
Jurisprudencia del Tribunal Constitucional referente al régimen local*

Joan Antoni Xiol Ríos

Magistrado del Tribunal Constitucional

1. **Garantía de la autonomía local**
2. **Supresión de controles jerárquicos**
3. **Sistema de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas**
4. **Protección procesal de la autonomía local**
5. **Principio democrático**

Resumen

Se analiza en conjunto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español en materia de Administración local, la cual ha reforzado la autonomía local en el plano político, jurídico, económico y procesal, ha establecido un complicado régimen de competencias compartidas entre el Estado y las comunidades autónomas, y ha subrayado con cierta moderación el principio democrático en el gobierno local.

Palabras clave: *Administración local; régimen local; leyes básicas; autonomía; autogobierno; insularidad; principio democrático.*

Case-law of the Spanish Constitutional Court on local law

Abstract

This article analyzes the case-law of the Spanish Constitutional Law on local governments. The article assesses that the abovementioned case-law has strengthened local autonomy from the political, legal, economic and procedural perspectives; it has established a complex system of distribution of competences between the State and the Autonomous Communities and; it has sparingly emphasized the democratic principle of local governments.

Keywords: *local governments; local law; basic state laws; autonomy; self-government; isolation; democratic principle.*

A lo largo de los cerca de 35 años de funcionamiento del Tribunal Constitucional, son claras las líneas que han marcado su jurisprudencia en relación con el régimen local. El Tribunal Constitucional ha contribuido en sus etapas iniciales a consolidar la garantía de la autonomía local, como uno de los elementos característicos de nuestro sistema democrático. Más adelante

puede decirse que su jurisprudencia se ha petrificado, hasta tal punto que los conatos para avanzar en la llamada interiorización del régimen local, es decir, en el aumento de las competencias de las comunidades autónomas en esta materia, o en la profundización del principio democrático en el ámbito de la Administración local, no han pasado de tímidos intentos.

Artículo recibido el 10/07/2014; aceptado el 06/10/2014.

* Ponencia presentada en el séptimo seminario del *Ciclo de seminarios de actualización jurídica local Josep Maria Esquerda 2014*, organizado desde la Diputación de Barcelona en colaboración con la Escuela de Administración Pública de Cataluña, y celebrado en Barcelona, el 11 de julio de 2014.

1. Garantía de la autonomía local

En el derecho administrativo clásico los entes locales son una suerte de Administraciones menores. Para esta concepción tradicional los municipios son esencialmente corporaciones, agregación de vecinos, y su cometido como ente local es la pura administración de los asuntos internos, como funciones delegadas del Estado y las comunidades autónomas.

Frente a esta concepción, el artículo 137 CE reconoce a los municipios y provincias autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y el artículo 140 establece que la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Se reconoce, en consecuencia, al municipio como una entidad con autonomía política. Deja de ser una pura Administración de gestión, para ser una Administración representativa que tiene en su seno el poder de gestionar políticamente sus intereses en beneficio de los ciudadanos. La Constitución garantiza no solamente una posición de libertad respecto a la toma de decisiones, sino también la reserva de una parte de poder político en manos de los ayuntamientos.

Esta idea se pone de manifiesto en una de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3), según la cual la autonomía local “hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal”. Esta noción es muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, en la cual se establece que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

Como pone de manifiesto Torres Muro¹, poco después el Tribunal Constitucional fijó como línea jurisprudencial la que configura la autonomía local como una

garantía institucional que el legislador debe respetar: SSTC 32/1981 y 84/1982.

La STC 170/1989, de 19 de octubre (FJ 9), resume esta doctrina del siguiente modo:

“Este Tribunal ha declarado que la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 CE goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar. **Esa garantía institucional supone ‘el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen**², graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, **los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible**’ (STC 32/1981). Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que **permite, por tanto, configuraciones legales diversas**, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional”.

Por garantía institucional se entiende aquella técnica mediante la cual la Constitución, sin regular agotadoramente la composición y las competencias de una institución, establece los rasgos fundamentales con arreglo a los cuales debe ser entendida en un contexto histórico y sociológico determinado, de tal suerte que el legislador debe respetar estos rasgos y no puede establecer una regulación que no la haga reconocible.

El concepto de garantía institucional, aunque es el que explica la técnica seguida por la Constitución para garantizar la autonomía local, fue empleado inicialmente por el Tribunal Constitucional para referirse a la garantía institucional de la provincia. Esta jurisprudencia se sienta en la STC 32/1981, de 28 de julio (diputaciones catalanas), y se ratifica en otras: SSTC 27/1987, de 27 de febrero (diputaciones valencianas), y 109/1998, de 21 de mayo.

1. TORRES MURO, Ignacio, “El régimen constitucional en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Reforma Estatutaria y Régimen Local*, Thomson Reuters, donde se recoge una conferencia pronunciada el 18 de diciembre de 2009 en la Universidad Autónoma de Madrid.

2. En la cita de las SSTC el énfasis está añadido.

En la STC 32/1981 (FJ 4) se rechazó el intento de vaciar de contenido a las diputaciones provinciales, afirmando que:

“Parece evidente que esta asunción por la Generalidad de la totalidad de las competencias atribuidas actualmente a las Diputaciones sin dotar a los órganos llamados a sustituirlas de tales competencias u otras similares, implica la desaparición de las cuatro provincias como entidades locales dotadas de autonomía para la gestión de sus propios intereses, sin que quepa aducir, en contra de esta evidencia, que la ley impugnada ‘no ha suprimido ninguna de las cuatro provincias existentes en territorio catalán’, que ‘se ha limitado a sustituir sus órganos de gobierno’, a los que dota de las competencias ‘suficientes para cumplir y colmar los intereses a que han de atender’ o que ‘lejos de hurtar potestades a las autonomías locales, la intención proclamada en su propio preámbulo por la Ley 6/1980, es la articulación básica de las autonomías locales catalanas en municipios y comarcas [...] los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible’. **La ley impugnada al privar a los Consejos Territoriales, con los que pretende sustituir a las Diputaciones, de estas potestades básicas y limitar sus competencias sustancialmente a las de estudio y propuesta, privándolas incluso de la facultad de aprobar su propio presupuesto [...] no respeta las condiciones mínimas que permitirían considerar subsistente la autonomía de las provincias que la Constitución garantiza**”.

El concepto de garantía institucional es un concepto flexible. Esto permitió al Tribunal Constitucional introducir una modulación en el ámbito de la autonomía local garantizada constitucionalmente, sin renunciar a dicho concepto de garantía institucional. En efecto, la STC 109/1998, de 21 de mayo (FJ 2), declaró que:

“El legislador estatal básico ha de respetar la garantía institucional de la autonomía provincial, al regular la dimensión funcional o competencial de la autonomía local. Hemos de precisar, sin embargo, que no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que esta **no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino únicamente aquellas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indis-**

ponible de la autonomía provincial, sin el cual esta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución”.

Esta modulación jurisprudencial es la que lleva al Tribunal Constitucional a admitir en esta sentencia (FJ 7) la constitucionalidad de los planes únicos de obras y servicios:

“La sustitución de los planes provinciales por el Plan Único no anula, ciertamente, el ejercicio de la competencia de cooperación económica [...] hasta el punto de hacerla desaparecer, toda vez que aquella no se agota con la aprobación anual de un plan provincial de obras y servicios. [...] Pero es que, **además de conservar en este ámbito competencial un margen de decisión propia –tal y como reclama la garantía institucional de la autonomía local– no es superfluo recordar, a propósito de esta garantía, que las Diputaciones catalanas tienen asegurada su presencia en la confección del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña** en suma, dado que se satisface la inexcusable participación de las Diputaciones en la elaboración del Plan Único, así como que se produce una adecuada correlación entre las aportaciones a dicho Plan y los municipios de su ámbito territorial en que aquéllas repercuten y, en fin, que permanece subsistente la posibilidad de que las Diputaciones catalanas desempeñen su competencia de cooperación económica a los municipios mediante cualquier otra fórmula [...] no necesariamente encauzada a través de las obligatorias aportaciones al Plan Único, ha de concluirse que los preceptos enjuiciados no vulneran la autonomía provincial”.

La garantía de la autonomía local plantea la cuestión de si (i) protege a los municipios individualmente considerados, y de si (ii) la creación de nuevas entidades municipales puede suponer la desnaturalización del municipio. La respuesta del Tribunal Constitucional es negativa en ambos casos cuando aborda la cuestión relativa a la creación de las comarcas en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, que proclama el principio de la centralidad del municipio:

“[...] **la garantía institucional de la autonomía local no pueda preservar al municipio individualmente, sino que su alcance sea estrictamente institucional**, no empaña para nada la lógica del art. 42.4.º de la LBRL. Todo lo contrario. Dicho precepto no condiciona en absoluto esas alteraciones municipales, **pero sí garantiza la institución municipal, que, aun en la hipótesis extrema, no podrá diluirse**

para pasar a identificarse con la comarca. La configuración constitucional de la comarca como agrupación de municipios (art. 152.3 de la CE) impide, en efecto, la materialización del supuesto último del ‘municipio comarca’, de manera que por muy profundas que pudieran imaginarse esas alternaciones municipales no podrá llegarse a semejante situación”.

En relación con la competencia autonómica reconocida en diversos estatutos de autonomía sobre alteración de términos municipales, o sobre la organización territorial de la Administración local, la STC 214/1989 admite la concurrencia entre la competencia autonómica y la competencia básica estatal que deriva del artículo 149.1.18 CE. La STC 31/2001 considera que son competencia propiamente exclusiva de Cataluña las “decisiones concretas a través de las cuales la Generalitat determina, crea, modifica y suprime las entidades locales que han de componer dicha organización territorial, sin que ello impida la plena virtualidad de las bases estatales ex artículo 149.1.18 CE”.

Cuestión distinta es la aparente (y, en mi opinión, preocupante) normalidad con que, en las últimas sentencias del Tribunal Constitucional, se admite el ejercicio de la competencia básica del Estado mediante normas reglamentarias o mediante actos de carácter ejecutivo.

La cuestión relativa a la creación de nuevos entes locales volverá a plantearse en la impugnación, ante el Tribunal Constitucional, del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña en relación con la regulación de las veguerías. Para resolver lo que llaman el “enigma” de las veguerías, los recurrentes proponen tres interpretaciones posibles: (a) la veguería es un ente local distinto de la provincia, pero la provincia pervive en Cataluña; (b) es un ente local distinto de la provincia, a la que sustituye y hace desaparecer; (c) la veguería es simplemente el nombre de la provincia en Cataluña, aunque su gobierno y administración no se confían a las diputaciones, sino a los consejos de veguería. Esta última interpretación es la que consideran “conforme”.

Pues bien, la STC 31/2010 se refiere a las veguerías en los fundamentos jurídicos 39, 40 y 41, usando la técnica de la interpretación conforme. El Tribunal Constitucional declara que las veguerías no pueden suponer, en absoluto, la desaparición de la provincia en Cataluña, porque esta es una entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución:

“[...] ha de ser desestimada la impugnación del art. 83.1 EAC al introducir la veguería como entidad estructuradora de la organización territorial básica de la Generalitat de Cataluña y no hacer mención, en cambio, de la provincia, pues no por ello se ve afectada, con carácter general, la división territorial del Estado en provincias, ni, en particular, la división de Cataluña en las cuatro provincias actualmente existentes [...] la previsión estatutaria de la existencia de veguerías, sean cuales sean sus límites geográficos, no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales”.

Para el Tribunal Constitucional, si se denomina veguería a la provincia en Cataluña, en ningún caso su creación, modificación y supresión, así como el desarrollo de su régimen jurídico, podrían regularse por ley del Parlamento catalán, porque, “como ente local garantizado por la Constitución, la provincia denominada ‘veguería’ en Cataluña es indisponible por el legislador autonómico”. El Tribunal Constitucional añade que “los Consejos de veguería pueden sustituir a las Diputaciones” solamente cuando “los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de las provincias”.

Como puede verse, a través de la llamada interpretación conforme el Tribunal Constitucional, sin declarar formalmente inconstitucional el texto del EACat, rechaza tajantemente cualquier posibilidad por parte del legislador autonómico de crear entidades de nivel provincial que sustituyan a la provincia o puedan coexistir con ella.

La sentencia cuenta, en este punto, con dos votos particulares que defienden la procedencia de declarar formalmente inconstitucionales los preceptos correspondientes del EACat. En uno de ellos se califica la solución de “difícilmente comprensible para cualquier lector”, “artificiosa y falta de realismo”, y originadora de “un amplio y preocupante espacio de inseguridad jurídica en una cuestión de tan enorme trascendencia como es la de la estructura territorial del Estado y sus partes”. En otro voto se dice que esta fórmula lo que hace es “crear problemas o aplazarlos en lugar de resolverlos”.

2. Supresión de controles jerárquicos

Una consecuencia del reconocimiento constitucional de la garantía de la autonomía local, es la imposibilidad de que el régimen de tutela del Estado y de las

comunidades autónomas sobre las entidades locales se realice por medio de controles jerárquicos, o por medio de instrumentos que puedan considerarse desproporcionados por tener carácter genérico y, por ende, ser lesivos del núcleo de la garantía que caracteriza constitucionalmente a las entidades locales.

En este punto son especialmente importantes las SSTC 4/1981 y 213/1988.

La STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 3), que figura, como puede verse por su número, entre las primerísimas resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional, establece de manera inequívoca la incompatibilidad con la autonomía local del establecimiento de controles genéricos e indeterminados sobre las entidades locales. La sentencia declara que la posición de superioridad del Estado “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** [...] la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en los 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”.

Por su parte, la STC 213/1988, de 11 de noviembre (FJ 2), declara que la supresión de los controles sobre la actividad de la Administración local por la Ley de Bases del Régimen Local “**ha de calificarse de básica** también en sentido material por cuanto [...] [la norma] tiende a asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones Locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la Comunidad Autónoma en que estén localizadas, lo que resulta plenamente congruente con la garantía institucional del art. 137 de la Constitución, garantía que opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos”.

La reforma legislativa del régimen local realizada en estos, reconociendo y dando efectividad al principio constitucional de autonomía local, se basa en la concepción de esta autonomía no como un ámbito propio de ejercicio competencial, sino como un espacio de libertad política respecto a los controles gubernativos del Estado.

La STC 159/2001, de 5 de julio, declaró inconstitucional el artículo 15 del Decreto Legislativo 1/1990 (Cataluña), en el cual se establecía que, en caso de incumplimiento grave de obligaciones urbanísticas o de actuación con notoria negligencia por los ayuntamientos, el consejero de Gobernación podría designar un gerente o transferir la competencia a la Comisión de Urbanismo. El Tribunal entendió que dicha norma añadía elementos relevantes a la norma básica (puesto que la Ley de Bases del Régimen Local únicamente preveía el incumplimiento grave de obligaciones urbanísticas), los cuales suponían un mayor o más intenso control por parte de la Administración autonómica, y una correlativa merma de la autonomía local.

La cuestión relativa a los controles sobre las entidades locales volvió a plantearse de nuevo en relación con la impugnación del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006.

Los recurrentes argumentaban que en el EACat (artículo 86.5) se produce una marginación del Estado, y que el artículo es contrario a la Ley de Bases del Régimen Local.

El abogado del Estado sostenía que era factible interpretar dicho artículo de manera ajustada a la Constitución, por entender aceptable constitucionalmente la eliminación de posibles controles administrativos de legalidad sobre los actos y acuerdos de las entidades locales, sustituyéndolos por la posibilidad de impugnarlos en vía contencioso-administrativa.

El Tribunal Constitucional declaró (FJ 38) que “la indeterminación y, acaso, insuficiencia del inciso final del art. 86.5 debe entenderse [...] que no priva al Estado de los medios de acción o control que establezca en el ejercicio de los títulos competenciales que constitucionalmente le resultan atribuidos por el art. 149.1 CE”. En uno de los votos particulares se propugnaba la inconstitucionalidad del precepto, por entender que “limita la genérica y amplísima facultad del Estado para impugnar cualquier acto contrario al ordenamiento jurídico adoptado por las corporaciones locales”.

3 Sistema de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas

Desde el primer momento, el Tribunal Constitucional articuló la división de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de régimen

local sobre la base de una ya tradicionalmente llamada división bifronte, en virtud de la cual corresponden al Estado competencias básicas y a las comunidades autónomas competencias de desarrollo y ejecución.

En esta materia existen dos sentencias muy importantes: las SSTC 84/1982 y 214/1989.

La STC 84/1982, de 23 de diciembre (FJ 4), declara que, ante el supuesto carácter “intracomunitario”³ de la autonomía local, puede afirmarse que:

“Los Entes locales (municipios y provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE); la determinación de cuáles sean esos intereses es obra de la Ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que en todo caso debe respetar la autonomía y, como sustrato inexcusable de esta, reconocerles personalidad propias. **Algunas Comunidades Autónomas, y entre ellas la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (art. 9.8 del EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante Ley del Régimen jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio (art. 5 del EAC). Esta Ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que, como la Catalana, asumen el máximo de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas.**

“Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas comunidades autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como ‘intracomunitario’ o ‘extracomunitario’, no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo art. 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también este, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organizaciones se superponen sin anularse, y si bien el grado superior de autonomía que es el propio de las Comuni-

dades, les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, estas y aquellos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad [...]”.

La STC 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 1), fija que la competencia básica no solo se refiere al régimen local propiamente dicho, esto es, a la organización de los entes locales, sino también a la determinación de sus competencias. Declara, en efecto, que “corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no solo en relación a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias de los Entes locales constitucionalmente necesarios [...] **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 [...] 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 esta misma sentencia (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20) se declara que el Estado puede mantener formas de colaboración directa con las entidades locales, puesto que “el carácter bifronte del régimen local posibilita, antes bien, fórmulas cooperativas como la que ahora se analiza, en cuanto que las Entidades locales forman también parte de la organización territorial **del Estado y este puede mantener legítimamente relaciones directas con aquellas, sin que, en todo caso, sea imprescindible la mediación de las correspondientes Comunidades Autónomas**”.

Conectado con este tema está el asunto del cambio de capitalidad provincial, que se resuelve en la STC 385/1993, de 23 de diciembre, en la que se afirma (FJ 4) que:

“Denominación y capitalidad, elementos muy unidos, son dos aspectos esenciales en la configu-

3. El concepto de “interiorización” o “carácter intracomunitario” de la autonomía local es utilizado generalmente para referirse a un sistema de competencias exclusivas de la comunidad autónoma en materia de régimen local, sin sujeción a bases fijadas por el Estado en esta materia.

ración de un ente público territorial cualquiera en más de un sentido. Sin una sede con nombre propio no parece concebible tampoco ninguno. **Una y otro, por tanto, son elementos necesarios y pueden considerarse básicos** sin esfuerzo alguno. En consecuencia, no le pueden resultar indiferentes al Estado y su intervención en este punto no significa extralimitación alguna de su ámbito de competencias, en la distribución que de ellas se hace por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía respectivos”.

También el Tribunal Constitucional, en sus primeras sentencias, hizo una referencia a los límites que afectan a las comunidades autónomas en el ejercicio de competencias sobre coordinación de los entes locales. La STC 27/1987, de 27 de febrero (FFJJ 2 y 5), declara que:

“El ámbito material u objetivo de la coordinación autonómica de las Diputaciones Provinciales valencianas, por amplio que sea, tiene sus límites. De un lado, la coordinación solo puede recaer sobre las materias o funciones genéricamente definidas en la Ley impugnada [...]. De otro lado, **la coordinación está asimismo objetivamente limitada por la imprescindible concurrencia de los presupuestos legitimadores establecidos [...] que deben interpretarse estrictamente de conformidad con lo que el art. 10.2 de la Ley Estatal 7/1985 dispone, tanto por la remisión que el art. 47.3 del EACV hace a la legislación del Estado como porque dicho precepto tiene carácter básico**”.

La cuestión sobre las competencias de las comunidades autónomas en materia local, volvió a plantearse con motivo de las impugnaciones del EACat del año 2006. El Tribunal Constitucional rechazó en la sentencia 31/2010, de modo tajante, la posibilidad de avanzar en la interiorización del régimen local; es decir, en la posibilidad de atribuir de manera exclusiva las competencias en materia de régimen local a una comunidad autónoma. Las impugnaciones al Estatuto de Cataluña en materia local cuestionaban en su totalidad el Capítulo VI del Título I del mismo (“El Gobierno local”). Los recurrentes sostenían que la regulación del EACat trataba de desplazar la legislación básica e impedía el ejercicio de la competencia estatal en la materia, persiguiendo una total “interiorización” del gobierno local que terminaría con el “carácter bifronte” que ha sido clásico en el tratamiento de estas competencias.

En el FJ 36 de la STC 31/2010 se afirma que “en principio ninguna objeción puede formularse a que el

Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma [...] contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial [...] **debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE**, por cuanto la expresión ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas’ engloba a las Administraciones locales [...]”.

Señala además que “la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales”.

Así pues, el Tribunal Constitucional rechaza de manera tajante cualquier interpretación del Estatuto que pudiera conducir a la exclusión del Estado de las materias relacionadas con el gobierno local en Cataluña.

En el FJ 37 se remacha esta idea, pues se declara que:

“El elenco competencial que el precepto estatutario (art 84 EAC) dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE [...] es evidente, pese a que en él [art. 84 EAC] se omita cualquier referencia a la competencia estatal en materia de régimen local ex art. 149.1.18 CE, que el legislador autonómico al aprobar las referidas leyes [leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña para la distribución entre las distintas Administraciones locales de las responsabilidades administrativas] ha de atenerse a la legislación básica del Estado en dicha materia, respetando, en todo caso, la competencia estatal”.

En el FJ 100, cuando el Tribunal Constitucional resuelve la impugnación del artículo 160 EAC, vuelve a declararse que “el precepto estatutario [...] atribuye a la Generalitat la determinación concreta de las competencias que hayan de tener los entes locales, lo que deberá circunscribirse a las áreas de competencia de aquella y, por tanto, respetar las competencias del Estado [...] **el art. 160.1 EAC, al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en ‘exclusividad’, lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1. 18 CE**”.

Uno de los votos particulares se muestra especialmente crítico incluso con esta interpretación, pues sostiene que el mantenimiento de la constitucionalidad de los artículos 160 y 84 EAC “viene a poner en peligro, en el aspecto municipal, la homogénea estructura territorial del Estado, porque habrá unos ayuntamientos, los de Cataluña, que pueden no ser sustancialmente iguales al resto de España, tanto en cuanto a competencias como en su sometimiento a las Bases estatales”.

Sin embargo, como después veremos, el Tribunal Constitucional se mostró mucho más flexible con la posibilidad de interiorizar el gobierno local en la STC 132/2012, sobre Consejos Insulares de las Illes Balears.

4. Protección procesal de la autonomía local

La Ley Orgánica 7/1999 crea como nuevo procedimiento el conflicto para la defensa de la autonomía local. La legitimación para formular un conflicto de esta naturaleza, cuando la ley afecta a varios municipios o provincias, viene determinada por el hecho de que los promotores “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 correspondiente”. Para considerar legitimadas a varias provincias, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional exige 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”. Esta disposición se contiene en el artículo 75 ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, la Ley Orgánica admite también la legitimación de un municipio o provincia cuando sean destinatarios únicos de la ley. En la actualidad está pendiente de resolución un conflicto planteado ante el Tribunal Constitucional por Torremontalbo, por alteración del término municipal respecto del de Uruñuela, en el cual se invoca la legitimación por el primero de ellos a título de destinatario único de la ley.

La STC 240/2006, de 20 de julio, declara que:

“Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto solo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de la ‘la autonomía local constitucionalmente garantizada’; en consecuencia no podrán agregarse otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales [...] el canon que este tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovido frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (artículos 137, 140 y 141 CE) que establecen ese ‘contenido mínimo’ que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorio de ‘los elementos esenciales’ o del ‘núcleo primario’ de autogobierno de los entes locales territoriales”.

Esta misma doctrina ha sido ratificada después en la STC 37/2014, de 11 de marzo.

5. Principio democrático

Uno de los atributos esenciales que caracterizan a las instituciones locales, es el de que son Administraciones Públicas cuyo Gobierno es de origen y estructura esencialmente democráticos, como ha subrayado Luis Ortega⁴. El principio de autogobierno como facultad de gestión colectiva y democrática de los asuntos propios, ajena a la soberanía pero dotada de autonomía frente a los poderes del Estado, surge históricamente en el ámbito de los entes locales. La idea de poder municipal fue alumbrada por la Asamblea Constituyente en los primeros momentos de la Revolución Francesa, como poder originario y exclusivo del municipio para la gestión de asuntos, de naturaleza cuasi privada, propios de la asociación vecinal.

La llamada “concepción funcional de la autonomía local”, mediante la que pretende defenderse teóricamente una concepción administrativa de la autonomía local, significa la dilución de los intereses locales en una ejecución conjunta de tareas públicas con las demás Administraciones territoriales, y no parece satisfactoria. La legitimación democrática de la autonomía local exige una actuación bajo propia responsabilidad,

4. “Los principios constitucionales sobre el régimen local y su aplicación a las competencias locales”, en *RAP*, núm. 117, septiembre-diciembre 1988, y “La democracia local en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, texto facilitado por el autor al autor de este trabajo.

e impide degradarla a una función técnico-administrativa fundada en un principio de descentralización.

El municipalismo español sigue siendo heredero de la Constitución de 1812. En consecuencia, el contenido de la garantía constitucional de la autonomía local está basado en el principio democrático, y comporta la capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. El carácter representativo de los órganos a los que responde la dirección política de los entes locales constituye un concepto inherente a este concepto de autonomía local.

El principio democrático es el que justifica la legitimación reconocida a los concejales disidentes para impugnar los acuerdos de la corporación. Según la STC 173/2004, de 18 de octubre, el artículo 20 a) LJCA, “después de disponer que ‘no pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública... los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados’, salva de inmediato el caso de que ‘una ley lo autorice expresamente’. Esta Ley, en cuanto ahora interesa, sería, precisamente, el meritado art. 63.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, desarrollado en el art. 209.2 del Real Decreto 2568/1986, que aprobó el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, que, de modo significativo, comienza estableciendo: junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo (y por tanto con separación de sus requisitos, léase de la caracterización del interés como relación entre sujeto y objeto de la pretensión) ‘podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del Ordenamiento jurídico... los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos’.

“La interpretación del precepto acabado de transcribir no puede quedarse en el restrictivo sentido de que sólo, en cuanto aquí importa, los concejales que hubieran integrado uno de los órganos colegiados del municipio (Ayuntamiento y Comisión de Gobierno, allí donde exista) y hubieran votado en contra del acuerdo adoptado por aquéllos estarían legitimados para impugnarlo en vía contencioso-administrativa, como si de un aislado –y hasta podría decirse que insólito– título legitima-

dor se tratara. Por el contrario, esta excepción, que responde al obligado interés del concejal disidente en el correcto y ajustado a Derecho funcionamiento de la corporación local a que pertenece (porque ya se ha dicho que se trata de un título legitimador distinto del derivado del ‘interés legítimo’ que caracteriza la legitimación general –la del art. 19.1.a LJCA–), ha de presuponer lógicamente el prius de la legitimación del concejal o representante popular de una entidad local para impugnar jurisdiccionalmente las actuaciones contrarias a Ordenamiento en que hubiera podido incurrir su corporación, de la que la excepción legal –la del art. 63.1.b LRBRL– sería una consecuente aplicación.

“No tendría sentido admitir la legitimación de ese miembro de una corporación local, únicamente, cuando hubiera concurrido en sentido disidente a la formación de la voluntad de un órgano colegiado, para negársela a quien no hubiera formado parte del órgano por causas ajenas a su voluntad, o incluso por deliberado apartamiento de los representantes mayoritarios, y más aún cuando es idéntico, en uno y otro caso, el ‘interés en el correcto funcionamiento de la corporación’ que subyace en el título legitimador que ahora se examina”.

Asimismo, el principio democrático justifica, según la STC 125/2013, de 23 de mayo, que, dado el plus de representatividad exigido al requerir que encabecen la correspondiente lista, no puedan ser proclamados alcaldes quienes forman parte de las listas por la vía del artículo 182.2 LBRL, según el cual, si no quedasen posibles candidatos o suplentes a nombrar, las vacantes serán cubiertas por cualquier ciudadano mayor de edad que no esté incurso en causa de inelegibilidad designado por el partido, coalición, federación o agrupación de electores cuyos concejales hubiesen de ser sustituidos. Asimismo, la STC 147/2013, de 6 de agosto, declaró que, una vez presentada la renuncia por los concejales preferentes en la lista al candidato a alcalde (con la supuesta intención de abrir paso a esta candidatura), el hecho de que aquel no pueda ser nombrado por no haber sido elegido no permite privar de efectos a las renunciaciones ya presentadas.

El principio democrático, sin embargo, no es el único que rige en el ámbito de la Administración local, como ha subrayado Velasco Caballero⁵. La Constitución contiene tres criterios generales aplicables a la Ad-

5. “Régimen local en el Estatuto Catalán, tras la STC 31/2010”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13, 2011.

ministración local: el principio de eficacia y eficiencia de todas las Administraciones Públicas y del gasto público en general contenido en los artículos 103.1 y 31 CE; el principio democrático al que acabo de referirme, y el principio de centralidad del municipio en la planta local, que se infiere de la comparación de los artículos 137, 140 y 141 CE.

Esto ha llevado consigo que (i) la aplicación del principio democrático a las entidades locales haya comportado un tránsito del concepto de Administración local al de Gobierno local, pero que paralelamente (ii), en aras de la eficacia, se haya ido produciendo una parlamentarización del Gobierno local, aproximando su régimen al que resulta de las relaciones que se producen en el seno del Estado entre el ejecutivo y el legislativo, y que finalmente (iii) se haya planteado el diferente alcance que el principio democrático puede tener en unas y otras corporaciones locales.

El principio de eficacia se manifiesta en la voluntad de dar más autonomía al alcalde respecto del Pleno, otorgándole libertad para la configuración de su equipo de gobierno. En este debate la Ley 57/2003 favorece al alcalde, estableciendo que al menos un tercio de los miembros de la Junta de Gobierno Local puedan ser designados por el alcalde, entre personas que no sean concejales. En este sentido se modificó el artículo 126.2, párrafo segundo, inciso primero, de la Ley de Bases del Régimen Local, cosa que plantea el problema de su compatibilidad con el principio democrático.

La cuestión se planteó inicialmente en la STC 132/2012, sobre Consejos Insulares. En ella se acepta que la Junta de Gobierno es un órgano ejecutivo y profesional que atiende a la complejidad de la gestión administrativa, y que en el Pleno es donde se plasma el principio representativo. La Carta Europea de la Autonomía Local, en su artículo 3.2, prevé la hipótesis de que existan órganos ejecutivos responsables ante los órganos electivos colegiados. En la gestión administrativa de los entes locales pueden existir, pues, órganos que no cumplan con el requisito de ser órgano representativo, siempre que ese órgano representativo esté bajo el control político de otro órgano colegiado que tenga carácter representativo. El Tribunal Constitucional reconoce que pueden existir este tipo de órganos ejecutivos cuyos miembros no tienen el carácter representativo, pero hace una diferenciación entre régimen jurídico de los cabildos insulares y régimen jurídico de los ayuntamientos, al afirmar que “no cabe equiparar automáticamente los Consejos Insulares a los Ayunta-

mientos”, y que “esta regulación de los Consejos Insulares constituye una singularidad propia de su régimen jurídico”. En consecuencia, la regulación contenida en la Ley de Consejos Insulares, que permite designar como miembros o titulares de los órganos referidos a quienes no tienen la condición de electos, no contraviene la normativa básica sobre régimen local, habida cuenta de que el legislador autonómico ha optado por reforzar el perfil ejecutivo de la figura, contrapesándolo con el establecimiento de una serie de instrumentos de control y fiscalización de la acción de los consejeros ejecutivos y, en última instancia, del presidente, quien designa y separa libremente a los restantes miembros del Consejo ejecutivo. En consecuencia, según el Tribunal Constitucional, la remisión de la organización de los cabildos insulares a las normas sobre las diputaciones provinciales, efectuada por la LBRL, no impide que la organización de los consejos pueda ser modificada por la ley autonómica, basándose en el estatuto de autonomía. Esta sentencia fue acompañada de un voto particular en el que se mantiene que se sigue un criterio contrario al de la STC 31/2010, sobre la aplicación de la legislación básica que deriva del artículo 149.1.18 CE frente a la llamada pretensión estatutaria de interiorización del gobierno local.

En esta sentencia se advertía que lo decidido no prejuzgaba lo que hubiera de resolverse en el recurso de inconstitucionalidad 1523/2004, el cual ha dado lugar a la STC 103/2013, de 25 de abril, relativa al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra la Ley de Modernización del Gobierno Local 57/2003.

Esta última sentencia del Tribunal observa en la Constitución una gradación de la vinculación del gobierno y la administración local al carácter representativo de los órganos que pueden ejercerlos, la cual es de grado mínimo en las islas, de grado medio en las provincias y de grado máximo en los ayuntamientos. El Tribunal Constitucional observa que, respecto de las islas, la Constitución guarda silencio; respecto de las provincias, dice que tiene que existir una corporación de carácter representativo, y respecto de los municipios, establece que el poder local tiene que ejercerse por ayuntamientos compuestos por alcaldes y concejales.

El Tribunal Constitucional concluye que el artículo 140 CE establece, con carácter de *numerus clausus*, que solo el alcalde y los concejales pueden ejercer en los ayuntamientos las funciones de gobierno y administración. No cabe, en consecuencia, ninguna unidad

de gobierno local que esté dirigida en su cúspide por un técnico. El Tribunal elimina con toda claridad cualquier distinción en este ámbito entre política y administración. Añade que la elección democrática de los alcaldes y los concejales es una manifestación del derecho de participación política del ciudadano, recogida en el artículo 23 CE. En suma, el Tribunal Constitucional aprecia en el artículo 140 CE la exigencia de un plus de legitimidad democrática frente a la profesionalización de la función administrativa.

La sentencia es objeto de un voto particular, en el cual se afirma que desafía el sentido común considerar que las funciones de gobierno y administración de los municipios deben ser realizadas, en todo caso, por representantes electos, pues, a juicio de los firmantes, resulta imposible este desiderátum, atendida la complejidad de los asuntos que deben ser resueltos.

Guarda estrecha relación con el principio democrático en las corporaciones locales el principio de transparencia. A él se refiere la STC 161/2013, de 26 de septiembre, que resuelve un recurso interpuesto por el Gobierno de Aragón, en el cual el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la constitucionalidad del artículo 70.1 de la Ley de Bases del Régimen Local, en la redacción dada también por la Ley de Modernización. En este precepto se dice que “[n]o son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local”.

Antes de la modificación introducida por la Ley de Modernización, Aragón había regulado, en su normativa autonómica, la publicidad de las sesiones de la Junta de Gobierno cuando afectasen a asuntos delegados por el Pleno de ayuntamiento, por lo que la nueva norma básica debía entenderse que desplazaba la regulación autonómica. La STC 161/2013 se limita, como vemos, a los asuntos que corresponde resolver a la Junta de Gobierno en virtud de competencias delegadas por el Pleno municipal. No se refiere a las Juntas de Gobierno de los ayuntamientos de grandes municipios, ni tampoco a las competencias de la Junta de Gobierno Local atribuidas directamente por la ley a las mismas y no por delegación del Pleno.

Así delimitado el ámbito de aplicación de la sentencia, el Tribunal Constitucional establece, en primer término, una relación entre el principio democrático del artículo 1.1 CE y el derecho de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos del artículo 23.1 CE. El Tribunal sostiene que el principio democrático comprende tanto la democracia representativa como la directa, y que la primera no puede anular la

segunda, por lo que existe una conexión directa entre el principio democrático del artículo 1.1 CE y el derecho de participación política.

En Tribunal Constitucional considera, en segundo lugar, que la publicidad de la actividad desarrollada por los órganos de carácter representativo forma parte del contenido del principio democrático del artículo 1.1 CE, y del derecho a la participación directa del artículo 23.1 CE. Considera que “la exigencia de la publicidad de la actividad desarrollada por los órganos de carácter representativo se constituye como un instrumento que posibilita el control político de los elegidos por los electores y se proyecta en relación con la publicidad de sus sesiones, la publicación de las deliberaciones y los acuerdos adoptados, y el acceso a la documentación que le sirva de soporte. **Esta exigencia de publicidad es, por tanto, no solo una genérica manifestación del principio democrático del Estado (artículo 1.1 CE), sino también una manifestación del derecho de los ciudadanos a la participación directa en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE)**”.

A continuación el Tribunal Constitucional entiende que esta exigencia de publicidad, incluyendo la de sus sesiones, “es aplicable a la actividad del Pleno municipal, en tanto que órgano de carácter representativo de una colectividad política territorial que somete un procedimiento democrático decisiones que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio del pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizaran el artículo 137 CE”.

En suma, lo que el Tribunal quiere decir es que la publicidad de los asuntos del Pleno depende del órgano que ejerce la competencia, puesto que el legislador dispone de un margen para configurar la competencia del Pleno. El principio de publicidad, en consecuencia, no puede quedar mermado por la facultad atribuida al Pleno de delegar competencias en la Junta de Gobierno. El Tribunal analiza el catálogo de estas posibles delegaciones del Pleno en la Junta de Gobierno, y entiende que no son delegaciones administrativas de carácter reglado, sino que tienen un amplio carácter discrecional, y, por tanto, el conocimiento del contenido del debate sobre esta decisión administrativa es de interés para los ciudadanos, en el ejercicio del principio democrático de democracia directa, por lo que es exigible dicha publicidad.

El Tribunal termina por ello realizando una integración, conforme al artículo 70.1, párrafo segundo, de la

Ley de Bases del Régimen Local, y decide que este precepto, en el que se declara que las sesiones de la Junta de Gobierno no son públicas, solo es constitucional si se entiende no aplicable a la adopción de decisiones relativas a las competencias delegadas por el Pleno.

El Tribunal Constitucional salva de lo anterior las delegaciones del Pleno en el alcalde, por el carácter unipersonal de la deliberación, al que no es aplicable la proyección del principio de publicidad, dado que no hay deliberación en un órgano unipersonal.

El Tribunal Constitucional considera que el principio de publicidad de las sesiones, ligado al principio democrático y de participación directa, no puede sustituirse por otros mecanismos de publicidad contemplados en el derecho administrativo, como la motiva-

ción, la notificación y la publicación del acto, pues el efecto de esta publicidad es posibilitar el conocimiento de las intervenciones de los cargos públicos electos y del proceso de discusión mediante el cual se ha llegado a la decisión, con la finalidad de poder imputar responsabilidades políticas a quienes han adoptado la decisión final o se han opuesto a ella en virtud de unas y otras razones.

Esta sentencia va acompañada de un voto particular en el cual se afirma, entre otras razones, que está fuera de lugar considerar antidemocrático que los acuerdos de la Junta sobre aspectos ejecutivos se realicen sin asistencia del público, y que la argumentación de la sentencia está imbuida de una concepción roussoniana de la democracia directa. ■

