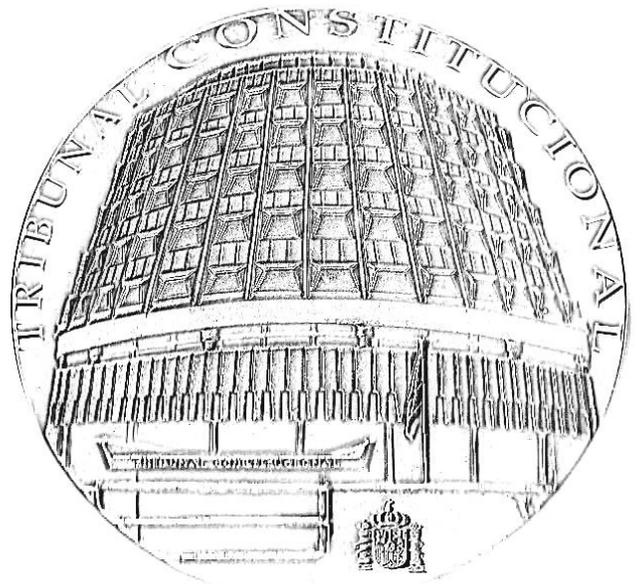


**IV Conferencia Trilateral  
28-29 de noviembre 2002  
Madrid**



**La garantía constitucional  
de la autonomía local**

España

## **LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL**

Ponencia española

*SUMARIO:* I. LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL. 1. Las referencias constitucionales expresas.- 2. La autonomía local como garantía institucional. Premisas constitucionales para la definición de su contenido- 3. La mediación legislativa en la definición del contenido de la autonomía local.- II. LA DEFENSA JURISDICCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL. 1. La defensa ante la jurisdicción ordinaria.- 2. La defensa directa ante el Tribunal Constitucional: a) *El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local.* b) *La legitimación;* c) *La tramitación procesal;* d) *El canon de enjuiciamiento;* e) *La resolución del conflicto.*

### **I. LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL**

#### **1. Las referencias constitucionales expresas**

La Constitución española predica la *autonomía* de una pluralidad de instituciones, en cada caso con un alcance específico. Así, en el artículo 2, "reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones" que integran la Nación española. El apartado 10 del artículo 27 "reconoce la autonomía de las Universidades". En lo que aquí importa, los artículos 137, 140 y 141 proclaman y garantizan la autonomía de municipios y provincias. En fin, las Cámaras parlamentarias ven reconocida su autonomía presupuestaria en el artículo 72.1. Atendiendo a las referencias constitucionales expresas, puede hablarse, por tanto, de autonomía territorial, de autonomía universitaria, de autonomía local y de autonomía parlamentaria. Si se quiere operar desde una consideración más abstracta, todas ellas se

encierran en dos categorías: autonomía territorial (Comunidades Autónomas y entes locales) y autonomía institucional (Universidades y Parlamentos).

El contenido y alcance de cada una de estas *autonomías* se ha ido perfilando en la jurisprudencia constitucional. Con distintos grados de dificultad, ciertamente, en función de la mayor o menor densidad normativa de la Constitución en sus referencias a cada una de ellas. Por ejemplo, la autonomía universitaria se ha configurado como un *derecho fundamental* (STC 26/1987, de 27 de febrero), lo que ha permitido definir su contenido a partir de la teoría general de los derechos. Por su parte, el contenido y significado de la autonomía de las Comunidades Autónomas ha podido perfilarse con alguna nitidez desde la delimitación de competencias estatales y autonómicas dibujada en el propio texto constitucional. La autonomía presupuestaria de las Cámaras, por último, cobra su verdadero sentido en el marco de la ordenación horizontal del poder que resulta del sistema ideado en la parte orgánica de la Constitución. En definitiva, cada una de estas autonomías adquiere un perfil propio en virtud de previsiones normativas específicas o de la lógica sistemática que resulta de su proclamación en uno u otro de los distintos Títulos de la Constitución.

La densidad normativa de la Constitución respecto de la autonomía local no es, sin embargo, tan generosa como para que, directa o indirectamente, sea factible arbitrar a su amparo una categoría dotada de un contenido indiscutible y suficiente. Por lo que hace a las previsiones constitucionales expresas, las mismas se reducen a lo que sigue:

- El artículo 137 dispone que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

- De acuerdo con el artículo 140, "la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos

por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que `proceda el régimen del concejo abierto".

- En relación con la provincia, el apartado 1 del artículo 141 la define como "una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica". "El gobierno y la administración autónoma de las provincias —según dispone el apartado 2 del mismo artículo— estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo". Es posible "crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia" (art. 141.3) y "en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos" (art. 141.4).

- Por último, y como garantía para el cumplimiento de sus funciones, el artículo 142 establece el principio de *suficiencia financiera*: "Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas".

El contenido de estos enunciados es notablemente heterogéneo, fruto de la diversidad de perspectivas desde las que se proyectan sobre las provincias y los municipios las previsiones del constituyente. En primer lugar, se destaca la condición de los municipios y las provincias como elementos fundamentales y necesarios de la organización territorial del Estado (*perspectiva territorial o estatalista*: los entes locales como unidad territorial del Estado en su conjunto). Inmediatamente se les reconoce "autonomía para la gestión de sus respectivos intereses" (*perspectiva funcional*), pasándose después a la disciplina de sus procedimientos de integración personal (*perspectiva democrática*), para terminar con la garantía de la suficiencia de recursos (*perspectiva financiera*).

Propiamente, ninguna de estas perspectivas predomina sobre las restantes, ni es posible conferirles sentido desde una consideración que no las comprenda en su conjunto. Un entendimiento integrado de todas ellas no puede desconocer que los municipios y las provincias son parte necesaria del Estado (a diferencia de las Comunidades Autónomas, cuya existencia es sólo constitucionalmente posible, pero no obligada) que disfrutan de un ámbito propio para la gestión de sus intereses a través de instituciones integradas por procedimientos democráticos. Existencia necesaria, ámbito funcional propio y composición democrática son, pues, sus elementos definitorios. Los mismos, justamente, que concurren en el Estado central y más de los que pueden predicarse de las Comunidades Autónomas, cuya existencia, según se ha dicho, es sólo contingente.

El tratamiento constitucional de los entes locales difiere del dispensado al Estado central y a las Comunidades Autónomas en un punto de la mayor trascendencia. Así como para éstos la Constitución misma ha definido el ámbito de sus intereses respectivos y los instrumentos a través de los cuales ha de verificarse esa gestión, en el caso de los entes locales la Constitución se ha limitado a reconocerles la gestión autónoma de unos intereses que no define mediante la asignación de competencias propias. Mientras el Estado y las Comunidades Autónomas disfrutan de la autonomía que les asegura el ejercicio de las competencias que constitucionalmente les corresponden, los entes locales tendrán las competencias que les asigne el poder constituido, obligado a respetar una autonomía que la Constitución sólo proclama. La autonomía funcional del Estado y de las Comunidades Autónomas es, por tanto, el resultado del ejercicio de un haz de competencias asignadas por el bloque de la constitucionalidad, en tanto que la autonomía local opera como un *prius*, como una pauta para cuya satisfacción habrán de asignarse competencias en el nivel de la legalidad, sin disponer para ello de otra orientación que la dispensada por un principio de contenido tan evanescente.

Se entiende así que desde sus orígenes la jurisprudencia constitucional se haya centrado en la tarea de definir el contenido y determinar el alcance de la autonomía local.

## **2. La autonomía local como garantía institucional. Premisas constitucionales para la definición de su contenido**

La caracterización de la autonomía local como una *garantía institucional* arranca de la temprana STC 32/1981, de 28 de julio, en cuyo fundamento jurídico 3 se sienta una doctrina que merece la pena transcribir con alguna extensión:

"El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto [indisponible] por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, 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. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace".

En consecuencia, la tarea de concretar las competencias propias de los entes locales no se afronta directamente en la Constitución, sino que ésta remite ese cometido al poder

legislativo (estatal o autonómico, en función de la distribución de competencias que sobre la materia "local" se ha operado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía). La Constitución impone esa concreción, pues la autonomía en ella reconocida ha de serlo para la gestión de intereses propios mediante el ejercicio de singulares competencias, pero sin ir más allá de la exigencia de que las competencias concretadas permitan, cuando menos, el reconocimiento de un *minimum* comúnmente identificado con la idea de lo que debe ser un *ente local autónomo*.

La dimensión constitucional de la autonomía de municipios y provincias se agota, pues, en la garantía de ese núcleo esencial, indisponible por el legislador —al que corresponde concretar las competencias locales dentro de los límites representados por la prohibición de *desfigurar* la imagen comúnmente aceptada de la autonomía local. Precisar el contenido de ese núcleo esencial e indisponible no es, desde luego, cuestión sencilla, pero del propio texto constitucional pueden derivarse algunas premisas de difícil discusión.

- En primer lugar, los municipios y las provincias son poder público constituido. El modelo español se separa en su fundamento mismo de la ficción teórica del *pouvoir municipal*, que parte de la consideración de la autonomía local como expresión de un principio de libertad de unas comunidades preconstitucionales frente al Estado. Los entes locales son ante todo Estado, y no una emanación de la sociedad que el poder público ha de respetar. Tienen, por tanto, estrictamente, las facultades y competencias que el ordenamiento les atribuye, sin que puedan pretender ninguna suerte de derechos adquiridos o históricos, previos a la Constitución. La existencia de municipios y provincias como entes territoriales trae causa exclusivamente de la Constitución, sin que exista un supuesto derecho de cada concreta comunidad vecinal a convertirse en municipio, del mismo modo que las provincias y municipios existentes no pueden pretender derecho alguno al mantenimiento de la actual división municipal y provincial. Debe haber municipios y provincias, pero no necesariamente los concretos municipios y provincias que en cada momento existen. Finalmente, y en virtud de ese mismo fundamento constitucional (exclusivo) de su existencia, que deja huérfanos a los entes locales de otras fuentes de legitimación de su ser jurídico, no queda en absoluto excluida la posibilidad de que unos y otras convivan con otras entidades territoriales.

En este sentido, la STC 32/1981, de 28 de julio, se refiere a

"[...] la posibilidad (art. 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, pero que tienen una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Cataluña (art. 5.3), podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios o actuar como divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de ésta, pero también el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales, con lo que por esta vía puede producirse igualmente una cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial. Es obvio, en definitiva, que la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cuál sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial.

Estos procesos de cambio que la propia Constitución impone o posibilita y que manifiestamente han de conducir a una estructura diferenciada no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses. Algunos de los que hoy son tales podrán ser configurados como intereses infraprovinciales y atribuirse su gestión a entidades de esta naturaleza; la defensa y cuidado de otros podrá ser atribuida a la Comunidad Autónoma en la que la provincia se encuentra para ser gestionados por la propia Comunidad. No cabe establecer *a priori* cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales; pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la simple «remisión a la Ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias». El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no 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 básicos

de nuestra Constitución. Ésta es manifiestamente la razón de ser del apartado cuarto del art. 5 del Estatuto de Cataluña". (FJ 3).

- En segundo lugar, para determinar el contenido del núcleo mínimo de la autonomía local constitucionalmente garantizado no puede prescindirse de la circunstancia de que dicha autonomía, en tanto que principio estructural del ordenamiento, concurre con otros principios estructurales a la definición del modelo de Estado establecido por la Constitución. En efecto, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución, "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho". Un entendimiento integrador y sistemático de tales principios redanda en una configuración de la autonomía local articulada en tres dimensiones: la política, la administrativa y la social.

El principio democrático y el valor del pluralismo político confieren a la integración personal (democrática) de los entes locales un significado que los diferencia cualitativamente de las entidades administrativas y los erige en instrumento para la participación en el ejercicio del poder político. En palabras de la STC 4/1981, de 2 de febrero,

"la Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así 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 art. 137 de la Constitución al decir que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». El precepto transcrito refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía". (FJ 3).

Los municipios y las provincias forman parte, pues, siguiendo la terminología italiana, del *Estado-comunidad*. Y el poder que a su través se ejercita es un verdadero poder político, como no puede ser menos atendida la elección por sufragio de sus representantes. Ciertamente, la autonomía local suele distinguirse de la que disfrutaban las Comunidades Autónomas tomando como criterio de referencia el disfrute de la potestad legislativa y viendo sólo en ésta un instrumento genuino de actuación política. Del hecho de que los Ayuntamientos no dicten leyes se concluye, en definitiva, que el poder municipal es sólo poder administrativo. Sin embargo, el componente democrático de los entes locales les habilita para la gestión de sus intereses propios con arreglo a directrices de orientación política también propias, lo que claramente los distancia de la figura de los entes administrativos descentralizados. La autonomía local implica, así, una suerte de *indirizzo* político constitucionalmente garantizado.

El modelo estatal apuntado en el artículo 1.1 de la Constitución implica también una dimensión social que no puede dejar de condicionar la definición de la autonomía local como categoría jurídica. Estado social supone, esencialmente, Estado prestacional e interventor. Ello hace particularmente complicada la identificación de un ámbito propio de competencias locales. Bajo el modelo de Estado liberal, la contracción de las obligaciones estatales a la esfera del orden público —y poco más— hacía posible identificar las incipientes actividades prestacionales del poder público como propias del poder local (históricamente, además, el primero en esos menesteres, por más que en la modesta medida de sus medios). Hoy día ese ámbito propio es prácticamente indiscernible como ámbito material específico, y sólo cabe delimitar esferas de actuación, funcionales, en una materia en la que el Estado social implica a todos los poderes públicos. El principio de descentralización o el de eficacia administrativa ofrecen alguna pauta en el deslinde de esas esferas funcionales.

Por lo que hace a la dimensión administrativa o jerárquica del modelo de Estado, es evidente que la autonomía local no confiere un poder ilimitado y libre. La cláusula del Estado de Derecho —y, antes aún, la unidad del ordenamiento— imponen la necesidad del límite y del sometimiento a la ley. Así se declaró ya en la citada STC 4/1981 (FJ 3):

"Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía [...], y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución. De aquí que el art. 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a 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. De acuerdo, pues, con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del Municipio, de la Provincia, de la Comunidad Autónoma. [...]. Este poder «para la gestión de sus respectivos intereses» se ejerce —por lo demás— en el marco del Ordenamiento. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (art. 148.1.2.º). Posición de superioridad que permite afirmar [...] que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado. [...] En cambio, la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a «la gestión de los intereses respectivos» fuera objeto de un

control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración [...]".

La conjunción de los principios estructurales del ordenamiento (Estado social y democrático de Derecho) permite tener por superadas tanto la concepción de la autonomía local como un derecho de libertad frente al Estado (concepción que podría imponerse si se atendiera únicamente al componente democrático) como la que reduce a los entes locales a la simple condición de Administraciones auxiliares de la Administración estatal (efecto inevitable de una perspectiva centrada en el principio de legalidad o juridicidad inherente al Estado de Derecho). La ambivalencia de los entes locales, con sus inescindibles dimensiones política y administrativa, es, por tanto, el punto de partida inexcusable en el ordenamiento español.

- Por último, a los fines de su defensa y garantía, es de la mayor trascendencia el hecho de que la autonomía local no se configure como un derecho fundamental. No sería imposible lo contrario, desde una consideración puramente teórica, como acredita el caso de la autonomía universitaria. Pero lo cierto es que la Constitución disciplina la autonomía de provincias y municipios en su Título VIII ("De la Organización Territorial del Estado"), fuera, pues, del Título específico dedicado a los derechos fundamentales. Las consecuencias de este punto de partida son muy notables por cuanto hace tanto a la construcción dogmática de la categoría *autonomía local* como por cuanto se refiere a sus mecanismos jurisdiccionales de garantía. En tanto que poder público, los entes locales no son titulares, por principio, de derechos fundamentales (por todas, recientemente, STC 175/2001, de 26 de julio), de manera que sólo pueden defender su autonomía (garantía institucional) a través del ejercicio del derecho a la tutela judicial (art. 24 CE), del que disfrutan no tanto pese a que el artículo 24 CE recoja un derecho fundamental, cuanto porque en él se inscribe una verdadera garantía objetiva de los procesos judiciales, de la que disfruta cualquier parte procesal por el solo hecho de serlo. En definitiva, la defensa de la autonomía local queda al margen del mecanismo extraordinario de protección que representa el recurso de amparo, al que sólo

podrá acudir si se lesionan derechos procesales en el curso del procedimiento ordinario en el que se persiga la tutela de aquella garantía institucional. Pero ello será en defensa de esos concretos derechos procesales, no de una autonomía que, en cuanto tal, no se ha configurado constitucionalmente como un derecho.

### **3. La mediación legislativa en la definición del contenido de la autonomía local**

En palabras del Tribunal Constitucional referidas a las provincias, pero extensibles por entero a los municipios, "la concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, 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" [STC 27/1987, de 27 de febrero (FJ 2)]. La concreción debe verificarse a partir de las pautas dispensadas por la Constitución misma —a las que se ha hecho referencia en el apartado anterior— y operando siempre con el criterio del "interés respectivo" como medida de la competencia propia. El propio Tribunal Constitucional ha reconocido que "concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio" [STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 2)].

Sin abundar en un detalle que no es del caso, baste con señalar que la doctrina y la jurisprudencia convienen en admitir que la autonomía local implica el reconocimiento de un conjunto de potestades instrumentales. Unas reconocidas expresamente por la Constitución [potestad tributaria (arts. 133 y 142 CE)]; otras inherentes a la condición de Administraciones públicas de los entes locales (potestad reglamentaria, potestad de autoorganización, potestad expropiatoria, potestad presupuestaria...). La instrumentalidad de estas potestades lo es por referencia a un ámbito de competencias *propias*, lo que excluye, por ejemplo, la posibilidad de que los entes locales sean únicamente titulares de competencias delegadas desde el Estado o desde las Comunidades Autónomas. Ahí arranca el problema de la determinación de un

ámbito local con sustantividad específica y diferenciada de la de otras Administraciones; problema que, por lo general, sólo puede resolverse con el reconocimiento a los entes locales de un *margen de libre decisión* (políticamente responsable) en la prestación de aquellos servicios públicos que, por sobrepasar sus capacidades o afectar a colectivos superiores, rebasan el terreno de lo puramente local —siempre, claro está, sin perjuicio del imperativo de la legalidad y de la inevitable coordinación con las restantes Administraciones.

A este último respecto (la coordinación) se ha referido el Tribunal Constitucional en términos meridianos:

"Por otra parte, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 de la C.E.), que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan.

Entre tales fórmulas de relación interadministrativa y de conformidad, en su caso, con los correspondientes Estatutos de Autonomía, el legislador puede disponer la coordinación de la actividad de las Corporaciones Locales por el Estado o por las Comunidades Autónomas, según el régimen de distribución de competencias entre aquél y éstas. Como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal en anteriores decisiones (SSTC 32/1983, de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo, entre otras), tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada. La coordinación implica «la fijación

de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta» de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema», integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo. Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley". [STC 27/1987, de 27 de febrero (FJ 2)].

Y, a continuación, con no menos claridad se deja dicho que el margen de libre decisión política ha de cohererarse con el principio de legalidad:

"Finalmente, es preciso reiterar que el principio de autonomía de las Corporaciones Locales es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de sus competencias realizado, en los casos y formas predeterminados por el legislador, por el Estado o por las Comunidades Autónomas, habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otras sobre las entidades locales. Bien entendido que nunca podrá tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto de la Administración estatal o autonómica, sino de controles de carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllas (STC 4/1981, fundamento jurídico 3.º)". (*loc. ult. cit.*).

Con ser interesante la identificación del *núcleo esencial* o irreductible asegurado desde la Constitución mediante la garantía institucional de la autonomía local, puede ser más

ilustrativo, al objeto de facilitar el contraste con los sistemas italiano y portugués, detenerse en un rasgo muy característico del modelo español: cualquiera que sea ese núcleo, su desarrollo *básico* es competencia exclusiva del legislador estatal, a cuyas previsiones deberá acomodarse necesariamente el legislador autonómico para, en su caso, perfilar hasta el detalle las concretas facultades y competencias de los entes locales. Quiere decirse con esto que, en materia local, el legislador estatal ocupa una posición que, sin excesiva exageración, cabe calificar de materialmente constituyente, toda vez que, según se ha repetido, las previsiones de la Constitución se agotan en la garantía de una institución cuyas competencias no se especifican. Es el legislador del Estado el que ha de especificarlas, quedando vinculados a sus decisiones los legisladores autonómicos con competencia en materia local, a cuyos efectos la legislación estatal hará las veces de una suerte de bloque de constitucionalidad cuya infracción deparará la inconstitucionalidad de su normativa. La vinculación del legislador estatal a esas previsiones de desarrollo del núcleo constitucional de la autonomía local no irá más allá, sin embargo, de la que caracteriza la posición de todo legislador frente a sus normas propias antecedentes. Veremos más adelante que este estado de cosas condiciona hasta el extremo el sistema español de protección jurisdiccional de la autonomía de los entes locales.

Estado de cosas que trae causa de la competencia reconocida al Estado central sobre "las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" (art. 149.1.18 CE). En las palabras de la STC 214/1989, de 27 de abril (FJ 1), es doctrina constitucional reiterada que:

"debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales (SSTC 25/1983, fundamento jurídico 4.º; 76/1983 fundamento jurídico 38.º; 99/1987 fundamento jurídico 2.º b), la que, con carácter general, inspira el sistema que articula la [Ley de Bases del Régimen Local]. El «régimen local», que es, por tanto, el «régimen jurídico de las Administraciones Locales», resulta de este modo no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen

competencial diversificado [...], sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también —y no excluye— lo relativo a las competencias de los Entes locales. Por todo ello, podrá si acaso discutirse el alcance dado a las competencias del Estado derivadas del art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución al incluir en concreto, entre ellas, la de establecer los criterios básicos en materia de competencias de las Entidades locales, pero en absoluto se ajusta a la realidad la afirmación de que el «régimen local» —equivalente, a «régimen jurídico de las Administraciones Locales»— haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas".

En cualquier caso, la libertad del legislador del Estado no puede desconocer las competencias autonómicas en materia local, toda vez que, en último término, la Constitución sólo le reserva la legislación básica. Pero desde esa competencia condiciona en gran medida la validez de las legislaciones autonómicas, sin que él mismo padezca otro condicionante que el representado por la obligación de respetar la existencia de algo reconocible como *entes locales autónomos* y por el deber de no vaciar de contenido las competencias autonómicas de desarrollo. Las posiciones respectivas de los legisladores estatal y autonómicos son, por tanto, esencialmente diversas. Aquél debe sentar las bases del régimen local (a) desde el respeto a una autonomía de los entes locales que la Constitución no ha concretado en un haz de competencias específicas y (b) cuidando de que las Comunidades Autónomas dispongan de un ámbito suficiente para el desarrollo de las bases estatales; éstos disfrutarán de un marco de desarrollo normativo determinado por la mayor o menor minuciosidad de las bases, de manera que al respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada se suma, como condición de validez de sus desarrollos normativos, el ajuste a la legislación básica del Estado, en la que se habrán concretado ya las competencias singulares que el Estado ha tenido a bien establecer para el ejercicio efectivo de la autonomía local garantizada por la Constitución.

En los términos de la STC 27/1987, de 27 de febrero (FJ 3),

"Dado que a través de la garantía constitucional de la autonomía local se configura un modelo de Estado (STC 32/1981, fundamento jurídico 5.º), corresponde a los órganos centrales de éste la fijación de principios o criterios básicos en esta materia, de aplicación en todo el territorio estatal, y así se deduce de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Ahora bien, debe igualmente recordarse que «la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario» (STC 32/1981, fundamento jurídico 5.º). Más aún, los Estatutos de Autonomía establecen disposiciones específicas en materia de régimen local, atribuyendo a las respectivas Comunidades Autónomas, dentro del marco establecido por la legislación estatal, ciertas competencias en sus relaciones con las entidades locales ubicadas en su territorio".

Las competencias de los entes locales en las que se traduce su autonomía son, así las cosas, sobre todo competencias atribuidas por ley, y por ley del Estado. Estas circunstancias no sólo suponen un debilitamiento de la posición de los entes locales frente al legislador (del Estado, particularmente), por cuanto sólo pueden oponerle una garantía institucional que se entenderá observada a poco que no se desdibuje la imagen comúnmente aceptada de la autonomía local; sino también una dificultad añadida en orden a la defensa jurisdiccional de esa garantía de mínimos. En definitiva, la evanescencia de la garantía constitucional de la autonomía local en cuanto a la definición de su contenido se ve agravada por la dificultad misma de que los entes locales puedan instar la garantía jurisdiccional de esa autonomía.

## II. LA DEFENSA JURISDICCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

### 1. La defensa ante la jurisdicción ordinaria

La configuración constitucional de la autonomía local como garantía de una institución que se traduce en un conjunto de competencias definidas por el legislador condiciona extraordinariamente las posibilidades de su tutela jurisdiccional en un sistema de jurisdicción constitucional concentrada.

La defensa de la autonomía local ante la jurisdicción ordinaria lo será siempre frente a disposiciones y actos contrarios a la Constitución o a la ley que define y establece sus respectivas competencias. En ese punto, las posibilidades de defensa son completas, absolutas. Quiere decirse que los entes locales disponen sin limitación de un derecho a la tutela judicial efectiva frente a lesiones de su autonomía local causadas por disposiciones de rango inferior a la ley, en contravención de ésta o de la Constitución. Las cosas son muy distintas cuando la lesión apreciada por los entes locales trae causa, precisamente, de la ley que, debiendo ser concreción de la autonomía local, en el sentir de sus titulares, sin embargo, la contraviene en su núcleo constitucionalmente garantizado. En este caso, y hasta la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por obra de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, podía interesarse, obviamente, el control de constitucionalidad de la ley supuestamente infractora ante el Tribunal Constitucional, *pero nunca por los entes locales*.

En efecto, hasta la reforma de 1999 la impugnación de las leyes y normas con rango legal sólo podía operarse en el sistema español por alguna de las siguientes vías, ninguna accesible a los entes locales:

A) Por medio del *recurso de inconstitucionalidad* [art. 161.1 a) CE y arts. 31 y sigs. LOTC], para cuya interposición sólo están legitimados, por imperativo expreso de la Constitución [art. 162.1 a)], el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados, cincuenta Senadores y los Gobiernos y Parlamentos autonómicos.

B) A través de la *cuestión de inconstitucionalidad* (art. 163 CE y arts. 35 y sigs. LOTC), cuya promoción es competencia exclusiva de los Jueces y Tribunales ordinarios

cuando consideren, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo, puede ser contraria a la Constitución. Naturalmente, a las partes del proceso *a quo* les está permitido interesar del Juez la elevación de una cuestión de inconstitucionalidad, pero el órgano judicial no está obligado a plantearla sino en el supuesto de que él mismo albergue dudas sobre la constitucionalidad de la ley.

C) Finalmente, y de manera indirecta, cuando, con ocasión de un *recurso de amparo*, el Tribunal Constitucional estime que la lesión de derechos fundamentales causada por el acto o la disposición recurridos (siempre, por definición, de rango infralegal) tiene su origen inmediato en la ley de la que tales acto o disposición son simple aplicación. En ese supuesto, y tras estimar el amparo pretendido, "la Sala elevará la cuestión al Pleno, que podrá declarar la inconstitucionalidad de dicha ley en nueva sentencia con los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes" (art. 55.2 LOTC). Según se ha visto, en España la autonomía local no es un derecho fundamental, de manera que sus titulares —Ayuntamientos y Diputaciones— no pueden interesar su defensa ante el Tribunal Constitucional por la vía del recurso de amparo, estrictamente limitado para ese tipo de derechos, y no pueden, en consecuencia, interesar mediatamente la nulidad de la ley que la contravenga.

El panorama normativo anterior a 1999 aseguraba jurisdiccionalmente la autonomía local frente al legislador, pero nunca a iniciativa de los propios entes locales. A éstos sólo les cabía, cuando más, incitar la actuación de los órganos legitimados para recurrir leyes (Gobiernos, Asambleas autonómicas, parlamentarios nacionales y Defensor del Pueblo) o para cuestionar su constitucionalidad (Jueces y Tribunales ordinarios). Por lo demás, la defensa de la autonomía local en el ámbito de la infralegalidad nunca ha conocido restricción, erigiéndose en canon de enjuiciamiento, además de las previsiones constitucionales específicas, la legislación básica del Estado (Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local) y la legislación autonómica de desarrollo, en su caso.

## 2. La defensa directa ante el Tribunal Constitucional

La situación descrita ha cambiado sustancialmente a raíz de la citada Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, con la que se ha introducido en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional un nuevo proceso constitucional, los *conflictos en defensa de la autonomía local*, regulados en los artículos 75 bis a 75 quinquies de la Ley rectora del Tribunal.

### a) *El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local*

El nuevo proceso constitucional nace en el marco del denominado *Pacto Local*, con el que el Gobierno quiso potenciar la posición institucional y jurídica de los entes locales, de alguna manera los grandes olvidados en el proceso de descentralización iniciado con la transición a la democracia. La distribución territorial del poder formalizada con el denominado Estado autonómico tuvo como protagonistas principales a las Comunidades Autónomas, hasta el punto de que la empresa descentralizadora parecía agotarse en la delimitación de sus competencias frente a las del Estado central. De alguna manera, la inexistencia de un procedimiento jurisdiccional específicamente diseñado para que los entes locales pudieran reaccionar directamente ante invasiones legislativas de su autonomía era expresión de una cierta desatención a la realidad de los Ayuntamientos y Diputaciones como verdaderos titulares de un poder público también descentralizado en el nivel infralegislativo.

Precisamente con el conflicto en defensa de la autonomía local se ha querido reparar esa deficiencia. Sin ser éste el lugar para el desarrollo del problema, sí debe dejarse apuntado que la creación de este procedimiento ha suscitado muchas dudas en la doctrina. No tanto —o tan sólo— por cuanto hace a su necesidad o a su eficacia, sino, antes aún, por lo que se refiere a su constitucionalidad misma. En efecto, se ha discutido que la Constitución permita crear un procedimiento a cuyo través sea posible la impugnación directa y en abstracto de leyes o normas con rango de ley. El artículo 161.1 de la Constitución relaciona en sus apartados a), b) y c) los procesos para cuyo conocimiento es competente el Tribunal Constitucional (recurso de inconstitucionalidad, recurso de amparo y conflictos de competencia). Por su lado, el artículo 163 le atribuye la competencia para la resolución de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por los órganos judiciales ordinarios. Siendo éstos los

procesos constitucionales inmediatamente creados por el constituyente, el apartado d) del artículo 161.1 de la Constitución permite que, además, el Tribunal Constitucional conozca "de las demás materias que le atribuyan [...] las leyes orgánicas". Esta remisión a la ley orgánica permitió en su momento que la Ley rectora del Tribunal introdujera el hoy desaparecido recurso previo de inconstitucionalidad o el todavía vigente conflicto entre órganos constitucionales del Estado. Y por esa vía se ha creado, justamente, el conflicto local. La duda sobre la idoneidad de ese cauce para semejante empresa radica en que, en opinión de algún sector doctrinal, el círculo de los legitimados para impugnar leyes queda ya definitivamente cerrado en la Constitución y no cabe ampliarlo por el expediente de la atribución de "materias" prevista en el artículo 161.1 d) CE. La alambicada arquitectura procesal del conflicto, según veremos, puede obedecer a la intención de salir al paso de ese planteamiento.

Por lo que hace ya a la concreta disciplina del conflicto local, el nuevo artículo 75 bis 1 LOTC establece que "podrán lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada". El objeto del proceso, por tanto, sólo puede ser normas con rango de ley. Y el motivo impugnatorio, únicamente la lesión de la autonomía local garantizada por la Constitución. Otras lesiones de esa autonomía derivadas de normas de rango inferior a la ley habrán de combatirse, como es natural, ante la jurisdicción ordinaria.

#### *b) La legitimación*

La peculiaridad del conflicto es que los legitimados para plantearlo son exclusivamente los entes locales. Ahora bien, la legitimación no se confiere de manera singular a todos y cada uno de los más de 8.000 municipios existentes en España o a las 44 Diputaciones Provinciales. La Ley Orgánica 7/1999 ha previsto un sistema de legitimación muy selectivo, en el que se conjugan población, territorio y entes locales. Así, con arreglo al artículo 75 ter 1. LOTC, sólo podrán plantear el conflicto en defensa de la autonomía local:

"a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.

b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial respectivo.

c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial".

### *c) La tramitación procesal*

Si el régimen de legitimación ideado por la Ley Orgánica 7/1999 ha merecido críticas por su complejidad y por sus efectos (entre los que se cuenta, por ejemplo, que algunas provincias sólo podrían plantear conflicto frente a una ley que las tuviera por únicas destinatarias), no menos criticados han sido los requisitos exigidos a los entes locales con carácter previo a la formalización del conflicto.

De acuerdo con el artículo 75 ter 2 LOTC, la tramitación del conflicto ha de comenzar con "el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales" adoptado por "mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas". Obtenido ese acuerdo —y dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que pretende impugnarse (art. 75 quater 1)—, "deberá solicitarse dictamen, [...] preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma", correspondiendo dictaminar al Consejo de Estado si la Comunidad Autónoma correspondiente no dispone de órgano consultivo propio (art. 75 ter 3 LOTC).

Por fin, "dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen [...] los municipios o provincias legitimados podrán plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo anterior y alegándose los fundamentos jurídicos en que se apoya" (art. 75 quater 2 LOTC). Con ello se tendrá por

planteado el conflicto, si bien "el Tribunal podrá acordar, mediante auto motivado, la inadmisión del mismo por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada" (art. 75 quinquies 1 LOTC). El Tribunal puede, por tanto, inadmitir también por motivos materiales, lo que vendría a constituir, prácticamente, una desestimación anticipada.

En otro caso se tendrá por admitido a trámite el conflicto, debiendo darse traslado del mismo, "en el término de diez días, [...] a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma de quien hubiese emanado la ley, y en todo caso a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado", disponiendo todos ellos de veinte días para personarse y formular alegaciones (art. 75 quinquies 2 LOTC). Tras disponer que el planteamiento del conflicto se notificará a los interesados y se publicará en el correspondiente diario oficial (art. 75 quinquies 3 LOTC) y habilitar al Tribunal para solicitar de las partes "cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión" (art. 75 quinquies 4 LOTC), la Ley Orgánica prevé un llamativo sistema de eventual doble sentencia para la resolución del conflicto. Antes de detenernos en sus pormenores conviene, sin embargo, dedicar algunas líneas al canon de enjuiciamiento del que ha de servirse el Tribunal para resolver la controversia en cuanto al fondo.

#### *d) El canon de enjuiciamiento*

Los artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dedicados a la disciplina del conflicto en defensa de la autonomía local no dicen nada sobre esta particular cuestión. Cuando más, identifican como objeto de protección "la autonomía local constitucionalmente garantizada" (art. 75 bis 1). Quiere decirse con ello que, desde luego, el canon utilizable en estos conflictos han de ser los preceptos constitucionales que establecen y garantizan esa autonomía; así, los artículos 137, 140, 141 y 142. Pero a estos preceptos deben sumarse, por imperativo del artículo 149.1.18 CE, las leyes del Estado reguladoras de las bases del régimen jurídico de la Administración pública local; aunque ello sólo cuando el objeto del conflicto sean leyes autonómicas.

La consideración de la legislación básica estatal como parámetro de constitucionalidad de las leyes (no de todas, según veremos) en cuanto se refiera a la autonomía local no debe llevar a la conclusión de que aquélla forma parte del denominado *bloque de la constitucionalidad*, esto es, de las normas que, sin ser formalmente constitucionales, condicionan la validez de otras normas de su misma forma e igual rango. El propio Tribunal Constitucional ha llegado a integrar a la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, en el bloque de la constitucionalidad (así, en la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 12 *in fine*) o se ha referido a su "singular y específica posición [...] en el ordenamiento jurídico" (STC 259/1998, de 22 de diciembre, FJ 2 *in fine*). Pese a todo, y por más que con esa Ley se perfilan los ámbitos competenciales respectivos, en materia local, del Estado y las Comunidades Autónomas, no puede olvidarse que, entre nosotros, las únicas normas determinantes de la validez de las leyes, fuera de la Constitución, son "las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas" (art. 28.1 LOTC).

La Ley de Bases del Régimen Local es, por tanto, una ley (ordinaria) que ni condiciona la validez de otras leyes del Estado, ni hace siempre lo propio con las autonómicas en virtud de su función delimitadora de la autonomía local, sino también por causa de la reserva que en favor del Estado (y no expresamente de esa concreta Ley) se ha operado en el artículo 149.1.18 de la Constitución.

En primer lugar, efectivamente, la legislación básica del Estado en materia local no condiciona la validez de la legislación estatal posterior, pues —repetimos— no hay reserva constitucional alguna a favor de una ley determinada, de manera que rige en toda su extensión la lógica de la preeminencia de la ley posterior frente a sus antecedentes. Ello supone que los conflictos en defensa de la autonomía local que se susciten contra leyes estatales sólo podrán resolverse en virtud de los preceptos constitucionales consagrados a la autonomía local, sin encontrarse fuera de la Constitución otros parámetros de enjuiciamiento. En segundo término, la infracción de la normativa básica estatal por una ley autonómica supondrá la inconstitucionalidad de ésta, pero no en todos los casos necesariamente por

infracción de la autonomía local, sino en ocasiones sólo por invasión de la competencia del Estado para disciplinar las bases de una determinada materia. Y ello porque la Ley de Bases sólo es condición de validez de la ley autonómica, en lo que a la autonomía local se refiere, en cuanto aquélla tenga de delimitación de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Así lo ha dicho el Tribunal en la STC 109/98, de 21 de mayo (FJ 2):

"[...] no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que ésta no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino únicamente aquéllas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible de la autonomía provincial, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución".

La ley autonómica infractora de la Ley de Bases de Régimen Local será, pues, inconstitucional, pero no en todos los casos por lesionar la autonomía local constitucionalmente garantizada, aunque siempre (además o únicamente) por no respetar la distribución de competencias operada en el artículo 149.1.18 de la Constitución.

En definitiva, el canon de enjuiciamiento disponible por el Tribunal viene dado por la procedencia, estatal o autonómica, de la norma desencadenante del conflicto.

#### *e) La resolución del conflicto*

Como ya se ha dicho, las dudas del legislador orgánico sobre la idoneidad del artículo 161.1 d) de la Constitución para atribuir al Tribunal Constitucional la nueva "materia" representada por los conflictos locales le ha llevado a arbitrar un llamativo sistema de resolución de los mismos.

Con arreglo al artículo 75 quinquies 5 LOTC, "la sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según

proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local". Sin embargo, de esta sola declaración no se sigue, sin más, la inconstitucionalidad de la ley infractora. En efecto, el apartado 6 del mismo artículo establece que "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". Cuestión que se sustanciará por el procedimiento previsto para las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por los Jueces y Tribunales ordinarios y con sus mismos efectos.

Es posible, en consecuencia, que la declaración de vulneración de la autonomía local no vaya seguida de una declaración de inconstitucionalidad (y consiguiente nulidad, en los términos del artículo 39 LOTC, al que se remite el apartado 6 del artículo 75 quinquies) de la ley vulneradora. Bien porque el Pleno que hace la primera declaración decide no plantearse la cuestión de inconstitucionalidad de la ley infractora, bien porque, habiendo decidido hacerlo, la autocuestión se resuelve en sentido favorable a la ley —algo que no puede descartarse sin más, siquiera sea sólo porque entre uno y otro pronunciamientos del Pleno ha podido suceder, por ejemplo, que haya cambiado su composición personal como consecuencia de una renovación parcial... por poner el caso más extremo.

Las dudas y problemas que suscitan estas previsiones legislativas no son, desde luego, pocas ni de escasa relevancia. Habrá que esperar a los concretos pronunciamientos del Tribunal con ocasión de los conflictos que ya se han planteado (apenas media docena hasta el día de hoy) para perfilar cabalmente el sentido y el alcance de este nuevo procedimiento. Y no menos para valorar si, en definitiva, con él gana efectivamente en protección la autonomía local garantizada por la Constitución.

Madrid, noviembre de 2002

## LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

### CONCLUSIONES

1 • Los problemas de definición y garantía de la autonomía local ofrecen un perfil muy distinto en función de la dimensión cuantitativa de los niveles de descentralización intermedia entre el Estado y los entes locales. En este sentido, los ordenamientos italiano y español comparten características y dificultades que no se dan en el caso portugués, que sólo contempla la existencia de dos *regiões* autónomas.

2 • La descentralización en *Regioni* y en Comunidades Autónomas supuso una novedad en los modelos de ordenación territorial del Estado instaurados por las vigentes Constituciones italiana y española. En Portugal se ha rechazado, en *referendum*, la posibilidad de generalizar las *regiões administrativas* en todo el territorio nacional, de manera que la defensa de su autonomía por los entes locales sólo debe operarse, por lo común, frente al Estado.

3 • La descentralización local descansa en los tres países sobre una arraigada tradición. Ciertamente, de contenido muy variable. Así, con el primer liberalismo, y al amparo de la tendencia centralizadora del momento, los entes locales se vieron reducidos a la condición de

entidades administrativas. El final del siglo XIX trajo consigo una cierta revitalización del poder local, nuevamente contraído en su sustancia durante los periodos de autoritarismo vividos en los tres países a partir de la década de los 30 del siglo XX. La instauración de regímenes constitucionales democráticos (1948, 1974 y 1978) se ha traducido en la consideración de los entes locales como centros de *indirizzo* político, en virtud de su composición democrática, y de entidades gestoras de competencias administrativas.

4 • La alternativa centralización/descentralización se presenta en el tiempo con carácter cíclico. El ciclo descentralizador actual favorece la potenciación de la autonomía local y el protagonismo de su vertiente política. Las bondades de esa tendencia no son siempre igualmente percibidas. No hay que desatender, por ejemplo, a la importancia de la financiación suficiente (en ocasiones más efectiva que la simple atribución de competencias normativas) y a la consideración de la distancia y del principio de subsidiariedad como componentes necesarios para la racionalización y efectividad del ordenamiento. La proximidad al administrado es, desde luego, un valor, pero en ocasiones puede ser un perjuicio.

5 • Los entes locales ofrecen una suerte de naturaleza bifronte, administrativa y política. La primera se traduce en su condición de entidades sometidas al principio de legalidad y al principio de jerarquía; la segunda lo hace en su vertiente de poderes capacitados constitucionalmente para la gestión políticamente responsable de intereses específicos. La tensión entre ambas perspectivas sólo puede resolverse con un equilibrio siempre precario. A ello se añaden las dificultades inherentes a la articulación de los entes locales en el entramado del poder público, estatal y europeo. La dimensión europea plantea el problema de la participación de las entidades infraestatales en el proceso de adopción de normas y decisiones comunitarias. La exigencia política de participación en las instancias europeas no se ha traducido en fórmulas jurídicas en todos los casos.

6 • Los tres ordenamientos garantizan constitucionalmente la autonomía de los entes locales. El español es el ordenamiento cuyas previsiones constitucionales al respecto son más escuetas. Ninguno de los tres, sin embargo, define con precisión el contenido de esa autonomía, que no llega a traducirse en la atribución de competencias específicas. En todos los casos es necesaria la intervención legislativa. Esta circunstancia ha deparado, en los tres ordenamientos, un amplio margen para la construcción jurisprudencial de la autonomía local por parte de los respectivos Tribunales Constitucionales.

7 • Los tres ordenamientos contemplan la posibilidad de defensa de la autonomía local ante la jurisdicción ordinaria y a instancias de los propios entes locales.

8 • En la década de los 90 se ha producido una cierta atención particular a los entes locales. En esa línea se inscriben la reforma constitucional italiana (2001), la consideración (finalmente rechazada) de la posibilidad de profundizar el proceso descentralizador portugués, y, por último, la creación del llamado conflicto local ante el Tribunal Constitucional español. La evolución que hayan de seguir las reformas adoptadas no puede todavía predecirse. Quedan como cuestiones pendientes, entre otras, la racionalización del número de entidades locales existentes (alrededor de 8.000 en Italia y España, cerca de 350 en Portugal) o la creación de entidades metropolitanas.

9 • En términos de defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada, la única reforma relevante ha sido la española de 1999, que ha legitimado a los entes locales para defender, por sí, ante el Tribunal Constitucional, su autonomía frente al legislador. Italia y Portugal no contemplan al día de hoy esa posibilidad, cuya virtualidad en el sistema español no puede aún calibrarse.

Madrid, 29 de noviembre de 2002