

LOS MUNICIPIOS COMO ELEMENTOS ESTRUCTURALES DEL ESTADO: PRINCIPIOS Y CONSECUENCIAS

José Luis Meilán Gil

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidade da Coruña.

RESUMEN:

Los Municipios son partes estructurantes del Estado. Han de ser considerados desde esa condición constitucional. Su carácter representativo evidencia su esencia política. No son meras administraciones públicas. Son unos de los principales fundamentos de un régimen democrático. Es preciso reivindicar ese carácter porque una doctrina consolidada del Tribunal constitucional los considera titulares de una autonomía administrativa y no política.

La autonomía local es “uno de los principios estructurales de la Constitución”. Han de extraerse las consecuencias para que ese principio sea real. No se trata de rebajar los servicios que los Municipios han de prestar a los ciudadanos, sino de proporcionarles los medios precisos para dar respuesta a sus demandas. La autonomía local no es un lujo, ni un adorno.

La insuficiencia de los Municipios para satisfacer demandas crecientes de los ciudadanos está reclamando superar el ámbito municipal actual. La optimización de los servicios en relación con los usuarios es clave. Se impone una auténtica vertebración intracomunitaria en la que se realice una adecuada redistribución de competencias entre Comunidad autónoma y entidades locales.

Palabras clave: Administración pública – Autonomía local – Municipios – Distribución de competencias.

ABSTRACT:

Municipalities form part of the State, and hence they must be considered from a constitutional perspective. Their representative nature proves their political essence. They are not just public administrations, but they are the main foundations in a democratic regime. It is necessary to demand this nature since a doctrine consolidated by the Constitutional Court considers them as the holder of administrative, but not political, autonomy.

Local autonomy is “one of the structural principles of the Constitution”. It is necessary to analyse the consequences so that this principle could be truth. The ques-

tion is not to reduce the services to citizens offered by municipalities, but to provide the means necessary to answer these demands. Local autonomy is neither a luxury nor an ornament.

The inability of municipalities to satisfy the growing demands of citizens calls for going beyond the present municipal sphere. The optimisation of services related to users has become a key factor. A real restructuring of the European Union is imperative in order to establish a suitable reallocation of competences between Autonomous Communities and local entities.

Keywords: Public administration – Local autonomy – Municipalities – Location of competences.

Los Municipios como elementos estructurales del Estado: principios y consecuencias

Sumario: 1. Ordenamiento local y contexto político. 2. Las entidades locales como elementos estructurales del Estado. 3. La autonomía, pieza clave. 4. Intereses propios y pluralismo ordinamental. 5. Tensiones Estado-CC.AA. en la configuración del régimen local. 6. Revalorización constitucional de las entidades locales. 7. Municipios y vertebración intracomunitaria.

1. ORDENAMIENTO LOCAL Y CONTEXTO POLÍTICO

La organización política de la convivencia a que responde el Estado es un proceso de larga duración. Aunque nunca definitivamente concluido, pueden darse por consolidados determinados elementos y principios. Unos de ellos son los que se denominan de una manera genérica entes o entidades locales.

No es cuestión de referir su historia, de la que se hace una apretada síntesis en la ley de bases de régimen local de 1985. Bastará con subrayar su naturaleza y su posición en un Estado democrático de Derecho. Dos citas significativas serán suficientes “Las entidades locales –dice el preámbulo de la Carta europea de autonomía local de 15 de octubre de 1985- son unos de los principales fundamentos de un régimen democrático”. En esa línea se inserta la ley al declarar en su exposición de motivos que una de ellas, la entidad local por antonomasia, el Municipio es “el marco por excelencia de la convivencia civil”. Son la expresión de la convivencia social más próxima dentro del Estado, sin que haya necesidad de referirse a un discutido “iusnaturalismo”. En todo caso, una realidad que el Estado no puede desconocer, como evidencia el principio de autonomía local antes mencionado. Es cierto que “no existe una permanente y metalegislativa autonomía municipal”, pero también que el Municipio no es mera creación de la Constitución, que reconoce su existencia avalada por una larga historia¹.

Una aproximación realista al Derecho ha de evitar quedarse en la exposición teórica de unas categorías, de otra parte necesarias. Puede suceder, como ha ocurrido en la evolución del régimen local en España, que perdure una misma concepción a pesar de los cambios políticos de signos diferentes e incluso opuestos, o que una misma palabra tenga diferente significado según los regímenes políticos como ha ocurrido con el término autonomía. Obviamente no significan lo mismo en los Estatutos de Calvo Sotelo durante la Dictadura de Primo de Rivera que en la Constitución de 1978, correspondiente a un Estado democrático de Derecho.

No es suficiente con estudiar el régimen local desde un punto de vista estrictamente formal a partir de las leyes que regulan las instituciones. En no pocas ocasiones –y la historia española lo confirma- las normas van por un lado y la realidad por otro, que no responde siempre a esquemas teóricos y doctrinales.

Durante mucho tiempo, en la doctrina española se sostuvo el esquema de un régimen local centralizado implantado en las Cortes de Cádiz, a comienzos del siglo XIX,

¹ Cfr. M. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, “Autonomía y Democracia”, en *El Derecho local en la doctrina del Consejo de Estado*, BOE, Madrid, 2002, p. 22 con cita de STC 37/1981 y 214/1989 y dicámenes del Consejo de Estado.

por influencia ideológica de los revolucionarios franceses que duraría, con algunas vicisitudes y atenuaciones, hasta la Constitución de 1978².

Es preciso rastrear la historia para descubrir lo que hay de permanente a lo largo de ella. La teoría del “pouvoir municipal” elaborada en Francia y exportada a España no está en el origen del régimen local español, que es anterior a ella. Pero opera sobre una realidad indiscutible. Lo que persiste, bajo regímenes jurídicos diversos, es un poder local que gestiona unos intereses que una comunidad de personas siente como propios. Esto es lo que no debe olvidarse y lo que habrá que asegurar en un Estado democrático.

2. LAS ENTIDADES LOCALES COMO ELEMENTOS ESTRUCTURALES DEL ESTADO.

Ha existido –y existe– una corriente doctrinal que configura a las entidades locales como meras administraciones públicas. Esa corriente ha influido en la ley española vigente y en la doctrina del Tribunal constitucional, y tiene detrás de sí una larga historia. Entiendo que no se corresponde ni con el primer constitucionalismo español de Cádiz, ni con la Constitución de 1978.

La Constitución de 1978 obliga –he escrito– a un replanteamiento de una concepción administrativizadora de las entidades locales, en lo que he denominado un auténtico “salto de escala”. No se trata de avanzar un punto más en cuanto a la descentralización del régimen local, sino de plantearlo bajo nuevos supuestos, entre los que figura recuperar el carácter político de las instituciones locales.

Las entidades locales son elementos estructurales del Estado. Su ubicación en el libro VIII de la CE relativo a la organización territorial del Estado lo corrobora. Los constituyentes fuimos conscientes –al menos algunos– de esa ubicación diferente de la que corresponde a la Administración que, junto con el Gobierno, son el contenido del título IV. Es cierto que algunos de sus artículos son de aplicación a los entes locales, en cuanto desarrollan una actividad administrativa, como los relativos al procedimiento de actuación o al control de ésta. **Pero los entes locales son más que una Administración pública.** Sucede que la inercia doctrinal ha quedado reflejada en la CE en algunos aspectos ya que los artículos 103, 105 y 106 relativos a la Administración en general tienen alguna relación con precedentes próximos en un Estado centralizado y el capítulo segundo del título VIII se titula “De la Administración local”³.

Pero lo fundamental de la ubicación de los entes locales en la CE radica en su naturaleza y función. Municipios y provincias contribuyen con las Comunidades autónomas a la organización territorial del Estado. A nadie se le ocurre configurar a las Comunidades autónomas como meras administraciones públicas aunque, como es obvio, tengan administraciones públicas y se les aplique el régimen jurídico propio de ellas.

La nota característica de los entes locales es su carácter representativo, que en el caso de los municipios se expresa en el artículo 140 de la Constitución con los términos de “sufragio universal, igual, libre y directo” que coinciden con los empleados para

2 Cfr. J. L. MEILÁN, “La articulación de los ordenamientos local y autonómico”, *REDA*, num. 44, (1984).

3 J.L. MEILÁN, *ibidem*. En esa línea crítico también con la orientación del Tribunal Constitucional F. CAAMAÑO, “Autonomía local y Constitución”, *REDC*, núm. 70 (2004) p. 168 insiste en el carácter de autonomía política que aquí se defiende.

el Congreso de los Diputados y Senado (arts. 68 y 69). Tal nota no figura en el artículo 103 de la CE dedicado a la Administración Pública que se caracteriza por la eficacia y la objetividad y está dirigida por el Gobierno (art. 97), lo que es incompatible con la autonomía reconocida por la CE a los entes locales.

Ese carácter representativo, coincidente con el Parlamento, aleja a las entidades locales de su total identificación con meros entes administrativos. Por eso resulta más adecuado a su naturaleza hablar, como es tradición británica, de “gobierno local”. Sobre él y el Parlamento se asienta el sistema democrático, según reiteradas y autorizadas declaraciones. Es escuela de democracia basada en las estrechas relaciones y en la cercanía de los electores a sus representantes. “Si el *self-government* local se marchita, las raíces de la democracia se secan”⁴.

Es preciso seguir insistiendo en esta línea porque la ley de bases de régimen local se inserta en la corriente doctrinal que considera a las entidades locales como Administración Pública. Se corresponde con la ideología burguesa que conforma la acción política y acaba imponiéndose como Derecho positivo en España desde mediados del siglo XIX. La centralización y la gradación de las Administraciones Públicas con sus tres niveles –central, provincial, municipal- garantizaba la unidad de poder⁵.

Esa orientación se acomodará a la nueva configuración del Estado compuesto de la CE utilizando como fundamento el artículo 149, 1,18 que reconoce al Estado competencia exclusiva sobre “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”.

Así se manifiesta con toda claridad en la importante STC 214/1989 de 21 de diciembre, que no hace, en ese sentido, más que continuar la doctrina sentada en sentencias anteriores. Para el TC el “régimen local” –como materia objeto de competencias a disputar entre Estado y CC.AA.- es el “régimen jurídico de las Administraciones Locales” y el concepto de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” del citado artículo 149,1,18 de la CE. “engloba a las Administraciones Locales” (SS. TC. 25/1983, 76/1983, 99/1987) que “con carácter general inspira el sistema que articula la LBRL” (S. TC. 214/1989).

Por eso la citada S.TC. 214/1989 resumirá desde el principio, que las cuestiones planteadas en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LBRL “han de ser resueltas desde la atribución al Estado por el artículo 149,1,18 de la Constitución”, que, en opinión del entonces Presidente del TC, “ha servido para resolver numerosos problemas competenciales” (Tomás y Valiente).

3. LA AUTONOMÍA, PIEZA CLAVE.

Los entes locales, sobre todo, el Municipio hacen referencia a una comunidad, asentada en un territorio, que como tal tiene unos intereses propios. Con una u otra forma jurídica esos tres elementos coexisten para configurar la institución.

El artículo 137 de la CE al referirse a municipios, provincias y comunidades autónomas dice que esas entidades “gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. En principio, no distingue el alcance de la autonomía en relación con

⁴ *Short versión of the Report of the Royal Commission on local Government in England*, 1970, p. 2.

⁵ Un defensor de esa orientación es R. PARADA, en “La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal”, *RAP*, núm. 172 (2007), pp. 9 y ss.

esas entidades. Sucede que en otros artículos, como el 2 o el 143 la autonomía respecto de las Comunidades autónomas se reconoce como un derecho, lo que no se hace con Municipios y provincias, que aparecen bajo la rúbrica impropia de administración local y que con toda corrección pueden denominarse, como se viene haciendo, entidades locales. La Constitución se limita a garantizar la autonomía de los Municipios.

El distinto tratamiento de la CE a CC.AA. y entes locales es palmario. Para la determinación del interés respectivo es sumamente significativo comprobar que la CE contiene una relación de competencias que las CC.AA. pueden asumir en una serie de materias (art. 148), sin perjuicio de asumir las no atribuidas expresamente al Estado (art. 149, 3) y de aquellas otras en desarrollo y ejecución de competencias exclusivas del Estado, consideradas como bases del régimen jurídico de determinadas materias (149,1).

Nada dice, en cambio, la CE sobre las competencias que se reconozcan a los entes locales para garantizar la autonomía local.

El Tribunal constitucional en una de sus primeras Sentencias (STC 2 de febrero de 1981) sentó una certera doctrina sobre la distribución territorial de los poderes dentro del Estado, en línea con una interpretación plausible del artículo 137 CE.

“Esta unidad se traduce en una organización –el Estado– para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución”.

Pocos meses después se introduce una importante distinción dentro de la autonomía, que ha dominado la doctrina del TC e influido en el legislador. En ese sentido la STC de 28 de julio de 1981 dice:

“La constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito”.

Autonomía administrativa, sin embargo, reconoce la misma sentencia, que la Constitución garantiza frente al Estado y las CC.AA. porque *“es de carácter general y configurador de un modelo de Estado”*. Esta última afirmación, referida a titulares de poder público, irá perdiendo fuerza, al subrayarse el carácter administrativo de la autonomía local.

No existe en la Constitución una delimitación, ni precisa ni indeterminada, de los intereses respectivos de las entidades locales. Sólo se reconoce que existen y, por tanto, debe ser garantizados.

Esa circunstancia explica que se haya proporcionado, tanto al legislador estatal como al autonómico, un papel fundamental para determinar el alcance de ese ámbito propio y esencial de las entidades locales, y que la autonomía local se haya entendido acudiendo a la categoría de “garantía institucional” importada de Alemania y formulada en su día por Carl Schmitt, que hoy es rechazada por un sector de la doctrina científica, pero que todavía permanece en la del Tribunal Constitucional.

Como no es infrecuente en las sentencias y es observable en la del Tribunal Constitucional, la teoría se construye al hilo del caso concreto y para fundar el fallo. En este caso, la categoría tuvo una inicial finalidad de frenar iniciativas de las Comunidades autónomas, como las pioneras de Cataluña, en donde el nacionalismo ha

mantenido un rechazo histórico a la entidad provincial y a su órgano representativo, la Diputación y una apuesta por veguerías o comarcas, entes de carácter supramunicipal⁶.

Así se explica que la STC 32/81 de 28 de julio sobre la ley catalana de Diputaciones provinciales utilizase la citada categoría, en una formulación que se repetirá en otras posteriores. Estas son sus palabras:

“La garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre”.

La autonomía local se configura, en definitiva como: “*garantía institucional de los elementos esenciales o núcleo primario de autogobierno*”.

Los intereses respectivos reconocidos constitucionalmente han de traducirse jurídicamente en competencias y potestades y materialmente en servicios, con la correspondiente capacidad financiera para sostenerlos. De otro modo, la autonomía sería irreal, contraviniendo a la Constitución.

En un primerísimo momento la STC 4/1981 de 2 de febrero, sin concretar a quién correspondería esa determinación en el marco de la Constitución, declaró, de un lado que:

... “las corporaciones locales son de carácter representativo, y su gobierno y administración tienen el carácter de autónomas para ... la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo”.

Y de otro, en relación con los medios a disponer por las entidades locales, declara que, aunque la Constitución no garantiza que sean en su totalidad propios sí que sean suficientes, admitiendo, como es lógico, la necesidad de que dispongan de medios propios.

Competencias propias y exclusivas, medios propios para el gobierno y no sólo la administración, en función de intereses propios son elementos definidores de la autonomía local, a partir de los que habrá que volver a considerarla después de una prolongada trayectoria de la doctrina del Tribunal Constitucional.

El concepto de intereses respectivos, aplicable a las entidades locales, cumple según la STC 37/1981 de 16 de noviembre, una función de orientar al legislador. Es éste “*el que dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuales son esos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión*”, sin más límite “*que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza*” (STC 32/81).

En otras palabras de la misma sentencia

*“las nociones mismas de intereses peculiares, de competencias propias y de servicios mínimos preceptivos como elementos imprescindibles del núcleo esencial de la **institución constitucionalmente garantizada**, han de ser consideradas como bases que no cabe ignorar al legislar la materia”.*

⁶ Cfr. J. ESTEVE PARDO, “Garantía institucional y función constitucional en las bases del régimen local”, *REDC*, núm. 31 (1991).

No es cuestión de reproducir aquí el debate entre defensores y detractores de la garantía institucional para definir a la autonomía local⁷. Es cierto que la categoría es utilizada en Alemania –y también allí criticada– y que ha influido en la doctrina del Tribunal constitucional; pero, entiendo que no es imprescindible acudir a ella. Ha sido utilizada en su primer acogimiento por el Tribunal para consolidar el Estado ante las Comunidades autónomas y como una alternativa dialéctica ante la no configuración de la autonomía local como un derecho fundamental, lo que veda a las entidades locales la posibilidad de interponer recursos por su violación ante el Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional ha afirmado de pasada que derecho fundamental y garantía institucional “no son categorías jurídicas incompatibles”. La elección, sin embargo, no es inocua por las consecuencias que acarrea. En STC 26/1987, sobre autonomía de la Universidad, reconocida en la CE como un derecho fundamental, se reconoce que “*es mucho mayor el poder conformador de las normas que regulan la institución si estamos ante una garantía institucional y no ante un derecho fundamental*”.

La frustración reiteradamente manifestada por los entes locales, por no poder acceder directamente al Tribunal Constitucional⁸, fue subsanada con la Ley 7/1999 que reformó la ley orgánica del Tribunal Constitucional introduciendo la posibilidad de plantear conflictos en defensa de la autonomía local con leyes estatales o de las CC.AA. que lesionen la **autonomía local constitucionalmente garantizada**⁹.

Una fórmula, tan inteligente como artificiosa, en la que el Consejo de Estado tuvo un papel importante, sobre la que me permití decir que tiene cuerpo de conflicto y espíritu de recurso. Aunque con retraso venía a responder a lo que dispone la Carta europea de autonomía local, ratificada por España diez años antes, en su artículo 11:

“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”.

Hasta el momento presente sólo ha sido admitido un conflicto presentado por la Ciudad autónoma de Ceuta en materia de urbanismo, resuelto en contra por STC 240/2006.

La apelación a la categoría “garantía institucional” para definir a la autonomía local resulta cada vez más forzada. Vale para elucidar lo que no es autonomía, y desde esa perspectiva se limita a una determinación de carácter objetivo, pero no dice qué sea la autonomía y no revela la faceta subjetiva de relación con su titular.

7 Cfr. Con orientaciones contrapuestas, J.L. CARRO “Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal” y F. VELASCO “Autonomía Municipal”, en *La autonomía municipal, Administración y regulación económica, títulos académicos y profesionales*, Asociación española de profesores de Derecho administrativo, Thomson-Aranzadi, 2007, pp. 13 a 76 y bibliografía allí citada. De modo pionero, A. PAREJO, *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1985 y crítica en A. GALLEGO ANABITARTE, *Derechos fundamentales y garantías institucionales*, Civitas, Madrid, 1994. Un resumen de la cuestión en J. FERNÁNDEZ-MIRANDA, “El principio de la autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional”, *RAP*, 175 (2008) pp. 113 y ss.

8 Indirectamente puede accederse mediante el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por un Tribunal de lo contencioso administrativo al enjuiciar actos de aplicación de una ley. Así, STC 11/1999 de 11 de febrero que declaró inconstitucional un precepto de una ley autonómica por vulneración de la autonomía local.

9 Cfr. J.L. MEILÁN, “La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2000, pp. 357 y ss.

La referencia a la conciencia social como concepto sociológico indeterminado, no deja de ser problemática ¿Qué conciencia? ¿Es homogénea en todo el Estado? ¿Con qué extensión y profundidad?

Es cierto que la autonomía local no aparece en la relación de derechos fundamentales. Pero ocasionalmente, el TC y ello resulta sintomático de la necesidad de subrayar ese aspecto subjetivo, aunque utilice la expresión como un elemento defensivo frente a la Comunidad autónoma, ha afirmado que

*“Como titulares de un **derecho** de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y a la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada comunidad autónoma pueda hacer de ese derecho” (STC 214/1989 de 21 de diciembre).*

Tomada aisladamente parece una declaración absoluta pro autonomía. Leída en su contexto es, en realidad, una defensa de la competencia del legislador estatal para definirla.

En una interpretación literal de la CE, recogida en la Ley 7/1999 antes citada, la autonomía está garantizada constitucionalmente. Este es el punto de partida para su calificación. En alguna ocasión al TC se le escapa denominarla “**institución** constitucionalmente protegida”. La doctrina hasta ahora consolidada del TC la identifica desde la garantía institucional, dirección que ha seguido el legislador estatal sobre régimen local. Para su adecuada calificación y defenderla del legislador estatal –del autonómico se ha encargado el TC- habría que retener la calificación de **principio** que figura en la Carta europea, principio constitucional, con todas sus consecuencias.

4. INTERESES PROPIOS Y PLURALISMO ORDINAMENTAL.

La posición de los entes locales, y en consecuencia su tratamiento jurídico, no puede ser la misma en un Estado unitario y en uno compuesto, aunque también en estos hay diferencias. En los Estados federales, (USA, Alemania) el régimen local es competencia de los Estados o Länder. En el regional italiano el Estado conserva amplios poderes sobre los entes locales. En España podría decirse que se da una situación intermedia, aunque no equidistante de los casos expuestos. Para la delimitación de lo que es el ámbito propio de la autonomía local, el TC reconoce al legislador estatal un claro protagonismo, que ha sido matizado últimamente.

De un lado, la consideración de las entidades locales como Administraciones públicas permitirá que el Estado legisle sobre unas amplias bases, dentro de las que han de situarse y operar las entidades locales y, de otro, el reconocimiento de la autonomía de estas como administrativa frente a la política de las CC. AA., conducirá a reconocerles a estas “*un poder político y administrativo sobre las provincias y municipios que se incluyen en su territorio*”. En una suerte de equilibrio, no obstante ese reconocimiento, el TC tempranamente (STC 84/1981 de 23 de diciembre) reclamaría que esas entidades locales “*no desaparezcan, ni se conviertan en meras divisiones territoriales*”, para concluir en un celebrado “*carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales*”.

De la doctrina expuesta, conviene subrayar dos principios de cuya dialéctica resultarán las soluciones que hayan de darse a las relaciones entre Comunidades Autónomas y entes locales: poder político y administrativo de la Comunidad Autónoma y subsistencia real, no nominal, de los entes locales, garantizada constitucionalmente.

Las relaciones no pueden explicarse satisfactoriamente a partir de los principios clásicos de tutela o incluso de competencia, sino en virtud de la articulación de ordenamientos jurídicos. Al fin y al cabo, la idea de ordenamiento descansa sobre la de organización, tal como puede predicarse de los entes locales, que cuentan para su personalidad plena con la base real de una comunidad: población, territorio, intereses propios y patrimonio. El propio TC ha marcado decididamente esta dirección al señalar que *“los problemas que plantea el Estado de las autonomías difícilmente pueden resolverse si no es desde la perspectiva, aún revitalizada, del pluralismo ordinamental”* (STC 84/1982).

Por eso, resulta insatisfactorio que la LBRL atribuya a los entes locales en su calidad de Administraciones públicas *“potestades de dictar normas, de autoorganización, tributaria y financiera”*; y se comprende que la jurisprudencia haya flexibilizado la exigencia de reserva de ley en materia de tributos y sanciones locales.

La relación, en definitiva, se dará de ordenamiento local a ordenamiento autonómico o estatal globalmente considerados. El ámbito mayor o menor de cada cual, vendrá dado por la naturaleza misma de la organización que lo justifica y que se manifiesta fundamentalmente por los intereses que debe tutelar.

5. TENSIONES ESTADO-CC.AA. EN LA CONFIGURACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL.

Dado que no existe en la Constitución una determinación del contenido de la autonomía local, el TC ha sostenido (STC 170/1989 de 19 de octubre, F.J. 19) que *“es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas”* siempre que respeten la anteriormente citada garantía institucional. Queda amplio margen para determinar en qué consisten esas configuraciones legales diversas que, en principio, pueden referirse al Estado y las CC. AA.

Una adecuada articulación de los ordenamientos estatal, autonómica y local no es tarea fácil y no ha estado exenta de tensiones. Una larga y muy importante trayectoria centralista en la configuración del Estado no se arroja con facilidad por la borda.

En la LBRL de 1985, que se acomoda a la Constitución, puede apreciarse una concepción reduccionista de las entidades locales, al considerarlas preferentemente desde la perspectiva de Administración Pública, en lo que residiría la competencia del Estado para regular la materia de acuerdo con el artículo 149,1,18ª sobre bases de las Administraciones Públicas. El legislador estatal asume por esta vía un protagonismo que el Tribunal Constitucional ha admitido (STC 214/1989).

El artículo 2 de la LBRL contiene una redacción un tanto ambigua en relación con lo que dispone el artículo 1. En éste se habla de institucionalizar y gestionar con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. En aquel, la legislación del Estado y de las Comunidades autónomas deberá asegurar a las entidades locales *“su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”*.

Sin mayor análisis, **gestionar** los intereses propios con autonomía no es exactamente igual que **intervenir** en asuntos que les afecten directamente.

Ha habido una prolongada tendencia del Tribunal Constitucional a subrayar el carácter especialmente relevante de la legislación estatal. De un modo rotundo el TC ha declarado que la ley estatal de Régimen local es *“el cauce y el soporte normativo”* de la garantía institucional con que identifica la autonomía local.

El TC sostiene que la LBRL no sólo *“ha de calificarse de básica también en sentido material, por cuanto tiende a asegurar el nivel mínimo de autonomía a todas las corporaciones locales en todo el territorio nacional”* sea cuál se la Comunidad autónoma en que estén localizadas (STC 213/1988), sino que ha afirmado que *“tiene una singular y específica naturaleza y posición en el ordenamiento jurídico”* (STC 259/1988, F.J.2) llegando a defender que forma parte del *“bloque de la constitucionalidad”* (STC 27/1987).

Ni una ni otra afirmación caben en el sistema ordinal de la Constitución. Puede subrayarse la importancia de la ley, de lo que hay precedentes en el régimen político anterior, pero sin que quepa traducirla en una categoría jurídica. De otra parte, el bloque constitucional es expresión acuñada para la conjunción de Constitución y Estatutos de autonomía, dada la naturaleza y funcionalidad de éstos, en la que descansa la peculiaridad del Estado autonómico, no reconducible a un Estado federal.

La constitucionalización pretendida de la LBRL con un alcance global ha sido limitada por la STC 159/2001 de 5 de julio, F.J.4, a *“aquella parte que sea concreción de principios constitucionales”*.

La deriva constitucionalizadora de la LBRL ha sido frenada por la STC 240/2006, que sale al paso también de la consideración de los entes locales sólo desde la perspectiva de la Administración pública. Revisando pronunciamientos anteriores se reconoce que *“no permiten extraer conclusiones definitivas sobre el valor de la ley de bases del régimen local como canon de enjuiciamiento”*.

De un modo rotundo se dice que *“la legislación básica sobre régimen local no se integra en el bloque de la constitucionalidad ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales”*.

Con anterioridad, en la misma sentencia se aclara que el régimen local entendido como régimen jurídico de las Administraciones locales, a que se refiere la competencia del Estado según el artículo 149,1,18ª de la CE *“no equivale a autonomía local (art. 137 CE). Y ello porque los imperativos constitucionales derivados del artículo 137 CE, por un lado, y del 149,1,18 CE por otro, no son coextensos (STC 11/1999 de 11 de febrero F.J.2)”*.

El Estado se presenta como garantía de una organización común. En ese sentido el TC ha sostenido que las normas relativas a la Administración local de carácter estatal, no deben ceder frente a las más específicas, a propósito de urbanismo, porque *“las diversas legislaciones sectoriales podrían imponer controles que, en la práctica, llegasen a desfigurar el citado modelo –el de la LBRL- o incluso a desvirtuarlo”* (STC 213/1988 de 11 de noviembre).

En todo caso ha de tenerse en cuenta el ámbito de poder político de las CC.AA. El Estado y las CC.AA. han de asegurar –en la expresión del artículo 2,2 de la LBRL- la autonomía de los entes locales.

La existencia de Comunidades Autónomas exige, a mi juicio, huir del uniformismo. Las bases que el Estado aprueba, en virtud de la interpretación del artículo 149,1,18 de la Constitución, deben ser, por ello, el mínimo homogeneizador. Lo que se entiende como interés propio de los entes locales debe dejarse, en la mayor medida posible a las Comunidades Autónomas, que deberían realizar esa elección política de la mayor trascendencia de acuerdo con las propias peculiaridades: tradición, asentamiento de la población, organización de la convivencia, régimen jurídico de la tierra, etc.

Las CC.AA. tienen un papel importante a jugar, con opciones diversas (STC 32/1981 y STC 28 julio 1986) en función de las políticas que adopten dentro de la propia comunidad: procentralistas o pro autonomía de los entes locales.

Los Estatutos evidencian esa competencia de las CC.AA. en relación con los entes locales. El TC ha sentado que el legislador autonómico no puede infringir los límites de control de legalidad de los entes locales, pero también reconoce que el régimen jurídico de las Administraciones Públicas que proporciona el fundamento para las normas estatales sobre entes locales “*ha de ser respetado a no ser que, en algún aspecto concreto, su inaplicación resulte expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de autonomía, como una característica específica de la misma*” (STC 27/1987 de 27 de febrero F.J.9, sobre Diputaciones valencianas), “*un específico anclaje constitucional*” en expresión de la STC 109/1998 de 21 de mayo, F.J.5 (leyes catalanas sobre Diputaciones Provinciales), doctrina que se confirma en la STC 214/1989 de 21 de diciembre sobre LBRL.

Las entidades locales se encuentran en medio de esas tensiones y su autonomía ha de ser garantizada –podría decirse defendida– por el Estado y por las CC.AA. (STC 213/1998; 259/1988), aunque también puede ocurrir que se encuentren a merced de uno y otras.

Un campo muy característico es el del urbanismo¹⁰. Es competencia de las CC.AA. ex artículo 148,1, 3ª de la CE como confirma la polémica STC 61/1997 de 20 de marzo. De otra parte el urbanismo, como el propio sentido de la palabra revela, es uno de los asuntos de interés de los Municipios como reconoce, por ejemplo, la STC 40/1998 de 19 de febrero, F.J. 39. Es preciso encontrar una solución, en lo que ha de ser decisivo la distinción de lo que son intereses municipales y supramunicipales. En la existencia de éstos se justifica la competencia de la CA (STC 170/1989 de 19 de octubre, STC 51/2004 de 13 de abril) para ejercer un control de oportunidad en un plan de urbanismo, lo que está vedado para lo que es interés local. Sobre éste sólo cabría un control de legalidad, por la CA, como dejó claro una STS de 13 de julio de 1990 (Ar. 4034), auténtico “*leading case*”.

Por lo que se refiere al proceso de elaboración de los planes de urbanismo el TC atribuye a la Comunidad autónoma determinar el nivel de participación de los Municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento (STC 61/1997) y, en ese sentido, ha declarado que no es inconstitucional que corresponda a la C.A la aprobación definitiva, porque se permite la participación de los Ayuntamientos en dicho proceso, concretada en la aprobación inicial y provisional (STC 159/2001, F.J. 12).

La singular posición jurídica de las ciudades de Ceuta y Melilla ha conducido a una discutible decisión del TC sobre la competencia de aprobación definitiva de los planes urbanísticos municipales, en el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por la ciudad de Ceuta (STC 240/2006). Tiene un Estatuto de autonomía, pero es una ciudad, no una comunidad autónoma. Por ser un municipio estaba legitimado para plantear el conflicto. No siendo CA, no tiene competencia legislativa sobre el urbanismo, carece de Parlamento autonómico. La conclusión a que llega el TC es que la competencia para la aprobación definitiva del plan urbanístico municipal corresponde al Estado. De esa conclusión discrepa un voto particular de dos magistrados.

Ceuta y Melilla son municipios, pero especiales. No existiendo CA la balanza en la sentencia se inclinó del lado estatal¹¹. No debería existir inconveniente para inclinarla al lado local, que participa materialmente de una faceta autonómica. La garantía de

10 Cfr. J.L. MEILÁN, “Autonomía local y planeamiento urbanístico”, *REAL*, núm. 288 (2002), pp. 9 y ss.

11 La disposición adicional tercera de la Ley 8/2007 de suelo confirma la tesis del TC.

legalidad que ordinariamente se reconoce a la Comunidad autónoma respecto del plan aprobado por el municipio sería aquí inexistente. Pero siempre existe la posibilidad del control jurisdiccional.

Teóricamente no sería imposible la supresión de ese control de legalidad administrativo. El Estado, en este caso singular, o la CA en general podrían interponer recurso ante la jurisdicción y podría arbitrarse por vía legislativa que la interposición llevase consigo la suspensión. Siempre cabría la satisfacción extraprocésal o el allanamiento.

6. REVALORIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

A lo largo de la exposición anterior han quedado expuestos algunos aspectos en los que es defendible una revalorización constitucional de las entidades locales. Son elementos de la organización del Estado, dotados de autonomía. La autonomía local, clave del sistema, no tiene por qué ser necesariamente calificada de administrativa, como ha sostenido el TC, sino que tiene un fondo político no impedido por la CE. La autonomía local está garantizada constitucionalmente, no identificable necesariamente como garantía institucional. Aquello es lo fundamental.

El legislador estatal y autonómico contribuyen a determinar el ámbito indispensable para que la autonomía local reconocida constitucionalmente sea garantizada con mayor o menor amplitud. Depende de la decisión política de ambos legisladores, necesaria en el paso, no del todo dado, de un Estado centralizado a uno compuesto. Más aún la aparición de la CC.AA. puede dar lugar a una nueva centralización.

De la doctrina del TC pueden rescatarse principios orientadores de la acción legislativa. Tempranamente, la STC de 28 de julio de 1981 dijo:

“El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios estructurales básico de nuestra Constitución”.

La autonomía local, como principio, “uno de los principios estructurales de nuestra Constitución”, es una buena dirección para entenderla de una manera substantiva y no ancilar¹². Como principio también la concibe la Carta europea, que añade como criterio orientador, que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”. Esta expresión de un plausible principio de subsidiariedad, que debe ser orientador para legislador y eventualmente para el TC, quizá no sea suficiente para el fundamento constitucional de la autonomía local¹³.

A la STC antes citada pertenecen estas palabras,

“La autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participación, a través de órganos propios, en el gobierno y

¹² En esa línea se orienta F.VELASCO, *op. cit., loc. cit.*, pp. 60 y ss.

¹³ Un intento de identificar este principio en los artículos 143 y 150,2 de la CE y en la STC 170/1989 de 19 de octubre en J. M. BANDRES, *El principio de subsidiariedad y la Administración local*, Marcial Pons, 1999, pp. 24 y ss.

*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*¹⁴.

El ámbito de la autonomía local y, por consiguiente, las competencias de los entes locales dependen de la determinación del Estado y de las Comunidades autónomas. Aquella es un derecho de la Comunidad local que como tal ha de poder ser ejercido a través del planteamiento de conflictos en su defensa. Para su efectividad habría que retocar la actual regulación de la legitimación para plantear el conflicto¹⁵. La motivación de la resolución del conflicto debe tener en cuenta la existencia de un principio constitucional de la estructura del Estado que orienta y limita la discrecionalidad de las Comunidades autónomas, a quienes debe incumbir garantizarla. La prohibición de controles de legalidad general y, por supuesto de oportunidad, derivan de esa naturaleza de la estructura del Estado. No es imprescindible que se establezca en la legislación estatal.

En la hora presente, nuevos Estatutos, singularmente el de Cataluña, tienen regulaciones específicas sobre los entes locales en materia de competencias, organización y funcionamiento. El capítulo VI del EAC se denomina “El gobierno local”, y contiene una enumeración de competencias propias que garantizan la efectividad de la autonomía local, la prohibición de controles de oportunidad o la potestad normativa “como expresión del principio democrático”. El Estatuto responde, de ese modo a lo que se ha denominado compromiso con la autonomía local, principio ordenador de la organización territorial del Estado¹⁶.

La inclusión en el Estatuto, además de proporcionar un concreto contenido a la autonomía local, al integrarse el Estatuto en el bloque de constitucionalidad, refuerza la garantía no sólo frente al legislador estatal, sino también ante el autonómico, lo que plantea el problema del control de estatutoriedad de las leyes autonómicas. En todo caso, se avanza en la buena línea que se ha apuntado de revalorizar la posición de las entidades locales y su autonomía garantizada por la Constitución, como elementos estructurales del Estado.

7. MUNICIPIOS Y VERTEBRACIÓN INTRACOMUNITARIA

En más de una ocasión he hablado de una adecuada redistribución de competencias que olvide tanto la centralización anterior del Estado, como que orille la tentación de neocentralismo de las Comunidades autónomas. Está pendiente en gran medida lo que he denominado la vertebración intracomunitaria¹⁷.

La cuestión de los correspondientes deslindes, en definitiva de los ámbitos definidos por los intereses respectivos, ha de resolverse en la práctica. No tanto, garantizando lo mínimo, sino reconociendo a cada ordenamiento lo que resulte óptimo desde

¹⁴ La STC 214/1989, citada anteriormente habla de “un derecho de autonomía constitucional garantizada”.

¹⁵ Artículo 75 ter de la Ley orgánica del Tribunal constitucional después de su reforma: el municipio o provincia que sea destinatario único de la ley; cuando no sea así, como mínimo un séptimo de los existentes en el ámbito territorial y representen un sexto de su población oficial, en el caso de los municipios y en el de las provincias, la mitad de ellas y la de la población oficial.

¹⁶ Cfr. T. FONT i LLOVET, “Autonomía local y Estatutos: crónica de un compromiso” en *Anuario del Gobierno local 2006*, pp. 26 y ss. De interiorización del régimen local habla, J. FERRER, “La reforma de la Administración local”, *RAP*, núm. 174 (2007)p. 287.

¹⁷ Cfr. J.L. MEILÁN, “Autonomías y descentralización local”, *REAL*, núm. 243, (1989).

el punto de vista del buen funcionamiento del Estado compuesto¹⁸. No existe, al menos en la actualidad constitucional, una cláusula universal de competencia.

Tal redistribución, a fin de que los respectivos intereses sean gestionados adecuadamente, es una operación política de la mayor trascendencia, que sitúa a la C.A. –a cada C.A.– en la altura que corresponde a la naturaleza política de su autonomía y que ha de realizarse mediante un planteamiento global de todos los elementos en juego: entes, funciones, competencias, espacios, etc¹⁹.

Para ello es preciso, más que poner el esfuerzo en esquemas formales apriorísticos, procurar verter en términos jurídicos las demandas de la realidad, sean sociales en su sentido amplio, histórico-culturales y geográficas, incluso con sus determinaciones físicas y no digamos con su proyección humana.

Pienso que el método británico seguido en su día es en ese sentido aleccionador para la remodelación de los espacios municipales. Me refiero a la reforma del régimen local inglés y galés operada por la Local Government Act de 26 de octubre de 1972. Fue preparado por el trabajo de una Royal Comisión presidida por Lord Redcliffe-Maud. Años de estudios y discusiones se recogieron en diez volúmenes de testimonios y veinte de investigaciones de geógrafos, economistas, sociólogos que proporcionaron los datos de la realidad sobre los que debieron operar posteriormente los juristas²⁰. Es el aprovechamiento óptimo de los servicios, son los flujos económicos, son las connotaciones histórico-geográficas, por citar algunos elementos, los que llevaron a adoptar una determinada organización local y no al revés. Precisamente la necesidad de prestar unos servicios a la altura de los tiempos justificó la reforma. Cuando los entes locales no los prestan satisfactoriamente, crece el desinterés de los ciudadanos y sufre la democracia que requiere participación.

De poco vale –más bien es inútil– reivindicar el carácter del Municipio como parte estructural del Estado y reivindicar su derecho a la autonomía, garantizada constitucionalmente, con las consecuencias que de ello se deriva en relación con competencias y medios para desarrollarlas, librándoles de una dependencia insatisfactoria desde el punto de vista del Estado democrático y compuesto definido en la Constitución, si se carece o falla el sujeto de ese derecho a la autonomía.

La realidad de los Municipios –y Galicia no es en modo alguno una excepción– evidencia que una gran parte de los Municipios de Galicia no están en condiciones de desarrollar la virtualidad que se desprende de la autonomía local, tal como me he esforzado en exponer²¹.

La despoblación del ámbito rural y la expansión de las ciudades plantean el mismo problema desde dos perspectivas diferentes: la insuficiencia del Municipio para satisfacer demandas de servicios crecientes que la mayor sensibilidad por la constitucional calidad de vida y medioambiente reclaman. En el primer caso se plantea cómo superar el ámbito municipal y cómo esa superación para la prestación de servicios y una adecuada utilización del territorio afectado ha de ser plasmada en fórmulas jurídicas.

18 F. VELASCO, *op. cit., loc. cit.*, p. 61 habla de que los artículos 137 y 140 de la CE contienen “un mandato de optimización”.

19 Cfr. J. L. MEILÁN, “Remodelación de los espacios locales”, *Administración Pública en perspectiva*, Universidad de A Coruña, 1996, pp. 452 y ss.

20 Cfr. J.L. MEILÁN, “La cuestión regional”, *Libro homenaje a Segismundo Royo Villanova*, 1977, recogido en *Administración Pública*, cit. pp. 328 y ss.

21 Cfr. R. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (director) *Os concellos galegos cara o século XXI*, Instituto de Estudios y Desarrollo de Galicia, Santiago de Compostela, 2004.

En otros casos es patente que si en la actualidad muchos de esos servicios no puedan ser prestados por la insuficiencia financiera y agravada por una inadecuada relación entre el coste y el conjunto de los usuarios a que van destinados, algo habrá que cambiar. **La autonomía local no es ni un lujo, ni un adorno.** Puede renunciarse a ella transfiriendo de facto la prestación del servicio a una instancia supramunicipal, sea provincial o autonómica. No es lo constitucionalmente deseable. La dimensión del servicio, está marcada por el número de usuarios. Esta realidad –social y económica– debería guiar la solución para mantener la ecuación autonomía y eficiencia. Pasa teóricamente, en un razonamiento desarrollado en la atmósfera aséptica de la mera reflexión intelectual, por un agrupamiento de municipios.

La fusión o agregación de Municipios, propuesta como solución, no parece que haya tenido éxito²². Más bien hemos asistido a segregaciones, en algunas de las cuales intervino profesionalmente hace años. Convendría, por tanto, no minusvalorar el por qué de esas actitudes de comunidades, constituidas por personas, con sentimientos e intereses colectivos.

Una fórmula, siempre a la mano, no exenta de dificultades, es la colaboración voluntaria, que ha rendido resultados positivos. Por su propia naturaleza no parece que sea una solución de carácter general, aunque hacer uso de ella podría ser una manifestación, paradójicamente, de autonomía local.

En alguna ocasión he mencionado como punto de referencia para la reflexión, los *landkreise* alemanes, como una solución de superar la dicotomía campo-ciudad²³. Hace muchos años impulsé para Galicia el establecimiento de cabeceras de comarca y núcleos de expansión, accesibles en corto tiempo, en los que se estableciesen los servicios de acuerdo con su optimización social y económica, atendiendo a los distintos asentamientos de población, que en muchos casos coincidían con la tradicional existencia de comarcas o antiguos partidos judiciales. La vida cambia y quizá aquella aproximación no sea hoy exactamente válida, pero sirve como elemento de reflexión.

El paso a dar es intentar la configuración del Municipio compuesto, en un fenómeno de integración que no implique la desaparición de ningún Municipio, como tampoco en las áreas metropolitanas. Obviamente no todas las ciudades han de integrarse en ellas. No todo debe dejarse a acuerdos voluntarios al estilo de las mancomunidades. Ni es necesario crear nuevas estructuras representativas que no sean demandadas por sus integrantes. Puede ser impuesta la gestión de servicios que sean supramunicipales.

Estas o parecidas propuestas intelectuales se quedan en ficción si no existe la voluntad política. Y la estructura política que las hacen difícilmente realizables se encuentra en la actitud de los partidos políticos en los diferentes Municipios. Son los cálculos de poder que corroe lo que debe ser, sin embargo, su principal función: servir el interés general.

22 Cfr. R. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, *Territorio y Gobierno local en España*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2005

23 J.L. MEILÁN GIL - RODRÍGUEZ-ARANA, *O Dereito estatutario galego*, Parlamento de Galicia, 1988, pp. 216-217.