

ESTUDIO SOBRE EL ALCANCE DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL¹

Juan Francisco Sánchez González

Doctor en Derecho Constitucional, Universidad de A Coruña

Recepción: 15 de junio de 2013

Aprobado por el Consejo de Redacción: 15 de julio de 2013

RESUMEN: Dedicaremos el presente trabajo a analizar cuál es la perspectiva que nos ofrece el ordenamiento jurídico para garantizar la noción de autonomía local a partir de su análisis normativo y jurisdiccional, especialmente con la evolución y alcance del "conflicto en defensa de la autonomía local", insistiendo en la trascendencia actual que posee dicho análisis a partir de las modificaciones normativas que se pretenden instaurar sobre la determinación de los espacios competenciales municipales con la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, y la más reciente jurisprudencia constitucional que se ha dictado en aplicación del conflicto, para ilustrar una reflexión sobre la necesidad o no de poseer un sistema preciso de defensa frente a la actividad normativa que agreda a la autonomía local.

PALABRAS CLAVE: Autonomía local, Gobierno local, Tribunal Constitucional, Conflicto en defensa de la autonomía local.

ABSTRACT: This paper analyzes the perspective offered by the legal system to ensure the concept of local autonomy from its regulatory and jurisdictional analysis, especially with the evolution and scope of the "conflict in defense of local autonomy," insisting in the current impact that has this analysis from policy changes that aim to establish on determining jurisdictional spaces municipal law rationa-

¹ Este estudio trae causa de mi intervención en el acto de Lectura y defensa de la Memoria "*La autonomía en el Constitucionalismo español: el sistema de protección constitucional de la autonomía local*", que, bajo la dirección del Prof. Javier Ruipérez, Catedrático de Derecho Constitucional de la UDC, presente en la Facultad de Derecho de la Universidade da Coruña para la obtención del Doctorado en Derecho, y que obtuvo la calificación de apto cum laude por unanimidad por parte de un Tribunal, integrado por los Drs. D. Raúl Canosa Usera (Catedrático de D. Constitucional de la Universidad Complutense), D. Luis Jimena Quesada (Catedrático de D. Constitucional de la Universidad de Valencia), D. Marcos Fernando Pablo (Catedrático de D. Administrativo de la Universidad de Salamanca), D. Javier Tajadura Tejada (Catedrático de D. Constitucional de la Universidad del País Vasco) y D. Santiago Roura Gómez (Prof. Titular de Derecho Constitucional de la Universidade da Coruña).

Juan Francisco Sánchez González

lization and sustainability of local government, and the most recent constitutional jurisprudence has been issued pursuant the conflict, to illustrate a reflection on whether or not to hold a precise system of defense against assaults norm that local autonomy.

KEY WORDS: Local Autonomy, Local Government, Spanish Constitutional Court, Conflict in defense of local autonomy.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS ORÍGENES DEL MUNICIPIO: EL PODER MUNICIPAL. III. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. IV. TEORÍA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL. V. LA NORMATIVA REGULADORA DEL RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL. VI. EL TRÁNSITO NECESARIO: DE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA A LA AUTONOMÍA POLÍTICA MUNICIPAL. VII. EL ALCANCE DE LA PROTECCIÓN NORMATIVA DE LA AUTONOMÍA LOCAL. VIII. EL ALCANCE DE LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL. IX. LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA CUALIFICAR SU CONDICIÓN. X. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE RECONSTRUCCIÓN DEL RÉGIMEN MUNICIPAL. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo que presentamos tiene como cometido fundamental evidenciar la trascendencia que posee la delimitación del principio constitucional de autonomía local para comprender el modelo de administración local que establece la Constitución española y, con ello, establecer con mayor precisión el modelo de organización territorial que se creó por el Poder Constituyente.

La primera dificultad que, a nuestro juicio, debe abordar un trabajo de esta naturaleza, comienza a partir del significado del principio de autonomía². La indeterminación del concepto de autonomía, también la local, ha contribuido a aislar la delimitación jurídica con la que se ha recogido en nuestro ordenamiento alejándola completamente de la delimitación que exige la realidad social.

No existe duda alguna al manifestar la evidente desviación de la noción que mantiene el ordenamiento jurídico sobre la autonomía local respecto de la noción que se impone en la realidad social.

2 Uno de los mayores retos para la ciencia jurídica municipal ha sido el precisar el significado de la autonomía local. No es posible abordar en el presente trabajo un análisis pormenorizado de las cualidades que sirven para categorizar de una u otra suerte a la autonomía municipal, debiendo efectuar una remisión general a toda la doctrina que se ha planteado su estudio, con la finalidad de extraer las características que ilustren su definición. En este sentido, Cfr. STERN, K., *Derecho del Estado de la República alemana*, CEPC, Madrid, 1987. pág. 248, HAURIOU, M., *Principios de derecho público y constitucional*, Comares, 2003, *in totum*, SANTI ROMANO, *Teoría del Derecho Público Subjetivo*, Milán, 1897, *in totum*, GIANNINNI, M.S., *Autonomía "saggio sui concetti di autonomia"* Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1950, pp. 851 y ss., STEIN, V., en, CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, J.L., "El debate sobre la autonomía municipal", RAP., núm. 147 (septiembre-diciembre, 1998), p. 68, MORELL OCAÑA, L., "La autonomía local: cualidad de una colectividad o de una institución", *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, INAP, 1997, p. 81, BENÍTEZ DE LUGO, J., J., *El municipio y sus elementos esenciales*, Mateu Cromo, 1986, p. 48, PAREJO ALFONSO, L., "Las relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local", REAL, Madrid, 1988, pág. 238, EMBID IRUJO, A. "Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal", REDA, núm. 30, 1981, pp. 439-440, MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, vol. 1, *in totum*, ENTRENA CUESTA, R. "Comentario a los artículos 137, 140, 141 y 142." pp. 2085-2103 y 2121-2163, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución Española*, Civitas, Madrid, 1986, 2ª ed. *in totum*, PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico de la Administración local*, Ariel, Madrid, 1988, p. 93, PAREJO ALFONSO, L. *Estado social y Administración Pública: los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983, pp. 194 y ss., QUINTANA ROLDÁN, C., *Derecho Municipal*, Porrúa, México, 2005, *op. cit.*, nota 13, p. 183, MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., "Las Corporaciones Locales en el Anteproyecto de la Constitución Española", en la obra colectiva *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, CEPC., Madrid, 1978, pp. 182 y ss.; recogido también en MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., *Administración y Constitución Española*, IEAL, Madrid, 1981, pp. 201-221, RENDÓN HUERTA, T., *Derecho municipal*, Porrúa, México, 1985, pág. 111, BIELSA, R., *Sobre el concepto jurídico de autarquía*, Buenos Aires, 1964, pp. 70 y ss.

Nuestro Texto Constitucional reconoce la autonomía local pero no facilita criterios claros para interpretar su significado. La hipótesis de nuestra investigación exige analizar cuál es, en realidad, la idea que se quiso expresar al acuñar el término y cuál es la situación en la que se encuentra actualmente.

La percepción alejada de la realidad social sobre la autonomía local tiene como base la utilización, en tanto soporte teórico de su formulación, de la Teoría de la Garantía Institucional³, que se presenta, en los tiempos actuales, insuficiente para dar respuesta a las exigencias de esta realidad social, en la cual no se duda, en modo alguno, de la naturaleza política de la autonomía local, demostrada a partir de la transformación de los pueblos y ciudades que han ido adquiriendo capacidad y experiencia para implementar políticas públicas de atención directa a la ciudadanía.

La metodología empleada para el análisis de la autonomía local en su vertiente política no puede desconocer que nos encontramos inmersos en un proceso de búsqueda de diálogo entre los distintos poderes institucionales, caracterizado por el respeto mutuo, la cooperación interadministrativa, la cogobernanza y el avance hacia la plena integración. No deben existir compartimientos estancos o entidades aisladas o independientes, sino todo lo contrario. De esta suerte toda modificación o innovación sobre el régimen jurídico municipal debe ser consciente del proceso de modernización en el que se encuentra el Estado y que vincula a las tres Administraciones Públicas Territoriales (estatal, autonómica y local), con el objetivo de crear una red de confianza recíproca a fin de superar las divergencias que existen entre todas ellas, ensalzando la importancia de los servicios públicos prestados, garantizando la necesaria calidad en su prestación, exigida por la generalidad de los ciudadanos que no son sino la razón de ser de la Administración y destinatarios últimos de sus actos.

La percepción distorsionada que se sostiene en nuestra realidad jurídica sobre la autonomía local y que impide su apreciación como autonomía auténticamente política, tiene como base el régimen jurídico de protección de las entidades locales.

El objetivo de nuestro trabajo, en consecuencia, se centra en analizar la noción política de la autonomía local, utilizando como referencia el estudio sobre la intensidad de la protección normativa y jurisdiccional de la misma.

El grado de protección normativa comienza a partir de la interpretación constitucional de su alcance, como no podría ser de otra manera, ofreciendo un análisis del nivel de suficiencia de las normas que desarrollan el contenido de la autonomía local,

3 Esta teoría ha sido elaborada en el seno de la doctrina alemana, que desde la perspectiva abstracto-historicista se fundamenta en la búsqueda de una técnica para asegurar una imagen reconocible de determinadas instituciones constitucionales. El origen de la institución que vamos a analizar se debe al famoso jurista C. Schmitt, quien elabora el concepto de Garantía Institucional. El insigne jurista parte de la creencia de que los Derechos Fundamentales tienen un carácter absoluto, son anteriores al Estado, como esferas de libertad, bajo esa premisa la garantía institucional solamente se referirá a instituciones relativas, limitadas, sólo existentes a partir de la existencia del Estado, y, en consecuencia, solamente es legítima la protección de su núcleo esencial, es decir, de su existencia misma. Bajo esa garantía institucional se encontraría la institución de la autonomía municipal, en los términos descritos en el artículo 127 de la Constitución de Weimar, a la cual alcanza el sistema de protección que se crea. Cfr., SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 175 y ss.

la legislación estatal y autonómica reguladoras del régimen local, y su permeabilidad o no, esto es, su rigidez, a los cambios del legislador ordinario, de pretender alterar su contenido.

Del mismo modo, la protección jurisdiccional que poseen las entidades locales para la defensa de su autonomía al más alto nivel constitucional se sostiene sobre el conflicto en defensa de la autonomía local, en particular, su alcance como instrumento de impugnación de disposiciones que atenten contra la misma ante el Tribunal Constitucional. El mecanismo de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional resulta decisivo para determinar la relevancia con la que se afirma en nuestro sistema la noción política de dicha autonomía, analizando el grado de legitimación de los entes municipales para acudir al Tribunal Constitucional, así como el objeto del conflicto y los efectos y alcance de la sentencia que, en su caso, pudiera dictarse.

La percepción sobre la realidad municipal nos conduce a afirmar la necesidad de una reconstrucción del sistema jurídico de la autonomía local, acentuando la necesidad de una reforma que venga a satisfacer las demandas de la realidad social, abandonando la pretensión de análisis jerarquizado y desde la lógica del conflicto competencial. En su lugar optamos por la lógica de funcionamiento de la Administración prestadora de servicios al ciudadano, que es el fundamento que da sentido a la existencia de la Administración y no al contrario.

Reconociendo que la práctica en la actividad investigadora debe poseer un enfoque epistemológico que exija una reflexión sobre la concepción jurídica de la autonomía local, también lo es que cualquier estudio no puede eludir su conexión con la realidad social, su proyección como declaración de intenciones y su virtualidad de incidir sobre la voluntad del órgano decisor.

En este sentido, el debate en torno a qué posición deben ocupar las entidades locales en el edificio constitucional ha sido recientemente planteado a través de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local, que pretende afrontar una profunda revisión de la administración municipal, merecedora, en consecuencia, de un análisis doctrinal sobre su implicación con el destino de las entidades municipales.

La implicación normativa en la decantación del futuro de la Administración municipal ya se habría evidenciado en el pasado a través de la Ley 30/1992, de régimen jurídico y procedimiento administrativo común, la cual, a partir de principios tan relevantes como solidaridad y servicio a los intereses generales, enfatizó la necesidad de establecer mecanismos de conexión entre todas las Administraciones Públicas para ofrecer una respuesta más ágil y eficiente al ciudadano, considerando a éste como fin último y objetivo de toda Administración, al cual deberá dirigirse toda política pública.

II. LOS ORÍGENES DEL MUNICIPIO: EL PODER MUNICIPAL

En este sentido, toda investigación científica debe partir de analizar los antecedentes que han dado lugar a la situación que se pretende estudiar. De ahí que consideremos necesario profundizar en los perfiles más significativos del origen de los municipios.

El debate en la doctrina acerca de los orígenes del municipio ha dado lugar a diversas corrientes de opinión que tratan de justificar su naturaleza y consistencia para ofrecer una teoría descriptiva de los mismos⁴.

Establecidas las diversas posturas que reflexionan acerca del origen de la institución del Municipio, se habrían de destacar todas aquellas las etapas histórico - políticas que formaron y dieron consistencia a los principales atributos de la institución municipal y que nos han ayudado a comprender el momento presente de los municipios y su actual papel en la sociedad y en la conformación del Estado democrático moderno⁵.

Sobre esta base histórica podemos establecer una reflexión sobre cuál habrá de ser el atributo fundamental del municipio, para concluir que no existe una característica que identifique más al municipio que su autonomía. De este modo, a partir del predecesor *pouvoir* municipal, que haría referencia a un poder municipal con atribuciones propias y específicas, se teoriza sobre la noción autonomía construida en base al poder municipal, situado como poder *sui generis* ubicado por debajo y al margen de los tres poderes imaginados por Montesquieu⁶.

La corriente ideológica del *pouvoir* municipal considera que en cada municipio existe un verdadero poder originario compatible con la soberanía nacional, ya que el poder local se encargaría de asuntos estrictamente locales de la respectiva comunidad vecinal.

Ahora bien, el contenido del término *pouvoir* municipal, no resulta unívoco para todos los autores⁷. Esta equivocidad intrínseca en el propio concepto le acompañará en el futuro y en el diseño que hasta nuestros días se le quiera dar al poder municipal.

4 El origen del municipio ha sido estudiado en profundidad por la doctrina, estableciéndose diversas posturas a partir de las distintas formulaciones que discurren en paralelo al propio desarrollo del Estado. Para un análisis en profundidad, cfr., entre otros, VON GIERKE, O., *Teorías políticas de la Edad Media*, CECP., Madrid, 1995, TOCQUEVILLE, A. de, *La democracia en América*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 78, ALTHUSIUS, J., *Política*, Liberty Found, 1976, pp. 22 y ss., KELSEN, H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, Ed. Universitaria, Buenos Aires, 1987, pág. 224, FAIRLIE, J. A., *Essays in Municipal Administration*, prefacio, Macmillan, New York, p. 16.

5 Nos referimos con estas manifestaciones al proceso de formulación del municipio y su evolución en la Historia. Desde la *polis* de la Grecia Clásica, como Ciudad – Estado, el centralismo absolutista y la idea de la *desconcentración*, las *municipalidades* del la Revolución Francesa y el *Pouvoir* municipal hasta el planteamiento del municipio en la Constitución. Cfr. HAURIOU, M., *Principios de derecho público y constitucional*, Comares, 2003, pág. 135, HANSEN, M.H., "The «Autonomous City-State». Ancient Fact or Modern Fiction?", en *Studies in the Ancient Greek Poleis*, K. Raaflaud, Stuttgart, 1995, pp. 21-44, TOCQUEVILLE, A., *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Alianza, Madrid, 2005. *cit.*, pág. 97.

6 Cfr. MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, 1748, Grupo Anaya Comercial, 2000.

7 Tomando como referencia a STERN, K., la idea de la autonomía local se ha desarrollado desde su primigenia configuración sobre la base de cuatro teorías doctrinales de distinta procedencia: la teoría francesa del *pouvoir* municipal, la teoría francesa de la descentralización, la teoría germana de la asociación aplicada a las colectividades municipales y la teoría del *government* inglés. Cfr. STERN, K., *Derecho del Estado de la República alemana*, CEPC, Madrid, 1987. pág. 248.

En síntesis, la teoría del *pouvoir* municipal ha sido muy debatida y utilizada por la doctrina, sobre todo en los años de la Revolución francesa. Abandonando interpretaciones radicales, la misma refleja la concepción de la libertad municipal como integrante de las libertades públicas, fundada en la existencia de una serie de asuntos comunes que nacen que nacen de la convivencia en las ciudades y pueblos, propios al municipio, que no trascienden al interés general.

La teoría de la descentralización se debe al jurista M. HAURIOU, quién en los últimos años del siglo XIX establece una definición asentada de la teoría, según la cuál la descentralización, como principio de organización de la estructura administrativa del Estado, significa el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de Corporaciones

En lógica consecuencia, la atribución del elemento autonomía como determinante del poder municipal, no puede ser, sino, tremendamente compleja de delimitar.

La exposición sobre los fundamentos histórico/dogmáticos que dieron lugar a la aparición del municipio y su atributo esencial, la autonomía, nos sirve de base para el estudio exegético de los términos tal como se describen en nuestro ordenamiento jurídico.

III. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La Constitución española de 1978 se refiere a la Administración Local en su Título VIII en cuanto parte integrante de la organización territorial del Estado. Garantiza la autonomía de municipios y provincias para la consecución de sus respectivos intereses y establece la composición de las corporaciones locales, mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto de su población.

Dispone, en última instancia, a través de su artículo 142, que las haciendas locales habrán de contar con los medios suficientes para el ejercicio de sus competencias, para ello gozarán de tributos propios y de la participación que se establezca en los tributos del Estado y de la Comunidad autónoma.

Su ubicación en el Texto Constitucional es fiel a las orientaciones de la Teoría Constitucional y a los modelos de otros países al situar la regulación de la administración local en la parte relativa a la organización territorial del Estado.

La brevedad del articulado se explica, si atendemos a la configuración constitucional exclusivamente sustentada sobre principios esenciales. En la Constitución se condensan los asuntos fundamentales que han marcado la evolución histórica del Régimen Local, aunque de una forma particularmente complicada de comprender. No debe deducirse que la parquedad del Constituyente sea signo de un escaso interés por reconocer el protagonismo que, en definitiva, habrían de ocupar esos entes locales con el desarrollo del Estado desde su perspectiva territorial.

En todo caso, como repetidamente estamos señalando, la Constitución española tampoco ofrece una delimitación mínimamente precisa de la noción que se habrá de interpretar para un entendimiento uniforme de la Administración Local.

territoriales secundarias, con personalidad jurídica distinta de la del Estado, que administran ellas mismas, mediante órganos integrados por elección, sus propios asuntos y que están sujetas en el ejercicio de estas funciones al control (tutela) de la Administración del Estado. Cfr. HAURIUO, M., Principios de derecho público y constitucional, Comares, 2003, in totum.

La teoría germana de la asociación (o Corporación de Derecho Público) permitió, técnicamente la institucionalización del gobierno y administración de determinados asuntos comunes a los miembros de una colectividad mediante la participación de los propios interesados. Se procede al reconocimiento de personalidad jurídica a esas Corporaciones y la existencia de unos asuntos particularmente locales, como instrumentos técnicos que permiten construir la noción de autonomía administrativa que se predica de esas corporaciones territoriales.

La teoría del *government* inglés o del Local self government, concebida como el grado máximo de autonomía que puedan alcanzar las entidades territoriales de un Estado, ha ejercido una influencia casi mística en toda la literatura municipalista del siglo XX.

Como se sabe, la falta de precisión de algunos preceptos constitucionales se ha solventado a partir de la interpretación ponderada y del juicio que ha venido expresando el Tribunal Constitucional a lo largo de los años.

Sin embargo existen otros artículos cuya delimitación resulta tan compleja que oscila con los cambios que la realidad social ofrece, decantando su definición para cada momento, admitiendo que dicha definición no es estática, sino al contrario, posee un dinamismo que no sólo permite sino que exige un cambio cuando así lo exija la realidad social.

Este es el caso del principio de autonomía, nota fundamental de los entes locales territoriales, cuya importancia se nos antoja absoluta por cuanto que será sobre ella sobre la cual se fundamente y construya el régimen local.

Esta dificultad de clarificar el concepto de autonomía estriba no solamente en la ausencia de una definición o criterio explícito en la Constitución española, sino en la diversidad de acepciones que se recogen en el Texto Constitucional bajo el término "autonomía". Especialmente, la autonomía como principio de organización territorial que se predica tanto de las Comunidades Autónomas (de conformidad con los términos descritos en los artículos 2 y 137 de la Constitución), como de los Municipios, Provincias e Islas (al amparo de los artículos 137, 140, 141 de la citada Constitución).

Sí existe unanimidad en la doctrina al identificar la autonomía con capacidad de autogobierno. Las discrepancias radican en la extensión de este autogobierno y su forma de concreción, ya sea autonomía como exigencia de representatividad de autoridades, como garantía de un ámbito de asuntos propios y distintos de otros entes, como capacidad de libre decisión sobre esos asuntos, como reconocimiento de potestad normativa o como garantía de recursos financieros suficientes⁸.

IV. TEORÍA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Hemos planteado que son diversas las características que se presentan para delimitar la extensión de dicha autonomía y así diverso el significado que a la misma se le pueda atribuir.

En este contexto, no resulta extraño que se hayan intentado resolver las dificultades que presenta la noción constitucional de autonomía local, a partir de la utilización de categorías conceptuales propias de la Teoría de la Constitución, como es el caso de la noción de Garantía Institucional.

Como es sabido, la Teoría de la Garantía Institucional se desarrolló vinculada a la interpretación de los derechos y deberes fundamentales contenidos en la Constitución de Weimar y a la de ciertas estructuras organizativas previstas en ella.

8 Cfr., STEIN, V., en CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, J.L., "El debate sobre la autonomía municipal", RAP., núm. 147 (septiembre-diciembre, 1998), p. 68, RUIPEREZ ALAMILLO, J., *La protección constitucional de la autonomía*, Tecnos, 1994 o *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional español*, Tecnos, 2ª ed. Madrid, 1996.

El problema fundamental, establecida la conclusión de que la Garantía Institucional se refiere al aseguramiento del núcleo esencial de la institución, en este caso, de la autonomía municipal, será definir ese núcleo esencial, teniendo en cuenta, que las instituciones no pueden permanecer insensibles a la mudable realidad social, de manera que la imagen social de aquéllas se habrá de modificar y su núcleo esencial será sensible así a los cambios acaecidos en la propia realidad social.

Con estos antecedentes históricos nuestra doctrina⁹ adoptó esta Teoría de la Garantía Institucional como instrumento de interpretación del principio de autonomía local y posteriormente fue asumida por el Tribunal Constitucional¹⁰.

Según la interpretación del Custodio de la Constitución deberá tenerse en cuenta, en primer lugar, "(...) *los elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional*"; En segundo lugar, "(...) *el núcleo o reducto indisponible de la institución*"; y la finalidad de la institución de asegurar frente al legislador ordinario no un contenido concreto o haz determinado de competencias, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar¹¹.

V. LA NORMATIVA REGULADORA DEL RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL

En el artículo 148.1.2 de la Constitución española se atribuye la competencia sobre el régimen local a las Comunidades Autónomas, sin embargo, el legislador estatal, amparado en la tesis sostenida inicialmente por el Tribunal Constitucional que hemos identificado, encontró un fuerte título competencial para justificar su intervención en el artículo 149.1.18ª en el que se reconoce la competencia exclusiva del Estado para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el tratamiento común de los ciudadanos ante ella.

La Constitución garantiza a los Municipios y Provincias la autonomía necesaria para la gestión de sus respectivos intereses, de conformidad con los artículos 137, 140 y 141, pero guarda silencio sobre cuáles habrán de ser esos asuntos de interés que pertenecen a la competencia local.

La inexistencia de una fuente constitucional precisa, unida a la preocupación política, durante los primeros años de vida de la Constitución, por resolver el problema de la descentralización y progresiva configuración de las Comunidades Autónomas, fueron suficientes para generar el contexto más adecuado sobre el cual se haría descansar en el legislador estatal la iniciativa para el desarrollo del Régimen Local.

9 Para el estudio de la adaptación de la teoría alemana al derecho español, cfr., PAREJO ALFONSO, L. *Garantía institucional y Autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, pp. 169 y ss., EMBID IRUJO, A., "Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal", REDA, núm. 30, (1981), pp. 437-470, RAMÓN FERNÁNDEZ, T.R. *Derechos Históricos de los Territorios Forales*, CEPC., Civitas, Madrid, 1985 pp. 87 y ss.

10 Cfr. S.T.C. 32/1981 28 de Julio de 1981, F.J.3º.

11 *Ibidem*.

Esta afirmación fue reforzada por el Tribunal Constitucional en distintas sentencias en donde se afirmaba que las Comunidades Autónomas gozan de una autonomía cuantitativa y cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a las Entidades Locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política¹².

Así las cosas, la interpretación a la que nos conduce el Tribunal Constitucional es que lo básico debe considerarse como común denominador normativo del régimen jurídico de todos los Entes Locales, en todo el territorio del Estado, expresión positivizada de la autonomía local, concebida como realidad solamente diseñada por el legislador estatal.

Sin embargo, la tradicional tesis según la cual no hay autonomía política sin potestad legislativa resulta difícilmente sostenible en los ordenamientos jurídicos actuales que han abandonado una comprensión jerarquizada y formal por otra de carácter estatutario y competencial, más ajustada a las demandas de un mundo en el que existe una multiplicidad de entes que interactúan a todos los niveles, en el que se reconocen diversos centros normativos, democráticamente legitimados, que interaccionan entre sí y que se relacionan en términos de aplicabilidad normativa, primacía, supletoriedad y subsidiariedad.

También prácticamente toda la doctrina coincide en afirmar que es ley aquella norma que tiene un ámbito de actuación constitucionalmente reservado y no la que formalmente reviste esa condición¹³.

Superada la necesidad de disponer de potestad legislativa en sentido formal, como argumento delimitador de la autonomía política, no existe razón para no reconocer esa misma condición a la autonomía local.

Es esta la razón que conduce a la doctrina, igualmente, a evidenciar la insuficiencia de la Teoría de la Garantía Institucional como instrumento para delimitar el régimen local y, en consecuencia, su configuración como autonomía administrativa.

Es, por tanto, desde esa óptica, considerando a la autonomía local como autonomía de carácter político, desde la cual se habrá de orientar nuestro estudio, interpretando, entendemos, las demandas de la realidad social que exigen la acomodación de la realidad jurídica para legitimar en derecho sus planteamientos. El *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, reconoce esa autonomía política del gobierno local atendiendo a su condición de centros de decisión que cuentan con un aparato administrativo a través del cual ejercen sus potestades sobre un determinado territorio y materializan sus políticas públicas¹⁴.

Este proceso de modernización del Estado se ha planteado a través del "*Triple Pacto Institucional*", que vincula a las tres Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local), y trata de ensalzar el valor de la organización común para la prestación eficaz de los servicios públicos, atendiendo a los titulares por naturaleza de la soberanía, que no son otros que los ciudadanos.

12 Cfr. S.T.C. 25/1981, de 14 de Junio, F.J.4º.

13 Cfr. KELSEN, H., *Teoría General...*, cit., pág. 240.

14 Vid. Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, INAP, 2005.

VI. EL TRÁNSITO NECESARIO: DE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA A LA AUTONOMÍA POLÍTICA MUNICIPAL

El proceso de fortalecimiento institucional en que se halla inmerso el Estado exige, como hemos afirmado, el análisis de la noción política de la autonomía a nivel municipal y, en particular, el alcance de esta afirmación a partir del estudio del alcance de la protección normativa y jurisdiccional que posee dicho término.

La indefinición, tantas veces referida, del Legislador Constituyente para precisar la noción de autonomía Local, ha tenido su reflejo a la hora de delimitar el marco competencial de las Entidades Locales.

Esto es, el ámbito de actuación de los entes locales, ha sido sustraído de la Constitución Española, a diferencia de lo que ha ocurrido entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya sea vía Constitución o vía Estatutos de Autonomía, y sustituyéndose por la regulación que el legislador sectorial, ya sea estatal o autonómico, pueda establecer en cada momento bajo los exclusivos límites que se infieran de la regulación básica del Estado.

Es decir, será la Ley de Bases de Régimen Local la que, a través de las cláusulas previstas en sus artículos 25, 26 y 36, fundamentalmente, la que establezca el contenido mínimo de las competencias municipales, una mera ley ordinaria, en definitiva, al servicio de los intereses del legislador ordinario estatal y la conciencia e interpretación que el mismo tenga del contenido de la autonomía local.

Como resultado de esta situación se ha generado una peculiar posición de las Entidades Locales en su dinámica de funcionamiento en el Estado Descentralizado que ha venido a colaborar, como ninguna otra y de forma determinante, a desvirtuar cualquier entendimiento de la autonomía local, como auténtica autonomía política.

El Estado, reacio a reconocer con facilidad ámbitos de no-intervención, en los cuales permanezca al margen sin ejercer técnica alguna de tutela, se ha ocupado de regular *in extenso*, en materias en donde, con facilidad, se podrían hallar intereses propiamente locales.

Las Comunidades Autónomas, incorporadas en el proceso de participación del poder político, tras la aprobación de la Constitución Española, también podrían verse, con facilidad, tentadas a regular *in extenso*, sin reconocer ámbitos propiamente locales que, quizás, merecerían un trato distinto o al menos algún tipo de intervención municipal.

De esta suerte, esa autonomía local, se ha venido desvirtuando, se desustancializa, perdiendo su esencia, los ayuntamientos se limitan a ejecutar decisiones, estatales o autonómicas, se deben acomodar a los planteamientos políticos presentados, como auténticos títeres sin capacidad, ni sensibilidad, ni voluntad, se limitan a solicitar subvenciones para darse a conocer y justificarlas para sobrevivir económicamente.

Queda reducida así a la mínima expresión su capacidad de adoptar una posición política diferenciada en defensa de intereses propiamente locales.

VII. EL ALCANCE DE LA PROTECCIÓN NORMATIVA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

El resultado, a nuestro juicio, no coincide con el planteamiento inicialmente expresado por el Poder Constituyente en el momento de aprobación del Texto constitucional.

En nuestra opinión, el marco constitucional que representa el reconocimiento de la autonomía local permitiría corresponsabilizar al Estado y a las CCAA en el desarrollo del régimen jurídico del gobierno local. Afirmación que se confirma con mayor contundencia tras la ratificación por España de la Carta Europea de la Autonomía Local.

El propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, acuñó la fórmula del "*carácter bifronte*" para referirse al régimen jurídico de las Entidades Locales, afirmándose esa responsabilidad compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como garantes del contenido de la autonomía local. Sin embargo, la práctica, ha venido demostrando la inviabilidad del planteamiento inicialmente ideado por el Constituyente¹⁵.

En primer lugar, porque sigue sin estar determinado en un documento jurídico estable, uniforme y con fuerza jurídica suficiente, el ámbito funcional propio de los entes locales.

La ley racionalización y sostenibilidad de la administración local, pese a la interesante tentativa de regularizar, aunque por motivos estrictamente económicos, la estructura organizativa, funcional y competencial de los municipios, sigue sosteniéndose sobre un instrumento normativo insuficiente, cual es la mera ley ordinaria.

En segundo lugar, porque se ha mantenido sobre la base del título competencial extraído del artículo 149.1.18 de la Constitución Española, una interpretación extensiva de las "*Bases del Régimen Jurídico*" de las Administraciones Públicas, y también las locales, limitando la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas pero, además, la posibilidad de reconocer un ámbito de actuación determinado, propio y distinto a esas Entidades Locales.

VIII. EL ALCANCE DE LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Desde la óptica de la protección constitucional a nivel jurisdiccional de la autonomía local, debe resaltarse que la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local prevé en su artículo 63.3 un sistema que legitima a las Entidades Locales territoriales para promover, en los términos del artículo 119 de dicha ley, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas cuando se considere que estas leyes lesionan la autonomía constitucionalmente garantizada.

El artículo 119 dispone que la Comisión Nacional de la Administración Local pueda solicitar, de los órganos constitucionalmente legitimados para ello, la impugnación ante el Tribunal constitucional de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que se estimen lesivas para la autonomía local garantizada en la Constitución, como especie de vehículo para plantear a los sujetos legitimados la interposición de los denominados recurso

15 Cfr. S.T.C. 84/1982, de 23 de diciembre, F.J.4º

de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad. Mecanismo inservible y en absoluto eficiente para conminar a los sujetos legitimados.

Se ha acreditado la imposibilidad de recurrir a la cuestión de inconstitucionalidad, para la defensa de la autonomía local, a partir de los planteamientos del Tribunal Constitucional, que lo considera no un instrumento al albur de las partes, sino un sistema de control objetivo de la constitucionalidad de las leyes. El derecho a la tutela judicial efectiva debe ser entendido con carácter excluyente para todas las personas u órganos interesados que no sean los descritos en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, lo que conduciría a la exclusión de las Entidades Locales¹⁶.

No ofrecería una respuesta suficiente, a nuestro juicio, el recurso contencioso administrativo especial de protección de la autonomía local, que desvirtúa, de una o de otra manera, la posición del órgano que ostenta el Poder legislativo, trasladando al mero juez ordinario el enjuiciamiento de una norma con rango de ley emanada del representante, por naturaleza, de la soberanía popular¹⁷, pese a que, como se ha evidenciado por la doctrina¹⁸, la abstracción intrínseca a la propia norma con rango de ley, susceptible de vulnerar la autonomía local, genera un contexto de enjuiciamiento difícil de valorar por el Tribunal Constitucional, debiendo ser observados otros ámbitos, estudiando si los actos de aplicación de esas normas podrían atentar contra dicha autonomía, en cuyo caso, el órgano jurisdiccional adecuado para su defensa será, no el Tribunal Constitucional, sino el orden jurisdiccional contencioso administrativo.

La protección constitucional de la autonomía municipal tampoco se habría podido resolver a través del recurso de amparo, al no alcanzar el derecho a la autonomía local el rango de Derecho Fundamental exigido para el planteamiento del recurso según nuestro Texto constitucional¹⁹.

16 Cfr. A.T.C. 309/1987, de 12 de marzo, F.J.1º.

17 Se trataría de un recurso contencioso administrativo especial de protección de la autonomía local, acompañado de una ulterior cuestión de autonomía local ante el Tribunal Constitucional. Se llevaría a cabo, en concreto, a través de una reforma del artículo 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ampliando la competencia del orden jurisdiccional contencioso - administrativo a la defensa constitucional de la autonomía local. El procedimiento se plantearía como objeto disposiciones y actos de rango inferior a leyes, que vulneren la autonomía local, para posteriormente fundamentar la interposición del recurso en que la lesión procede de una ley que vulnera dicha autonomía. En este sentido, y a nuestro entender, la Jurisdicción ordinaria debería dilucidar las controversias que versen sobre la aplicación de autos y disposiciones administrativas, pero el encomendar la labor de enjuiciar leyes, máxime teniendo en cuenta las atribuciones del Tribunal Constitucional como supremo garante del respeto a la legalidad constitucional y el peligro que en sí mismo existe al ejercer como legislador negativo, siendo conscientes que ello no encierra sino la posibilidad de desvirtuar la voluntad del órgano que, por antonomasia, recoge la voluntad popular, cuál es el Poder Legislativo, colocaría al juez ordinario en la posición de Juez Constitucional, consideración viable en un Estado Constitucional, pero inconstitucional justamente en el nuestro, en el cual el juicio acerca de la regularidad constitucional de leyes o normas con rango de ley, se encomienda a un único órgano, el Tribunal Constitucional. Cfr. FONT i LLOVET, T. "El recurso de protección constitucional de la autonomía local", en obra colectiva, PEREZ TREMPES, P.; MORELL OCAÑA, L.; FONT i LLOVET, T. y PAREJO ALFONSO, L. *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, MAP, 1997. *cit.*, p. 61. PAREJO ALFONSO, L. *Garantía institucional y Autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, pp. 169 y ss. *cit.*, pp. 132 y ss.

18 Cfr. ROURA GOMEZ, S. A., "La primera década del Conflicto en defensa de la autonomía local", REALA, núm. 315-316 (enero - agosto 2011), pág. 106-107.

19 Cfr. A.T.C. 269/1983, de 8 de junio. Un análisis del recurso de amparo y su significación constitucional, cfr. CASCAJO CASTRO, J.L., GIMENO ASENDRA, V., *El recurso de amparo*, Tecnos, Madrid, 1992.

Estudiados los diversos mecanismos que impulsarían la intervención del Tribunal Constitucional en el enjuiciamiento de las disposiciones que podrían vulnerar la autonomía local, resultaría imposible encontrar una fuente de legitimación directa, adecuada a las entidades locales para la defensa de sus planteamientos al más alto nivel jurisdiccional, lo que, en definitiva, vendría a determinar la noción y alcance de su autonomía.

Bajo este marco normativo de protección jurisdiccional inicialmente diseñado por el Poder Constituyente, la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional por los municipios ha sufrido una modificación relevante que plantearía una reflexión sobre el alcance de esta protección constitucional de las Entidades Locales.

El estudio se centraría, en consecuencia, en analizar la funcionalidad, legitimidad y virtualidad del instrumento creado con la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, esto es, el denominado "*Conflicto en defensa de la autonomía local*".

El mecanismo citado nace como procedimiento que encubre, de una u otra manera, la posibilidad de impugnar normas con rango de Ley, dando una especie de respuesta a las exigencias de la realidad social local que reivindicaban un mayor grado de autonomía para la defensa más adecuada de sus intereses. Sin embargo, se ha destacado desde el inicio de su andadura por la doctrina, que esta posibilidad de impugnar normas con rango de Ley por las Entidades Locales, no se halla recogida directa o indirectamente en la Constitución Española²⁰.

No existe previsión en el artículo 161.1 de la Constitución lo suficientemente precisa para extraer de ella la legitimación necesaria que permita a los entes locales plantear la posibilidad de impugnar directamente normas con rango de Ley ante Tribunal Constitucional, como, inicialmente, planteó el Consejo de Estado²¹.

Al margen de las dudas que el reconocimiento de la legitimación de los municipios y provincias para acudir al Tribunal Constitucional puedan generar, lo cierto es que la realidad local y la existencia de una diversificación acusada en el número de entidades que, al amparo de esa vía, pudieran presentar un conflicto en defensa de su autonomía local, generaron temores fundados de colapso en el Tribunal Constitucional, lo que determinó la limitación en el acceso al planteamiento del conflicto a un número significativo de entidades.

Interesa resaltar que el colapso que se predecía podría generar la apertura del conflicto a un gran número de entes locales no se ha sucedido. La realidad demuestra que el conflicto en defensa de la autonomía local no ha contribuido en absoluto a la sobrecarga de trabajo que padece el Tribunal Constitucional. En efecto, apenas se han promovido conflictos por

20 Cfr. ROURA GÓMEZ, S. A. "El conflicto en defensa de la autonomía local", RVAP, 1999, núm. 55, pp. 227-251. También en GÓMEZ MONTORO, A. J., "La garantía constitucional de la autonomía local", en *Algunas consideraciones sobre el proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Repertorio de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, 1999, núm. 1, p. 31, PEREZ TREMPES, P. *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Marcial Pons, Diputación de Barcelona, Madrid, 1998, p. 62, GARCÍA ROCA, F. J. "El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local", *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario, 2000, en *La reforma del régimen local*, pp. 5-32, JIMENEZ CAMPO, J., "Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español", REDC, núm. 53, (1998), pp. 33 - 56, FONT i LLOVET, T. "El recurso de protección contra la autonomía local" en VVAA: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, MAP- INAP, Madrid, 1997, p. 104, GÓMEZ BARRO, G., "Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional", REDC, núm. 57 (1999), p. 176.

21 Vid. Dictamen del Consejo de Estado, núm. 2484/98/D, de 18 de junio de 1998.

las entidades afectadas, de los menos han superado el trámite de admisión y sólo dos han llegado a la fase de sentencia, perdiéndose por el camino los, ya escasísimos, conflictos planteados por falta de objeto como el más reciente ATC 3/2012, de 13 de enero.

Un análisis en profundidad de todos los extremos y dudas que genera el conflicto en defensa de la autonomía local desbordaría los límites objetivos de este artículo, en donde trataremos de concentrar nuestro análisis en el alcance del mecanismo como instrumento de protección a nivel jurisdiccional de la autonomía local desde su observancia en la más reciente Jurisprudencia Constitucional²².

Resulta especialmente interesante la segunda y última sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en respuesta a un conflicto en defensa de la autonomía local. Nos referimos a la Sentencia del Tribunal Constitucional 121/2012, de 5 de junio.

La doctrina tradicional que defiende el Tribunal Constitucional para analizar la posible vulneración a la autonomía local de las normas estatales o autonómicas se configura como una Garantía Institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el "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 existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible"²³.

En definitiva, una Garantía Institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno.

A partir de esta doctrina, el Tribunal Constitucional considera que, dado que el Legislador Constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, se deja en las manos del legislador estatal o autonómico la determinación de las materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible, estableciendo como único límite el que no

"(...) establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE.

22 Para un seguimiento en profundidad de la problemática que plantea el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local, cfr., FONT i LLOVET, T. "El recurso de protección contra la autonomía local" en VVAA: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, MAP- INAP, Madrid, 1997, p. 104, PEREZ TREMPES, P. *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Marcial Pons, Diputación de Barcelona, Madrid, 1998, p. 62, GARCÍA ROCA, F. J. "El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local", *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario, 2000, en *La reforma del régimen local*, pp. 5-32, JIMENEZ CAMPO, J., "Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español", REDC, núm. 53, (1998), pp. 33 – 56, ROURA GÓMEZ, S. A. "El conflicto en defensa de la autonomía local", RVAP, 1999, núm. 55, pp. 227-251, GOMEZ MONTORO, A. J., "La garantía constitucional de la autonomía local", en *Algunas consideraciones sobre el proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Repertorio de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, 1999, núm. 1, p. 31,

23 Cfr. S.T.C. 32/1981, de 28 de julio, F.J.4º.

(...) El legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno"²⁴.

Resulta especialmente interesante el planteamiento del Tribunal Constitucional de autolimitación sobre el contexto en el que se habrá de circunscribir su resolución, limitando su pronunciamiento a la posible vulneración a la autonomía local y la infracción de los preceptos constitucionales en que la misma se soporta, impidiendo la posibilidad de alegar motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales.

De este modo, al establecerse un mecanismo tan específico de protección de la autonomía local que, precisamente en ese sentido, delimita el objeto del pronunciamiento a la infracción de los artículos dedicados por la Constitución a preservar el autogobierno municipal, deviene imprescindible tener perfectamente precisado el contenido y el alcance de la reiterada autonomía local.

La imprecisión por el Constituyente del régimen de autogobierno local y la interpretación exquisita del Tribunal Constitucional limitando su actuación al análisis mencionado, generan un ámbito de intervención realmente complicado de determinar, puesto que, hasta la transgresión del "contenido mínimo indispensable" se podrían permitir múltiples situaciones que, no alcanzando tal nivel de intensidad en la afcción del autogobierno municipal, sin embargo, sí limitan la autonomía local.

IX. LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA CUALIFICAR SU CONDICIÓN

Avanzando la lógica conclusión a las que nos conduce nuestro estudio sobre el alcance de la pretendida autonomía política local, debemos exponer que, en la medida en que a las Comunidades Autónomas se les reconoce constitucionalmente la legitimidad directa para el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad y la posibilidad de enjuiciar la legalidad constitucional de las normas con rango de Ley, se eleva al máximo nivel posible, cual es el nivel constitucional, la protección de la que disfrutaban dichas Comunidades Autónomas frente a agresiones a su autonomía constitucional y estatutariamente establecida.

Por el contrario, porque la autonomía de la que disponen los entes locales no gozaría del mismo grado de protección, en nada es posible compararla a la que disfrutaban las Comunidades Autónomas.

Una vez realizada nuestra reflexión en relación a la autonomía local es necesario de nuevo recordar que el Título VIII de la Constitución española comienza proclamando en el art. 137, que "*Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas*" gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

24 Cfr. S.T.C. 121/2012, de 5 de junio, F.J.5º.

Las Entidades Locales son, en los mismos términos que las Comunidades Autónomas, elementos de la organización territorial del Estado. Ambas poseen una autonomía que debe adquirir la misma naturaleza y sólo difieren, a nuestro juicio, en el distinto alcance que el Poder Constituyente les ha querido otorgar. No debe considerarse a las entidades locales, en consecuencia, como estructuras organizativas jerárquicamente subordinadas a las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la Constitución no ofrece instrumentos para establecer una delimitación precisa de la noción autonomía local, lo que establece son principios básicos y estructurales sobre las Entidades Locales, que se refuerzan con la presencia de la Carta Europea de la Autonomía Local y el reconocimiento de su fuerza jurídica vinculante en el seno de nuestro ordenamiento jurídico.

En cualquier reflexión sobre la atribución del carácter político a la autonomía local debe tenerse en cuenta la intensa conexión entre los principios democrático, proyectado en la voluntad colectiva de una comunidad y el principio de autonomía, por cuanto que la acción pública de las organizaciones representativas de dicha comunidad debe gestionar los intereses que les afecten, tal como reconoce el artículo 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local.

Sin embargo, la protección de dicha autonomía que establece nuestro sistema constitucional es muy débil, fundamentalmente por esa indefinición característica, que hemos resaltado, propia de la autonomía local.

La respuesta que se ha ofrecido a través de la abstracción y asimilación simultánea en nuestro entorno de la Garantía Institucional de la autonomía local, con la instauración de un mínimo de autonomía local que necesariamente debería respetar tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, resulta insuficiente para dar una protección adecuada a las Entidades Locales. Hasta la transgresión evidente del núcleo esencial asegurado a través de la autonomía constitucionalmente garantizada, existen multitud de supuestos que inciden en su apreciación que quedarían fuera de su alcance.

Sobre el marco de intervención del Tribunal Constitucional en la protección de esta institución, la técnica del Conflicto en Defensa de la autonomía local, se presentó como un avance en el entendimiento "político y constitucional" de la autonomía local. La práctica ha demostrado su escasa virtualidad como instrumento de garantía, sobre la base del recelo a ofrecer una vía directa a las Entidades Locales para enjuiciar la legitimidad constitucional de leyes estatales o autonómicas que pudieran vulnerar su autonomía.

Desde la perspectiva normativa, hemos afirmado, la indefinición del marco normativo competencial de las Entidades Locales ha generado que se deje al legislador sectorial la delimitación del ámbito de actuación propio de las mismas, bajo los únicos límites ofrecidos por los artículos 25, 26 y 36 de la legislación básica estatal.

El resultado de esta situación descrita, como se deduce y demuestra en la práctica, es el total desamparo en que quedan las Entidades Locales, de una parte, frente al Estado que, tendería a centralizar la actividad política, y de otro, frente a las Comunidades Autónomas, incorporadas al proceso de participación del poder político y afirmando su

posición institucional no sólo frente al Estado sino frente a cualquier tipo de injerencia en su ámbito territorial.

Bajo ese contexto, los ayuntamientos se limitan a ejecutar decisiones, autonómicas o estatales, a funcionar sobre las bases que le presentan éstas, a solicitar subvenciones para articular políticas autonómicas o estatales, sólo tangencialmente vinculadas a materias propias, quedando reducida a la mínima expresión su capacidad de adoptar políticas diferenciadas y propias.

Se afirmaba el carácter "*bifronte*" para referirse al régimen jurídico de las Entidades Locales. Se hacía referencia así a la responsabilidad compartida del Estado y de las Comunidades Autónomas en dotar de contenido a la autonomía local respetando el marco constitucionalmente ideado.

Esa responsabilidad no se ha concretado, permaneciendo sustentada en el artículo. 149.1.18 de la Constitución, respecto del cual el Estado ha mantenido una interpretación extensiva sobre "*las bases del Régimen Jurídico*" de las administraciones locales, limitadora de la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas, y aún mucho más restrictiva del escaso margen de actuación que podría conferirse a las Entidades Locales.

X. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE RECONSTRUCCIÓN DEL RÉGIMEN MUNICIPAL

Analizada la situación en la que se encuentra la noción de autonomía local, recordando la idea sustentada de la desviación que mantiene el ordenamiento jurídico sobre la autonomía local respecto de la noción que se impone en la realidad social, se propone una reflexión sobre cuál habrá de ser su orientación, con el objetivo de acentuar la necesidad de una reforma que venga a satisfacer las demandas de esa realidad social.

La redefinición de la noción de autonomía local debiera articularse a través de la reforma constitucional, a fin de dar respuesta a las necesidades exigidas por la realidad social, desde su orientación para clarificar la posición del Estado y de las Comunidades Autónomas, con respecto al mundo local, mediante un planteamiento serio de modificación, en profundidad, del Título VIII.

La institución de la reforma constitucional tiene encomendada esa tarea fundamental que nos permitiría afrontar el cambio, cuál es la de ser instrumento de adecuación entre la realidad política y la realidad jurídica, sin descuidar su mera intención de acoplar la Constitución a la realidad histórica, sin que pierda su identidad como estructura integradora del Estado²⁵.

25 Cfr. DE VEGA, P., *La reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente*. Tecnos. Madrid 1988, *in totum*. También mi propio Maestro se ha dedicado al análisis del alcance y la significación de la institución, por ejemplo, recientemente en RUIPEREZ ALAMILLO, J., "La reforma constitucional y sus límites materiales. Consideraciones desde la Teoría del Estado y de la Constitución", *Teoría y realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, pp. 89-138.

Así podría definirse la autonomía local no desde la óptica exclusiva de uno de los dos entes, sino como competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas²⁶.

La Constitución debiera recoger los principios detallados en la Carta Europea de la Autonomía Local, asentados en nuestra realidad social, pero necesitados de un reconocimiento más intenso.

En este sentido, los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y diferenciación, resultarían importantes como criterios de interpretación en la distribución de competencias y en su aplicación. Por otra parte, desde la interpretación del respeto a la Constitución que debe preservar el Tribunal Constitucional, se vendría a dotar a los municipios de un mayor marco de protección, cuál es la disciplinada por la delimitación constitucional, limitando las posibles injerencias de acciones normativas estatales o autonómicas.

La reforma constitucional debe servir de marco para despejar las dudas en torno a la posición que debiera ocupar la Ley de Bases de Régimen Local, ayudando a conseguir un instrumento jurídico más preciso para la protección más eficaz de la auténtica autonomía local.

Sin embargo, para garantizar esa protección de forma real nada servirá si no se acomete una reforma en profundidad del llamado "*Conflicto en defensa de la Autonomía Local*", interpretando que la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional por los entes locales, refuerza su protección elevándola al nivel constitucional. Sin embargo, este instrumento debe revisarse, no sólo en los parámetros para su formulación desde la óptica constitucional, sino también en los criterios de legitimación activa, reduciendo las mayorías requeridas para posibilitar el acceso al Tribunal Constitucional a un mayor número de Entidades Locales.

El nuevo modelo de régimen Local debe plantearse sobre la reducción de la interpretación de lo básico, que corresponde al legislador estatal. Alcanzada la madurez en el desarrollo de la gestión administrativa llevada a cabo por municipios y provincias, parece completamente necesario, debiéndose limitar su operatividad a concretar el "*contenido mínimo*" de la Autonomía Local, entendiendo por tal a la legislación necesaria para garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad la garantía de la Autonomía Local.

El *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* acentúa, en este sentido, el alcance que debe tener la regulación básica como mínimo común denominador normativo, dirigido a asegurar, en condiciones de igualdad, un ámbito común, a partir del cual puedan las Comunidades Autónomas, y también las Entidades Locales, desarrollar sus particularidades, precisamente en la línea que estamos exponiendo.

Ofreciendo una alternativa posible desde diversas instancias, se plantea reordenar el límite hasta donde debe considerarse que el legislador básico hace aflorar el contenido constitucionalmente protegido de la autonomía local.

26 Un reciente estudio reflexivo sobre las conclusiones a las que nos conduce el actual sistema de distribución de competencias en, RUIPEREZ ALAMILLO, J., *División de competencias y forma territorial del Estado*. Colección de Derecho Constitucional, Ed. Reus, Madrid, 2012.

En este sentido, debe destacarse que la fijación de las condiciones básicas por el legislador estatal, no pueden implicar, en ningún caso, el establecimiento de un régimen uniforme para todas las Entidades Locales en todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, reconociendo que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas y también la de las Entidades locales no es de naturaleza meramente reglamentaria o limitada a desarrollar las previsiones manifestadas por el Estado.

De manera que el ejercicio de contención que se predica del Estado, también es susceptible de abstraer a las Comunidades Autónomas para que se permita el desarrollo de una organización específica que ofrezca la respuesta más eficaz a las necesidades del diverso contexto municipal español.

Teniendo en cuenta variables como la densidad de población, la capacidad económica o de gestión de cada municipio, y su propia voluntad de asumir competencias se podrían sentar las bases para la asunción de una mayor y más real autonomía local en atención a las características propias de cada Entidad local.

Se evidencia, de este modo, la necesidad de adoptar medidas para modernizar la Administración Local, reconociendo la virtualidad del principio de autonomía local y la libertad de toda Administración de establecer, en su ámbito competencial, la forma más adecuada de prestación de los servicios a la ciudadanía, pero garantizando que no se pueda conformar una realidad que discrimine a unos u otros ciudadanos por razón de su territorio.

Por esta misma razón, ante la diversidad en la tipología de entes locales en los que proyectar el principio de autonomía local, no parece acertado mantener la planta municipal en su estado actual. Una amplia mayoría de ayuntamientos carecen de capacidad material para llevar a cabo políticas activas en el marco de competencia alguna. Ensalzar la autonomía política para estas entidades carece de sentido puesto que la práctica se aleja mucho de esa realidad. Resulta evidente que los planteamientos actuales asentados sobre los criterios de estabilidad presupuestaria y consecución de los objetivos de déficit público aplicados a las entidades locales, así como las obligaciones de transparencia en la gestión y en la consecución de estos objetivos son difíciles de asumir por municipios que carecen de estructura administrativa para ofrecer una respuesta mínimamente satisfactoria que permita adquirir conocimiento de su situación. Sólo en atención a los factores descritos es defendible el concepto político de autonomía local y solamente a partir de entidades locales que posean capacidad real podrá estar presente un concepto de autonomía con el alcance pretendido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTHUSIUS, J., *Política*, Liberty Found, 1976.
- BENÍTEZ DE LUGO, J., J., *El municipio y sus elementos esenciales*, Mateu Cromo, 1986.
- BIELSA, R., *Sobre el concepto jurídico de autarquía*, Buenos Aires, 1964.
- CASCAJO CASTRO, J.L., GIMENO ASENDRA, V., *El recurso de amparo*, Tecnos, Madrid, 1992.
- DE VEGA, P., *La reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente*. Tecnos. Madrid 1988, *in totum*

- ENTRENA CUESTA, R. "Comentario a los artículos 137, 140, 141 y 142". pp. 2085-2103 y 2121-2163, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución Española*, Civitas, Madrid, 1986, 2ª ed.
- EMBID IRUJO, A. "Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal", REDA, núm. 30, 1981.
- FAIRLIE, J. A., *Essays in Municipal Administration*, prefacio, Macmillan, New York, 1963.
- FONT i LLOVET, T. "El recurso de protección constitucional de la autonomía local", en obra colectiva, PEREZ TREMP, P.; MORELL OCAÑA, L.; FONT i LLOVET, T. y PAREJO ALFONSO, L. *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, MAP, 1997.
- GARCÍA ROCA, F. J. "El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local", Justicia Administrativa, num.extraordinario, 2000.
- GIANNINNI, M.S., *Autonomia "saggio sui concetti di autonomia"* Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1950.
- GÓMEZ BARRO, G., "Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional", REDC, núm. 57 (1999).
- GOMEZ MONTORO, A. J., "La garantía constitucional de la autonomía local", en *Algunas consideraciones sobre el proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Repertorio de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, núm. 1, 1999.
- HANSEN, M.H., "The «Autonomous City-State». Ancient Fact or Modern Fiction?" en *Studies in the Ancient Greek Poleis*, K. Raaflaud, Stuttgart, 1995.
- HAURIUO, M., *Principios de derecho público y constitucional*, Comares, 2003.
- HSÜ DAU-LIN, *Mutación de la Constitución*, IVAP, Oñate, 1998.
- JIMENEZ CAMPO, J., "Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español", REDC, núm. 53, (1998).
- KELSEN, H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, Ed. Universitaria, Buenos Aires, 1987
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., *Administración y Constitución Española*, IEAL, Madrid, 1981.
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., "Las Corporaciones Locales en el Anteproyecto de la Constitución Española", en la obra colectiva *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, CEPC., Madrid, 1978.
- MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, 1748, Grupo Anaya Comercial, 2000.
- MORELL OCAÑA, L., "La autonomía local: cualidad de una colectividad o de una institución", *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, INAP, 1997.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, vol. 1.
- PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico de la Administración local*, Ariel, Madrid, 1988.
- PAREJO ALFONSO, L. *Estado social y Administración Pública: los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983.
- PAREJO ALFONSO, L. *Garantía institucional y Autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981.
- PAREJO ALFONSO, L., "Las relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local", REAL, Madrid, 1988.
- PEREZ TREMP, P. *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Marcial Pons, Diputación de Barcelona, Madrid, 1998.
- QUINTANA ROLDÁN, C., *Derecho Municipal*, Porrúa, México, 2005.

- RENDÓN HUERTA, T., *Derecho municipal*, Porrúa, México, 1985.
- ROURA GÓMEZ, S. A. "El conflicto en defensa de la autonomía local", RVAP, núm. 55, 1999.
- ROURA GÓMEZ, S. A., "La primera década del Conflicto en defensa de la autonomía local", REALA, núm. 315-316 (enero – agosto 2011).
- RUIPEREZ ALAMILLO, J., *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional español*, Tecnos, 2ª ed. Madrid, 1996.
- RUIPEREZ ALAMILLO, J., *La protección constitucional de la autonomía*, Tecnos, 1994.
- RUIPEREZ ALAMILLO, J., "La reforma constitucional y sus límites materiales. Consideraciones desde la Teoría del Estado y de la Constitución", Teoría y realidad Constitucional, núm. 30, 2012.
- RUIPEREZ ALAMILLO, J., *División de competencias y forma territorial del Estado*. Colección de Derecho Constitucional, Ed. Reus, Madrid, 2012.
- SANTI ROMANO, *Teoría del Derecho Público Subjetivo*, Milán, 1897.
- SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1992.
- STEIN, V., en, CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, J.L., "El debate sobre la autonomía municipal", RAP., núm. 147 (septiembre-diciembre, 1998).
- STERN, K., *Derecho del Estado de la República alemana*, CEPC, Madrid, 1987.
- T. R. FERNÁNDEZ, *Derechos Históricos de los Territorios Forales*, CEPC., Civitas, Madrid, 1985.
- TOCQUEVILLE, A., *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Alianza, Madrid, 2005.
- TOCQUEVILLE, A. de, *La democracia en América*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1963.
- VON GIERKE, O., *Teorías políticas de la Edad Media*, CECP., Madrid, 1995.
- S.T.C. 32/1981 28 de Julio de 1981, F.J.3º.
- S.T.C. 25/1981, de 14 de Junio, F.J.4º.
- S.T.C. 84/1982, de 23 de diciembre, F.J.4º
- S.T.C. 121/2012, de 5 de junio, F.J.5º.
- A.T.C 269/1983, de 8 de junio.
- Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, INAP, 2005.
- Dictamen del Consejo de Estado, núm. 2484/98/D, de 18 de junio de 1998.