
A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional



ISSN 1516-3210

A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional	Belo Horizonte	ano 8	n. 32	p. 1-256	abr./jun. 2008
--	----------------	-------	-------	----------	----------------

A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo

Direção Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Direção Editorial

Paulo Roberto Ferreira Motta

Direção Executiva

Emerson Gabardo

Conselho de Redação

Edgar Chiuratto Guimarães

Adriana da Costa Ricardo Schier

Célio Heitor Guimarães

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (Brasil)

Alice Gonzáles Borges (Brasil)

Antonello Tarzia (Itália)

Carlos Ari Sundfeld (Brasil)

Carlos Ayres Britto (Brasil)

Carlos Delpiazzo (Uruguai)

Cármem Lúcia Antunes Rocha (Brasil)

Celso Antônio Bandeira de Mello

(Brasil)

Clèmerson Merlin Clève (Brasil)

Clovis Beznos (Brasil)

Enrique Silva Cimma (Chile)

Eros Roberto Grau (Brasil)

Fabício Motta (Brasil)

Guilherme Andrés Muñoz - *in memoriam*

(Argentina)

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Espanha)

Jorge Luís Salomoni - *in memoriam*
(Argentina)

José Carlos Abraão (Brasil)

José Eduardo Martins Cardoso (Brasil)

José Luís Said (Argentina)

José Mario Serrate Paz (Uruguai)

Juan Pablo Cajarville Peruffo (Uruguai)

Juarez Freitas (Brasil)

Julio Rodolfo Comadira - *in memoriam*

(Argentina)

Luis Enrique Chase Plate (Paraguai)

Lúcia Valle Figueiredo (Brasil)

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho -

in memoriam (Brasil)

Marçal Justen Filho (Brasil)

Marcelo Figueiredo (Brasil)

Márcio Cammarosano (Brasil)

Maria Cristina Cesar de Oliveira (Brasil)

Nelson Figueiredo (Brasil)

Odilon Borges Junior (Brasil)

Pascual Caiella (Argentina)

Paulo Eduardo Garrido Modesto (Brasil)

Paulo Henrique Blasi (Brasil)

Paulo Neves de Carvalho - *in memoriam*

(Brasil)

Paulo Ricardo Schier (Brasil)

Pedro Paulo de Almeida Dutra (Brasil)

Regina Maria Macedo Nery Ferrari (Brasil)

Rogério Gesta Leal (Brasil)

Rolando Pantoja Bauzá (Chile)

Sérgio Ferraz (Brasil)

Valmir Pontes Filho (Brasil)

Yara Stropa (Brasil)

Weida Zancaner (Brasil)

A246 A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional.
ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum,
2003.
Trimestral
ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada
pela Editora Juruá em Curitiba
ISSN 1516-3210
1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342 CDU: 33.342

© Editora Fórum Ltda. 2008

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Editora Fórum Ltda
Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andar - Funcionários
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil
Tel.: 0800 704 3737
Internet: www.editoraforum.com.br
e-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Editor responsável: Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Coordenação editorial: Olga M. A. Sousa
Pesquisa jurídica: Fátima Ribeiro - OAB/MG 74868
Revisora: Lourdes Nascimento
Projeto gráfico: Luis Alberto Pimenta
Diagramação: Marcelo Belico
Bibliotecária: Fernanda de Paula Moreira -
CRB 2900 - 6ª região

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Impressa no Brasil / Printed in Brazil

Distribuída em todo o Território Nacional

Articulación de los ordenamientos local y estatal y autonómico en España

José Luis Meilán Gil

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de A Coruña.

Resumen: Trata de los ordenamientos local y estatal y autonómico en España. Primero se analiza de lo ordenamiento local y contexto político, en una breve evolución histórica constitucional. Después de eso, se acerca las entidades locales como elementos estructurales y contribuidores del Estado. Se apoya que las entidades locales, principalmente el Municipio gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Se afirma que el ámbito mayor o menor de cada ordenamiento vendrá dado por la naturaleza misma de la organización que lo justifica y que se manifiesta fundamentalmente por los intereses que debe tutelar. Se trata que una adecuada articulación de los ordenamientos estatal, autonómico y local no es tarea fácil y no ha estado exenta de tensiones. Se concluye que la autonomía local, clave del sistema, no tiene por qué ser necesariamente calificada de administrativa y está garantizada constitucionalmente, no identificable necesariamente como garantía institucional.

Palabras clave: Ordenamientos local y estatal y autonómico. Elementos estructurales del Estado. Revalorización constitucional de las entidades locales. Autonomía local.¹

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

1 Ordenamiento local y contexto político

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

No es cuestión de referir su historia, de la que se hace una apretada síntesis en la ley de bases de régimen local de 1985, por lo que se refiere a España en el contexto europeo. Bastará con subrayar su naturaleza y su posición en un Estado democrático de Derecho. Dos citas significativas serán suficientes “Las entidades locales — dice el preámbulo de la Carta

¹ Resumen e palabras clave por Andréia Schuta, Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

européa de autonomía local de 15 de octubre de 1985 — son unos de los principales fundamentos de un régimen democrático”. En esa línea se inserta la ley española al declarar en su exposición de motivos que una de ellas, la entidad local por antonomasia, el Municipio es “el marco por excelencia de la convivencia civil”. Son la expresión de la convivencia social más próxima dentro del Estado, sin que haya necesidad de referirse a un discutido “iusnaturalismo”. En todo caso, una realidad que el Estado no puede desconocer, como evidencia el principio de autonomía local antes mencionado. Es cierto que “no existe una permanente y metalegislativa autonomía municipal”, pero también que el Municipio no es mera creación de la Constitución, que reconoce su existencia avalada por una larga historia.²

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

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

Durante mucho tiempo, en la doctrina española se sostuvo el esquema de un régimen local centralizado implantado en las Cortes de Cádiz, a comienzos del siglo XIX, por influencia ideológica de los revolucionarios franceses que duraría, con algunas vicisitudes y atenuaciones, hasta la Constitución de 1978.³

La realidad confirma, sin embargo, la existencia de unas sorprendentes milicias nacionales, constituidas en cada provincia, de las que el

² Cfr. HERRERO, M.; RODRÍGUEZ DE MIÑÓN. Autonomía y Democracia. En: *El Derecho local en la doctrina del Consejo de Estado*, Madrid: BOE, 2002. p. 22 con cita de STC 37/1981 y 214/1989 y dictámenes del Consejo de Estado.

³ Cfr. MEILÁN, J. L. La articulación de los ordenamientos local y autonómico, *REDA*, n. 44, (1984).

Rey no podía disponer “sin otorgamiento de las Cortes”, sin paralelismo con Francia. Consideradas en 1845 como democracia militar se les juzgaba junto a la democracia civil (elección de Ayuntamientos) la causa principal de los trastornos que había padecido la Nación. En el último cuarto del siglo XIX; el “poder local” no descansa tanto en el reconocimiento formal de una descentralización, como en el necesario pacto del núcleo madrileño del partido con los oligarcas locales mediante el cual se aseguraba el turno del artificial sistema del bipartidismo entonces rampante.

Es preciso rastrear la historia para descubrir lo que hay de permanente a lo largo de ella. La teoría del “pouvoir municipal” elaborada en Francia y exportada a España no está en el origen del régimen local español, que es anterior a ella. Pero opera sobre una realidad indiscutible.

Lo accesorio y transeúnte será la configuración teórica del carácter natural y previo del municipio respecto del Estado. Lo que persiste, bajo regímenes jurídicos diversos, es un poder local que gestiona unos intereses que una comunidad de personas siente como propios. Esto es lo que no debe olvidarse y lo que habrá que asegurar en un Estado democrático.

2 Las entidades locales como elementos estructurales del Estado

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

Los Municipios se concibieron entonces como entidades de carácter representativo, con un evidente carácter político. A mediados del siglo XIX — ley de 1840 — son consideradas, en cambio, como una institución administrativa, y en el mismo sentido se manifiesta Oliván. En sede doctrinal, en nuestro tiempo, se ha considerado las entidades locales como integrantes de la administración indirecta del Estado, resultado de una descentralización. Se habla, de un modo que resulta muy significativo, de Administración local.

La Constitución de 1978 obliga a un replanteamiento de esa concepción administrativizadora de las entidades locales, en lo que he de-

nominado un auténtico “salto de escala”. No se trata de avanzar un punto más en cuanto a la descentralización del régimen local, sino de plantearlo bajo nuevos supuestos, entre los que figura recuperar el carácter político de las instituciones locales.

Las entidades locales son elementos estructurales del Estado. Su ubicación en el libro VIII de la CE relativo a la organización territorial del Estado lo corrobora. Los constituyentes fuimos conscientes — al menos algunos — de esa ubicación diferente de la que corresponde a la Administración que, junto con el Gobierno, son el contenido del título IV. Es cierto que algunos de sus artículos son de aplicación a los entes locales, en cuanto desarrollan una actividad administrativa, como los relativos al procedimiento de actuación o al control de ésta. *Pero los entes locales son más que una Administración pública*. Sucede que la inercia doctrinal ha quedado reflejada en la CE en algunos aspectos ya que los artículos 103, 105 y 106 relativos a la Administración en general tienen alguna relación con precedentes próximos en un Estado centralizado y el capítulo segundo del título VIII se titula “De la Administración local”.⁴

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

La nota característica de los entes locales es su carácter representativo, que en el caso de los municipios se expresa en el artículo 140 de la Constitución con los términos de “sufragio universal, igual, libre y directo” que coinciden con los empleados para el Congreso de los Diputados y Senado (arts. 68 y 69). Tal nota no figura en el artículo 103 de la CE dedicado a la Administración Pública que se caracteriza por la eficacia y la objetividad y está dirigida por el Gobierno (art. 97), lo que es incompatible con la autonomía reconocida por la CE a los entes locales.

Ese carácter representativo, coincidente con el Parlamento, aleja a las entidades locales de su total identificación con meros entes administrativos.

⁴ MEILÁN, J. L. *Ibidem*. En esa línea crítico también con la orientación del Tribunal Constitucional CAAMAÑO, F. Autonomía local y Constitución, *REDC*, n. 70 (2004), p. 168, insiste en el carácter de autonomía política que aquí se defiende.

Por eso resulta más adecuado a su naturaleza hablar, como es tradición británica, de “gobierno local”. Sobre él y el Parlamento se asienta el sistema democrático, según reiteradas y autorizadas declaraciones. Es escuela de democracia basada en las estrechas relaciones y en la cercanía de los electores a sus representantes. “Si el *self-government* local se marchita, las raíces de la democracia se secan”.⁵

Es preciso seguir insistiendo en esta línea porque la ley de bases de régimen local se inserta en la corriente doctrinal que considera a las entidades locales como Administración Pública. Se corresponde con la ideología burguesa que conforma la acción política y acaba imponiéndose como Derecho positivo en España desde mediados del siglo XIX. La centralización y la gradación de las Administraciones Públicas con sus tres niveles — central, provincial, municipal — garantizaba la unidad de poder.⁶

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

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

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

⁵ *Short versión of the Report of the Royal Commission on local Government in England*, 1970. p. 2.

⁶ Un defensor de esa orientación es PARADA, R. en “La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal”, *RAP*, n. 172 (2007), p. 9 y ss.

3 La autonomía, pieza clave

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

El artículo 137 de la CE al referirse a municipios, provincias y comunidades autónomas dice que esas entidades “gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. En principio, no distingue el alcance de la autonomía en relación con esas entidades. Sucede que en otros artículos, como el 2 o el 143 la autonomía respecto de las Comunidades autónomas se reconoce como un derecho, lo que no se hace con Municipios y provincias, que aparecen bajo la rúbrica impropia de administración local y que con toda corrección pueden denominarse, como se viene haciendo, entidades locales. La provincia se califica, en ese sentido, como “una entidad local” (141,1). La Constitución se limita a garantizar la autonomía de los Municipios.

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

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

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

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

Pocos meses después se introduce una importante distinción dentro

de la autonomía, que ha dominado la doctrina del TC e influido en el legislador. En ese sentido la STC de 28 de julio de 1981 dice:

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

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

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

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

Como no es infrecuente en las sentencias y es observable en la del Tribunal Constitucional, la teoría se construye al hilo del caso concreto y para fundar el fallo. En este caso, la categoría tuvo una inicial finalidad de frenar iniciativas de las Comunidades autónomas, como las pioneras de Cataluña, en donde el nacionalismo ha mantenido una rechazo histórico a la entidad provincial y a su órgano representativo, la Diputación y una apuesta por veguerías o comarcas, entes de carácter supramunicipal.⁷

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

⁷ Cfr. ESTEVE PARDO, J. Garantía institucional y función constitucional en las bases del régimen local, *REDC*, n. 31 (1991).

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

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

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

En un primerísimo momento la STC 4/1981 de 2 de febrero, sin concretar a quién correspondería esa determinación en el marco de la Constitución declaró, de un lado que: ...“las corporaciones locales son de carácter representativo, y su gobierno y administración tienen el carácter de autónomas para ... la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo”.

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

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

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

En otras palabras de la misma sentencia: “las nociones mismas de intereses peculiares, de competencias propias y de servicios mínimos pre-

ceptivos como elementos imprescindibles del núcleo esencial de la *institución constitucionalmente garantizada*, han de ser consideradas como bases que no cabe ignorar al legislar la materia”.

No es cuestión de reproducir aquí el debate entre defensores y detractores de la garantía institucional para definir a la autonomía local.⁸ Es cierto que la categoría es utilizada en Alemania — y también allí criticada — y que ha influido en la doctrina del Tribunal constitucional; pero, entiendo que no es imprescindible acudir a ella. Ha sido utilizada en su primer acogimiento por el Tribunal para consolidar el Estado ante las Comunidades autónomas y como una alternativa dialéctica ante la no configuración de la autonomía local como un derecho fundamental, lo que veda a las entidades locales la posibilidad de interponer recursos por su violación ante el Tribunal Constitucional.

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

La frustración reiteradamente manifestada por los entes locales, por no poder acceder directamente al Tribunal Constitucional,⁹ fue subsanada con la Ley 7/1999 que reformó la ley orgánica del Tribunal Constitucional introduciendo la posibilidad de plantear conflictos en defensa de la autonomía local con leyes estatales o de las CC.AA. que lesionen la *autonomía local constitucionalmente garantizada*.¹⁰

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

⁸ Cfr. Con orientaciones contrapuestas, CARRO, J. L. “Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal” y VELASCO, F. “Autonomía Municipal”, en *La autonomía municipal, Administración y regulación económica, títulos académicos y profesionales*. Asociación española de profesores de Derecho administrativo, Thomson-Aranzadi, 2007. p. 13 a 76 y bibliografía allí citada. De modo pionero, PAREJO, A. *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid: IEAL, 1985 y crítica en GALLEGO ANABITARTE, A. *Derechos fundamentales y garantías institucionales*. Madrid: Civitas, 1994.

⁹ Indirectamente puede accederse mediante el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por un Tribunal de lo contencioso administrativo al enjuiciar actos de aplicación de una ley. Así, STC 11/1999 de 11 de febrero que declaró inconstitucional un precepto de una ley autonómica por vulneración de la autonomía local.

¹⁰ Cfr. MEILÁN, J. L. La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional. *Anuario da Facultade de*

por España diez años antes, en su artículo 11: “Las entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la constitución o en la legislación interna”.

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

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

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

Es cierto que la autonomía local no aparece en la relación de derechos fundamentales. Pero ocasionalmente, el TC y ello resulta sintomático de la necesidad de subrayar ese aspecto subjetivo, aunque utilice la expresión como un elemento defensivo frente a la Comunidad autónoma, ha afirmado que “Como titulares de un **derecho** de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y a la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada comunidad autónoma pueda hacer de ese derecho” (STC 214/1989 de 21 de diciembre).

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

En una interpretación literal de la CE, recogida en la Ley 7/1999 antes citada, la autonomía está garantizada constitucionalmente. Este es el punto de partida para su calificación. En alguna ocasión al TC se le escapa denominarla “*institución* constitucionalmente protegida”. La doctrina hasta ahora consolidada del TC la identifica desde la garantía institucional, dirección que ha seguido el legislador estatal sobre régimen

— *Dereito da Universidade da Coruña*, 2000. p. 357 y ss.

¹¹ Cfr. MEILÁN, J. L. Autonomía local y planeamiento urbanístico, *REAL*, n. 288 (2002), p. 9 y ss.

local. Para su adecuada calificación y defenderla del legislador estatal — del autonómico se ha encargado el TC — habría que retener la calificación de *principio* que figura en la Carta europea, principio constitucional, con todas sus consecuencias.

4 Intereses propios y pluralismo ordinamental

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

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

Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo de forma unívoca, como “intra comunitario” o “extra comunitario”, no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse.

De la doctrina expuesta, conviene subrayar dos principios de cuya dialéctica resultarán las soluciones que hayan de darse a las relaciones entre Comunidades Autónomas y entes locales: poder político y administrativo

de la Comunidad Autónoma y subsistencia real, no nominal, de los entes locales, garantizada constitucionalmente.

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

Desde esa perspectiva pueden superarse planteamientos legales, doctrinales y jurisprudenciales, que resultaban ya insatisfactorios para calificar las relaciones entre reglamentos locales y normas estatales. La rígida subordinación de aquellos a éstas apoyaba una conclusión pesimista sobre una manifestación tan esencial de la autonomía como la potestad normativa. Los principios de jerarquía y de competencia como criterios para la ordenación de las normas, han de entenderse en función de aquella articulación exigida por la pluralidad de ordenamientos. Aquellos principios no pueden, por tanto, jugar linealmente como lo harían en un Estado centralizado, aunque permitiese fenómenos de descentralización. La tutela permitía esa ordenación lineal de las diferentes normas, que ahora no es posible por el “policentrismo” de las fuentes de Derecho que deriva del reconocimiento del carácter de “Estado compuesto” y la garantía constitucional de las autonomías.

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

La relación, en definitiva, se dará de ordenamiento local a ordenamiento comunitario o estatal globalmente considerados. El ámbito mayor o menor de cada cual, vendrá dado por la naturaleza misma de la organización que lo justifica y que se manifiesta fundamentalmente por los intereses que debe tutelar. Y aunque éstos, en el caso de los entes locales, serán determinados por la ley, no pueden dejar de ser reconocidos en la

medida necesaria para que subsista la autonomía, por expresa garantía de la Constitución.

5 Tensiones Estado – CC.AA. en la configuración del régimen local

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

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

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

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

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

Y cuando el TC recuerda los límites que el legislador siempre tiene, incluso después de admitir que controles administrativos de legalidad no afectan al núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía de las Corporaciones locales (STC de 27 de febrero F.J. 9 y STC 213/1988 de 11 de diciembre) no queda suficientemente claro lo que entiende por autogobierno, como sinónimo de autonomía. Así en STC 159/2001 de 5

de julio F.J.4, 51/2004; 13 de abril, F.J. 19; 252/2005 de 11 de octubre F.J. 4. en donde se viene a equiparar autogobierno con el umbral mínimo que garantiza “su participación efectiva en los asuntos que le atañen, por debajo de cuál está vedada al legislador toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales”.

Ha habido una prolongada tendencia del Tribunal Constitucional a subrayar el carácter especialmente relevante de la legislación estatal. De un modo rotundo el TC ha declarado que la ley estatal de Régimen local es “el cauce y el soporte normativo” de la garantía institucional con que identifica la autonomía local. En la citada STC 214/1989: “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, con cobertura en el art. 149,1,18 CE”.

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

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

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

Sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que

consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149,1,18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental.

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

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

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

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

El mínimo de autonomía local reconocido por la estatal LBRL no puede ser ignorado por la legislación sectorial autonómica. Ello impide que la CA. se subrogue en la competencia municipal cuando la inactividad del Ayuntamiento se refiere al requerimiento de la CA para que una licencia que se estima que está incurso en nulidad de Derecho (STC 11/1999 de 11 de febrero).

En todo caso ha de tenerse en cuenta el ámbito de poder político de las CC.AA. El Estado y las CC.AA. han de asegurar — en la expresión del artículo 2,2 de la LBRL — la autonomía de los entes locales. La LBRL fue declarada constitucional, en su práctica totalidad, con ocasión de varios recursos interpuestos por Comunidades autónomas.

Uno de los incisos declarados inconstitucionales es revelador de la orientación de la ley. La autonomía local se utilizó en la redacción originaria como freno a la competencia de las CC.AA. El precepto anulado reconocía a los Municipios la competencia para establecer una organización complementaria de la establecida con carácter general en la ley. El TC lo anuló, de manera que esa competencia corresponde a las CC.AA. Un voto particular discrepante sostuvo que las CAA tienen, en materia de organización municipal, competencias “estrictamente residuales” de manera que los diferentes niveles ordinamentales serían los siguientes: a) organización básica común a todos los municipios: competencia del Estado (149,1,18); b) organización complementaria: competencia de los municipios “en ejercicio de su autonomía en cuyo núcleo esencial se incluye el poder de autoorganización”; c) organización complementaria de la anterior que corresponde a las CC.AA. (art. 148,1,2 CE).

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

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

El pluralismo está en la misma esencia de las CC.AA., como quedó declarado en la importante STC de 5 de agosto de 1983 sobre la LOAPA, un hito en la pugna de concepciones encontradas respecto del Estado autonómico.

Los Estatutos evidencian esa competencia de las CC.AA. en relación con los entes locales. El TC ha sentado que el legislador autonómico no puede infringir los límites de control de legalidad de los entes locales, pero también reconoce que el régimen jurídico de las Administraciones Públicas que proporciona el fundamento para las normas estatales sobre

entes locales “ha de ser respetado a no ser que, en algún aspecto concreto, su inaplicación resulte expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de autonomía, como una característica específica de la misma” (STC 27/1987 de 27 de febrero F.J.9, sobre Diputaciones valencianas), “un específico anclaje constitucional” en expresión de la STC 109/1998 de 21 de mayo, F.J.5 (leyes catalanas sobre Diputaciones Provinciales), doctrina que se confirma en la STC 214/1989 de 21 de diciembre sobre LBRL.

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

Un campo muy característico es el del urbanismo.¹¹ Es competencia de las CC.AA. ex artículo 148,1, 3ª de la CE como confirma la polémica STC 61/1997 de 20 de marzo. De otra parte el urbanismo, como el propio sentido de la palabra revela, es uno de los asuntos de interés de los Municipios como reconoce, por ejemplo, la STC 40/1998 de 19 de febrero, F.J. 39. Es preciso encontrar una solución, en lo que ha de ser decisivo la distinción de lo que son intereses municipales y supramunicipales. En la existencia de éstos se justifica la competencia de la CA (STC 170/1989 de 19 de octubre, STC 51/2004 de 13 de abril) para ejercer un control de oportunidad en un plan de urbanismo, lo que está vedado para lo que es interés local. Sobre éste sólo cabría un control de legalidad, por la CA, como dejó claro una STS de 13 de julio de 1990 (Ar. 4034), auténtico “leading case”.

Por lo que se refiere al proceso de elaboración de los planes de urbanismo el TC atribuye a la Comunidad autónoma determinar el nivel de participación de los Municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento (STC 61/1997) y, en ese sentido, ha declarado que no es inconstitucional que corresponda a la C.A la aprobación definitiva, porque se permite la participación de los Ayuntamientos en dicho proceso, concretada en la aprobación inicial y provisional (STC 159/2001, F.J. 12). Una lectura conforme a la autonomía local supondría, como he defendido, que la aprobación del planeamiento derivado (planes parciales o especiales) sea competencia municipal.

La singular posición jurídica de las ciudades de Ceuta y Melilla ha

¹² La disposición adicional tercera de la Ley 8/2007 de suelo confirma la tesis del TC.

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

Ceuta y Melilla son municipios, pero especiales. No existiendo CA la balanza en la sentencia se inclinó del lado estatal.¹² No debería existir inconveniente para inclinarla al lado local, que participa materialmente de una faceta autonómica. La garantía de legalidad que ordinariamente se reconoce a la Comunidad autónoma respecto del plan aprobado por el municipio sería aquí inexistente. Pero siempre existe la posibilidad del control jurisdiccional.

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

6 Revalorización constitucional de las entidades locales

A lo largo de la exposición anterior han quedado expuestos algunos aspectos en los que es defendible una revalorización constitucional de las entidades locales. Son elementos de la organización del Estado, dotados de autonomía. No son meras Administraciones públicas, por su carácter representativo. El ámbito de los intereses propios reconocidos a la Comunidad que los define, aunque no predeterminado en la CE, y necesitado, por tanto, de determinación legal de Estado y CC.AA., no debería ser configurado de una manera residual: deriva de la propia Constitución. La autonomía local, clave del sistema, no tiene por qué ser necesariamente calificada de administrativa, como ha sostenido el TC, sino que tiene un

¹³ En esa línea se orienta VELASCO, F, op. cit., loc. cit., p. 60 y ss.

fondo político no impedido por la CE. La autonomía local está garantizada constitucionalmente, no identificable necesariamente como garantía institucional. Aquello es lo fundamental.

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

De la doctrina del TC pueden rescatarse principios orientadores de la acción legislativa. Tempranamente, la STC de 28 de julio de 1981 dijo: “El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse *con razón suficiente* y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios estructurales básico de nuestra Constitución”.

La autonomía local, como principio, “uno de los principios estructurales de nuestra Constitución”, es una buena dirección para entenderla de una manera substantiva y no ancilar.¹³ Como principio también la concibe la Carta europea, que añade como criterio orientador, que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”. Esta expresión de un plausible principio de subsidiariedad, que debe ser orientador para legislador y eventualmente para el TC, quizá no sea suficiente para el fundamento constitucional de la autonomía local.¹⁴

A la STC antes citada pertenecen estas palabras,

La autonomía local ha de ser entendida como un *derecho de la comunidad local* a participación, a través de órganos propios, en el gobierno y 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.¹⁵

El ámbito de la autonomía local y, por consiguiente, las competen-

¹⁴ Un intento de identificar este principio en los artículos 143 y 150,2 de la CE y en la STC 170/1989 de 19 de octubre en BANDRES, J.M. *El principio de subsidiariedad y la Administración local*. Marcial Pons, 1999. p. 24 y ss.

¹⁵ La STC 214/1989, citada anteriormente habla de “un derecho de autonomía constitucional garantizada”.

¹⁶ Artículo 75 ter de la Ley orgánica del Tribunal constitucional después de su reforma: el municipio o provincia

cias de los entes locales dependen de la determinación del Estado y de las Comunidades autónomas. Aquella es un derecho de la Comunidad local que como tal ha de poder ser ejercido a través del planteamiento de conflictos en su defensa. Para su efectividad habría que retocar la actual regulación de la legitimación para plantear el conflicto.¹⁶ La motivación de la resolución del conflicto debe tener en cuenta la existencia de un principio constitucional de la estructura del Estado que orienta y limita la discrecionalidad de las Comunidades autónomas, a quienes debe incumbir garantizarla. La prohibición de controles de legalidad general y, por supuesto de oportunidad, derivan de esa naturaleza de la estructura del Estado. No es imprescindible que se establezca en la legislación estatal. La posibilidad de reaccionar de los entes locales sería la misma frente a una ley estatal o autonómica.

La cuestión de los correspondientes deslindes, en definitiva de los ámbitos definidos por los intereses respectivos, ha de resolverse en la práctica. No tanto, garantizando lo mínimo, sino reconociendo a cada ordenamiento lo que resulte óptimo desde el punto de vista del buen funcionamiento del Estado compuesto.¹⁷ No existe, al menos en la actualidad constitucional, una cláusula universal de competencia.

En más de una ocasión he hablado de una adecuada redistribución de competencias que olvide tanto la centralización anterior del Estado, como que orille la tentación de neocentralismo de las Comunidades autónomas. Está pendiente en gran medida lo que he denominado la vertebración intracomunitaria, tanto más necesaria cuanto existen dos niveles, el municipal y provincial, si éste no se confunde con el autonómico en las Comunidades autónomas uniprovinciales.¹⁸

Tal redistribución será necesaria para llevar a cabo la ineludible reforma del régimen local a fin de que los respectivos intereses sean gestionados adecuadamente. Así como determinados intereses gestionados anteriormente por la Administración del Estado lo son ahora por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en la Constitución

que sea destinatario único de la ley; cuando no sea así, como mínimo un séptimo de los existentes en el ámbito territorial y representen un sexto de su población oficial, en el caso de los municipios y en el de las provincias, la mitad de ellas y la de la población oficial.

¹⁷ VELASCO, F. op. cit., loc. cit., p. 61 habla de que los artículos 137 y 140 de la CE contienen "un mandato de optimización".

¹⁸ Cfr. MEILÁN, J. L. Autonomías y descentralización local, *REAL*, n. 243, (1989).

¹⁹ Cfr. MEILÁN, J. L. Remodelación de los espacios locales, *Administración Pública en perspectiva*, Universidad de

los Estatutos y demás leyes de delegación, también intereses provinciales, gestionados por las Diputaciones, podrán serlo ahora por las Comunidades Autónomas o por entes infraprovinciales.

Es una operación política de la mayor trascendencia, que sitúa a la C.A. — a cada C.A. — en la altura que corresponde a la naturaleza política de su autonomía y que ha de realizarse mediante un planteamiento global de todos los elementos en juego: entes, funciones, competencias, espacios, etc.¹⁹

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

Pienso que el método británico seguido en su día es en ese sentido aleccionador para la remodelación de los espacios municipales y concretamente para la configuración del ente comarcal. Me refiero a la reforma del régimen local inglés y galés operada por la Local Government Act de 26 de octubre de 1972. Fue preparado por el trabajo de una Royal Comisión presidida por Lord Redcliffe-Maud. Años de estudios y discusiones se recogieron en diez volúmenes de testimonios y veinte de investigaciones de geógrafos, economistas, sociólogos que proporcionaron los datos de la realidad sobre los que debieron operar posteriormente los juristas.²⁰ Es el aprovechamiento óptimo de los servicios, son los flujos económicos, son las connotaciones histórico-geográficas, por citar algunos elementos, los que llevaron a adoptar una determinada organización local y no al revés. Precisamente la necesidad de prestar unos servicios a la altura de los tiempos justificó la reforma. Cuando los entes locales no los prestan satisfactoriamente, crece el desinterés de los ciudadanos y sufre la democracia que requiere participación.

En la hora presente, nuevos Estatutos, singularmente el de Cataluña, tienen regulaciones específicas sobre los entes locales en materia de competencias, organización y funcionamiento. El capítulo VI del EAC se denomina “El gobierno local”, y contiene una enumeración de competencias

A Coruña, 1996. p. 452 y ss.

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

²¹ Cfr. FONT, T.; LLOVET. Autonomía local y Estatutos: crónica de un compromiso. En *Anuario del Gobierno local 2006*, p. 26 y ss. De interiorización del régimen local habla, FERRET, J. La reforma de la Administración local, *RAP*, n. 174 (2007), p. 287.

propias que garantizan la efectividad de la autonomía local, la prohibición de controles de oportunidad o la potestad normativa “como expresión del principio democrático”. El Estatuto responde, de ese modo a lo que se ha denominado compromiso con la autonomía local, principio ordenador de la organización territorial del Estado.²¹

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

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MEILÁN GIL, José Luis. Articulación de los ordenamientos local y estatal y autonómico en España. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, p. 93-114, abr./jun. 2008.