transfiere (...) podrán corresponder al nuevo titular, pues son los únicas que respetan los límites del núcleo irreductible de la garantía institucional local”.*

En los Autos del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, reseñados con anterioridad, sobre la validez constitucional de los preceptos de las leyes del Parlamento de Cataluña que imponían para la efectividad de la aprobación por la Generalidad de Cataluña del Plan único de obras y servicios que ordenaba la transferencia obligatoria de los recursos financieros destinados por las Diputaciones a sus Planes de obras y servicios de cooperación municipal, se cuestiona así mismo la libre disposición por el legislador comunitario de los fondos que integran la hacienda local, que imposibilitan el ejercicio de una competencia indisponible por la propia Comunidad Autónoma, por encontrarse garantizada en el bloque de constitucionalidad en la titularidad local, al significar un desapoderamiento financiero del Ente Local.

#### **4. Epílogo: el reforzamiento de la protección jurisdiccional del principio de autonomía local en España**

La Constitución española garantiza el principio de autonomía local frente al legislador; pero, también frente al ejercicio de la función jurisdiccional por los jueces contencioso-administrativos, y frente a la actividad del propio Tribunal Constitucional.

Si el legislador estatal y comunitario se ve compelido desde la Constitución a garantizar en su actividad normativa el principio de autonomía local, el Tribunal Constitucional, que no puede pretender fijar la delimitación concreta del contenido de la autonomía local, excediéndose de sus funciones fiscalizadoras, si que debe enseñar a través de su jurisprudencia, con claridad y solidez, los límites en que debe actualizarse esa autonomía y que no puede ser traspasados por el legislador, para servir además a la labor de aplicación e interpretación del régimen local por los jueces administrativos.

La defensa de la Constitución, que impulsa la protección de todos los valores y principios constitucionales; y, que consecuentemente, solicita la tutela jurídica efectiva del principio de autonomía local, exige el reforzamiento de los sistemas garantistas de este principio nuclear del Estado democrático que se configura en España, y que protege la libertad de acción responsable de los municipios! en beneficio de sus ciudadanos.

Perfeccionar el sistema de Justicia constitucional en lo que afecta a la salvaguarda del principio de autonomía local implica dar celeridad a las respuestas del Tribunal Constitucional a los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad y conflictos que ante esta jurisdicción se plantean, con el objeto de procurar resolver estos procesos en un plazo razonable y asegurar la fertilidad de las declaraciones del superior interprete de la Constitución sobre los caracteres, el contenido y los límites de este principio constitucional vertebrador de las relaciones entre los poderes publicas de expresión territorial.

Pero, también exigiría la modificación de la Ley orgánica del Tribunal constitucional, para facilitar la comparecencia en los procesos constitucionales de las Corporaciones e Instituciones directamente afectadas por el conflicto, al efecto de ser oídas, dando satisfacción así, en esta jurisdicción constitucional, al derecho a un proceso justo y equitativo que consagra el artículo 24 de la Constitución, y que ella misma debe velar por su salvaguarda.



La Jurisdicción contencioso-administrativa necesita de una reforma estructural que adecue su funcionamiento a los postulados constitucionales, y permita la declaración del Derecho y la resolución de los recursos que oponen a Administraciones y a ciudadanos y Administraciones sin dilaciones, que haga innecesaria la previsión de un específico recurso contencioso-administrativo competencial.

Si el establecimiento de Tribunales Constitucionales en las Comunidades Autónomas que puedan enjuiciar la conformidad de las Leyes comunitarias a los Estatutos de Autonomía, puede parecer una reforma extravagante, la asunción por los Tribunales Superiores de Justicia de modo exclusivo de la competencia de fallar los conflictos competenciales entre las Administraciones locales y el Estado y las Comunidades Autónomas, puede contribuir a aligerar la carga de trabajo inasumible por el Tribunal Constitucional, y facilitar la solución jurídica de estos procesos.

El principio de autonomía local, que constituye en España, por su tradición y su diversidad y pluralidad, un patrimonio común de los ciudadanos, debe ser salvaguardado con energía, con delicadeza, con sensibilidad, por todos los poderes públicos implicados en su actualización y vigencia, conscientes de que así, tutelando este principio constitucional básico, asegurando su efectividad sin trabas, manifiestan la lealtad debida a la Constitución y sirven al Estado de Derecho.

**EL ACCESO DE LAS CORPORACIONES LOCALES AL  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: LA PROPUESTA DE LA  
FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS**

*Myriam Fernández-Coronado González*

*Isaura Leal Fernández*

*Gonzalo Brun Brun*

Miembros del Gabinete técnico de la FEMP

Fuente: Original



## 1. Introducción

La Constitución española de 1978 parte de una concepción unitaria del Estado que se estructura en tres niveles territoriales, interdependientes entre sí y que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses propios.

Sin embargo, así como la Constitución se preocupa de delimitar expresamente el ámbito competencial reservado, en todo caso, al Estado (artículo 149) y aquella que pueden acceder las Comunidades Autónomas a través de la aprobación de sus respectivos Estatutos (artículos 148 y 151), con relación a la Administración local no hay una definición mínimamente precisa de su ámbito de competencias.

En este aspecto, la Constitución vigente sigue las pautas de las que la preceden (en las cuales la Administración local raramente ha merecido más allá de unos pocos preceptos), de manera que dedica directamente tres únicos artículos a los Entes Locales (del 140 al 142), aparte de las referencias, también directas, contenidas en otros dos (133.2 y 137).

De estos preceptos podemos extraer tres principios fundamentales: de un lado, están atribuidas a las Corporaciones Locales un Gobierno y Administración propios para la gestión de sus intereses (principio de autonomía local), de otro, se garantiza la reserva de ley para el establecimiento de las competencias locales; y por último, el reconocimiento de que las Haciendas locales deben disponer de medios suficientes para el desempeño de sus funciones (principio de suficiencia financiera).

El desarrollo del régimen local queda pues en manos del legislador estatal (legislación básica) y autonómico, y el instrumento de desarrollo es la ley ordinaria, circunstancia esta que debilita todavía más la posición constitucional de la Administración local. Así se ha demostrado, por ejemplo, con lo establecido en el artículo 9.2 de la Ley 39/1988, que más de una docena de leyes han ignorado y dejado sin efecto.

A ello hay que sumar la posición de inferioridad en la que se encuentran las Corporaciones Locales en relación con las otras dos Administraciones (e incluso con el resto de los ciudadanos) al encontrar vedado el acceso al Tribunal Constitucional para defender los principios constitucionales antes citados ante las posibles extralimitaciones de los legisladores ordinarios.

El artículo 2 de la LRBRL declara que "... para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberán asegurar a los municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local...".

Las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional respecto a las competencias locales y su autonomía, es decir sobre la LRBRL en general, se sustentan en el criterio de delimitar las competencias ente el Estado y las Comunidades Autónomas sobre las Corporaciones Locales, y no sobre la delimitación de las competencias de las Entidades Locales frente a las otras dos Administraciones Públicas. Por otro lado, la reiterada teoría de la "garantía institucional de los Entes Locales", argumentada por éste Tribunal como medida de "choque" cuando se planteó el problema de la subsistencia de las Diputaciones catalanas, se ha mostrado insuficiente. Es cierto

que sirvió en su día y en posteriores ocasiones para señalar una serie de límites de la autonomía local que ya no se pueden transgredir, pero no es menos cierto que la existencia de dichos límites no permiten por sí mismos atribuir contenidos, por lo que realmente podemos hablar de un recinto vallado pero carente de desarrollo interno propio.

Por eso, para el desarrollo efectivo de la citada previsión legal (y constitucional) es urgente e imperativo solucionar la deficiencia más grave de que adolece actualmente el régimen local: la imposibilidad de los Entes Locales de defender eficazmente ante el Tribunal Constitucional su autonomía frente a las normas legales que les resultan lesivas. Las razones que entonces aconsejaron la insatisfactoria solución actual, ya no son esgrimibles; sí lo son sin embargo las derivadas de la necesidad de autodefensa ante cómo se ha venido construyendo, en nuestro ordenamiento, la autonomía local, en manos del legislador ordinario, estatal y autonómico, y sin más cortapisas que la garantía institucional de los entes locales. Este tipo de autonomía precisa ser complementado con la viabilidad del recurso, salvo que lo que se pretenda sea normalizar un desconocimiento de la importancia de la Administración Local como pieza necesaria de la organización territorial y como instancia más cercana al ciudadano de cuantas constituyen el Estado social y democrático de Derecho.

Se trata, en definitiva, de cerrar consensuadamente las líneas que nuestro texto constitucional diseñó en sus artículos 137, 140, 141 y 142 respecto a la realización efectiva de la autonomía local que deberá ser reforzada adoptando algún mecanismo que garantice la defensa eficaz de esa autonomía, como el recurso directo de las Corporaciones Locales al Tribunal Constitucional contra las disposiciones autonómicas y estatales que invadan competencias locales que afecten de un modo directo a sus intereses vitales, o atenten contra su autonomía.

Con ello solo intenta conseguir que el Tribunal Constitucional juegue el mismo e importantísimo papel respecto de la Administración local que el que viene desempeñando en la delimitación competencial de las otras dos Administraciones Públicas (central y autonómica), sin duda más necesario en el caso de aquella por el escaso contenido dedicado por la Constitución a las Competencias locales.

## **2. Propuesta**

La Constitución establece en su artículo 161 y 162 los procedimientos y los sujetos legitimados para acceder al Tribunal Constitucional. Estos preceptos han sido desarrollados por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Es evidente que con esta regulación las Corporaciones Locales no pueden acceder al Tribunal Constitucional en defensa e los principios constitucionales que informan su régimen jurídico, por lo que resulta clara la insuficiencia de los procesos constitucionales existentes en nuestro ordenamiento para garantizar la defensa de su autonomía y competencias frente a los excesos del legislador ordinario.

Ni los procedimientos de conflictos de competencias ni el recuso de amparo posibilitan a las Corporaciones Locales una vía directa e acceso al Tribunal Constitucional para la defensa de su autonomía y, por tanto, de sus competencias. El objeto de ambos procedimientos viene delimitado por la propia Constitución, el primero se refiere a conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí (artículo 161.1, d); no parece posible ampliarlo a los conflictos competenciales de las Citadas Administraciones con la local, ya que tal como ha quedado dicho las competencias de ésta no aparecen referidas en la Constitución. Y el segundo, la defensa frente a violaciones de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de la Constitución; pretender esta vía para las Corporaciones Locales resulta

incongruente: por un lado, la autonomía local no aparece ente los derechos y libertades que con este recursos se pretenden preservar y, por otro, las violaciones frente a las que el amparo puede interponerse proceden precisamente de la Administración, de la cual forman parte, sin duda, las Corporaciones Locales.

La cuestión de inconstitucionalidad a la que, como cualquier otra persona física o jurídica, sí que tienen acceso las Corporaciones Locales tampoco supone una solución satisfactoria, ya que se trata de una vía indirecta cuya utilización queda, en última instancia, en manos del juez ordinario.

De los recursos existentes en la actualidad el de inconstitucionalidad sería el adecuado para la defensa de la autonomía local y, por ende, de sus competencias, puesto que éstas se delimitan mediante ley ordinaria estatal o autonómica (artículo 142 de la Constitución y 2, 25 y 36 de la LRBRL). No obstante, la enumeración cerrada de los sujetos legitimados para interponer este recurso que el artículo 162.1, a) de la Constitución realiza, nos aboca a su reforma si queremos que el mismo pueda ser utilizado por las Corporaciones Locales. La teórica posibilidad de acceso a través de la Comisión Nacional de Administración Local (artículo 119 de la LRBRL) ha resultado totalmente ineficaz; en la única ocasión que la representación local en dicha comisión planteó solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, la iniciativa quedó abortada en la propia Comisión Nacional.

No obstante, esta situación puede y debe ser corregida. El artículo 161.1 de la Constitución no contiene una enumeración cerrada de las competencias del Tribunal Constitucional ya que, en su apartado d), dispone que el mismo conocerá “de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas”.

Basta considerar la garantía institucional que la Constitución otorga a las Provincias y Municipios para, como ha declarado el Tribunal Constitucional, concluir en la necesidad de establecer un remedio procesal para consentir a las Entidades locales reaccionar contra las leyes que lesionen su autonomía. Y la vía es atribuir al Alto Tribunal la competencia para conocer de un nuevo recuso que podríamos denominar “Recursos en Interés Local” (Recurso de Amparo Local en palabras de Jorge Rodríguez-Zapata Pérez). Considerando además que la reacción de nuevos procedimientos no es algo novedoso, así lo han hecho las leyes orgánicas 3/1984, de 26 de marzo, de iniciativa legislativa popular (artículo 6), y 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general (artículo 49).

Por tanto, la posibilidad de acceso de las Corporaciones Locales al Tribunal Constitucional pasa por modificar únicamente su ley orgánica, creando un nuevo procedimiento, sin necesidad de hacer lo propio con la Constitución.

Las premisas fundamentales sobre las que podría fundarse este nuevo procedimiento podrían ser las siguientes:

**a) Objeto del recurso:**

Serían impugnables las disposiciones de rango legal emanadas de los órganos correspondientes tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas que afecten al régimen local (entendido éste en su más amplia acepción).

Los motivos de impugnación deberían basarse exclusivamente en la vulneración de los principios constitucionales reconocidos en favor de las Corporaciones Locales (autonomía local y suficiencia financiera). Como hemos dicho anteriormente: defensa frente a disposiciones autonómicas y estatales que invadan competencias locales que afecten de un modo directo a sus intereses vitales, o atenten contra su autonomía.

De esta forma, el nuevo recuso quedaría totalmente diferenciado del de inconstitucionalidad ya que ni todas las leyes serían impugnables por esta vía ni tampoco la vulneración de cualquier precepto constitucional podría invocarse para acudir a ella.

**b) Legitimación:**

Abrir la posibilidad de impugnación a todas las Corporaciones Locales podría ocasionar graves problemas al funcionamiento del propio Tribunal Constitucional, por lo que la legitimación podría restringirse a una representación de las mismas legalmente reconocida. En este sentido, la propia LRBRL en su artículo 117 establece una representación de dichas Entidades Locales en la Comisión Nacional de Administración Local.

Por otro lado, como ha quedado expuesto, tanto las leyes estatales como las autonómicas podrían ser objeto e impugnación, por lo que parece adecuado que para estas últimas la representación pueda circunscribirse a la de las Entidades Locales del ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma ya que estas son las particularmente afectadas por la legislación que emane de su respectiva Comunidad. También en este caso, en la mayoría de las Comunidades Autónomas existen Comisiones de colaboración entre ambas Administraciones (la local y la autonómica) en las que participa una representación de las Entidades locales de su territorio.

En resumen, una propuesta de sujetos legitimados para la interposición de este nuevo recuso ante el Tribunal Constitucional, podría ser la siguiente:

*Para disposiciones legales emanadas del Estado:*

La representación de las Entidades Locales en la Comisión Nacional de Administración Local.

*Para disposiciones legales emanadas de las Comunidades Autónomas:*

- La representación de las Corporaciones Locales en el órgano de colaboración de éstas con la respectiva Comunidad Autónoma.
- La representación de las Corporaciones Locales en la Comisión Nacional de Administración Local. (No en todas las Comunidades Autónomas existen órganos de colaboración de las características de la CNAL, por lo que procedería cubrir el vacío de esta manera).

16 de septiembre de 1997

**CONCLUSIONES DE LA CONFERENCIA SOBRE LA CARTA  
EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL**

Barcelona, abril de 1997

Fuente: Original





Los participantes en la tercera conferencia sobre la Carta Europea de la Autonomía Local que ha tenido lugar en Barcelona del 24 al 26 de Abril de 1997 :

1. Expresan su agradecimiento:
  - al Ayuntamiento de Barcelona por su invitación y su calurosa acogida,
  - al Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) del Consejo de Europa por su aporte científico y su apoyo político,
  - al Consejo General del Poder Judicial de España por su participación activa y su importante contribución,
  - a todas las otras instituciones y asociaciones que han cooperado a la organización de esta conferencia por su apoyo y eficaz colaboración;
2. Muestran su convencimiento de que la Carta Europea de Autonomía Local constituye la traducción jurídica del principio democrático en cuya virtud el nivel de autonomía política, administrativa y financiera del que disponen los entes locales puede considerarse la piedra angular de una auténtica democracia;
3. Consideran que, junto a la Convención Europea de Derechos Humanos sobre los derechos y libertades fundamentales de las personas, la Carta europea de autonomía local representa hoy en día el único texto de derecho europeo de naturaleza vinculante que establece los derechos y libertades fundamentales de los entes territoriales europeos;
4. Recuerdan que la Carta europea de la autonomía local obliga a las partes contratantes a aplicar reglas fundamentales que apuntan a la instauración, en el seno de los ordenamientos jurídicos nacionales, de las condiciones políticas, jurídicas e institucionales que hacen posible una democracia local efectiva y, más particularmente, la aplicación concreta del principio de subsidiariedad que define en su artículo 4.1;
5. Recuerdan:
  - a) La declaración final de la conferencia sobre la Carta europea de autonomía local que tuvo lugar en Barcelona del 23 al 25 de enero de 1992, que contribuyó de forma determinante a la instauración de un auténtico sistema de seguimiento de la aplicación de la Carta en el marco de las actividades del CPLRE;
  - b) Los trabajos de la conferencia de celebración del X aniversario de la Carta europea de la autonomía local que tuvo lugar en Copenhague del 17 al 18 de abril de 1996 y que, basándose en el balance hecho de la aplicación de la Carta diez años después de haber sido abierta a la firma, demostró la importante difusión de la misma, la diversidad de situaciones a las que se aplica, así como la voluntad de los Estados europeos y, en particular, de las nuevas democracias de Europa central y oriental de referirse a ella en sus ordenamientos jurídicos internos;
  - c) Los principios generales que rigen este seguimiento, especificados y desarrollados por las Resoluciones 3 (1994), 34 (1996) y 31 (1996), y las recomendaciones 2 (1994), 20 (1996) y 18 (1996) del CPLRE, que constituyen el marco jurídico actual del sistema de control de la Carta europea de la autonomía local;

6. Manifestando su satisfacción al comprobar que hoy en día la Carta europea de la autonomía local ha sido ratificada por 23 estados y que otros 8 la han firmado, piden a los 9 que aun no lo han hecho que procedan a firmarla y ratificarla cuanto antes;
7. Afirman la importancia del principio establecido en el informe explicativo de la Carta, que establece que el CPLRE "efectúa un control político suficiente del respeto por las partes contratantes de las obligaciones que han suscrito respecto de la Carta";
8. Se congratulan de que el CPLRE, de acuerdo con el Comité de Ministros del Consejo de Europa, ante la ausencia de un sistema intergubernamental de control y de acuerdo con el principio mencionado más arriba en el párrafo c), efectúe este seguimiento de la aplicación de la Carta mediante un grupo de trabajo constituido en su seno, asistido de un comité de expertos independientes;
9. Constatan con satisfacción el progreso efectuado en este sentido desde la última conferencia de Barcelona y que este seguimiento resulta hoy en día:
  - de un control ex-officio de la aplicación de los artículos de la Carta que se lleva a cabo en el conjunto de las partes contratantes sobre la base de las conclusiones del comité de expertos independientes, sea en forma de informe general periódico, sea en forma de informe específico país por país,
  - de los albores de un control realizado a la solicitud de los entes locales mediante la intervención de sus asociaciones representativas o sus delegaciones en el CPLRE,
10. Consideran que en el marco de este seguimiento, el grupo de trabajo del CPLRE mencionado aquí examina igualmente los fundamentos jurídicos y las condiciones de ejercicio de la autonomía local en los países que simplemente han firmado la Carta europea de la autonomía local y que, en este orden de cosas, el control de la aplicación de la Carta por el CPLRE constituye un mecanismo de promoción política y no un sistema de sanción jurídica;
11. Se felicitan de que el seguimiento de la aplicación de la Carta efectuado por el CPLRE sea capaz de respetar la gran diversidad de modelos institucionales en lo que respecta a la organización territorial y a la autonomía local en los diferentes Estados europeos y de que no busque la uniformización de estos modelos;
12. Consideran sin embargo que:
  - el seguimiento de la aplicación de la Carta efectuado por el CPLRE constituye el resultado de una practica que por el momento se basa únicamente en su voluntad política;
  - sería de desear que dicha practica sea institucionalizada de forma definitiva en el marco de las actividades estatutarias del CPLRE;
13. Consideran que el grupo de trabajo responsable del seguimiento de la aplicación de la Carta debiera convertirse en un órgano estatutario permanente del CPLRE, que su Presidente y, en su caso, a título consultivo, el Presidente del Comité de Expertos independientes debiera formar parte de su Mesa y que debieran poder disponer de los medios necesarios para llevar a cabo su mandato;
14. Toman nota de que el Comité director de los entes locales y regionales (CDLR) del Consejo de Europa se considera obligado, en virtud de su mandato, de efectuar un seguimiento de la

aplicación de la Carta a nivel intergubernamental y que, en este orden de cosas, podría hacer mas eficaces las disposiciones del artículo 14 de la Carta que prevé la transmisión al Secretario General del Consejo de Europa de toda información apropiada relativa a las disposiciones legislativas y demás medidas que ha tomado en vistas a adaptarse al articulado de la Carta;

15. Consideran que, aunque sean indispensables, las actividades de control de la aplicación de la Carta efectuada por los órganos del Consejo de Europa no constituyen mas que la dimensión internacional de los procedimientos para la aplicación de estas disposiciones y que el control jurisdiccional por los tribunales de justicia nacionales, por medio de sus sentencias, debiera constituir la otra dimensión esencial de las actividades cuyo fin es la aplicación de la Carta;
16. Consideran que, para dar eficacia a este sistema de control:
  - es indispensable que los Estados europeos que han ratificado la Carta europea de la autonomía local la incorporen en su' ordenamiento jurídico interno, de acuerdo con las normas que han establecido en lo referente a la aplicación de las convenciones internacionales y que el hecho de que consideren las reglas existentes como suficientes no debiera dispensarles de este tramite,
  - el procedimiento de incorporación de la Carta Europea de la autonomía local en los países dotados de un sistema monista de aplicación de los tratados internacionales debería atribuir a la Carta una fuerza jurídica superior a la de la ley ordinaria,
  - asimismo,, la incorporación de la Carta europea de la autonomía local en los países dotados de un sistema dualista de aplicación de los tratados internacionales debiera llevarse a cabo mediante la adopción de actos normativos que tengan una fuerza jurídica superior a la de la ley ordinaria;
17. Consideran que, en aplicación del artículo 11 de la Carta, el reconocimiento a los entes locales del derecho de recurso ante las autoridades administrativas y judiciales competentes, incluidas las de orden constitucional, es una condición indispensable de la eficacia del sistema y una consecuencia lógica de la ratificación.
18. En lo referente a los derechos de recurso jurisdiccional, consideran que es importante garantizar el acceso de los entes locales:
  - a la jurisdicción administrativa competente para decidir sí una acción, una omisión, una decisión, u otro acto administrativo de las autoridades centrales y/o regionales es conforme a derecho o, en su caso, para dar su opinión sobre la decisión a tomar;
  - a la jurisdicción constitucional competente para decidir si una ley u otro acto legislativo es conforme a los principios establecidos en la Carta europea de autonomía local, a las disposiciones constitucionales, y a los otros textos legislativos referentes a la autonomía local;
19. Muestran su convencimiento de que las dimensiones internacional y nacional del control de la aplicación de la Carta son complementarias y que esta complementariedad nace del hecho que los tribunales no pueden anular los textos normativos nacionales si, previamente, a nivel internacional los órganos responsables del control de la aplicación de la Carta no han obtenido de los Estados miembros:
  - la firma y ratificación de la Carta,
  - su incorporación en el derecho interno,

- la adopción, en su caso, de normas jurídicas suplementarias que se inspiren claramente de las orientaciones que esta define y que sean susceptibles de permitir su aplicación directa,
  - y, como corolario indispensable, el reconocimiento a los entes locales y regionales del derecho de recurso ante los órganos judiciales competentes;
20. En vista de lo anterior, se muestran convencidos que es necesario coordinar los diversos procedimientos que tienen por objetivo garantizar, en los diversos niveles institucionales y territoriales el respeto de los principios de la Carta europea de autonomía local;
21. Consideran que se debiera establecer contactos oficiales y regulares entre:
- el seguimiento de la aplicación de la Carta efectuado por el CDLR a nivel intergubernamental,
  - el seguimiento de la aplicación de la Carta efectuado por el CPLRE,
  - los procedimientos jurisdiccionales que existen en el marco del derecho constitucional y/o administrativo de los diversos Estados.

\* \* \*