

## **CONSEJO DE ESTADO**

## SOBRE EL DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO ACERCA DE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVA AL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

1. La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, ha venido a añadir a los conflictos constitucionales originariamente regulados una nueva especie bajo la denominación «De los conflictos en defensa de la autonomía local».

La configuración legal definitiva de dichos conflictos ha acogido en su concepción esencial –dejando a un lado algunas cuestiones derivadas, aunque no irrelevantes, en cuanto al objeto directo del conflicto o relativas a la legitimación para plantearlo– el sistema ideado por el Consejo de Estado en el dictamen 2.484/98, de 18 de junio de 1998, que ofreció a la Autoridad consultante una propuesta con entidad de fondo propia sobre los proyectos de Ley Orgánica que habían sido sometidos a informe.

Ciertamente calificar la solución ofrecida por el Consejo de Estado como «radicalmente original» frente a las ideas doctrinales y las formulaciones ministeriales hasta entonces elaboradas resultaría excesivo. Sin embargo, no cabe desconocer la aportación innovadora realizada si se tienen en cuenta sus perfiles propios –cifrados en una combinación de aquéllas como base pero culminadas con mayor adaptación a los procedimientos constitucionales ya conocidos–, que permitirían afirmar de la construcción resultante que es «originalmente derivada».

Las razones que sustentan el modelo de conflictos en defensa de la autonomía local regulado por la Ley Orgánica 7/1999 fueron desarrolladas por el referido dictamen del Consejo de Estado, una síntesis de cuyos presupuestos y consideraciones se realiza a continuación.

2. La situación de partida que llevó a abordar la modificación de referencia de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), estaba marcada por la insatisfacción sentida ante el déficit o carencia de cauces procesales específicos de protección de la autonomía local frente a normas con rango de Ley (del Estado y de las Comunidades Autónomas) en sede constitucional y, más en particular, ante la imposibilidad de defensa directa de ésta por parte de sus titulares.

De entrada, no se consideraba suficiente la vía indirecta reconocida por el artículo 63.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), conforme al cual «las Entidades locales territoriales están legitimadas para promover, en los términos del artículo 119 de esta Ley, 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». El referido artículo 119 sólo establece la facultad de la Comisión Nacional de Administración Local –no de las propias Entidades locales– de solicitar a los órganos constitucionalmente legitimados para impetrar el control de constitucionalidad de las leyes que procedan respecto de aquellas que se estimen lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente, petición sin fuerza vinculante que había conducido a la inoperancia práctica de este mecanismo.

Por otro lado, el propio Tribunal Constitucional había afirmado –partiendo del distinto tratamiento y desarrollo en la Constitución de la autonomía de las Comunidades Autónomas y de la de las Entidades locales– que la proclamación de la autonomía local no lleva aparejado el reconocimiento a las Entidades locales que la tienen garantizada de «un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley» (STC 214/1989).

De modo congruente con tal idea, dicho Tribunal desarrolló una interpretación rigurosa –incluso rigorista– de las posibilidades de defensa de la autonomía local por parte de las Entidades que la tienen reconocida a través de las vías y procedimientos existentes. Había sido rechazada la legitimación de las Corporaciones locales para plantear el recurso de inconstitucionalidad por no estar comprendidas en el artículo 162.1.a) de la Constitución, al estimarse que éste establece supuestos tasados de legitimación *ad causam*. Tampoco se había admitido la personación en dicho recurso, aun a título no principal, de sujetos distintos a los legitimados para interponerlo. Se había considerado que a través de la cuestión de inconstitucionalidad no era posible la personación en el proceso constitucional de las partes en el proceso *a quo*. Se había entendido improcedente el recurso de amparo frente a la negativa judicial de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. La única posibilidad admitida de comparecencia de las Entidades locales ante el Tribunal Constitucional se producía en los conflictos de competencia cuya resolución pudiera afectarles, pues la LOTC admite coadyuvantes en tales conflictos, si bien se trata de una intervención excepcional.

La voluntad de superar la situación descrita tomó como punto de apoyo el artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, y ratificada por España el 20 de enero de 1988, que dispone

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».

Conviene precisar a este respecto sin embargo, como hizo el propio Consejo de Estado, que, en realidad, «la exigencia del citado artículo 11 está suficientemente satisfecha en nuestro ordenamiento a través del control en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa –prevista genéricamente en el art. 153.c) de la Constitución y, en concreto por el art. 63.2 LBRL–, que ha venido siendo una garantía eficaz de la autonomía local», ya que dicho artículo 11 no requiere expresamente la habilitación de vías directas de tutela de la autonomía local ante la jurisdicción constitucional. Ello no obstante, se estimaba «razonable y no (carente) de oportunidad la búsqueda de alguna solución que permita asegurar adicionalmente la autonomía de las Entidades locales frente a su quebranto por normas con rango de ley, flanco este último débilmente cubierto en el ordenamiento español actual». La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/1999 apuntaría así a que con ello, en puridad, «se perfecciona» la previsión del artículo 11 de la Carta Europea.

Decisivo en la apertura de la jurisdicción constitucional a las Entidades locales para la defensa de su autonomía fue el impulso político iniciado desde 1993 en la Federación Española de Municipios y Provincias, confirmado más tarde en el Acuerdo sobre el desarrollo del Gobierno Local propuesto en mayo de 1997 por el Ministerio de Administraciones Públicas y apoyado por el Gobierno.

3. La consulta al Consejo de Estado de la iniciativa elaborada por el Ministerio se planteó en términos poco usuales. Le fueron sometidos dos anteproyectos de Ley Orgánica de modificación de la LOTC que, pese a su comunidad de propósito, partían de notorias diferencias en el diseño de los conflictos constitucionales en defensa de la autonomía local. Tales diferencias reflejaban las dos tendencias dominantes –y opuestas– en que se dividía la doctrina al concebir el objeto inmediato de dichos conflictos .

El primer anteproyecto –que constituía el objeto primario de la consulta y se presentaba como «la propuesta más adecuada»– preveía que podrían dar lugar al planteamiento de los conflictos «las disposiciones de rango inferior a la ley, resoluciones o actos emanados de los órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada, cuando el vicio proceda de la normativa básica del Estado con rango de ley dictada al amparo del artículo 149 de la Constitución española, así como de las leyes de las Comunidades Autónomas».

En el texto alternativo –sobre el que se requería un pronunciamiento de «viabilidad»– se establecía sobre este punto, en cambio, que «podrán dar lugar al planteamiento de conflicto en defensa de la autonomía local las normas básicas del Estado con rango de ley o las leyes de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada».

Por lo demás, ambos anteproyectos contenían una regulación idéntica –salvo las concordancias necesarias para ajustarse a la diferencia señalada– respecto a las modificaciones sistemáticas que procedía introducir en la LOTC y, sustantivamente,

en cuanto a legitimación activa, plazos, trámite de inadmisión y procedimiento. En lo que hace a los pronunciamientos de la sentencia resolutoria del conflicto, las previsiones eran similares, salvando las peculiaridades impuestas por el distinto objeto del conflicto. La sentencia que se dictaría finalmente —decía el primer texto— «declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, la anulación de la disposición, resolución o acto que originaron el conflicto y lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas a su amparo; asimismo la sentencia que estime el conflicto podrá declarar la inconstitucionalidad del precepto o preceptos de la ley o norma con rango de ley que otorgue cobertura a la disposición, resolución o acto impugnado». El segundo anteproyecto omitía lógicamente las referencias a la anulación de la disposición, resolución o acto que originaron el conflicto.

Aunque la consulta de ambos textos al Consejo de Estado era preceptiva sólo en relación con una de las previsiones, por cuanto afectaba a sus competencias —la referente a la obligación de solicitar de manera previa a la formalización del conflicto dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado (u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma)—, se solicitó facultativamente un pronunciamiento global sobre todas las cuestiones que pudieran suscitar los anteproyectos. Los términos de tal requerimiento permitieron, sin estrechez, corresponder a una consulta cuyo sentido último buscaba del Consejo la puesta a contribución de un mecanismo válido que franqueara el acceso directo de las Entidades locales al Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local que tienen constitucionalmente garantizada y, en definitiva, que aconsejara aquél que vislumbrara como más idóneo a tal fin.

4. Como cuestión preliminar, el dictamen 2.484/98 se planteó si era posible —de acuerdo con la Constitución— ampliar mediante una Ley (orgánica) las competencias del Tribunal Constitucional de modo que éste pudiera conocer de las pretensiones de las Entidades locales, en defensa de la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida, frente a normas con rango de ley y formalizadas a través de un conflicto de competencias (naturalmente, distinto a los dos ya regulados en el Título IV de la LOTC). La cuestión no era gratuita a la luz de los términos —interpretados de modo no pacífico por la doctrina— en que se expresa la cláusula residual contenida en el último supuesto (d) del artículo 161.1 de la Constitución, según la cual el Tribunal Constitucional será competente para conocer, además de las tres expresas en sendos párrafos precedentes, «de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas».

Teniendo en cuenta el uso que ya se había hecho de dicha habilitación al legislador (a través de la propia LOTC, al regular los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado, el autoplanteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad o el ulteriormente derogado recurso previo de inconstitucionalidad) y la propia jurisprudencia constitucional sobre este punto (la STC 66/1985 admitió que la Ley orgánica puede dar o sustraer competencias no previstas en la Constitución a dicho Órgano «ampliando así, no contra la Constitución, pero sí al margen de

ella, el ámbito del recurso de inconstitucionalidad que ésta instauró»), se llegó a una posición de principio abierta a la posibilidad de añadir la nueva competencia pretendida siempre que se sujetara a unos términos que la hicieran reconocible como distinta a las existentes y a la par de genuino interés constitucional:

«Sin entrar en la polémica doctrinal sobre el significado del término *materias* empleado por el artículo 161.1.d) de la Constitución y su eventual diferencia respecto de las *competencias* –con su consiguiente trascendencia, al enjuiciar iniciativas como la consultada–, el Consejo de Estado entiende que una interpretación lógica a partir de la literalidad de dicha cláusula (nótese que antepone al término *materias las demás*) y del párrafo inicial del artículo 161.1 (el Tribunal Constitucional *es competente para conocer*) conduce a sostener que la Constitución o las leyes orgánicas pueden atribuir al Tribunal Constitucional competencia *para conocer* sobre otras materias distintas –aunque genéricamente asimilables– a las que son objeto de las tres competencias enunciadas –por referencia a los procedimientos en que se actúan– en los párrafos a), b) y c) precedentes, sin que ello, por supuesto, signifique vaciar ni desnaturalizar éstas (como podría ocurrir, por ejemplo, si se configuran procedimientos con finalidad idéntica a los tres específicos pero introduciendo variantes en cuanto a la legitimación requerida o a su objeto propio).»

5. Se trataba, a continuación, de calibrar si dentro de los límites señalados encajaba –o de buscar la fórmula para que lo hiciera, puesto que era presupuesto no traspasar la barrera de la reforma constitucional– la configuración en la LOTC de un conflicto en defensa de la autonomía local cuyo fin último, aparte del inmediato tendente a discernir la titularidad de la competencia controvertida, fuera la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes lesivas de dicha autonomía.

En primer lugar, se suscitaba si un conflicto sobre competencias planteado por Entidades locales tendría realmente entidad constitucional. Había una diferencia evidente con los conflictos inicialmente regulados en el Título IV de la LOTC, ya que éstos se sustancian entre sujetos –Estado y Comunidades Autónomas o Comunidades Autónomas entre sí y órganos constitucionales– cuyas competencias están determinadas en la misma Constitución. Frente a ello, la Constitución sólo proclama la autonomía local (arts. 137, 140, 141 y 142) pero confía al legislador su desarrollo a través de la concreción de competencias, con el límite de la garantía constitucional de aquella autonomía.

A partir de esta diferencia cualitativa se desprende, a juicio del Consejo de Estado, que «los conflictos que se plantean por las Entidades locales frente a disposiciones y actos dictados en ejercicio de competencias previstas por la ley tienen su sede natural de resolución en la jurisdicción ordinaria (orden contencioso-administrativo)», con independencia de que el fundamento de su impugnación sea por causa de legalidad o de constitucionalidad (el art. 153.c de la Constitución no distingue). Pero, precisamente, tal constricción de la actuación del Poder Judicial a la defensa de la autonomía local frente a invasiones por actos o normas infralegales dejaba espacio para configurar un tipo de conflicto distinto a aquél:

«Lo anterior no impide, sin embargo, considerar posible un nuevo tipo de conflicto constitucional, no ya en términos de alternativa que permita el planteamiento opcional en sede constitucional de aquellos conflictos para cuyo conocimiento son competentes los Tribunales de lo Contencioso-administrativo, sino singularizado por tener un objeto propio y como parámetro de enjuiciamiento exclusivo la defensa de la autonomía local que la Constitución reconoce (art. 137) y garantiza (art. 140), sin interferencia con el control de legalidad. Pero que su naturaleza sea dispar con la de los otros conflictos constitucionales actualmente configurados no veda su introducción y regulación en el sistema de justicia constitucional, dentro del margen de configuración atribuido al legislador.»

Una segunda cuestión problemática a dilucidar era la relativa al objeto mismo sobre el que el nuevo tipo de conflicto constitucional habría de plantearse, aspecto capital para evitar interferencias con determinados extremos que actúan como topes en una eventual ampliación de competencias del Tribunal Constitucional (las competencias ya reguladas exhaustivamente por la Constitución y la legitimación consiguiente). En cierto modo, sustentar dicho conflicto sobre disposiciones administrativas y actos de aplicación y no respecto de leyes —como hacía el primer anteproyecto— reflejaba la prevención a configurar una especie de recurso de inconstitucionalidad encubierto con ampliación indebida de los sujetos legitimados con carácter tasado para su interposición en el artículo 162.1.a) de la Constitución.

El dictamen del Consejo entendió, a este respecto, que «la cuestión central —y problemática— subyacente es la de si la declaración de inconstitucionalidad de las normas con rango de ley sólo puede alcanzarse a través del recurso de inconstitucionalidad».

Se reconocía que *prima facie* podría parecer que existe esta exclusiva correspondencia bidireccional entre competencia material y procedimiento a tenor de la jurisprudencia constitucional hasta ahora recaída (según la STC 147/1993, FJ 2, el recurso de inconstitucionalidad *es el único cauce a través del cual cabe impugnar la constitucionalidad de una ley, cualquiera que sea el fundamento —competencia u otro— de dicha impugnación*). Impresión inicial que parecería confirmada por la previsión del artículo 67 de la LOTC que, cuando un conflicto de competencias arranca de una competencia admitida por una ley o norma con rango de ley, impone el llamado «expediente de transformación procesal», de modo que el conflicto se habrá de tramitar en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad.

Pero, a renglón seguido, el dictamen admitía que dicha interpretación —tal como había indicado cierta doctrina— podía haber estado orientada por el entendimiento conjunto de la Constitución y del desarrollo concreto que de sus posibilidades había hecho hasta entonces el legislador y que por ello:

«...cabría entender, más allá de la literalidad de la LOTC y sus opciones —que pueden ser variadas—, que la función material de declaración de inconstitucionalidad no está reservada con carácter exclusivo a los procedimientos previstos específicamente por la Constitución, sino que puede ejercitarse también por otros fundados en acciones distintas dentro del margen de libertad que asiste al legislador a tenor del artículo 161.1.d) de la Constitución.»

Sobre tales bases, se observaba que el conflicto en defensa de la autonomía local planteado con base en disposiciones administrativas y actos en aplicación de leyes que vulneren la autonomía local enfocaba toda su atención en no rozar el campo regulado por el artículo 162.1.a) de la Constitución pero que, en último término, no salvaba el inconveniente (puesto que la misma sentencia resolutoria del conflicto proyectado podría producir una declaración de inconstitucionalidad) relativo a que el Tribunal Constitucional sólo podía desarrollar su función de control de constitucionalidad a través de las vías ya admitidas de conformidad con la Constitución. Decía el dictamen 2.484/98:

«De algún modo, sin embargo, parece una ficción –cuya necesidad y utilidad no resultan convincentes– construir el mecanismo indirecto (del primer anteproyecto) para obviar la crítica de una indebida extensión de la legitimación prevista para el recurso de inconstitucionalidad contra leyes, mediante el rodeo que supone cuestionar éstas a través de sus disposiciones y actos de aplicación, cuando subsiste la sombra de duda sobre el hecho mismo de que la función material de declaración de inconstitucionalidad sea abierta impropriadamente a nuevas vías (discutiblemente admisible, al menos en la doctrina actual del intérprete supremo de la Constitución).»

En cambio, partiendo de la base de que un conflicto en defensa de la autonomía local planteado directamente sobre leyes o normas con rango de ley que la vulneren sería «otra materia» o procedimiento –una competencia nueva del Tribunal Constitucional– con una finalidad distinta al recurso de inconstitucionalidad, aunque eventualmente pudiera desembocar en un pronunciamiento de inconstitucionalidad, podría entenderse incluida dentro de la potestad de configuración del legislador la determinación de la legitimación particular para accionarlo (*ex art. 162.2 de la Constitución*).

Los perfiles diferenciales de esta nueva competencia, «de modo que resulten singulares y no quepa oponerles la tacha de ser un expediente artificioso capaz de desnaturalizar las competencias actuales o el sistema mismo de justicia constitucional», fueron trazados con cierto detenimiento por el Consejo de Estado:

a) Las pretensiones deducibles por las Entidades locales a través de la nueva vía conflictual, como es propio de todo conflicto, serían sólo y exclusivamente las relativas a la titularidad y ejercicio de competencias que integran el contenido de la autonomía local garantizada en la Constitución.

b) El objeto inmediato estaría constituido por las leyes y normas con rango de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas que invadieran dicha autonomía local. La justificación de la admisibilidad de la impugnación directa de éstas fue explicada en el dictamen de referencia en las siguientes palabras:

«Frente al acento que pueda ponerse en la exclusividad del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que medios únicos para la impugnación de leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, lo más relevante –y

ahí radica el sentido profundo de la jurisprudencia constitucional— es que sólo por tales medios puede llegarse a la declaración de inconstitucionalidad. Por ello, no habría de considerarse vedado un conflicto directo respecto de leyes, por vías distintas de las señaladas, siempre y cuando su fin inmediato no sea, formalmente, alcanzar un pronunciamiento sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad.»

Precisamente, subrayaba el Consejo de Estado la cualidad de esta opción (al distinguir el objeto de los conflictos constitucionales en defensa de la autonomía local del que es propio de los conflictos competenciales relativos a la autonomía local residenciables ante la jurisdicción contencioso-administrativa), pues se procedía:

«precaviendo así frente a eventuales solapamientos y, en definitiva, conjurando el riesgo de que el Tribunal Constitucional se desvíe de su función esencial y puedan orillarse en su configuración legal los criterios de subsidiariedad e intervención mínima. Por otra parte, articular la formalización del conflicto por referencia directa a disposiciones administrativas y actos en aplicación de leyes, redundaría —y las contraindicaciones son patentes— en una práctica ilimitación del plazo en que sería cuestionable, por lesión de la autonomía local, la constitucionalidad de tales leyes.»

Tal opción, prevista en el segundo proyecto sometido a consulta, se concretaba en unos términos, según los cuales, «podrán dar lugar al planteamiento de conflicto en defensa de la autonomía local las normas básicas del Estado con rango de ley o las leyes de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada». El Consejo de Estado objetó a dicha formulación la indebida restricción en cuanto al objeto de impugnación que representaba aludir exclusivamente a «las leyes de las Comunidades Autónomas», siendo así que también éstas podrían vulnerar la autonomía local a través de Decretos Legislativos. Tal corrección fue admitida en la redacción definitiva del artículo 75 bis de la LOTC, que también se benefició de la ampliación introducida durante la tramitación parlamentaria del proyecto consistente en sustituir la referencia a las «normas básicas del Estado con rango de ley» por la más comprensiva de «las normas del Estado con rango de ley» (aunque, teniendo en cuenta la naturaleza de las competencias que el artículo 149.1 de la Constitución reserva en exclusiva al Estado para establecer las bases en numerosas materias cuya ejecución está descentralizada serán, precisamente, las normas de esta procedencia con carácter «básico» las que de modo más verosímil puedan provocar conflictos competenciales con las Entidades locales, ciertamente también leyes no básicas pueden incidir en la autonomía local). Seguramente estos incidentes explican la pervivencia de una redacción dispar en el texto legal —ya sin razón sustantiva— del objeto de impugnación según «la norma» o «la disposición» con rango de ley proceda del Estado o de las Comunidades Autónomas, cuya posición pasiva a estos efectos ha resultado completamente equilibrada (a salvo el régimen particular del artículo 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco).

c) La legitimación para plantear los conflictos de referencia, al concebirse como nuevas «materias», entraría dentro de la facultad de determinación del legislador orgánico a partir del artículo 162.2 de la Constitución.

Los dos anteproyectos consultados proponían idéntica redacción en este punto. Preveían la legitimación en general –aparte los supuestos especiales de las Comunidades insulares y del País Vasco– para plantear el conflicto de: «a) el Municipio o Provincia que sea destinatario único de la ley; b) un número de Municipios o Provincias que supongan al menos un sexto de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la ley, y que representen un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente».

El dictamen dijo al respecto que:

«...considera aceptables los supuestos de legitimación (proyectados) y, aun reconociendo la existencia de otras posibilidades ... como la legitimación orgánica y corporativa, entiende que la fórmula propuesta permite satisfacer de modo correcto –y prudente– la finalidad de dar a las Entidades locales acceso a la justicia constitucional. La referencia única a Municipios y Provincias se debe a que sólo dichas Entidades locales tienen reconocida expresamente en la Constitución la autonomía... La fórmula de ponderación proyectada (en el segundo supuesto) es razonable pues establece un criterio restrictivo conducente a asegurar una apreciación común y suficientemente representativa del interés de las Entidades locales eventualmente afectadas en su autonomía, a la vez que servirá para prevenir una sobrecarga de trabajo del Tribunal Constitucional por pretensiones indiscriminadas a título individual.»

Finalmente, la Ley Orgánica 7/1999 ha introducido alguna variación significativa respecto de lo proyectado en materia de legitimación, especialmente endureciendo los requisitos para las Provincias (el art. 75 ter.1.c requiere a tales efectos «un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación con rango de ley y representen como mínimo la mitad de la población oficial») y con una rebaja menor en lo que hace a los Municipios (basta que supongan un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición). Era patente que determinadas Provincias, debido a su potencial demográfico y al número reducido de ellas en ciertas Comunidades Autónomas, habrían tenido con el texto proyectado una legitimación individual que, en definitiva, el legislador no ha considerado conveniente.

d) El parámetro de control estaría constituido por el principio de la autonomía local, según aparece protegido por la llamada garantía institucional. El canon de constitucionalidad vendría determinado por los preceptos que al respecto contienen la Constitución (como se ha dicho, muy escasos), los Estatutos de Autonomía y las leyes básicas del Estado (siempre que sean conformes al reparto constitucional de competencias).

e) El pronunciamiento de la sentencia que pone fin al conflicto en defensa de la autonomía local fue el aspecto en que el dictamen que se reseña realizó su contribución más original y acabada.

La regulación prevista en los anteproyectos ministeriales mereció «serias reservas» al Consejo de Estado, en particular dada la posibilidad de que la misma sentencia, además de resolver el conflicto en defensa de la autonomía local *stricto sensu*, pudiera declarar la inconstitucionalidad del precepto o preceptos de la ley impugnados sobre cuya base se había formalizado el conflicto. Este último pronunciamiento resultaba «injustificado tanto en cuanto a las exigencias de congruencia del fallo con las pretensiones deducidas como respecto de la actual inadmisión de declaraciones de inconstitucionalidad por vías distintas de las específicamente previstas con tal fin».

Con el fin de superar tales objeciones se pensó una salida fundada en un «préstamo» tomado a partir de cierto mecanismo ya conocido en el sistema de justicia constitucional —lo que permitía despejar reparos sobre su admisibilidad—, naturalmente singularizado con las peculiaridades que el supuesto de base nuevo requería y hacía aconsejables. Este mecanismo era el previsto en el artículo 55.2 de la LOTC, en virtud del cual, «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».

Así, para evitar toda interferencia del conflicto en defensa de la autonomía local con el recurso de inconstitucionalidad, el Consejo de Estado sugirió que el eventual pronunciamiento de inconstitucionalidad relativo a la norma con rango de ley origen del conflicto se realizara en una segunda sentencia, con un sistema de accionamiento de la jurisdicción y con un contenido distintos a la primera. Partiendo de la necesidad de que ésta hubiera sido estimatoria del conflicto, se podía abrir la posibilidad de que, a través de una «autocuestión» o autoplanteamiento de la cuestión internamente por el propio Pleno del Tribunal Constitucional, éste declarara en su caso la inconstitucionalidad del precepto o preceptos vulneradores de la autonomía local constitucionalmente garantizada. El paralelismo con el sistema del artículo 55.2 citado no se podía extremar hasta la misma identidad dado que el proyecto preveía —razonablemente a juicio del Consejo por la trascendencia de la materia— que para dictar la sentencia resolutoria del conflicto fuera competente el Pleno de dicho Órgano, a diferencia de la competencia de Sala para conocer de los recursos de amparo que permite a ésta «elevar» la cuestión al Pleno.

En definitiva, dijo el Consejo:

«Se consideraría admisible y razonable la configuración de un conflicto en defensa de la autonomía local que desembocara en una sentencia exclusivamente destinada a determinar la titularidad de la competencia controvertida —más próximo, pues, al modelo de los conflictos entre órganos constitucionales para los que el art. 75.2 prevé una sentencia con pronunciamiento limitado— y engarzar la eventual sentencia estimatoria de la vulneración de la autonomía local con la posibilidad expresamente consignada de que el propio Tribunal Constitucional se plantee una cuestión de inconstitucionalidad en términos semejantes a los del artículo 55.2 LOTC.»

Esta propuesta fue efectivamente adoptada por el Gobierno en el proyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOTC enviado a las Cortes y que, más tarde, sería aprobado por éstas. Fruto de ella es la redacción vigente de los apartados 5 y 6 del artículo 75 quince de la Ley Orgánica 7/1999.

6. Como reflexiones finales, el propio dictamen 2.484/1998 destacaba los fines y virtualidad de la reforma concebida para dar acceso a las Entidades locales al Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía constitucionalmente garantizada.

Frente a otras posiciones (doctrinales), se subrayaba que la construcción de un modelo de acceso directo de dichas Entidades a la justicia constitucional presenta —más allá de la voluntad y oportunidad política de su previsión— ventajas jurídicas notables sobre el modelo de protección de la autonomía local en dos fases (primero, a través de un recurso contencioso-administrativo contra actos y reglamentos y, segundo, por medio de la cuestión de inconstitucionalidad contra la ley de cobertura de éstos). Este último puede ser insuficiente —e inadecuado— para la defensa frente a leyes autoaplicativas y, además, puede ser inefectivo ya que el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad es una facultad del Juez *a quo*, cuya negativa a plantearlo difícilmente haría viable el recurso de amparo de las Entidades locales por vulneración del artículo 24.1 de la Constitución. Asimismo, el sistema consistente en canalizar la defensa de la autonomía local por vía del recurso de amparo, conectando dicha autonomía con derechos susceptibles de amparo (fundamentalmente el reconocido en el art. 23.1 de la Constitución), parece forzado y de difícil conciliación con el sentido estricto de la concepción de dichos derechos y del propio recurso de amparo.

Concluía el dictamen reseñado:

«En cambio, la promoción ante el Tribunal Constitucional de un conflicto en defensa de la autonomía local por las Entidades locales (que la tengan reconocida constitucionalmente) y contra disposiciones con rango de ley, seguido de la posibilidad de un autoplanteamiento por aquél de la cuestión de inconstitucionalidad, aparece como un sistema de encaje razonable dentro de la Constitución y que altera en la menor medida posible —utilizando categorías ya conocidas— las pautas de funcionamiento de la justicia constitucional. Su configuración con filtros adecuados, como una legitimación restringida, la existencia de un trámite de admisión y la limitación de plazo, permitirá, además, prevenir de modo suficiente una temida proclividad de impugnaciones locales eventualmente desvirtuadora de la función que está reservada al Tribunal Constitucional.»