

## EL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL: QUIMERA CONSTITUCIONAL

THE CONFLICT IN DEFENSE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: CONSTITUTIONAL CHIMERA

Ana TORRECILLAS MARTÍNEZ  
Profesora de Derecho Constitucional  
Universidad de Extremadura  
<https://orcid.org/0000-0002-1816-798X>

Fecha de recepción del artículo: julio 2024

Fecha de aceptación y versión final: noviembre 2024

### RESUMEN

*Este trabajo presenta dos objetivos principales. El primero es estudiar las previsiones normativas sobre el conflicto en defensa de la autonomía local en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para compararlo con las distintas realidades locales en España, a fin de esclarecer las posibilidades que contiene este instrumento reactivo para la autonomía local prescrita en el texto constitucional vigente. A la luz de los resultados alcanzados en el análisis anterior, el segundo objetivo se encamina a realizar propuestas de reforma sobre la regulación del conflicto, de cara a dotar a este recurso de una mayor operatividad en nuestro ordenamiento jurídico.*

*Palabras clave: conflicto en defensa de la autonomía local, autonomía local, suficiencia financiera de las haciendas locales, Carta Europea de la Autonomía Local, jurisprudencia constitucional.*

### ABSTRACT

*This paper has two main objectives. The first is to study the regulation on the spanish conflict in defense of local self-government in the organic law of Constitutional Court in order to compare it with the different local realities in Spain, in such a way as to clarify the possibilities presented by this reactive instrument for local self-government prescribed in the spanish*

*Constitution. Because of the results achieved in the previous analysis, the second objective is to make proposals regarding the reform of the actual regulation, in view of making this procedure more operative in our legal system.*

*Keywords: conflict in defense of local self-government, local self-government, financial sufficiency of local finances, European Charter of Local Self-Government, constitutional court jurisprudence.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN DEL CONFLICTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. II. LA REGULACIÓN DEL CDAL Y SUS POSIBILIDADES REALES EN ESPAÑA. 2.1. *¿Qué hechos pueden motivar su planteamiento? (artículo 75 bis LOTC).* 2.2. *¿Quién está legitimado para interponer el conflicto? (artículo 75 ter LOTC).* 2.2.a. Las tres (aporéticas) vías de legitimación. 2.2.b. El requisito del dictamen (o cómo retrasar el procedimiento). 2.2.c. La asistencia del asociacionismo. 2.3. *¿Cómo han de actuar los legitimados en el procedimiento? (artículo 75 quater LOTC).* 2.4. *¿Qué pueden conseguir? (artículo 75 quinquies LOTC).* III. RESULTADOS DEL CONFLICTO TRAS MÁS DE 20 AÑOS DE VIGENCIA. IV. LLAMADA DE EMERGENCIA AL LEGISLADOR DEMOCRÁTICO. 4.1. *Reforma del objeto del recurso (artículo 75 bis LOTC).* 4.2. *Reforma (integral) de la legitimación activa y otras cuestiones procedimentales (artículos 75 ter y quater LOTC).* 4.2.a. Disminución del número de acuerdos necesarios. 4.2.b. Eliminación del requisito de población. 4.2.c. Una posible vía de legitimación adicional basada en la STC 27/2016. 4.2.d. Diversas opciones al respecto del dictamen del órgano consultivo. 4.3. *Reforma del alcance de la resolución final que pone fin al procedimiento (artículo 75 quinquies LOTC).* V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN DEL CONFLICTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

El conflicto en defensa de la autonomía local (CDAL) fue introducido en nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, dos décadas más tarde a la entrada en vigor de la Constitución de 1978, y una década más tarde de la entrada en vigor de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) en España.

En el texto constitucional vigente no existe mención alguna a este conflicto, ni a ninguno que se le parezca, pues la Constitución no hace titulares a las entidades locales de ningún instrumento reactivo para defender su autonomía. Aun así, podemos observar que el soporte constitucional de la normativización del CDAL se encuentra en la garantía del principio de autonomía local, pues cualquier construcción jurídica se verá abocada al más absoluto vacío si no le acompañan herramientas que garanticen su cumplimiento en el orden de que se trate (Ferrajoli, 2009). Sin perjuicio de lo anterior, lo que motivó al legislador a incorporar el CDAL a nuestro ordenamiento jurídico no fue esta lectura del texto constitucional, sino la firma, ratificación y posterior incorporación de la CEAL en el ordenamiento jurídico español.

Antes de que el Estado prestase el consentimiento para obligarse por medio de la CEAL, el Consejo de Estado en su Informe número 50.510/49.997, de 2 de abril, de 1987, advirtió la necesidad de someter tal decisión a la autorización de las Cortes Generales, en el marco de las previsiones establecidas en el artículo 94.1 de la Constitución Española (CE). En tal informe, se advirtieron dos motivos por los cuales se consideraba necesario recabar la mentada autorización. Por una parte, la mención en el tratado de que las entidades locales pudiesen cooperar con entidades de otros Estados (art. 10.3 CEAL), que suponía una novedad para el derecho español y aconsejaba su subsunción dentro del artículo 94.1. e). Y, por la otra, la innegable sustancia política del tratado, que se ajustaba a lo previsto en el artículo 94.1. a). Por tanto, en ninguno de los motivos esgrimidos por el Consejo de Estado para someter el consentimiento del Estado a la autorización de las Cortes figura un recurso a favor

de las entidades locales, ni siquiera como innovación para nuestro ordenamiento jurídico.

Llama la atención porque el artículo 11 CEAL es claro a este respecto cuando estipula 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». A diferencia de lo que sucede con muchos otros preceptos de la CEAL (de hecho, con la mayoría) (Requejo Pagés, 2003, pp. 15-38) el artículo 11 del tratado no contiene cláusulas de autolimitación en beneficio de la norma interna que permitan inferir que el recurso podrá regularse «en la medida de lo posible» o «a su debido tiempo y de forma apropiada». Motivo que justifica que, a la completa integración del tratado en el ordenamiento jurídico español, el CDAL fuese incorporado a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC) como exigencia de la norma internacional.

Aunque de un modo un tanto tímido, así lo confirma la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. En sus primeras líneas se justifica que la introducción del CDAL responde, en primer lugar, a la garantía constitucional de la autonomía local. Y («con ello»), en segundo lugar, o como consecuencia de tal decisión, se consigue perfeccionar la adecuación de nuestro ordenamiento al artículo 11 CEAL. El análisis de los hechos conduce a un relato inverso, esto es, la entrada en vigor de la CEAL obligó al legislador a incorporar este recurso al ordenamiento español para adecuarlo a la letra del tratado, y consecuentemente, a proteger el principio de autonomía local. Esta secuencia justificaría la defectuosa regulación del conflicto que a continuación estudiaremos pues, si la preocupación principal del legislador hubiera sido primordialmente la protección de la autonomía de las entidades locales en España, téngase por seguro que la normativización del conflicto no hubiera sido ni siquiera parangonable a la que finalmente se previó en la LOTC.

## II. LA REGULACIÓN DEL CDAL Y SUS POSIBILIDADES REALES EN ESPAÑA

La introducción del CDAL trajo consigo la incorporación del capítulo IV («De los conflictos en defensa de la autonomía local») al título IV («De los conflictos constitucionales») de la LOTC. El conflicto se regula a lo largo de cuatro artículos, dentro de los cuales encontramos la delimitación del objeto que da lugar a su planteamiento (art. 75 *bis*), los requisitos de legitimación (art. 75 *ter*), algunos detalles procedimentales (art. 75 *quater*) y el alcance de la sentencia (art. 75 *quinquies*). Si el fin principal de este conflicto es proteger al principio de autonomía local, nuestra intención es, a la par que examinamos la regulación del CDAL artículo por artículo, comparar sus previsiones con la realidad local española, a fin de esclarecer las posibilidades reales de garantizar el cumplimiento de este principio constitucional (137 y 140-142 CE) mediante la interposición del recurso que nos encontramos analizando.

### 2.1. *¿Qué hechos pueden motivar su planteamiento? (artículo 75 bis LOTC)*

Dos son los enunciados que hemos de tomar en consideración en el análisis de este primer precepto. Al respecto del primer enunciado la norma es clara cuando dispone que el CDAL podrá plantearse frente a «las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas». El segundo enunciado se refiere al tipo de normas que podrán dar lugar al conflicto, que serán aquellas que «lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada».

El primero de los enunciados no da lugar a ninguna laguna interpretativa, pues es claro y manifiesto que el conflicto puede plantearse contra cualquier norma o disposición con rango de ley del Estado o de las comunidades autónomas. Sin embargo, el segundo de los enunciados sí es problemático pues recordemos que la autonomía local es un principio muy poco perfilado en la Constitución. De su regulación constitucional podemos inferir un mandato de mínimos, pero su configuración en el ordenamiento jurídico español es eminentemente legal y dispersa (García Fernández, 2002, pp. 205-240; Nieto Garrido, 2022, pp. 29-58).

Del texto constitucional se desprende que las entidades locales disponen de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (que no sabemos cuáles son, ni siquiera por vía legal) en tanto entidad territorial formante de la estructura básica del Estado (art. 137 CE). Sabemos, también, que a los municipios les corresponde la potestad de autogobierno y autoadministración de su territorio, que se asigna a sus ayuntamientos, compuestos por alcaldes y concejales elegidos por los vecinos (art. 140). A diferencia de las provincias, que pese a disponer de autonomía política y administrativa asignada a las diputaciones, sus miembros no son elegidos directamente por la ciudadanía (art. 141 CE). Y, por último, entendemos que para que estas entidades puedan desplegar sus potestades de autogobierno y autoadministración es necesario que cuenten con suficiencia financiera en sus haciendas, que no solo deberán procurar ellas mismas, sino también el Estado y las comunidades autónomas (142 CE). No existen muchas más previsiones constitucionales al respecto del régimen local en la Constitución, o no, al menos, que resulten de interés para justificar el planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local.

Algunos de esos elementos que la Constitución deja al albur de la posterior regulación del régimen local, como el modelo competencial de las entidades locales o como la concreción de la financiación que reciben estas entidades, se han regulado principalmente en las normas marco del régimen local en España: la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL). Es decir, las que, de acuerdo con algunos planteamientos doctrinales, como el de García Roca (2004, pp. 13-66), integran el «bloque de la constitucionalidad local». Aunque el régimen local está compuesto por un número mucho mayor de normas, tanto provenientes del legislador estatal como del legislador autonómico e incluso del estatutario, aquellas han sido las que han entrado a regular más aspectos del régimen local tanto cuantitativa como cualitativamente, sobre todo la LRBRL pese al débil título competencial del Estado para entrar a regular esta materia (artículo 149.1.18 CE: «Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas»). Estas normas nunca se han caracterizado por ser especialmente claras, ni

tampoco por ser especialmente garantistas o impulsoras del principio de autonomía local (Caamaño, 2004, pp. 161-188). Y más, a partir de las modificaciones operadas tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, al supuesto amparo del artículo 135 CE que introdujo en la Constitución el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (Galán Galán, 2022, pp. 13-25).

Las normas provenientes de las comunidades autónomas se relegaron desde bien temprano a una posición secundaria en la regulación del régimen local, incluso tras la oleada de reformas estatutarias producidas entre 2006 y 2011, que trataron de «interiorizar» el régimen local (Galán Galán, 2010, pp. 97-159; Font i Llovet y Galán Galán, 2010, pp. 13-64) y dar cobertura al principio de autonomía local, tanto por vía estatutaria (Requejo Pagés, 2006, pp. 51-56; Solozábal Echavarría, 2009, pp. 9-35) como por vía legal. Véase, por ejemplo, la Ley 3/2919, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura.

A los efectos de colmar lagunas constitucionales interpretativas el Tribunal Constitucional siempre ha reafirmado su postura en la hegemonía del legislador estatal sobre la regulación de lo local, aunque la habilitación competencial fuese difusa, y aunque la regulación de la autonomía local fuese defectuosa. Así lo ha hecho entendiendo que lo básico puede ser excesivamente versátil (García Morillo, 1998), que la preponderancia de la regulación estatal se hace con el fin de proteger la autonomía local [Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC) 32/1981; 40/1988; 213/1988; 214/1989; 25/1993] o como consecuencia de nuestra convivencia con un régimen democrático [Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 41/2016]. Curioso entendimiento de la autonomía local, teniendo en cuenta que España es un país que convive con 41 diputaciones provinciales, 11 islas, 8.132 municipios, 3.679 entidades locales menores, 975 mancomunidades, 83 comarcas, 3 áreas metropolitanas (entre otras entidades locales) y que, para garantizar el principio de autonomía local es necesario adaptar la norma al principio de diferenciación local. La diferenciación local implica ofrecer tratamientos heterogéneos ante situaciones heterogéneas, y no respuestas uniformes para una gran diversidad de

realidades locales, que es a lo que se puede aspirar con una regulación impulsada eminentemente desde el centro.

La preponderancia del legislador estatal en la interpretación constitucional ha sido tal, que el Tribunal Constitucional ha llegado a afirmar que la legislación básica puede desplazar a la letra del estatuto en lo que al régimen local se refiere, aunque el estatuto forme parte del bloque de la constitucionalidad, y la legislación básica no (STC 31/2010) (Álvarez García, 2013, pp. 61-97).

Partimos de una posición pesimista porque al Tribunal Constitucional le queda un margen de apreciación bastante amplio desde el inicio del planteamiento del conflicto, y es de sobra conocida su sentada jurisprudencia sobre el principio de autonomía, caracterizada por ser poco promotora de la autonomía local (SSTC 4/1981; 32/1981; 84/1982; 25/1983; 27/1987; 214/1989). Prácticamente desde 1981, año en que el Tribunal Constitucional comenzó a sentar su jurisprudencia sobre la protección del principio de autonomía a la luz de la teoría de la garantía institucional, vino a confirmar que su postura sobre la protección de la autonomía de las entidades locales en España era sumamente reduccionista. La STC 32/1981 fue clave porque marcó el criterio sobre esta materia en lo sucesivo. En la misma, el Tribunal Constitucional reprodujo su célebre doctrina de la participación (Cidoncha Martín, 2022, pp. 59-96), que posteriormente sería reproducida como teoría basilar de la autonomía local en su jurisprudencia. En la misma puede leerse

La autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto las atañen, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible Fundamento Jurídico (FJ) 4.

De acuerdo con esta doctrina, basta con que las entidades locales participen en la gestión de los intereses locales para salvar su autonomía. La adjetivamos como reduccionista porque la Constitución no se pronuncia sobre la autonomía local de este modo. El texto

constitucional asigna a las entidades locales el «gobierno y administración» (art. 140 CE) de sus intereses, y no solo la participación en la gestión de los mismos. Eventualmente podríamos comprender que esta teoría de la participación solo es de aplicación cuando los intereses en juego son tanto locales como supralocales, como estipula el mentado pronunciamiento constitucional de la STC 32/1981. El problema es que tampoco sabemos qué son los intereses locales y los supralocales, pues es algo sobre lo que ningún legislador se ha pronunciado hasta la fecha, lo que habilita al Tribunal Constitucional a dirimir sobre este objeto, prácticamente, sin ningún límite más que el que marque su propio criterio. La regla de los intereses resulta un tanto artificial a este respecto, pues al final, todos los asuntos gestionados por las entidades territoriales en España son asuntos públicos (Martín Mateo, 1985, pp. 409-430), solo que deberían acotarse al ámbito de autogobierno de cada una de estas entidades y adaptarse a sus posibilidades y capacidades políticas, administrativas y financieras. Además, es manifiesto que el razonamiento puede utilizarse como un arma de doble filo, a la vista de que cualquier asunto podría extraerse del nivel local, simplemente arguyendo que el mismo es de carácter supralocal.

Existe, por ende, un marcado criterio jurisprudencial que tiende a reducir el núcleo de protección constitucional del principio de autonomía y a preponderar la acción del legislador estatal en la regulación de lo local, aunque tal regulación no sea particularmente respetuosa para con el autogobierno y autoadministración de las entidades locales en España. Ambas cuestiones determinan nuestro pesimismo *ab initio*, pues de acuerdo con el artículo 75 *bis* LOTC, bastaría con que el Tribunal Constitucional motivase que no entiende que la norma vulnere la autonomía local, por no relacionarla de manera suficiente con el concepto en sí, para inadmitir el conflicto antes de entrar a conocer el asunto. Es algo que se verifica con el Auto del Tribunal Constitucional (ATC) 251/2009, de 13 de octubre. Sin perjuicio de que lo estudiaremos más adelante, baste con señalar que la aplicación de la ya estudiada doctrina de la participación fue la que provocó que el Tribunal Constitucional inadmitiese el recurso por estar «notoriamente infundado».

## 2.2. *¿Quién está legitimado para interponer el conflicto? (artículo 75 ter LOTC)*

### 2.2.a. Las tres (aporéticas) vías de legitimación

Existen tres posibilidades de obtener la legitimación requerida por la LOTC para interponer este recurso. La primera posiciona como legitimado para interponer el conflicto al municipio o a la provincia, destinatarios únicos de una norma o disposición con rango de ley del Estado o de la comunidad autónoma (art. 75 *ter* 1.a.). Es patente y manifiesto que esta previsión se realiza, sobre todo, para facilitar la interposición del conflicto frente a normas y disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas, pues es mucho más probable que sean estas quienes legislen en relación con una de sus concretas entidades locales haciéndoles únicas destinatarias de la norma en cuestión, a que sea el Estado el que legisle a un ámbito municipal o provincial tan restringido.

La segunda posibilidad (artículo 75 *ter* 1. b.), tan solo para los municipios, expresa un doble requisito. Por una parte, habrá de recabarse el acuerdo plenario con el voto favorable de la mayoría absoluta (mayoría exigida por el párrafo 2 del artículo 75 *ter* LOTC) de un número de municipios que supongan, al menos, un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición controvertida. Por tanto, este primer requisito exige el acuerdo de un número mínimo de municipios para plantear el conflicto (un séptimo) del total estatal o autonómico. Dado que existen 8.132 municipios españoles, un CDAL planteado frente a una norma de aplicación nacional requeriría 1.162 acuerdos plenarios por mayoría absoluta.

Téngase en cuenta que no existe ningún tipo de mecanismo que facilite la coordinación de los ayuntamientos implicados, pues ni siquiera se regulan cuestiones atinentes al municipio que actúa como principal promotor del CDAL y que llama a adherirse a los demás. Por tanto, las sinergias comunicativas entre los municipios implicados en el proceso han de procurárselas ellos mismos, con sus propios medios y sin que se prevea intermediario alguno.

Asimismo, tómnese en consideración los eventuales impedimentos derivados de las dinámicas partidistas que pudieran surgir ante la adopción de los acuerdos plenarios (Caamaño Domínguez, 2022,

pp. 149-160) y que no son ajenas a la política local (Ubasart-González, 2012, pp. 135-162). Sobre todo, por parte de los ayuntamientos más grandes, donde existe una mayor adecuación a dinámicas partitocráticas que en los municipios más pequeños, en los cuales, la adscripción a formaciones políticas se desdibuja en beneficio de la personalización política de la candidatura a la alcaldía (Riera Sagrega, et.al, 2017, pp. 1-18)<sup>1</sup>. Es un extremo al que se ha de prestar atención porque, probablemente, será más difícil recabar los acuerdos plenarios favorables de los ayuntamientos en los cuales el partido político mayoritario coincida con el del grupo parlamentario promotor de la norma eventualmente vulneradora.

Por otra parte, no basta con recabar el acuerdo de un séptimo de municipios del ámbito territorial de aplicación de la medida, sino que, además, el segundo requisito de esta vía de legitimación exige que los municipios sean representativos de un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. Por lo tanto, si nos situamos en el mismo ejemplo (el de una norma de ámbito nacional), sería necesario que los municipios que han acordado adherirse al litisconsorcio para plantear el conflicto reuniesen conjuntamente 8.115.468 de habitantes censados en sus padrones municipales. De lo contrario, sería necesario ir sumando acuerdos de municipios hasta alcanzar la cantidad de habitantes mínima para llegar a la legitimación. Si el primer requisito dificultaba su consecución, este segundo requisito restringe sumamente las posibilidades de que los municipios españoles puedan estar legitimados para plantear el CDAL, veamos por qué.

De los 8.132 municipios españoles, alrededor de 4.986 tienen menos de 1.000 habitantes, es decir, más del 50% de los municipios en España. De los 3.146 restantes, 1.829 disponen de menos de 5.000 habitantes, 549 oscilan entre los 5.001 y los 10.000 habitantes, y tan sólo 768 (¡de 8.132!) superan los 10.000 habitantes, siendo los

---

<sup>1</sup> Los datos publicados por el Centro de Investigaciones Sociológicas, al hilo de las elecciones municipales celebradas en mayo de 2023, respaldan este planteamiento. De las mismas se desprende que, al menos en un 34.4%, la ciudadanía respondió que su voto dependía de candidatura a la alcaldía. Puede consultarse en Centro de Investigaciones Sociológicas (2023). *Encuesta flash elecciones municipales 2023*. Estudio nº 3407. [https://www.cis.es/documents/d/cis/es3407marmt\\_a](https://www.cis.es/documents/d/cis/es3407marmt_a)

menos numerosos aquellos con más de 100.000 habitantes, que se han tasado en 64<sup>2</sup>.

Téngase en cuenta, además, que los municipios cuya autonomía está en una situación más grave y maltrecha coinciden normalmente con los que aglutinan pocos habitantes, y ello, principalmente, es consecuencia del desarrollo del régimen local en España, que siempre ha perjudicado al pequeño municipio en beneficio del grande (Sánchez Morón, 1990). Los pequeños municipios tienen menos espacio decisorio y, por tanto, menos capacidad para desplegar su autonomía política (Velasco Caballero, 2011, pp. 113-146). También tienen menos medios materiales, financieros y humanos a su servicio (López-Medel Báscones, 1993, pp. 281-286; Medina Guerrero, 2003, pp. 38-57; Pablos Mateos, 2016). Sus cargos representativos apenas reciben una compensación económica por el desempeño de sus puestos de responsabilidad (art. 75 y 75 bis LRBRL). Les falta escala, operatividad y eficiencia y, aun así, deben seguir desempeñando sus competencias, y asegurando que los servicios lleguen a sus vecinos. Su proximidad a la ciudadanía no solo repercute en una mayor fiscalización ciudadana, sino que también provoca la asunción de competencias impropias para responder a las demandas vecinales (Durán García, 2016). La situación en la que se encuentran justificaría que desde el plano normativo se facilitase en gran medida su posibilidad de denunciar la vulneración de su autonomía, no ya solo por las dificultades intrínsecas de su gestión política, administrativa y financiera, sino porque, además, este patrón municipal es el presente en la mayor parte del país. Sin embargo, la norma dificulta hasta el extremo que los mismos puedan denunciar su situación y reivindicar la restitución de su autonomía constitucionalmente «garantizada».

Ni recabando el acuerdo de todos los municipios españoles que se encuentran en esa situación de inframunicipalismo (déficit estructural en todos los sentidos: financiero, político, administrativo, poblacional, etc.) sería suficiente para cumplir con los requisitos de legitimación en relación con las exigencias de población mínima, obviando las intrínsecas dificultades del primer requisito exigido

---

<sup>2</sup> Estos datos pueden consultarse en el padrón continuo del Instituto Nacional de Estadística (INE) a fecha de 2023. Están disponibles en el siguiente enlace: <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e245/p04/provi/10/&file=0tamu001.px&L=0>

sobre el número de acuerdos. Se necesitaría, por tanto, el apoyo de las ciudades o de los municipios de medianas y grandes dimensiones. La LOTC no solo privilegia a los municipios más grandes, pues les ofrece mayores ventajas para la interposición del conflicto, sino que, además, se produce una subyugación de las zonas rurales al criterio de las zonas urbanas. Si estas últimas no convienen en el planteamiento del conflicto, los pequeños municipios no podrán plantearlo por sí mismos.

La tercera posibilidad (artículo 75 *ter* 1. c.) es la prevista para provincias y se recoge de un modo muy similar a la anterior, pues también exige un doble requisito para obtener legitimación suficiente para el planteamiento del conflicto. De un lado, se requiere «un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley». Si nos situamos en el número de provincias exigidas (la mitad de las existentes en el ámbito territorial de la disposición), nos volvemos a encontrar con los mismos problemas anteriores. Para someter al CDAL a una disposición de ámbito nacional necesitaríamos el consenso de, al menos, 21 de las 41 diputaciones provinciales españolas por mayoría absoluta, sin un órgano que facilite la comunicación y coordinación entre las mismas, y con las dificultades derivadas de nuestro Estado de partidos (García Pelayo, 1986), mucho más visibles en el ámbito provincial que en el municipal.

De otro lado, también se exige que aquellas provincias que convengan en el planteamiento del conflicto reúnan, como mínimo, la mitad de la población oficial del ámbito territorial de aplicación de la disposición. Por ende, en el caso de una norma de ámbito nacional se requeriría que las 21 provincias reuniesen 24.346.402 habitantes. Hacemos extensible el análisis anterior pues, como podemos observar, aquellas provincias con más población se encontrarán en una situación más ventajosa de cara a plantear el conflicto que aquellas en las cuales la despoblación es más acusada, normalmente coincidentes con las del interior y el oeste peninsular (*vgr*: Soria, Teruel, Segovia, Palencia, Ávila o Cáceres). En el caso de una norma de ámbito autonómico la cuestión es particularmente problemática en el supuesto previsto para las provincias. Lo explicaremos con dos ejemplos que resultan muy ilustrativos: los casos de Aragón y Extremadura.

Aunque Aragón tiene tres provincias, la mayor parte de la población de la comunidad autónoma se aglutina en la provincia de Zaragoza (especialmente en Zaragoza capital). Así, de su 1.339.727 de habitantes, Zaragoza tiene 977.413, correspondiendo 227.077 habitantes a Huesca y 135.237 a Teruel. La población conjunta de Huesca y Teruel no alcanzan el tercio de la población total de la Comunidad de Aragón. Por tanto, ni aunque las provincias de Huesca y Teruel convinieran en plantear el CDAL sería suficiente sin el consentimiento de Zaragoza.

En Extremadura sucede lo mismo. La provincia de Cáceres cuenta con 387.434 habitantes, mientras que la de Badajoz dispone de 665.089, casi el doble. En el caso de Extremadura, al ser una comunidad biprovincial, se evidencia plenamente la incoherencia de los requisitos exigidos en el artículo 75 *ter*.1 c), pues si nos ceñimos a la literalidad de la norma, necesitaríamos que ambas provincias dispusieran del mismo número de habitantes, ni uno más y ni uno menos. Si Badajoz contase con un habitante adicional a Cáceres, sería necesario recabar su consentimiento para obtener la legitimación propugnada por la norma.

#### 2.2.b. El requisito del dictamen (o cómo retrasar el procedimiento)

Una vez alcanzados los requisitos de alguna de las vías de legitimación expuestas, el artículo 75 *ter*. 3 LOTC añade una exigencia adicional al planteamiento del CDAL. Así, previa formalización del conflicto

deberá solicitarse dictamen con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado.

De la redacción anterior podemos inferir tres directrices. La primera, que es necesario recabar un dictamen de un órgano consultivo de modo preceptivo, aunque no vinculante. La LOTC no aclara cuál ha de ser su contenido y alcance. Al limitarse a estipular la necesidad

de recabar dictamen del órgano consultivo de que se trate, intuimos que este podrá pronunciarse sobre lo que crea conveniente, dentro de los límites establecidos en el recurso. La segunda, que el órgano consultivo al que se refiere la norma puede variar en función del ámbito territorial al que pertenezcan las entidades locales. De la redacción se deduce que, en caso de que las entidades locales promotoras pertenezcan a una única comunidad autónoma, y la misma disponga de órgano consultivo, la emisión del dictamen le corresponde a este. Sin embargo, en caso de que las corporaciones promotoras pertenezcan a más de una comunidad autónoma (obligatoriamente si el CDAL se plantea frente a una disposición de ámbito nacional), o en caso de que no exista órgano consultivo autonómico, será al Consejo de Estado a quien corresponda la elaboración del dictamen (tal y como confirma la tercera directriz).

### 2.2.c. La asistencia del asociacionismo

El párrafo 4 del artículo 75.ter LOTC menciona que, para facilitar el cumplimiento de los requisitos de legitimación analizados en líneas anteriores, municipios y provincias podrán ser asistidas por asociaciones de entidades locales. Suponemos que, en el caso municipal, la previsión está dirigida a las entidades de cooperación intermunicipal de corte asociativo, como las mancomunidades. Y que, tanto en el ámbito provincial como en el municipal, el precepto se realiza en vías al posible auxilio que reciban estas entidades por parte de la Federación Española de Municipios y Provincias.

### 2.3. *¿Cómo han de actuar los legitimados en el procedimiento? (artículo 75 quater LOTC)*

El artículo 75 quater LOTC establece algunos requisitos procedimentales a los que deberán acogerse las corporaciones promotoras del CDAL. Su primer párrafo dispone que «la solicitud de los dictámenes a que se refiere el artículo anterior deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local». Esta previsión ha de interpretarse de forma conjunta con el artículo 75 ter. 3 LOTC, pues expresa la secuencia que han de seguir en el procedimiento las entidades locales para la interposición del conflicto.

En los tres meses siguientes a la publicación de la norma controvertida, las entidades locales deben conseguir los requisitos necesarios de alguna de las vías de legitimación estipuladas en el artículo 75 *ter.1* LOTC (acuerdos plenarios por mayoría absoluta y representatividad poblacional que la norma determina) y, una vez conseguidos esos requisitos («una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior [...] deberá solicitarse dictamen», *ex art. 75. ter.3* LOTC), se debe formalizar la solicitud del dictamen al Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente. Les espera una buena maratón a las entidades que pretendan impulsar este recurso, más teniendo en cuenta que, aunque estas quieran interponer conflictos, no pueden paralizar la gestión política y administrativa de sus corporaciones.

En segundo párrafo del artículo 75 *quater* LOTC precisa que, una vez alcanzados todos los requisitos anteriores y, en el plazo de un mes desde la recepción del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico, se podrá (por fin) interponer el conflicto ante el Tribunal Constitucional, acreditando tanto el cumplimiento de tales requisitos como alegando los fundamentos jurídicos en los que se apoyan las entidades para interponer el CDAL.

El problema de los plazos previstos en la norma es que, tal y como constata el profesor Tomás Font i Llovet, el conflicto en defensa de la autonomía local siempre «llega tarde» (2022, p. 126) porque se le adelanta uno o varios recursos de inconstitucionalidad, que disponen de plazos más cortos, de procedimientos más sencillos, de actores promotores con más medios para su incoación y que son tramitados y resueltos con preferencia y mayor alcance.

Para interponer recurso de inconstitucionalidad basta con que los actores legitimados, en el plazo de 3 meses desde la publicación de la disposición impugnada, expresen «las circunstancias de identidad de las personas u órganos que ejercitan la acción y, en su caso, de sus comisionados» y que concreten «la Ley, disposición o acto impugnado, en todo o en parte» y precisen «el precepto constitucional que se entiende infringido» (artículo 33.1 LOTC). En el recurso de inconstitucionalidad no existen dificultades para conseguir la legitimación, con la posible excepción del litisconsorcio de senadores y diputados, o de los parlamentos autonómicos, que en ningún caso

puede compararse con lo previsto para las entidades locales en el seno del CDAL. Y tampoco existen ulteriores requisitos que puedan retrasar la formalización del procedimiento, hasta el punto de que, si se quisiera, el recurso de inconstitucionalidad podría plantearse al día siguiente de la publicación de la disposición controvertida ante el Tribunal Constitucional.

Si nos situamos en la posibilidad de un inicio simultáneo de ambos procedimientos (en el seno del recurso de inconstitucionalidad y en el del CDAL) frente a una misma norma, el resultado es que el recurso de inconstitucionalidad casi siempre se va a anticipar al CDAL. Lo cual, a su vez, tiene como consecuencia lógica la pérdida sobrevenida del objeto del conflicto si el objeto del recurso de inconstitucionalidad es el mismo, e incluso su desestimación, pues el Tribunal Constitucional ya habría tenido ocasión de pronunciarse recientemente sobre el particular. Sin embargo, recordemos que las entidades locales no habrían tenido posibilidad de personarse en el proceso, pues al no estar legitimadas para su interposición, ni tampoco para formular alegaciones en el seno del mismo, su opinión no se habría tomado en consideración, aunque fuesen las principales afectadas en el asunto dirimido. Este razonamiento se confirma con el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto en defensa de la autonomía local interpuestos contra la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. El recurso de inconstitucionalidad fue formulado por la Comunidad Autónoma de Extremadura el 24 de marzo de 2014 (STC 41/2016). El conflicto en defensa de la autonomía local fue planteado por 2.393 municipios y recibido en sede del Tribunal Constitucional el 30 de junio del mismo año (STC 107/2017). Los tres meses de diferencia, así como la prioridad en la tramitación del primero, provocaron la desestimación y extinción parcial del objeto del segundo.

#### 2.4. *¿Qué pueden conseguir? (artículo 75 quinquies LOTC)*

En el artículo 75 *quinquies* LOTC se regulan algunos otros detalles procedimentales que hacen referencia a la posibilidad de inadmisión mediante auto motivado por estar la controversia notoriamente infundada (párrafo 1); a la personación del Estado o la comunidad autónoma de la que hubiese emanado la ley impugnada

para formular alegaciones (párrafo 2); a la notificación y publicación del conflicto en el Diario Oficial del Tribunal Constitucional (párrafo 3) y a la eventual solicitud de información adicional a las partes para el esclarecimiento de cuantas cuestiones se juzguen necesarias por el Tribunal Constitucional (párrafo 4). Ninguno de estos preceptos presenta demasiado debate. Nos vamos a centrar en los párrafos cinco y seis del artículo 75 *quinqüies* LOTC porque, a diferencia de los anteriores, estos sí son controvertidos.

Situémonos en el mejor de los escenarios posibles. Las corporaciones locales han conseguido reunir los requisitos de alguna de las vías de legitimación en un tiempo récord, y también han recibido el dictamen del órgano consultivo correspondiente. Ningún recurso de inconstitucionalidad se ha adelantado y, por tanto, no existe posibilidad de pérdida sobrevenida del objeto. El conflicto es admitido en sede del Tribunal Constitucional (TC) por justificar debidamente los requisitos anteriores y, además, por motivar suficientemente la controversia que se suscita, así que ya todo queda en manos de la justicia constitucional.

El empedrado camino que habrán de recorrer las entidades locales hasta llegar a este momento procesal tiene un desalentador desenlace. Pues, tal y como confirma el párrafo cinco del artículo 75 *quinqüies* LOTC, la sentencia únicamente

declarará si existe o no vulneración de la autonomía garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en la lesión de la autonomía.

El hecho de que se produzca vulneración no significa que la ley en cuestión vaya a ser declarada inconstitucional, pues tal y como se refleja en el párrafo 6 del artículo 75 *quinqüies* LOTC «la declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local».

La sentencia recaída en el procedimiento será, por tanto, meramente declarativa. A lo sumo, y en caso de ser ese el objeto,

podrá determinar a quién corresponde la titularidad de la competencia controvertida, y resolver lo que procediere. Pero recordemos que la autonomía local no es un título competencial, es un principio constitucional de debido cumplimiento. Y, asimismo, que la declaración de vulneración no restituye al ente local la autonomía escamoteada por la disposición impugnada, cosa que solo se conseguiría, y ni siquiera por entero, declarando inconstitucional la ley o disposición vulneradora y eliminando sus efectos del ordenamiento jurídico.

El hecho de que esta posibilidad de declaración de inconstitucionalidad solo se prevea en caso de que el Tribunal Constitucional decida voluntariamente plantearse una autocuestión de inconstitucionalidad, resulta verdaderamente exasperante. No solo porque la sentada jurisprudencia constitucional pone de manifiesto el restrictivo criterio de este Tribunal respecto del principio de autonomía local, sino porque la vulneración de un principio constitucional habría sido constatada, sin que a ello venga asignado, necesariamente, ninguna consecuencia. Lo lógico, llegados a este punto, es que la autocuestión fuese obligatoria. Si es el propio TC el que ha confirmado que la ley es vulneradora de un principio constitucional ¿por qué no se acompaña de la evidente declaración de inconstitucionalidad de la norma que contradice a nuestra Constitución?

### III. RESULTADOS DEL CONFLICTO TRAS MÁS DE 20 AÑOS DE VIGENCIA

Tras 25 años desde la introducción del CDAL en el ordenamiento jurídico español tan solo se han promovido 31 conflictos en defensa de la autonomía local, de los cuales, únicamente 12 han sido resueltos mediante sentencia<sup>3</sup>, ninguna de ellas estimatoria del conflicto y, por tanto, de tutela del principio de autonomía local. El resto de conflictos (es decir, 19) han sido inadmitidos, rechazados o desestimados mediante auto<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> SSTC 240/2006; 47/2008; 121/2012; 142/2013; 37/2014; 95/2014; 132/2014; 92/2015; 27/2016; 152/2016; 65/2017; 107/2017

<sup>4</sup> Algunos autos son reiterativos del mismo conflicto, por eso, pese a ser 28 los autos son, realmente, 19 el número de conflictos promovidos. A continuación, mostramos la secuencia cronológica. AATC 419/2003; 46/2004; 359/2004; 486/2004; 513/2004; 360/2005; 361/2005; 362/2005; 363/2005; 322/2007; 326/2007; 251/2009; 108/2010; 11/2011;

Los dos primeros autos publicados al hilo de la entrada en vigor del conflicto en defensa de la autonomía local (AATC 419/2003, de 16 de diciembre y 46/2004, de 10 de febrero) resultan especialmente esclarecedores porque constatan las dificultades intrínsecas al planteamiento del CDAL por parte del pequeño municipio en España. El conflicto n.º 4765-2002, planteado contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, fue promovido por 1.185 municipios contra una disposición de ámbito nacional (más, incluso, de los requeridos), que conjuntamente reunían la población estipulada en la norma gracias al apoyo de grandes municipios como el de Barcelona. El objeto que da lugar a la inadmisión del conflicto no es el fondo de la cuestión, que ni siquiera fue examinado por el TC, sino algunos defectos formales, principalmente a efectos documentales, que no conseguían justificar con el rigor requerido por el alto Tribunal el cumplimiento de las exigencias de la LOTC.

En algunos municipios el acuerdo anexo al Tribunal expresaba que su órgano plenario se oponía por mayoría absoluta a la norma impugnada, pero no figuraba que a la votación se hubiese sometido la adhesión de ese municipio al conflicto. En varios casos el acuerdo plenario reflejaba una mayoría simple, pero no absoluta. En otros se hacía constar que los acuerdos eran extemporáneos en relación con lo estipulado en el artículo 75 *quater* LOTC. Los municipios que presentaban este tipo de defectos se eliminaron del cómputo total hasta no ser suficientes para reunir un séptimo del número de municipios españoles. Aspecto que llevó al Tribunal Constitucional a inadmitir el conflicto.

Ante tal circunstancia, los municipios promotores interpusieron un recurso de súplica que fue resuelto mediante el segundo auto (ATC 46/2004, de 10 de febrero), en el cual, se aportaba la justificación de los anteriores defectos documentales y se proponía una solución intermedia para tratar de impulsar el recurso de algún modo. En la justificación esgrimida, los municipios recurrentes alegaron motivos tales como la ausencia de un federatario público propio que impedía la recopilación de los acuerdos en tiempo. Asimismo, corrigieron al Tribunal Constitucional en el cómputo de las mayorías

---

93/2011; 3/2012; 9/2013; 178/2013; 236/2014; 277/2014; 70/2015; 102/2015; 149/2015; 168/2015; 206/2016; 148/2017; 354/2023; 485/2023.

de algunos órganos plenarios, como sucedió con el caso de Abia de la Obisपालia (Cuenca), pues en el primer auto se hizo constar que el municipio no acordó la adhesión al conflicto por mayoría absoluta dado que tan solo había un voto favorable en el acuerdo plenario. No se había observado que el pleno de la corporación tan solo contaba con un miembro legal.

Los municipios promotores trataron de trasladar las dificultades reales e intrínsecas a su intento por plantear este conflicto, y ante tal circunstancia, propusieron con agudeza, la siguiente opción.

«Al objeto de permitir la justificación del citado presupuesto procedimental y teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes, especialmente las relativas al número de Corporaciones requeridas, se propone como medio más efectivo para llevar a cabo la acreditación de la realidad del Acuerdo y de la mayoría determinante de su adopción que por parte de este Tribunal se dirija requerimiento directo a aquellas Corporaciones sin el intermedio del representante designado por aquellas para la promoción del conflicto, todo ello en la seguridad de que las mismas cumplirán con mayor diligencia un requerimiento directamente efectuado por este Tribunal y se podrá acreditar de modo definitivo e indubitado la realidad del Acuerdo plenario adoptado y la mayoría absoluta concurrente».

El Tribunal Constitucional, previa declaración de improcedencia de la pretensión actora, reiteró su jurisprudencia sobre el particular, inadmitiendo el conflicto dado que

Es carga de los recurrentes y de su representación procesal y técnica, y no de este Tribunal, aportar, justificar y documentar debidamente el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos procesales para la admisión y tramitación de las acciones y recursos atribuidos a esta jurisdicción (FJ 3).

Del análisis de los 28 autos recaídos en los 19 conflictos en defensa de la autonomía local se desprenden, de un lado, las dificultades intrínsecas al planteamiento del conflicto por las vías de legitimación previstas en la LOTC. No es algo que solo se presuma de los municipios y de los exagerados requisitos previstos en la norma, tal y como se observa en los autos ya estudiados, sino que también se contempla respecto de las provincias. En más de una ocasión las

diputaciones han intentado plantear el conflicto por la vía del artículo 75.1 *ter* LOTC, por ser las protagonistas de las medidas contenidas en la ley impugnada, aunque residualmente de la norma se desprendiera que podrían afectar a otras provincias, como sucedió con la Diputación de Almería en el conflicto n.º 6453-2004 (ATC 360/2005), o con la Diputación de Castellón (ATC 361/2005), la de Valencia (ATC 362/2005) y la de Alicante (ATC 363/2005). Pero la aplicación de la literalidad de la norma no permitió al Tribunal Constitucional admitir los conflictos. Realmente, la mayoría de los conflictos promovidos son inadmitidos por falta de legitimación activa de las partes recurrentes, y en otros cuantos se acuerda la extinción sobrevenida de su objeto.

Por lo tanto, son pocas las decisiones sustanciadas mediante auto en las cuales el Tribunal Constitucional entra a examinar mínimamente el objeto controvertido. Aun así, tenemos algún ejemplo como el del Auto 251/2009, que también nos permite extraer una conclusión muy valiosa y que, de nuevo, reafirma nuestra opinión al respecto del CDAL. En aquellos casos en los que consiga alcanzarse la legitimación y el planteamiento del conflicto se adecúe a los plazos y demás requisitos procesales, bastará con aplicar la sentada jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el asunto para admitir que una intromisión en el ámbito decisorial de la entidad local es «notoriamente infundada». En el conflicto n.º 5305-2009, el ayuntamiento de Aldeanueva de Ebro, junto con otros 35 municipios, plantearon el recurso contra el artículo 196 de la Ley de La Rioja 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo, redactado por la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009. Este precepto permitía eximir de licencia municipal aquellas obras públicas que fuesen declaradas de interés general de la comunidad autónoma. A estos efectos, se recogían como obras públicas de interés general de la Rioja

aquellas que ésta realice, en el ejercicio de sus propias competencias, destinadas al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio y a la construcción o acondicionamiento de infraestructuras básicas de uso y dominio público, tales como carreteras, obras hidráulicas, de energía o de transporte, etc.

Tan solo se preveía que, en estos casos, el ente local pudiese elevar un informe mostrando su disconformidad al respecto. El Consejo Consultivo de la Rioja determinó que, si bien la norma no era *per se* lesiva de la autonomía municipal, la autonomía de los municipios riojanos podía verse vulnerada por aplicaciones concretas de la misma. Los municipios recurrentes alegan que su autonomía queda vulnerada en tanto en cuanto, el control de la legalidad urbanística es competencia municipal y entra dentro de lo que puede considerarse «de su interés», por lo tanto, su espacio decisional en relación con una materia de su competencia quedaba excesivamente reducido en relación con la regulación anterior. El Tribunal Constitucional se conformó con aplicar la teoría de la participación, de acuerdo con la cual, basta con que los municipios puedan participar en la gestión de los asuntos de interés local para salvar la adecuación del precepto a las previsiones constitucionales sobre la autonomía local. Es desesperanzador porque conduce a entender que, a la nefasta regulación del conflicto por la que optó nuestro legislador democrático, se suma un requisito insalvable: el criterio más restrictivo de la justicia constitucional. La autonomía local no se entenderá vulnerada por este Tribunal a no ser que el legislador estatal o autonómico la hagan desaparecer por completo y reduzcan a sus municipios a meros ejecutores de las políticas diseñadas por otro nivel de gobierno.

De las sentencias recaídas en los conflictos planteados hasta el momento también se desprenden algunas conclusiones adicionales. De los 12 conflictos resueltos mediante sentencia tan solo 2 se han planteado frente a disposiciones de ámbito nacional (SSTC 240/2006 y 107/2017), ninguna de ellas dirigida a un único municipio<sup>5</sup> o una única provincia. Este *iter* confirma dos de las apreciaciones que hicimos en el anterior epígrafe. La primera es que la vía de legitimación prevista en el artículo 75 *ter* 1. a) LOTC está pensada eminentemente para facilitar la impugnación de normas provenientes del legislador autonómico. La segunda es que, dado que la impugnación de una norma autonómica acota y reduce las exigencias del número de municipios y de la población requerida, también hace más sencillo

---

<sup>5</sup> En el caso de la STC 240/2006, el precepto de ley impugnada se refería a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, lo cual, verifica la excepcionalidad del supuesto y, aun así, confirma que no solo se encuentra inmiscuido un único municipio, sino, al menos, dos.

el planteamiento del conflicto frente a disposiciones autonómicas, dificultando su interposición frente a normas nacionales.

Una de las sentencias que nos permite extraer resultados interesantes es la STC 27/2016. El conflicto sustanciado mediante la mentada sentencia (conflicto n.º 2599-2013) fue promovido por las Diputaciones Provinciales de Almería, Granada, Málaga y Cádiz, contra una norma que vulneraba la autonomía de sus municipios, y no la suya propia. Las diputaciones alegaban su legitimación en relación con su naturaleza de ente auxiliador de sus entidades municipales. En la STC consta que los artículos 2 y 3 del Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía menoscababan la autonomía de los municipios afectados porque contenían «una medida suspensiva *ex lege*, que afecta de manera directa, y sin posible participación ni procedimiento alguno, a las competencias municipales en materia de planeamiento, y supone una paralización del legítimo ejercicio de las competencias de planeamiento municipales».

El Tribunal Constitucional entendió que la función asistencial de las diputaciones andaluzas, aun inmanente a la Ley del Parlamento de Andalucía 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, no las autoriza a estar legitimadas para plantear un conflicto en defensa de la autonomía de sus municipios. Negó categóricamente la posibilidad de que las provincias pudieran interponer este recurso en defensa de la autonomía municipal, y lo comparó con la posibilidad de que fuesen los municipios los que interpusiesen un conflicto en defensa de la autonomía provincial (FJ4), inadmitiendo, por ende, el conflicto.

Lo interesante del asunto es que las diputaciones andaluzas abrieron una posibilidad que, pese a ser rechazada por el Tribunal Constitucional, no es frontalmente opuesta a lo estipulado en la norma. Pues, de la regulación del conflicto en la LOTC no se desprende que las provincias no puedan plantear un conflicto en defensa de la autonomía de sus municipios, ya que la norma habla de la vulneración de la autonomía local de manera genérica, y no especifica si la legitimación se refiere únicamente al ámbito acotado de las competencias municipales o provinciales en función del actor que

impulse el recurso. Y, en virtud de la naturaleza del ente provincial, no resulta disparatado interpretar que las mismas pudieran poner sus medios al servicio de sus municipios, pues en definitiva este es el principal cometido de la provincia, y el que justifica o intenta justificar su misma existencia en nuestro modelo territorial.

El resto de sentencias vienen a confirmar lo que ya sabemos. En primer lugar, que los plazos previstos en la norma para la sustanciación del procedimiento pueden provocar una extinción del objeto del conflicto porque un recurso de inconstitucionalidad se adelante al mismo. Y, en segundo lugar, que es muy difícil encontrar un pronunciamiento del Tribunal Constitucional en el cual este utilice el margen de discrecionalidad que le ofrece la norma para salvaguardar el principio de autonomía local.

#### IV. LLAMADA DE EMERGENCIA AL LEGISLADOR DEMOCRÁTICO

El estudio de la regulación del CDAL en la LOTC, y de sus ausentes resultados en España, no pueden conducirnos sino a realizar una llamada de emergencia al legislador democrático, de cara a la exhaustiva reforma de la regulación de este recurso. La falta de operatividad del CDAL es similar a la situación previa a su introducción en el ordenamiento jurídico español, o incluso es peor porque su incorporación da apariencia de que, como manda la CEAL (art. 11), las entidades locales españolas sí tienen un instrumento reactivo que «asegura» el libre ejercicio de sus competencias y el respeto al principio de autonomía local constitucionalmente garantizado. Nuestra pretensión con este epígrafe es ofrecer una propuesta normativa de reforma, artículo por artículo, que elimine los problemas expuestos a fin de garantizar a nuestras entidades locales aquello que es suyo.

##### *4.1. Reforma del objeto del recurso (artículo 75 bis LOTC)*

El objeto del CDAL no solo debería reducirse a la posibilidad de denunciar una vulneración de la autonomía política y administrativa del ente local, sino que también debería hacerse extensivo a su autonomía financiera. El fundamento es obvio, pues la suficiencia financiera del ente supone la antesala a que este pueda desplegar verdaderamente sus potestades político-administrativas. El texto

constitucional es claro a este respecto, pues adscribe la suficiencia de medios financieros a los intereses del ente local en cuestión (art. 142 CE), a los que se circunscribe su gobierno y administración autónomos. De este modo, también la LOTC conseguiría acercarse a lo expresado en el artículo 9 CEAL, que pretende asegurar el principio de proporcionalidad entre medios disponibles y gestión política.

También creemos conveniente la introducción de un nuevo párrafo en el artículo 75 *bis* LOTC que delimitase lo que ha de entenderse por autonomía local a los efectos del recurso, y ello sin perjuicio de que la norma pudiese expresar que tal definición se realiza dejando a salvo las aportaciones autonómicas al concepto de autonomía local. Para ello, bastaría con copiar la definición que la CEAL establece en su artículo 3. O, si se prefiriese, sería suficiente con incorporar las notas que la propia Constitución española aduce al respecto de este principio, de tal forma que la LOTC manifestase de forma clara y precisa que por autonomía local ha de entenderse el autogobierno y autoadministración (es decir, gestión política y administrativa) de los asuntos de interés local (y no solo la participación en dicha gestión). Asuntos que, aunque no con excesiva claridad, sí pueden inferirse del régimen competencial estipulado en la LRBRL, y que para ello es necesario garantizar que tales entidades dispongan de medios incondicionados, coparticipados y suficientes en relación con las materias que se gestionan desde el nivel local (Ramos Prieto, 2022, pp. 183-204). El legislador no ha de realizar una definición de máximos, pues ni en la CEAL, ni tampoco en el texto constitucional se reproducen conceptos que agotan por completo el significado del principio de autonomía, sino más bien lo contrario. Se necesita una definición escueta, pero alineada tanto con la norma suprema como con el Tratado Internacional suscrito por España a estos efectos.

#### *4.2. Reforma (integral) de la legitimación activa y otras cuestiones procedimentales (artículos 75 *ter* y *quater* LOTC).*

Las vías de legitimación previstas en la LOTC deberían ser reformuladas por completo. Especialmente los apartados b) y c) del primer párrafo del artículo 75 *ter* LOTC, pues existe una imperiosa necesidad de que la ley sea adaptada al principio de diferenciación local.

#### 4.2.a. Disminución del número de acuerdos necesarios

En primer lugar y, en relación con el alcance de un número mínimo de acuerdos plenarios, es admisible que el legislador requiera para el planteamiento del conflicto la necesidad de que un número mínimo de entidades locales convengan en su interposición. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta, sobre todo desde el plano municipal, la realidad sobre la que opera la norma. Que España se encuentre dividida en 8.132 municipios no solo es culpa de nuestro legislador, aunque también, pues tampoco se han tomado medidas (ni hay ninguna a la vista) que pretenda reducir el número de municipios en España y se alinee con la estrategia de los países del norte de Europa en su pretensión por dotar a sus plantas locales de una mayor operatividad (Ortega Gutiérrez, 2023). Es también fruto del devenir de nuestra historia, de nuestras identidades locales y de nuestra constante elección por impulsar las fórmulas de cooperación intermunicipal como principal apuesta en el régimen local (Albi, 1966). Sin embargo, nuestro legislador, consciente de esto, no puede trasladar la carga de la ultrafragmentación territorial de la planta local española, y de sus consecuencias perniciosas, en los principales afectados por las mismas, esto es, en los municipios españoles y especialmente los de pequeñas dimensiones.

Una de las principales razones por las que nuestros municipios no disponen de autonomía real y efectiva, y por las que necesitan un refuerzo en sus instrumentos de garantía, es porque nuestro país se divide en un elevadísimo número de municipios. Es algo que se comprueba fácilmente si nos fijamos en países vecinos con plantas locales más equilibradas y propensas a garantizar una gobernanza multinivel que empiece desde abajo, como lo es, por ejemplo, Portugal (De Oliveira, *et. al.*, 2020; Moreno González, 2022, pp. 181-191). Tan solo el número de municipios de Castilla y León casi octuplica el número de municipios portugueses. Donde aquí existen 10 alcaldes y 10 decrépitas administraciones locales, allí existe un equipo de gobierno fuerte que despliega auténticas potestades de administración y gobierno en el territorio al que se circunscribe su autonomía.

Lo anterior no significa que convengamos en que, en caso de que así lo estimen, dos municipios puedan impugnar una ley de ámbito nacional. Pero sí creemos necesario, primero, rebajar conside-

rablemente el número de acuerdos plenarios requerido para plantear el conflicto, así como sus mayorías necesarias, con el fin de no someterlas a dinámicas partidistas. Y, segundo, ofrecer mayores facilidades para que las entidades locales interesadas en el planteamiento del conflicto puedan obtener de manera más sencilla el litisconsorcio requerido.

Una alternativa a este respecto sería prever un órgano de coordinación que actúe como interlocutor entre el Tribunal Constitucional y las entidades locales promotoras, así como de estas últimas entre sí. Y que, asimismo, se encargue de auxiliar y asesorar a tales entidades en la consecución de las pruebas documentales requeridas, con el fin de paliar la situación desventajosa, sobre todo, de los ayuntamientos más pequeños que no disponen de federatario público propio. De manera temporal, o incluso definitiva, podría utilizarse como ese facilitador o intermediario a la Federación Española de Municipios y Provincias, a la vista de su declaración como asociación de utilidad pública en 1985 (Acuerdo de Consejo de ministros de 26 de junio de 1985), y con mayor implantación en todo el territorio nacional, dada la adscripción a la misma de, aproximadamente, un 90% de las entidades locales españolas.

#### 4.2.b. Eliminación del requisito de población

En segundo lugar, y en lo que concierne al requisito de población, este no es que deba rebajarse, es que ha de eliminarse. Primeramente, porque esta exigencia en el CDAL sería comparable a pedir que las comunidades autónomas, para poder interponer un conflicto competencial o un recurso de inconstitucionalidad tuvieran que reunir un mínimo de población en relación con el porcentaje de habitantes en España, cuestión que a todos ojos supondría un dislate. Recordemos que las entidades locales, tal y como dispone el artículo 137 CE, son también entidades territoriales formantes de la estructura básica del Estado, de donde se justifica su autonomía acotada al ámbito de sus intereses. La autonomía de la que disponen ambas entidades territoriales (entidades locales y comunidades autónomas) es distinta, sobre todo, si atendemos a la más extensa delimitación de la autonomía de las comunidades autónomas en el texto constitucional. Pero, que su autonomía sea distinta no significa que una merezca mayor protección que la otra, ambas están dispuestas en la Norma

Suprema y, por ende, ambas merecen que su autonomía sea tutelada de manera real y efectiva.

Y, segundamente, porque la dispersión demográfica y el creciente fenómeno de la despoblación en España es tal, que mantener este requisito supone condenar a los pequeños municipios y a las provincias menos pobladas a no alcanzar jamás una vía de legitimación suficiente. Más de la mitad de los municipios españoles no alcanzan los 1.000 habitantes. La mayoría de estos municipios, además, demuestran una tendencia demográfica negativa, esto es, tienen una pérdida progresiva y mantenida de población que los sitúa en una emergencia por peligro de extinción demográfica. Exigir el requisito de población es negar una vía de defensa de su autonomía a tales municipios.

Y lo mismo sucede con el ámbito provincial, en el marco del cual, el requisito poblacional siempre favorecerá la necesidad de concurrencia de la voluntad de los territorios más poblados (y normalmente más ricos) que pueden tener intereses contrapuestos con los demás, pese a que su autonomía sea, en términos constitucionales, la misma. Sirvan como ejemplo no solo los casos ya relatados de las provincias extremeñas y aragonesas, sino también el caso de Cataluña, donde la suma de habitantes de Lérida, Gerona y Tarragona equivalen aproximadamente a un quinto de la población total de la comunidad autónoma porque Barcelona aglutina la mayor parte de la población de este territorio. Sostener la viabilidad del requisito poblacional supone aceptar que la autonomía local de provincias como Barcelona es preponderante a la de otras provincias menos pobladas, como el caso de las tres mentadas provincias catalanas, hecho que no dispone de ningún respaldo constitucional.

#### 4.2.c. Una posible vía de legitimación adicional basada en la STC 27/2016

Asimismo, como vía de legitimación adicional, y basándonos en la alternativa ofrecida por la STC 27/2016, no encontramos obstáculo alguno a manifestar que las provincias en calidad de ente asistencial del municipio pudieran, si así convienen, interponer un conflicto en defensa de la autonomía municipal. Sería irónico plantear la posibilidad de que los municipios pudieran interponer un conflicto

en defensa de la autonomía provincial, tal y como mantuvo el Tribunal Constitucional en la citada sentencia.

Si bien es cierto que el conflicto en defensa de la autonomía local se regula en el título de la LOTC dedicado a conflictos de competencia, a diferencia de lo que sucede con otros conflictos competenciales cuyo único objeto se reduce a dirimir la titularidad de la competencia controvertida, la autonomía local no puede de ningún modo reducirse a un mero título competencial, sino que ha de interpretarse, tal y como se desprende de la Constitución y de la CEAL, como un principio constitucional de debido cumplimiento por parte de los poderes públicos. Es más, el hecho de que las entidades locales no dispongan de potestad legislativa (como el Estado y las comunidades autónomas) justificaría que los legisladores emprendieran acciones impulsoras de este principio, normativizando y, por ende, garantizando vías adicionales de legitimación y facilidades de defensa de la autonomía en beneficio de tales entidades.

#### 4.2.d. Diversas opciones al respecto del dictamen del órgano consultivo

Por último y, respecto del dictamen del órgano consultivo, creemos que también habría de ser reformado con el fin de agilizarlo. El dictamen es la causa por la cual el recurso de inconstitucionalidad siempre se adelanta al conflicto. El momento procesal (3 meses desde la publicación de la norma impugnada) en el que el recurso de inconstitucionalidad llega al Tribunal Constitucional coincide con la fase en la cual las entidades locales solicitan tal dictamen. Podríamos argumentar que la norma no dice que el dictamen haya de solicitarse justo a los tres meses, sino dentro de estos tres meses. El problema es que, dado que previamente han de recabarse los requisitos relativos a los acuerdos plenarios y reunir la población necesaria, es materialmente imposible alcanzar todas esas exigencias en menos de tres meses. Y, aun así, la solicitud adelantada del dictamen no nos asegura su resolución en tiempo récord, lo cual, reafirma nuestro criterio al respecto.

Pero es que el dictamen no solo retrasa el procedimiento, sino que, además, al no ser vinculante (cosa que nos parece lógica), el Tribunal Constitucional solo lo toma en consideración cuando se alinea con su criterio. Cuando no se alinea con su criterio, tampoco

suele tomar en consideración su contenido, como se desprende de las resoluciones recaídas en los conflictos (*vgr.* ATC 251/2009).

Téngase también en cuenta que, tal y como está planteado el procedimiento, la escala de los órganos que han de ponerse en contacto no puede ser más alejada, pues imaginarnos la comunicación entre un ayuntamiento soriano de menos de 50 habitantes con el Consejo de Estado es una escena casi cómica.

En caso de producirse una eventual reforma deberían incorporarse, al menos, dos precisiones al párrafo 3 del artículo 75 *ter* LOTC que lo regula. De un lado, se ha de especificar el alcance del dictamen, no solo para dar seguridad jurídica al precepto, sino también para ofrecer una mayor transparencia de cara a la fiscalización ciudadana. Es necesario que sepamos por qué el legislador opta por esta decisión. Y, del otro, que el dictamen no pueda servir para retrasar el procedimiento y extinguir su objeto siempre que un recurso de inconstitucionalidad se tramite de manera simultánea frente a la misma disposición. En este caso, sería necesario otorgar al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de un plazo limitado para pronunciarse, que viniese fijado en la LOTC.

#### *4.3. Reforma del alcance de la resolución final que pone fin al procedimiento (artículo 75 quinquies LOTC)*

El diseño normativo de la resolución que pone fin al procedimiento en el marco del CDAL es uno de los aspectos que más conviene reformar si se quiere dotar de una verdadera operatividad a este recurso. Las prescripciones que requieren de una inmediata revisión son principalmente dos, las establecidas en los párrafos cinco y seis del artículo 75 *quinquies*. Ambas podrían regularse conjuntamente, en un único párrafo, eliminando aquellos extremos que convierten a este procedimiento en una verdadera quimera jurídica.

La nueva redacción de ambos apartados podría, de un lado, mantener su objeto, pues el CDAL seguiría previsto para declarar si existe o no vulneración de la autonomía constitucionalmente garantizada. Sin embargo, el procedimiento no debería agotarse en la mera declaración de la vulneración, sino prever consecuencias para el caso en el que se constatase que efectivamente la autonomía de los entes recurrentes ha sido contravenida. El margen de discrecionalidad del

Tribunal Constitucional se debería centrar en resolver, de acuerdo con cada caso concreto, sobre las posibles medidas encaminadas al resarcimiento de las entidades cuya autonomía ha sido vulnerada. Pero, la consecuencia sobre la declaración de inconstitucionalidad no puede quedar a su criterio si la vulneración de la autonomía local ha sido constatada por este Tribunal porque reduce este recurso, prácticamente, al absurdo. La nueva reformulación de ambos preceptos (art. 75 *quinquies*, 2 y 3 LOTC) debería venir acompañada de una cláusula que previese que, la constatación de la vulneración viene preceptivamente aparejada de la elevación de la autocuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional.

No se estaría limitando aquel margen de discrecionalidad al Tribunal Constitucional, ni tampoco contraviniendo lo estipulado en el texto constitucional sobre los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, pues lo que aquí proponemos no es que la conculcación de la autonomía conlleve automáticamente la declaración de inconstitucionalidad de la medida impugnada. Al alto Tribunal todavía le quedaría margen de apreciación en la autocuestión, y a él le competiría decidir si reiterar lo estipulado en la sentencia recaída en el CDAL o contradecir sus pronunciamientos establecidos en el procedimiento previo con el fin de salvar la constitucionalidad de la disposición impugnada.

Lo que, en ningún caso, podemos seguir manteniendo en nuestro ordenamiento jurídico es que la transgresión de lo dispuesto en la Constitución sobre el régimen local no disponga de ninguna consecuencia. Volvamos a recordar que las entidades locales no están legitimadas para plantear recurso de inconstitucionalidad y que, además, los que sí están legitimados pueden adelantarse con facilidad a su planteamiento. Lo aconsejable, llegados a este punto, es ofrecer una posibilidad alternativa y plausible a tales entidades para «asegurarles» (art. 11 CEAL) una vía de recurso real, y no solo ideal.

## V. CONCLUSIONES

Del estudio de la regulación del CDAL en la LOTC se desprenden unas exigencias tan destacadas que convierten su planteamiento en imposible para la mayor parte de las entidades locales españolas. Tanto sus requisitos de legitimación, como los procesales y los pla-

zos en los que se sustancia el procedimiento son inadecuados y, asimismo, aun consiguiéndolos nada asegura, a la vista de la sentada jurisprudencia constitucional, que el conflicto vaya a resolverse de forma satisfactoria. De hecho, el único posible desenlace del CDAL no aportaría nada a la situación controvertida, pues al ser la sentencia meramente declarativa, no devolvería a las corporaciones locales la restitución de su autonomía. Los esfuerzos no son proporcionales al mejor de los escenarios posibles. Este *iter* se confirma con el análisis de los resultados del CDAL tras 25 años de vigencia en España, que han sido, literalmente, nulos. Pues, a los pocos conflictos interpuestos sumémosle que ninguno ha tutelado la autonomía de los entes recurrentes, pese a los motivos de peso esgrimidos en sede constitucional por las corporaciones promotoras.

La falta de adecuación de la norma a las distintas realidades locales españolas es algo inmanente a lo anterior. Si el conflicto no funciona, no solo es por sus defectos normativos que idealizan exageradamente las capacidades de las entidades locales en España, sino también y apegado a ello, porque se desconocen por completo las dificultades diarias de los ayuntamientos y diputaciones españoles. La única conclusión que podemos sacar al respecto es que, o bien previa elaboración de la norma que aquí analizamos no se realizó un diagnóstico para conocer las principales necesidades y vicisitudes de las entidades beneficiarias del recurso, o bien, habiéndolo realizado y conociéndolas, se quiso dificultar su interposición por vía normativa hasta el extremo.

Como preferimos situarnos en la primera hipótesis, en estas páginas hemos realizado algunas propuestas para que nuestro legislador enmiende los evidentes errores reproducidos en la LOTC y ponga en valor la protección de la autonomía de las entidades locales en nuestro país. Con las mismas tratamos de ofrecer varias alternativas, algunas más ambiciosas y otras más atemperadas, a fin de ofrecer una hoja de ruta que sirva al legislador democrático para tomar decisiones a este respecto.

Lo que inequívocamente compartimos con otros sectores doctrinales que ya han venido denunciando la situación de las entidades locales en relación con la ausencia de mecanismos que protejan verdaderamente su autonomía es que la regulación del CDAL ha de

reformarse. Tómense las medidas que se consideren más oportunas, y esperamos que este estudio sirva de acicate para ello. Pero, en cualquier caso, tómense. Pues nuestro orden constitucional y nuestro Estado social y democrático de Derecho no puede seguir conviviendo y conviniendo con esta preocupante realidad.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, F. (1966). *La crisis del municipalismo*. Instituto de Estudios de la Administración Local.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V. (2013). Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 99, pp. 61-97.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (2004). Autonomía local y constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato. *Revista española de Derecho Constitucional*, 70, pp. 161-188.
- (2022). Sin vueltas... No es operativo. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 149-160). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- CIDONCHA MARTÍN, A. (2022). El significado constitucional de la autonomía local. En A. López Castillo y A Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 59-96). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- DE OLIVEIRA, A. C., Manique, A. P. y Pereira Leite, M. (2020). *O mapa municipal português (1820-2020): a reforma de Passos Manuel*. AEDREL-Associação de Estudos de Direito Regional e Local.
- DURÁN GARCÍA, F. J (2016). *La fusión de municipios como estrategia*. Dykinson S.L, Colección Derecho Administrativo.
- FERRAJOLI, L. (2019). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trad. A. Greppi y P. Andrés Ibáñez. Trotta.
- FONT I LLOVET, T. (2022). La escasa (o nula) operatividad del conflicto en defensa de la autonomía local. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 115-147). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (2010). Gobierno local y Estado autonómico: la vida sigue... ¿igual?. *Anuario de Gobierno Local*, 1, pp. 13-64.

- GALÁN GALÁN, A. (2010). El reparto del poder sobre los Gobiernos locales: Estatuto de Autonomía, Tribunal Constitucional e interiorización autonómica del régimen local. *Anuario del Gobierno Local*, 1, pp. 97-159.
- (2022). La reforma constitucional de la autonomía local: una asignatura todavía pendiente. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 13-25). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2002). Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local. *Parlamento y Constitución, Anuario*, 6, pp. 205-240.
- GARCÍA MORILLO, J. (1996). La versatilidad de lo básico. *Revista de Administración Pública*, 139, pp. 125-152.
- GARCÍA ROCA, J. (2004). Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente). *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 294-295, pp. 13-66.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1986). *El Estado de partidos*. Alianza.
- LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J. (1993). Coordinación y control de la actividad financiera de los Entes Locales por las Comunidades Autónomas. En L. Mateo Rodríguez (hom.) *Escritos Jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez* (Vol. I, Derecho Público) (pp. 281-286). Universidad de Cantabria, Facultad de Derecho.
- MARTÍN MATEO, R. (1985). El gobierno municipal. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 277, pp. 409-430.
- MEDINA GUERRERO, M. (2003). La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales. *Cuadernos de Derecho Local*, 1, pp. 38-57.
- MORENO GONZÁLEZ, G. (2022). *Cómo se gobiernan los portugueses. Historia constitucional y sistema político de Portugal*. Comares.
- NIETO GARRIDO, E. (2022). El estatuto constitucional de los entes locales. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 29-58). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- ORTEGA GUTIÉRREZ, D. (2023). Fusión obligatoria de municipios en España: una asignatura pendiente en la gobernanza local. *Revista General de Derecho Administrativo*, 62. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513756>
- PABLOS MATEOS, F. (2016). *Autonomía y suficiencia financiera de la hacienda municipal*. Thomson Reuters Aranzadi.
- RAMOS PRIETO, J. (2022). El necesario desarrollo normativo de la participación en los tributos de las comunidades autónomas. En G. Moreno

- González (dir.). *Reformas para la cohesión territorial de España* (pp. 183-204). Marcial Pons.
- REQUEJO PAGÉS, J. L. (2006). Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía. *Anuario del Gobierno Local*, 1, pp. 51-56.
- (2003) El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español. En F. Caamaño Domínguez (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera* (pp. 15-38). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- RIERA SAGREGA, P. (et.al), (2017). Elecciones municipales en España. La personalización del voto. *Revista Internacional de Sociología*, 75, pp. 1-18.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990). *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Servicios de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense y Editorial Civitas.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. L. (2009). El marco estatutario del régimen local. *Revista de Administración Pública*, 179, pp. 9-35.
- UBASART-GONZÁLEZ, G. (2012). Municipalismo alternativo y popular. ¿Hacia una consolidación de las tesis del nuevo localismo y la politización del mundo local?. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 157, pp. 135-162.
- VELASCO CABALLERO, F. (2011). La planta local de España: criterios para la toma de decisiones. En J. M. Gimeno Feliu (coord.), *La organización local. Nuevos modelos* (pp. 113-146). Thomson Reuters Aranzadi.