

## LA DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL<sup>1</sup>

José Luis Meilán Gil

### I. PLANTEAMIENTO

Hace algunos años afirmé que parecía imprescindible y urgente enfrentarse de una manera decidida con el desarrollo del papel que tienen las entidades locales dentro del Estado autonómico dibujado en la Constitución de 1978.

Porque se ha prestado una atención preferente a la estructura fundamental del Estado compuesto, es decir, la configuración de la dualidad dialéctica Estado-Comunidades Autónomas. Es lo que podría denominarse *vertebración del Estado a primer nivel*. Pero apenas sí se ha iniciado la *vertebración a segundo nivel*, que es como podría denominarse la *vertebración intracomunitaria*. Es preciso -decía- recuperar no poco tiempo perdido en alancear el título VIII de la Constitución. Lo verdaderamente interesante es que el Estado de las Autonomías *funcione*. Mal puede llegarse a la conclusión de su inviabilidad cuando no se han desarrollado todas sus virtualidades, cuando no se han extraído las consecuencias inmediatas de su establecimiento.

Diez años después, el Ministro de Administraciones Públicas, al referirse al Pacto Local, recordaba que las entidades locales “son instrumentos vertebradores del Estado” y que las medidas aprobadas por el Estado en relación con el Pacto Local introducen “una serie de cambios trascendentales” para situar a los entes locales “en una favorable posición de salida ante los nuevos retos a los que van a enfrentarse”, recordando al mismo tiempo que “ahora corresponde a cada Comunidad Autónoma diseñar un modelo de Pacto Local para su ámbito territorial”<sup>2</sup>.

Por lo que se refiere a este tema, en la publicación oficial de la FEMP y el MAP, *Medidas para el desarrollo del Gobierno Local* (1991) -en cuyo título consta el acierto de utilizar el sustantivo Gobierno y no el tradicional de Administración- se dice que “un acceso directo de los entes locales al Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía que la Constitución les reconoce expresamente ... no es aventurado afirmar que esta medida es la de mayor trascendencia de las varias que se contemplan en el Pacto Local y, por sí sola, justificaría los esfuerzos que hasta la fecha se han llevado a cabo en relación con el conjunto del Pacto Local”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Conferencia pronunciada el 24 de mayo de 2000 en la Escola Galega de Administración Pública en I Xornadas sobre “O pacto local”, Santiago de Compostela.

<sup>2</sup> *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, INAP, Madrid, 1999, p. 14.

<sup>3</sup> *El Pacto Local*, cit. p. 26.

Ese acceso directo se ha introducido en virtud de la Ley Orgánica 7/1999 de 21 de abril que modificó la también Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional.

La modificación afectó al artículo 2,1, al 10, al 38,2, al 59 y añadió un capítulo -el IV- en el Título IV con la denominación “De los conflictos en defensa de la autonomía local” que es exactamente la innovación introducida en el artículo 2 relativo a la competencia del Tribunal Constitucional.

Tal acceso directo, configurado bajo la forma de conflicto, se refiere a la posibilidad de que los entes locales pueden plantearlos en relación con normas y disposiciones con rango de ley, del Estado o de las Comunidades Autónomas, respectivamente.

## II. JUSTIFICACIÓN

La justificación de esta reforma ofrece una versión formal y responde a una opción política. No es necesario extenderse sobre esta última motivación. De un modo más o menos explícito figura en declaraciones públicas en las que se reconoce la influencia de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) con cita de Asambleas celebradas en 1993 en A Coruña -que en palabras de algún autor “pasará a la historia del municipalismo español”<sup>4</sup>- o en Madrid en 1995 y en las negociaciones entre la FEMP y el Ministerio de Administraciones Públicas a partir de 1996<sup>5</sup>.

En la Exposición de Motivos de la Ley 7/1999 figura la referencia al artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 15-X-1985) ratificada por España el 20 de enero de 1988, entrando en vigor el 1 de marzo de 1989.

El tiempo transcurrido -diez años- no parece proporcionar un argumento definitivo acerca del carácter compulsivo de aquella previsión, y tampoco la literalidad del citado artículo 11 imponía la concreta solución que se ha adoptado, según el cual

“Las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna”.

La Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las bases de Régimen Local (LRBRL) podría bastar para cumplir con esa previsión-exigencia no excesivamente estricta de la Carta Europea. Bastaría con citar el artículo 63,2 que reconoce la legitimación de las Entidades Locales **territoriales** -implícitamente mencionadas en las declaraciones del Reino de España en la ratificación de la Carta al referirse a los artículos 140 y 141 de la Constitución- para la impugnación de las disposiciones y actos de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía<sup>6</sup>.

E incluso, por lo que se refiere a lo que ahora es objeto de acceso directo ante el TC, podría exhibirse el apartado 3 del artículo 63 de la LRBRL que con referencia al artículo 119 permitía un cierto acceso, aunque fuese como una mera promoción a través de la Comisión Nacional de Administración Local -órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local (art. 117)- que

---

<sup>4</sup> PULIDO QUECEDO, Manuel, *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local*, Aranzadi, 1999, p. 21.

<sup>5</sup> Tuvieron su punto de arranque en un Acuerdo con el Ministro Rajoy refrendado por el Presidente Aznar.

<sup>6</sup> Es también la opinión del Consejo de Estado, a través de su Comisión Permanente en dictamen emitido en 18 de junio de 1998, nº 2484.

podría solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados para ello la impugnación ante el TC de las leyes del Estado o de las CC.AA. que estime lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente.

No estaba, por tanto, obligado el Estado por la Carta Europea en virtud de su artículo 11 en relación con su entendimiento de la autonomía, tal como se expresa en el artículo 3,1.

“Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Corporaciones Locales de ordenar y gestionar una **parte importante de los asuntos públicos** en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

Todo depende de qué se entiende por “parte importante de los asuntos públicos”. También, en este sentido, la LRBRL podría mostrarse como cumplidora de esa previsión. Incluso podría decirse que, por exceso, ya que el artículo 1 habla de “intereses propios” y el artículo 2 habla de “derecho a **intervenir** en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”

Es patente que, a pesar de estas explicaciones formales que habrán podido valer para no introducir ninguna modificación en el ordenamiento jurídico español desde 1989, la situación no era satisfactoria para las aspiraciones de los entes locales. Podría hablarse de cierta frustración.

No podían interponer directamente un recurso de inconstitucionalidad y el procedimiento indirecto a través de la Comisión Nacional es tan ingenuo, como ineficaz. Tampoco podían valerse de una cuestión de constitucionalidad, ni plantear un conflicto de competencias, pudiendo ser, a lo sumo, coadyuvantes.

Esas vías están explícitamente vedadas por los apartados 1a y 1c de la CE y su interpretación por el Tribunal Constitucional<sup>7</sup>.

En la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) no se abordó el tema, que no deja de ser significativo, como tampoco en la de la Constitución. Otras eran las preocupaciones prioritarias de los partidos políticos en el Congreso y en el Senado.

En el proyecto de la LOTIC se había omitido el apartado 1d del artículo 161 de la CE, que finalmente se incorporó a la ley en virtud de una enmienda de la entonces denominada Coalición Democrática, y que hoy es el apartado 1h. El TC es competente para conocer “de las demás materias que le atribuyen la Constitución o las leyes orgánicas”.

Justamente en ese precepto constitucional se apoyaría la reforma introducida por la Ley 7/1999, que en la primera frase de su exposición de motivos confiesa paladinamente que “la **garantía constitucional de la autonomía local** es lo que “aconseja” el acceso directo de los Entes Locales ante el TC en relación con Leyes del Estado o de las CC.AA. que pudieran no ser respetuosas de dicha autonomía”. El término “aconseja” revela el carácter de opción política a que se aludió antes y el entendimiento no obligatorio del citado artículo 11 de la Carta europea.

El fundamento reconocido tiene un innegable carácter doctrinal -autonomía y garantía constitucional- que se pone de manifiesto en las sentencias del TC. El tema es susceptible, por ello, de entenderse de diferente modo y no puede considerarse cerrado.

<sup>7</sup> En el dictamen citado del Consejo de Estado se habla de “interpretación estricta –y hasta restrictiva–”.

### III. VÍA JURÍDICA DE LA MODIFICACIÓN

La articulación del proceso para permitir el referido acceso directo de los entes locales al Tribunal Constitucional -se dice en el libro oficial antes citado- “no ha resultado fácil”<sup>8</sup>.

De un lado, estaba el problema del cauce constitucional por donde debía orientarse y, de otro, la configuración sustantiva del mismo. Se optó por “introducir un nuevo procedimiento aprovechando el único resquicio que permitía el artículo 161,1 de la C.E.”<sup>9</sup>.

Desde la perspectiva de “lege lata” no tiene ahora mucho interés detenerse en el análisis de las sugestivas -y contradictorias- propuestas realizadas doctrinalmente de “lege ferenda”<sup>10</sup>, ni tampoco la alternativa que constaba en la consulta realizada por el Gobierno al Consejo de Estado.

En una interpretación estricta de la C.E. resultaba claro que los entes locales no estaban legitimados, según el artículo 162,1 C.E., para interponer un recurso de inconstitucionalidad, que es lo que materialmente debería reconocerse cuando está en discusión la vulneración de la autonomía local reconocida constitucionalmente. El obstáculo se encuentra, pues, en la legitimación y, para obviarlo, se propuso alguna solución que podría ser tan discutible como viable.

Más clara resulta la imposibilidad de utilizar el conflicto de competencia, que se circunscribe taxativamente a Estado y Comunidades Autónomas, y entre éstas.

La utilización del recurso de amparo era improcedente por la evidente razón de la imposibilidad de referirse a leyes, a lo que habría que añadir doctrinalmente la no configuración de la autonomía local como un derecho fundamental.

La modificación se colgó de la “percha” del artículo 161,2 de la C.E. según el cual el T.C. es competente para conocer “de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas”. El artículo 2 de la LOTC constituía una muestra de esa posibilidad.

Una vez adoptada la decisión política de abrir un nuevo cauce para el acceso directo de los entes locales ante el TC en relación con leyes estatales o autonómicas, lo de menos es discutir acerca del alcance de los términos “demás materias”. Según el citado artículo, materias serían el recurso de inconstitucionalidad, el de amparo y los conflictos de competencia. Desde este punto de vista no existe obstáculo teórico para considerar “materia” de la que puede conocer el TC lo que en la Ley 7/1999 se denomina “De los conflictos en defensa de la autonomía local”, como un capítulo nuevo -el IV- dentro del Título IV, cuya rúbrica es “De los conflictos constitucionales”.

### IV. NATURALEZA

La singularidad de la figura es innegable, como también la artificiosidad de la construcción. Se trata de una construcción inteligente para dar alguna respuesta a las reivindicaciones locales manifestadas en las asambleas de la FEMP. Por decirlo de una manera expresiva -y confesadamente convencional- la modificación a que nos estamos refiriendo tiene **cuerpo de conflicto y espíritu de recurso** o, en otros términos, se arti-

---

<sup>8</sup> *El Pacto Local*, cit. p. 31.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Un resumen en PULIDO QUECEDO, *op. cit.*, pp. 23 y ss.

cula al modo de un conflicto constitucional, con ocasión de la vulneración de la autonomía local constitucionalmente reconocida que no descarta como último objetivo -por no emplear el término técnico de pretensión- la declaración de inconstitucionalidad que vulnera dicha autonomía.

Se trata de un conflicto constitucional -si atendemos al epígrafe del Título IV y a la denominación misma de la modificación de referencia- pero no es un conflicto de competencias porque quienes están legitimados no coinciden en ambos casos (art. 59 y art. 75, ter) y porque aquél no puede versar sobre autonomía local y porque no se plantea directamente contra una ley. Contra ella las vías previstas son el recurso de inconstitucionalidad o la cuestión de inconstitucionalidad y no el conflicto, lo que se pone de especial manifiesto en el artículo 67 de la LOTC: el conflicto se tramita en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad “si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una ley o norma con rango de ley”.

La singularidad de la naturaleza de la figura se revela en su regulación en la Ley 7/1999. Una perspectiva privilegiada para comprobarla es la sentencia que pone fin al conflicto, que permite comprobar cómo se mezclan determinaciones propias de los demás procedimientos previstos en el artículo 161 de la C.E.

En primer lugar, el artículo 75, quinquies, 5 dice que la sentencia “declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada”. Esta declaración es el contenido primero -”nuclear” se ha dicho<sup>11</sup>- de la sentencia, que la diferencia de la que pone fin a los otros conflictos constitucionales (art. 75,2 de la LOTC). La sentencia podría ser meramente declarativa, con una eficacia política no despreciable.

El mismo artículo, a continuación, dice: “determinando **según proceda** la titularidad o atribución de la competencia controvertida”. Es una consecuencia que **puede** producirse en virtud de la declaración anterior y que, en cambio, es el contenido primero de la sentencia que pone fin a los conflictos de competencia (art. 75,2).

La declaración también, además de expresar si existe o no vulneración de la autonomía local, “resolverá, **en su caso**, lo que procediese sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en la lesión de la autonomía local”.

Las expresiones de este apartado 5 “según proceda”, “en su caso” permiten varias interpretaciones. Anteriormente se apuntó la posibilidad de una sentencia meramente declarativa, pero igualmente podría entenderse por el “según proceda” que la determinación de la titularidad se hará o no al ente local.

De análoga manera podría interpretarse el “en su caso”: que no se proceda siempre sobre las situaciones creadas en lesión de la autonomía o que se proceda siempre pero de acuerdo con la apreciación del TC.

La artificiosidad de la construcción -en lo que ha tenido una decisiva influencia el Consejo de Estado- y para la que se utilizan elementos normativos diferentes de la LOTC, se pone también de manifiesto en el apartado sexto del citado artículo 75, quinquies de la actual LOTC:

“La declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local. La cuestión se sustanciaría por el procedimiento establecido en los artículos 37 y concordantes y tendrá los efectos previstos en los artículos 38 y siguientes”.

<sup>11</sup> Cfr. PULIDO ... *op. cit.*, p. 97.

La construcción es evidentemente ingeniosa al mezclar materiales de diferente procedencia que revelan, una vez más, las contradicciones que ha tenido que salvar.

De un lado, parece admitirse que la declaración, en que consiste la sentencia, de que existe vulneración de la autonomía local puede ser de “inconstitucionalidad de la ley”. La declaración formal de esta inconstitucionalidad, con los efectos previstos en los artículos 38, 39 y 40 de la LOTC, deberá ser objeto de una nueva sentencia del TC.

La iniciativa corresponde al Pleno, utilizando el mecanismo previsto en el artículo 55,2 para recursos de amparo que remite, como el que se comentó, al artículo 37 para sustanciar la cuestión, es decir, el previsto para la cuestión de inconstitucionalidad.

En síntesis, el conflicto local en defensa de la autonomía local, participa de elementos del recurso de constitucionalidad, de la cuestión de inconstitucionalidad, del recurso de amparo y del conflicto de competencias.

## V. AUTONOMÍA LOCAL Y GARANTÍA INSTITUCIONAL

La Ley 7/1999 repetidamente se refiere a dos categorías jurídicas como son la autonomía y la garantía institucional englobadas en la expresión “autonomía local constitucionalmente garantizada”.

No es cuestión de examinar en este momento de un modo detallado la jurisprudencia del TC sobre la autonomía local. Se ha hablado de su evolución, calificada negativamente<sup>12</sup>, desde unas primeras decisiones, en concreto desde la S.TC. 4/1981 de 2 de febrero, pasando por la S.TC. 32/1981 de 28 de julio hasta la 37/1981 de 16 de noviembre, pocos meses después.

El entendimiento cabal de la cuestión, en el que vengo insistiendo desde hace años y en varios lugares a los que me remito<sup>13</sup> ha de partir de la concreta ubicación de los entes locales en el Título VIII de la Constitución, dedicado a la organización territorial del Estado. Supone un salto de escala respecto de la tradicional concepción de la Administración Local.

Por eso, ha de destacarse la buena dirección de las primeras S.TC., la antes citada de 28 de julio de 1981 –y la anterior de 14 de julio del mismo año–:

“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”.

El principio de autonomía del artículo 137 de la C.E. se plasma en los 140 y 141, como dice la S.TC. 4/1981 de 2 de febrero:

“De acuerdo con los preceptos transcritos, las Corporaciones locales son de carácter representativo, y su gobierno y administración tienen el carácter de “autónomos” para –art. 137 de la Constitución– 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”.

---

<sup>12</sup> Cfr. SANCHEZ GOYANES, *La potestad normativa del municipio español*, El Consultor, Madrid, 2000, pp. 27 y ss.

<sup>13</sup> Cfr. MEILAN GIL, J.L., *La Administración Pública en perspectiva*, Universidad de A Coruña, 1996.

La autonomía local es la clave del nuevo ordenamiento jurídico de la Constitución y su proclamación en el artículo 137 se realiza no sólo positivamente, sino también en clara confrontación con el sistema político anterior, que se manifiesta igualmente en numerosos preceptos de la C.E., significativamente en la disposición derogatoria. En ese sentido lo fundamental era terminar con la categoría -jurídico-política- de la **tutela** -aunque fuese impropia o indirecta- para expresar la relación de los entes locales con el Estado o, si se prefiere, su posición en el mismo. A ello se dirigió la primera sentencia del TC sobre el régimen local, la anteriormente citada de 2 de febrero de 1981, al resolver un recurso de inconstitucionalidad<sup>14</sup> sobre la LRL de 1955 y TRRL de 1977.

En alguna ocasión me he referido a la articulación de los ordenamientos local y autonómico y estatal para explicar las relaciones de sus titulares en un Estado compuesto<sup>15</sup>. Esa articulación descansa, en mi opinión, en los respectivos intereses, considerados como propios, aunque determinados como tales por el legislador y no trasposición de un “*ordo naturalis*” intemporal.

En palabras del TC, S. de 16 de noviembre de 1981:

“Como tantos otros conceptos de la misma naturaleza en nuestro texto constitucional, el de los “intereses respectivos” de las Comunidades Autónomas, de los municipios o de las provincias, cumplen sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos. Es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión”<sup>16</sup>.

El significado de los intereses respectivos como intereses propios ha sido entendido de diferentes modos y ha tenido diferentes manifestaciones. La expresión se reproduce en el artículo 1 de la LRBRL, por ejemplo, con toda corrección: “los municipios ... **gestionan** con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”. En el artículo 2 se habla de asegurar el derecho a **intervenir** en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. Un deslizamiento sutil podría producirse -y realmente se ha producido- si no se interpreta la expresión subordinada a lo que encabeza el artículo: “para la efectividad de la autonomía”. Gestionar implica intervenir; pero no puede afirmarse lo contrario.

La autonomía local termina, de un lado, configurándose como “garantía institucional” y, de otro, se considera a la LRBRL dentro del bloque de constitucionalidad.

Esta conclusión tiene mucho que ver con la invocación y aplicación del artículo 149,1,18 de la C.E. y, por tanto, con la configuración de los entes locales como Administraciones Públicas. Así se manifiesta con toda claridad en la S.TC. 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 LRBRL” (S.TC. 214/1989).

<sup>14</sup> Aunque crítico, A. GALLEGO ANABITARTE (*Derechos fundamentales y garantías institucionales*, Madrid, 1994, p. 140) lo reconoce al afirmar que “es evidente la voluntad política de eliminar la tradicional tutela del Estado sobre Corporaciones Locales”.

<sup>15</sup> Cfr. MEILAN GIL, J.L., REDA, 44 (1984) recogida en *La Administración Pública*, cit., pp. 466 y ss.

<sup>16</sup> En igual sentido S.TC. 84/82, de 23 de diciembre, “la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la Ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que en todo caso debe respetar la autonomía y, como substrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia”.

Precisamente esa funcionalidad del artículo citado -149,1,18 CE- ha enturbiado, en mi opinión, lo que entiendo es concepción constituyente de los entes locales: son Administración Pública, y en ese sentido es legítimo que se entiendan englobados en el plural del artículo 149,1,18 de la CE, aunque no sean citados en él expresamente, pero *no son exclusivamente Administraciones Públicas*<sup>17</sup>.

Los entes locales, en este deslizamiento interpretativo, no son titulares de unos indeterminados, pero determinables legislativamente, intereses que constituyen el meollo o núcleo esencial de la autonomía ni, por supuesto, de un derecho fundamental a la autonomía, como se ha reconocido a las Universidades por el TC (S.TC. 26/1987 de 27 de febrero). Como dirá la S.TC. 32/1981 de 28 de julio sobre las Diputaciones Catalanas:

“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 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”.

Nos topamos en esa sentencia con la categoría jurídica importada de Alemania de la “garantía institucional” que se recoge en la Ley 7/1999 y había sido también acogida por el Tribunal de Garantías Constitucionales en sentencia de 9 de marzo de 1936.

Su formulación es bien conocida y repetida:

“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 su posibilidad de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre”.

Garantía institucional que en el caso de los entes locales no está configurada como derecho fundamental pese a que “no son categorías jurídicas incompatibles”, en expresión de la S.TC. 26/1987 de 27 de febrero, lo que evidencia una vez más el manejo táctico de las categorías jurídicas, como se pone de manifiesto en que son las consecuencias que se atribuyen a una u otra elección lo que importa, en un entendimiento no siempre correcto de la figura en su país de origen también manifestada en las discrepancias de los votos particulares<sup>18</sup>.

La consecuencia es una gran inseguridad acerca de lo que puede entenderse por autonomía, en sentido material, excluida por supuesto cualquier manifestación de tutela, bajo la forma de control genérico. Los problemas empiezan a plantearse cuando se trata de determinar la naturaleza de los intereses respectivos -municipales o autonómicos en urbanismo, por ejemplo- que proporciona un argumento para controles puntuales.

La no configuración de la autonomía local como derecho fundamental, en la concepción que de estas categorías tiene el TC, supone 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 afirmación se hace en la S.TC. 26/1987 “a favor” de la autonomía de las Universidades.

---

<sup>17</sup> Cfr. MEILAN GIL, J.L., *La Administración Pública ...* pp. 497 y ss.

<sup>18</sup> La S.TC. versa sobre la autonomía universitaria que el TC configura como un derecho fundamental cuyo titular es cada Universidad. Cfr. MEILAN GIL, J.L., *La autonomía universitaria desde una perspectiva constitucional*, en “Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña”, nº 3, 1999, p. 378 y ss.

Ha de tenerse en cuenta, además, que la garantía institucional de la autonomía local no se configura como una “garantía absoluta”, según afirmación contenida en la S.TC. 109/1998. ¿En qué medida, pues, una ley puede no suponer vulneración de la autonomía local, aún refiriéndose a asuntos que le afectan directamente?

La autonomía local en la Constitución (art. 137) no hace referencia a las leyes, como sucede con el artículo 27,10 de la CE relativo a la de las Universidades que se reconoce –no se crea- pero “en los términos que la ley establezca”. No obstante, el artículo 149,1,18 de la CE ha permitido entender que las bases del régimen local forman parte del marco en el que debe operar la autonomía local. La cuestión se trasladará a lo que se entienda por bases. En todo caso, por lo que se refiere a la vigente LRBRL, el TC en diferentes sentencias ha considerado sus preceptos como “parámetro de control constitucional” (S.TC. 27/1987 de 27 de febrero) (caso de Diputaciones Valencianas) o “integrantes del bloque de la constitucionalidad” (S.TC. 109/1998 de 21 de mayo, Plan de Obras y Servicios de Cataluña).

Como afirma la S.TC. 27/1987 de 27 de febrero, corresponde al legislador la configuración de esa autonomía “incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos”.

Con el mismo fundamento es posible que las bases del régimen local amplíen el ámbito de la indefinible “a priori” autonomía local, como se deduce de la doctrina recordada en la S.TC. 11/1999 de 11 de febrero al sostener que los imperativos constitucionales derivados del artículo 137 CE, por un lado, y del artículo 149,1,18 CE, por otro, no son coextensos.

El TC ha sido sensible a la posible reducción de ese ámbito de autonomía por la interpretación que puedan hacer las Comunidades Autónomas de lo ya predeterminado por las bases estatales afirmando 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” (S.TC. 214/1989, de 21 de diciembre).

El uso táctico de las categorías jurídicas se pone una vez más de manifiesto, reconociéndose de paso la posibilidad de soluciones diferentes para garantizar la autonomía local. La anterior afirmación del TC va seguida de otra referida a ese denominado “derecho de autonomía local constitucional garantizada, que no va acompañado, **como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional** que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley”.

No es, por tanto, primariamente la autonomía local lo que preocupa, sino la relación Estado-Comunidades Autónomas y, por ello, concluye el TC sentando que “la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado”.

Por lo que se refiere a la autonomía local podría concluirse que la aproximación legal y jurisprudencial permite un amplio juego a la decisión política que, en su vertiente negativa, ofrece una notoria dificultad para saber cuándo se ha vulnerado aquélla por una ley, que es el objeto del conflicto regulado en la Ley 7/1999, dificultad que será menor en relación con una ley autonómica.

En cuanto a la garantía institucional la apelación 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 razonable que las Diputaciones provinciales tengan que “socorrer” a los pequeños municipios en sus servicios mínimos en el umbral del siglo XXI?

De otra parte, el papel que juega la ley, ex artículo 149,1,18 de la CE, proyecta ciertamente dudas acerca de la nota identificadora de la garantía institucional en relación con la autonomía local. ¿Es que la Ley, la concreta LRBRL, es el trasunto de esa conciencia social? Más propiamente habría que decir que lo es de la voluntad política democráticamente ejercida.

Una vez más la cuestión se sitúa en el campo del juego político.

## **VI. ALGUNAS CUESTIONES SOBRE EL CONTENIDO DE LA MODIFICACIÓN**

1. Esos interrogantes –y aquella incertidumbre- se proyecta sobre determinados aspectos de la Ley 7/1999, en especial por lo que se refiere a la inadmisión del conflicto “cuando estuviera notoriamente infundada la controversia suscitada” (art. 75 quinquies,1) aunque el auto que la acuerda debe ser motivado. El supuesto no es exactamente homólogo al del artículo 37,1 de la LOTC –cuestión de constitucionalidad- aunque las redacciones se parezcan.

Obviamente, el TC no puede estar vinculado por el dictamen previo del Consejo de Estado, “órgano autonómico homólogo”; pero sí ha de tener algún reflejo en la motivación, aunque esto sólo valga para la estética de la resolución del TC, que “es infalible por ser el último”.

2. No parece que existan dudas acerca del alcance de las expresiones “normas con rango de ley”, “disposiciones con rango de ley”, que han de interpretarse en el sentido más amplio. Si el conflicto es de dudosa eficacia no tiene sentido realizar una interpretación restrictiva, de otra parte, infundada.

3. De la concreta regulación de la Ley 7/1999 me referiré ahora sólo a dos cuestiones, sin detenerme en el análisis concreto del procedimiento, por la relación que tienen con lo afirmado anteriormente acerca del fundamento y naturaleza de estos conflictos.

En primer lugar, el requisito previo a la formalización del conflicto, de solicitar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, que tiene carácter preceptivo y no vinculante (art. 75 ter). Se trata de una iniciativa del Consejo de Estado al que se debe en gran medida la definitiva configuración de la innovación introducida por la Ley 7/1999.

Sin atender a las circunstancias que puedan explicarlo parece cuestionable en materia de autonomía local garantizada constitucionalmente la necesidad de un dictamen que proviene de un órgano que según el artículo 157 de la CE es el “supremo órgano consultivo del Gobierno”. La duda podría reforzarse en relación con los órganos homólogos de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, resulta discutible –y hasta sorprendente- la legitimación que se regula en el artículo 75, ter. Según el apartado 1,a está legitimado “el municipio o la provincia que es destinatario **único** de la Ley”.

Teóricamente el ámbito de posible aplicación de este precepto es reducido, a tenor del artículo 9 de la LRBRL que prohíbe el desarrollo de la misma con aplicación singular a una o varias de las entidades locales territoriales “sin perjuicio de lo dispuesto ... para los regímenes municipales o provinciales especiales” a que se refieren los artículos 29 y 30 para los municipales (concejo abierto, municipios pequeños de carácter rural, histórico artístico, turísticos, etc.) y 39 a 41 para los provinciales.

La regulación de los otros apartado (1b, 1c) es tan convencional como discutible; ¿por qué ese número de municipios o de provincias? ¿por qué esa población? He aquí unos números que ha calculado un autor<sup>19</sup>:

“Para impugnar una ley de Cataluña que afectase a la totalidad de los municipios integrantes en dicha Comunidad Autónoma, la válida formalización del conflicto exigiría la concurrencia de 135 municipios que representasen como mínimo a 1.015.007 habitantes. En el caso de una Comunidad, con un número muy elevado de municipios, como Castilla y León, estos últimos debía reunir la cifra de 321 y la población que representasen, la de 418.083 habitantes. En el supuesto de una Comunidad Uniprovincial, como Murcia, los municipios serían 6 y la población representada 182.875 habitantes. En el caso de una ley general, cuyo ámbito de aplicación territorial fuese todo el territorio nacional, el número de municipios exigido sería de 1.156 y la población representada, debía alcanzar la cifra 6.611.566 habitantes”.

La razón de esa limitación no es teórica, ni siquiera congruente con la finalidad genérica de la figura: cualquier municipio o provincia, en teoría, debería poder plantear el conflicto directamente en defensa de **su** autonomía, ya que lo que se pretende es franquear el acceso directo al TC, sin intermediación -sistema anterior- y sin necesidad de unirse a otros igualmente afectados hasta alcanzar el número previsto legalmente. Queda en entredicho la afirmación contenida en la exposición oficial: “la introducción de este acceso directo al Tribunal va a permitir a las entidades locales dejar de depender de terceras instancias para defender su autonomía, lo que no dejaba de constituir un trato discriminatorio para municipios y provincias”<sup>20</sup>.

Oficialmente se ha declarado que pese a la propuesta de la FEMP “se ha descartado el acceso directo generalizado de los entes locales al TC por considerarlo inapropiado para la buena defensa del sistema. En realidad, lo que se pretende es evitar que se pudieran plantear muchos conflictos ante el TC y aumentar su carga de trabajo. Argumento utilizado en su momento para no abrir el acceso como el que se está utilizando actualmente por el TS para inadmitir recursos de casación por defectuosa preparación del recurso”<sup>21</sup>.

Tanto en este aspecto como, en general, en toda la ley se pone de manifiesto que ella es resultado de un **pacto**, lo que sin duda es positivo y civilizado aunque descubra incoherencias entre fines y medios para conseguirlos.

## VII. CONCLUSIÓN

Por lo que se refiere a los conflictos en defensa de la autonomía local la innovación resulta más efectista que eficaz. Forma parte de la estética jurídico-política que en modo alguno debe despreciarse. En todo caso, expresa una buena dirección: la de un mayor protagonismo de los entes locales.

Habría que seguir avanzando en la garantía real de la autonomía local. Aquí tienen las Comunidades Autónomas un gran papel que jugar y que puede diferenciarlas - con opciones diversas (S.TC. 28 julio 1986)- en función de las políticas que adopten -

<sup>19</sup> Cfr. PULIDO, op. cit., p. 63.

<sup>20</sup> *El Pacto Local*, cit., p. 26.

<sup>21</sup> Ese temor queda muy atenuado si se comprueba que hasta la fecha no me consta que se haya planteado ningún conflicto. Este dato negativo puede ser también interpretado en el sentido de la poca operatividad de la legitimación elegida.

procentralistas o proautonomistas- dentro de la propia Comunidad. El pluralismo está en la misma esencia de las Comunidades Autónomas (S.TC. 5 agosto 1983 sobre la LOAPA).

El camino para encontrar soluciones mínimamente aceptables -decía hace unos años- no es tanto renunciar a la delimitación de “contenidos competenciales”, a bloques de competencias, sino realizarlas de un modo realista<sup>22</sup>.

Lo que se entiende como interés propio de los entes locales debe dejarse, en la mayor medida posible (S.TC. 214/89), 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.

El éxito de una determinación de competencias locales requiere dos elementos; el análisis real de los servicios a que corresponderán y la dimensión humana y geográfica adecuada. El objetivo y la esencia de la reforma del régimen local reside en ello, precisamente, para salvar no sólo la eficacia, sino también la propia democracia local, que parece si la participación no es eficaz.

---

<sup>22</sup> MEILAN GIL, J.L., *Administración pública ...*, cit. p. 468.