

---

# Jurisprudència del Tribunal Constitucional referent al règim local\*

Joan Antoni Xiol Ríos

Magistrat del Tribunal Constitucional

1. **Garantia de l'autonomia local**
2. **Supressió de controls jeràrquics**
3. **Sistema de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes**
4. **Protecció processal de l'autonomia local**
5. **Principi democràtic**

## Resum

S'hi analitza en conjunt la jurisprudència del Tribunal Constitucional espanyol en matèria d'Administració local, la qual ha reforçat l'autonomia local en el pla polític, jurídic, econòmic i processal, ha establert un complicat règim de competències compartides entre l'Estat i les comunitats autònomes, i ha subratllat amb una certa moderació el principi democràtic al govern local.

Paraules clau: *Administració local; règim local; lleis bàsiques; autonomia; autogovern; insularitat; principi democràtic.*

## *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.*

Al llarg dels prop de 35 anys de funcionament del Tribunal Constitucional, són clares les línies que han marcat la seva jurisprudència en relació amb el règim local. El Tribunal Constitucional ha contribuït en les seves etapes inicials a consolidar la garantia de l'autonomia local, com un dels elements característics del nostre sistema democràtic. Més endavant es pot dir que la

seva jurisprudència s'ha petrificat, fins a tal punt que els conats per avançar en l'anomenada interiorització del règim local, és a dir, en l'augment de les competències de les comunitats autònomes en aquesta matèria, o en l'aprofundiment del principi democràtic en l'àmbit de l'Administració local, no han passat de tímids intents.

---

*Article rebut el 10/07/2014; acceptat el 06/10/2014.*

\* Ponència presentada al setè seminari del *Cicle de seminaris d'actualització jurídica local Josep Maria Esquerda 2014*, organitzat des de la Diputació de Barcelona en col·laboració amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, i celebrat a Barcelona, l'11 de juliol de 2014.

## 1. Garantia de l'autonomia local

En el dret administratiu clàssic els ens locals són una mena d'administracions menors. Per a aquesta concepció tradicional els municipis són essencialment corporacions, agregació de veïns, i la seva comesa com a ens local és la pura administració dels assumptes interns, com a funcions delegades de l'Estat i les comunitats autònomes.

Davant d'aquesta concepció, l'article 137 CE reconeix als municipis i províncies autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos, i l'article 140 estableix que la Constitució garanteix l'autonomia dels municipis. Es reconeix, en conseqüència, el municipi com una entitat amb autonomia política. Deixa de ser una pura Administració de gestió, per ser una Administració representativa que té al seu si el poder de gestionar políticament els seus interessos en benefici dels ciutadans. La Constitució garanteix no només una posició de llibertat respecte a la presa de decisions, sinó també la reserva d'una part de poder polític a les mans dels ajuntaments.

Aquesta idea es posa de manifest en una de les primeres sentències del Tribunal Constitucional (STC 4/1981, de 2 de febrer, FJ 3), segons la qual l'autonomia 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*". Aquesta noció és molt similar a la que després va ser acollida per la Carta europea de l'autonomia local de 1985, en la qual s'estableix 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*".

Com posa de manifest Torres Muro,<sup>1</sup> poc després el Tribunal Constitucional va fixar com a línia jurisprudencial la que configura l'autonomia local com una garantia institucional que el legislador ha de respectar: STC 32/1981 i 84/1982.

La STC 170/1989, de 19 d'octubre (FJ 9), resumeix aquesta doctrina de la manera següent:

*"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', graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supra-locales 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.*"

Per garantia institucional s'entén la tècnica mitjançant la qual la Constitució, sense regular esgotadorament la composició i les competències d'una institució, estableix els trets fonamentals d'acord amb els quals ha de ser entesa en un context històric i sociològic determinat, de manera que el legislador ha de respectar aquests trets i no pot establir una regulació que no la faci reconeixible.

El concepte de garantia institucional, encara que és el que explica la tècnica seguida per la Constitució per tal de garantir l'autonomia local, va ser emprat inicialment pel Tribunal Constitucional per referir-se a la garantia institucional de la província. Aquesta jurisprudència s'assenta en la STC 32/1981, de 28 de juliol (diputacions catalanes), i es ratifica en altres: STC 27/1987, de 27 de febrer (diputacions valencianes), i 109/1998, de 21 de maig.

En la STC 32/1981 (FJ 4) es va rebutjar l'intent de buidar de contingut les diputacions provincials, afirmant-hi que:

1. TORRES MURO, Ignacio, "El régimen constitucional en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en *Reforma Estatutaria y Régimen Local*, Thomson Reuters, que recull una conferència pronunciada el 18 de desembre de 2009 a la Universitat Autònoma de Madrid.

2. En la citació de les STC l'èmfasi és afegit.

"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 concepte de garantia institucional és un concepte flexible. Això va permetre al Tribunal Constitucional introduir una modulació en l'àmbit de l'autonomia local garantida constitucionalment, sense renunciar a aquest concepte de garantia institucional. En efecte, la STC 109/1998, de 21 de maig (FJ 2), va declarar 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 indispensable de la autonomía provincial, sin el cual esta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución.**"

Aquesta modulació jurisprudencial és la que porta el Tribunal Constitucional a admetre en aquesta sentència (FJ 7) la constitucionalitat dels plans únics d'obres i serveis:

"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 garantia de l'autonomia local planteja la qüestió de si (i) protegeix els municipis individualment considerats, i de si (ii) la creació de noves entitats municipals pot suposar la desnaturalització del municipi. La resposta del Tribunal Constitucional és negativa en ambdós casos quan aborda la qüestió relativa a la creació de les comarques en la STC 214/1989, de 21 de desembre, que proclama el principi de la centralitat del municipi:

"[...] **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) impi-

*de, 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 relació amb la competència autonòmica reconeguda en diversos estatuts d'autonomia sobre alteració de termes municipals, o sobre l'organització territorial de l'Administració local, la STC 214/1989 admet la concurrència entre la competència autonòmica i la competència bàsica estatal que deriva de l'article 149.1.18 CE. La STC 31/2001 considera que són competència pròpiament exclusiva de Catalunya les *“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”*.

Una qüestió diferent és l'aparent (i, al meu entendre, preocupant) normalitat amb què, en les darreres sentències del Tribunal Constitucional, s'admet l'exercici de la competència bàsica de l'Estat mitjançant normes reglamentàries o mitjançant actes de caràcter executiu.

La qüestió relativa a la creació de nous ens locals es tornarà a plantejar en la impugnació, davant el Tribunal Constitucional, del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya en relació amb la regulació de les vegueries. Per tal de resoldre el que anomenen “enigma” de les vegueries, els recurrents proposen tres interpretacions possibles: (a) la vegueria és un ens local diferent de la província, però la província perviu a Catalunya; (b) és un ens local diferent de la província, la qual substitueix i fa desaparèixer; (c) la vegueria és senzillament el nom de la província a Catalunya, encara que el seu govern i la seva administració no es confien a les diputacions, sinó als consells de vegueria. Aquesta darrera interpretació és la que consideren “conforme”.

Doncs bé, la STC 31/2010 es refereix a les vegueries en els fonaments jurídics 39, 40 i 41, utilitzant la tècnica de la interpretació conforme. El Tribunal Constitucional declara que les vegueries no poden suposar, en absolut, la desaparició de la província a Catalunya, perquè aquesta és una entitat assumida i assegurada en la seva existència per la Constitució:

*“[...] 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 cam-*

*bio, 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.”*

Per al Tribunal Constitucional, si s'anomena vegueria la província a Catalunya, en cap cas la seva creació, modificació i supressió, així com el desplegament del seu règim jurídic, es podrien regular per una llei del Parlament català, perquè, *“como ente local garantizado por la Constitución, la provincia denominada ‘veguería’ en Cataluña es indisponible por el legislador autonómico”*. El Tribunal Constitucional hi afegeix que els consells de vegueria poden substituir les diputacions només quan *“los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de las provincias”*.

Com es pot veure, a través de l'anomenada interpretació conforme el Tribunal Constitucional, sense declarar formalment inconstitucional el text de l'EACat, rebutja rotundament qualsevol possibilitat per part del legislador autonòmic de crear entitats de nivell provincial que substitueixin la província o hi puguin coexistir.

La sentència compta, en aquest punt, amb dos vots particulars que defensen la procedència de declarar formalment inconstitucionals els preceptes corresponents de l'EACat. Un d'ells qualifica la solució de difícilment comprensible per a qualsevol lector, artificiosa i faltada de realisme, i originadora d'un ampli i preocupant espai d'inseguretat jurídica en una qüestió de tan enorme transcendència com és la de l'estructura territorial de l'Estat i les seves parts. L'altre vot diu que aquesta fórmula el que fa és crear problemes o ajornar-los en comptes de resoldre'ls.

## 2. Supressió de controls jeràrquics

Una conseqüència del reconeixement constitucional de la garantia de l'autonomia local, és la impossibilitat que el règim de tutela de l'Estat i de les comunitats autònomes sobre les entitats locals es realitzi per mitjà de controls jeràrquics, o per mitjà d'instruments que es puguin considerar desproporcionats, pel fet de tenir caràcter genèric i, per tant, ser lesius del nucli de la garantia que caracteritza constitucionalment les entitats locals.

En aquest punt són especialment importants les STC 4/1981 i 213/1988.

La STC 4/1981, de 2 de febrer (FJ 3), que figura, com es pot veure pel seu número, entre les primeríssimes resolucions dictades pel Tribunal Constitucional, estableix de manera inequívoca la incompatibilitat amb l'autonomia local de l'establiment de controls genèrics i indeterminats sobre les entitats locals. La sentència declara que la posició de superioritat de l'Estat "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".

Per la seva banda, la STC 213/1988, d'11 de novembre (FJ 2), declara que la supressió dels controls sobre l'activitat de l'Administració local per part de la Llei de bases del règim 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 règim local realitzada en aquests, reconeixent i donant efectivitat al principi constitucional d'autonomia local, es basa en la concepció d'aquesta autonomia no com un àmbit propi d'exercici competencial, sinó com un espai de llibertat política respecte als controls governatius de l'Estat.

La STC 159/2001, de 5 de juliol, va declarar inconstitucional l'article 15 del Decret legislatiu 1/1990 (Catalunya), en el qual s'establia que, en cas d'incompliment greu d'obligacions urbanístiques o d'actuació amb negligència notòria per part dels ajuntaments, el conse-

ller de Governació podria designar un gerent o transferir la competència a la Comissió d'Urbanisme. El Tribunal va entendre que aquesta norma afegia elements rellevants a la norma bàsica (ja que la Llei de bases del règim local únicament preveia l'incompliment greu d'obligacions urbanístiques), els quals suposaven un control major o més intens per part de l'Administració autonòmica, i una minva correlativa de l'autonomia local.

La qüestió relativa als controls sobre les entitats locals es va tornar a plantejar de nou en relació amb la impugnació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'any 2006.

Els recurrents argumentaven que en l'EACat (article 86.5) es produeix una marginació de l'Estat, i que l'article és contrari a la Llei de bases del règim local.

L'advocat de l'Estat sostenia que era factible interpretar l'article de manera ajustada a la Constitució, pel fet d'entendre acceptable constitucionalment l'eliminació de possibles controls administratius de legalitat sobre els actes i acords de les entitats locals, substituint-los per la possibilitat d'impugnar-los en via contenciosa administrativa.

El Tribunal Constitucional va declarar (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 un dels vots particulars es propugnava la inconstitucionalitat del precepte, pel fet d'entendre 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 competències entre l'Estat i les comunitats autònomes

Des del primer moment, el Tribunal Constitucional va articular la divisió de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria de règim local sobre la base d'una ja tradicionalment anomenada divisió bifront, en virtut de la qual corresponen a l'Estat competències bàsiques, i a les comunitats autònomes competències de desplegament i d'execució.

En aquesta matèria hi ha dues sentències molt importants: les STC 84/1982 i 214/1989.

La STC 84/1982, de 23 de desembre (FJ 4), declara que, davant el suposat caràcter "intracomunitari"<sup>3</sup> de l'autonomia local, es pot afirmar 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 Comunidades, 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 desembre (FJ 1), fixa que la competència bàsica no només es refereix al règim local pròpiament dit, és a dir, a l'organització dels ens locals, sinó també a la determinació de les seves competències. Declara, en efecte, 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 aquesta mateixa sentència (STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 20) es declara que l'Estat pot mantenir formes de col·laboració directa amb les entitats locals, ja 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"*.

Connectat amb aquest tema està l'assumpte del canvi de capitalitat provincial, que es resol en la STC 385/1993, de 23 de desembre, en la qual s'afirma (FJ 4) que:

*"Denominación y capitalidad, elementos muy unidos, son dos aspectos esenciales en la configuración 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*

3. El concepte d'"interiorització" o de "caràcter intracomunitari" de l'autonomia local és utilitzat generalment per fer referència a un sistema de competències exclusives de la comunitat autònoma en matèria de règim local, sense subjecció a bases fixades per l'Estat en aquesta matèria.

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."

També el Tribunal Constitucional, en les seves primeres sentències, va fer una referència als límits que afecten les comunitats autònomes en l'exercici de competències sobre coordinació dels ens locals. La STC 27/1987, de 27 de febrer (FJ 2 i 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 qüestió sobre les competències de les comunitats autònomes en matèria local, es va tornar a plantejar amb motiu de les impugnacions de l'EACat de l'any 2006. El Tribunal Constitucional va rebutjar en la sentència 31/2010, de manera contundent, la possibilitat d'avançar en la interiorització del règim local; és a dir, en la possibilitat d'atribuir de manera exclusiva les competències en matèria de règim local a una comunitat autònoma. Les impugnacions a l'Estatut de Catalunya en matèria local qüestionaven íntegrament el capítol VI del títol I d'aquest ("El Govern local"). Els recurrents sostenien que la regulació de l'EACat tractava de desplaçar la legislació bàsica i impedia l'exercici de la competència estatal en la matèria, perseguint una "interiorització" total del govern local que acabaria amb el "caràcter bifront" que ha estat clàssic en el tractament d'aquestes competències.

En el FJ 36 de la STC 31/2010 s'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 [...]"*

S'hi assenyala a més 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"*.

Així doncs, el Tribunal Constitucional rebutja de manera contundent qualsevol interpretació de l'Estatut que pugui conduir a l'exclusió de l'Estat de les matèries relacionades amb el govern local a Catalunya.

En el FJ 37 es rebla aquesta idea, ja que s'hi 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 omite 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, quan el Tribunal Constitucional resol la impugnació de l'article 160 EAC, s'hi torna a declarar 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 [...]"* **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"**.

Un dels vots particulars es mostra especialment crític fins i tot amb aquesta interpretació, ja que sosté que el manteniment de la constitucionalitat dels articles 160 i 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”.

No obstant això, com veurem després, el Tribunal Constitucional es va mostrar molt més flexible amb la possibilitat d'interioritzar el govern local en la STC 132/2012, sobre consells insulars de les Illes Balears.

#### 4. Protecció processal de l'autonomia local

La Llei orgànica 7/1999 crea com a nou procediment el conflicte per a la defensa de l'autonomia local. La legitimació per formular un conflicte d'aquesta naturalesa, quan la llei afecta diversos municipis o províncies, la determina el fet que els promotors “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”. Per tal de considerar legitimades diverses províncies, la Llei orgànica del Tribunal Constitucional exigeix un nombre de províncies “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”. Aquesta disposició, la conté l'article 75 ter de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional.

No obstant això, la Llei orgànica admet també la legitimació d'un municipi o una província quan siguin destinataris únics de la llei. En l'actualitat està pendent de resolució un conflicte plantejat davant el Tribunal Constitucional per Torremontalbo, per l'alteració del terme municipal respecte al d'Uruñuela, en el qual s'invoça la legitimació per part del primer d'ells a títol de destinatari únic de la llei.

La STC 240/2006, de 20 de juliol, 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.”*

Aquesta mateixa doctrina ha estat ratificada després en la STC 37/2014, d'11 de març.

#### 5. Principi democràtic

Un dels atributs essencials que caracteritzen les institucions locals, és que són administracions públiques el Govern de les quals és d'origen i estructura essencialment democràtics, com ha subratllat Luis Ortega.<sup>4</sup> El principi d'autogovern com a facultat de gestió col·lectiva i democràtica dels assumptes propis, aliena a la sobirania però dotada d'autonomia davant els poders de l'Estat, sorgeix històricament en l'àmbit dels ens locals. La idea de poder municipal va ser feta aflorar per l'Assemblea Constituent en els primers moments de la Revolució Francesa, com a poder originari i exclusiu del municipi per a la gestió d'assumptes, de naturalesa quasi privada, propis de l'associació veïnal.

L'anomenada “concepció funcional de l'autonomia local”, mitjançant la qual es pretén defensar teòricament una concepció administrativa de l'autonomia local, significa la dilució dels interessos locals en una execució conjunta de tasques públiques amb les altres administracions territorials, i no sembla satisfactòria. La legitimació democràtica de l'autonomia local exigeix una actuació sota la pròpia responsabilitat, i impedeix degradar-la a una funció tecnicoadministrativa fundada en un principi de descentralització.

El municipalisme espanyol segueix sent hereu de la Constitució de 1812. En conseqüència, el contingut de la garantia constitucional de l'autonomia local està basat en el principi democràtic, i comporta la capacitat efectiva per ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics en el marc de la llei, sota la seva responsabilitat i en benefici dels seus habitants. El caràcter representatiu dels òrgans als quals respon la di-

4. “Los principios constitucionales sobre el régimen local y su aplicación a las competencias locales”, en *RAP*, núm. 117, setembre-desembre 1988, i “La democracia local en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, text facilitat per l'autor a l'autor d'aquest treball.

recció política dels ens locals constitueix un concepte inherent a aquest concepte d'autonomia local.

El principi democràtic és el que justifica la legitimació reconeguda als regidors dissidents per impugnar els acords de la corporació. Segons la STC 173/2004, de 18 d'octubre, l'article 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 legitimador 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 concurrir 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."***

Així mateix, el principi democràtic justifica, segons la STC 125/2013, de 23 de maig, que, atès el plus de representativitat exigit en requerir que encapçalin la llista corresponent, no puguin ser proclamats alcaldes els qui formen part de les llistes per la via de l'article 182.2 LBRL, segons el qual, si no queden candidats possibles o suplents per nomenar, les vacants seran cobertes per qualsevol ciutadà major d'edat que no estigui incurs en cap causa d'inelegibilitat, designat pel partit, coalició, federació o agrupació d'electors els regidors dels quals hagin de ser substituïts. Així mateix, la STC 147/2013, de 6 d'agost, va declarar que, un cop presentada la renúncia per part dels regidors preferents en la llista al candidat a alcalde (amb la suposada intenció d'obrir pas a aquesta candidatura), el fet que aquell no pugui ser nomenat per no haver estat elegit no permet privar d'efectes les renúncies ja presentades.

Tanmateix, el principi democràtic no és l'únic que regeix en l'àmbit de l'Administració local, com ha subratllat Velasco Caballero.<sup>5</sup> La Constitució conté tres criteris generals aplicables a l'Administració local: el principi d'eficàcia i eficiència de totes les administracions públiques i de la despesa pública en general, que contenen els articles 103.1 i 31 CE; el principi democràtic a què m'acabo de referir, i el principi de centralitat del municipi a la planta local, que s'infereix de la comparació dels articles 137,140 i 141 CE.

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

Això ha comportat que (i) l'aplicació del principi democràtic a les entitats locals hagi implicat un trànsit del concepte d'Administració local al de Govern local, però que paral·lelament (ii), en nom de l'eficàcia, s'hagi anat produint una parlamentarització del Govern local, aproximant-ne el règim al que resulta de les relacions que es produeixen al si de l'Estat entre l'executiu i el legislatiu, i que finalment (iii) s'hagi plantejat el diferent abast que el principi democràtic pot tenir a unes corporacions locals i altres.

El principi d'eficàcia es manifesta en la voluntat de donar més autonomia a l'alcalde respecte al Ple, atorgant-li llibertat per configurar el seu equip de govern. En aquest debat la Llei 57/2003 afavoreix l'alcalde, establint que almenys un terç dels membres de la Junta de Govern Local puguin ser designats per l'alcalde, entre persones que no siguin regidors. En aquest sentit es va modificar l'article 126.2, paràgraf segon, incís primer, de la Llei de bases del règim local, cosa que planteja el problema de la seva compatibilitat amb el principi democràtic.

La qüestió es va plantejar inicialment en la STC 132/2012, sobre consells insulars. S'hi s'accepta que la Junta de Govern és un òrgan executiu i professional que atén la complexitat de la gestió administrativa, i que al Ple és on es plasma el principi representatiu. La Carta europea de l'autonomia local, en l'article 3.2, preveu la hipòtesi que hi hagi òrgans executius responsables davant els òrgans electius col·legiats. En la gestió administrativa dels ens locals poden existir, doncs, òrgans que no compleixin amb el requisit de ser òrgan representatiu, sempre que aquest òrgan representatiu estigui sota el control polític d'un altre òrgan col·legiat que tingui caràcter representatiu. El Tribunal Constitucional reconeix que poden existir aquest tipus d'òrgans executius els membres dels quals no tenen el caràcter representatiu, però fa una diferenciació entre règim jurídic dels cabildos insulars i règim jurídic dels ajuntaments, en afirmar que "*no cabe equiparar automáticamente los Consejos Insulares a los Ayuntamientos*", i que "*esta regulación de los Consejos Insulares constituye una singularidad propia de su régimen jurídico*". En conseqüència, la regulació continguda en la Llei de consells insulars, que permet designar com a membres o titulars dels òrgans referits els qui no tenen la condició d'electes, no contravé la normativa bàsica sobre règim local, tenint en compte que el legislador autonòmic ha optat per reforçar el perfil executiu de la figura, contrapesant-lo amb l'establiment d'una sèrie d'instru-

ments de control i de fiscalització de l'acció dels consellers executius i, en darrera instància, del president, qui designa i separa lliurement la resta de membres del Consell executiu. En conseqüència, segons el Tribunal Constitucional, la remissió de l'organització dels cabildos insulars a les normes sobre les diputacions provincials, efectuada per la LBRL, no impedeix que l'organització dels consells pugui ser modificada per la llei autonòmica, basant-se en l'estatut d'autonomia. Aquesta sentència va ser acompanyada d'un vot particular en el qual es manté que se segueix un criteri contrari al de la STC 31/2010, sobre l'aplicació de la legislació bàsica que deriva de l'article 149.1.18 CE davant l'anomenada pretensió estatutària d'interiorització del govern local.

En aquesta sentència s'advertia que allò decidit no prejudicava el que s'hagués de resoldre en el recurs d'inconstitucionalitat 1523/2004, el qual ha donat lloc a la STC 103/2013, de 25 d'abril, relativa al recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Parlament de Catalunya contra la Llei de modernització del govern local 57/2003.

Aquesta darrera sentència del Tribunal observa en la Constitució una gradació de la vinculació del govern i l'administració local al caràcter representatiu dels òrgans que els poden exercir, la qual és de grau mínim a les illes, de grau mitjà a les províncies i de grau màxim als ajuntaments. El Tribunal Constitucional observa que, respecte a les illes, la Constitució guarda silenci; respecte a les províncies, diu que hi ha d'haver una corporació de caràcter representatiu, i respecte als municipis, estableix que el poder local l'han d'exercir ajuntaments compostos d'alcaldes i de regidors.

El Tribunal Constitucional conclou que l'article 140 CE estableix, amb caràcter de *numerus clausus*, que només l'alcalde i els regidors poden exercir als ajuntaments les funcions de govern i d'administració. No hi ha, en conseqüència, cap unitat de govern local que estigui dirigida en la cúspide per un tècnic. El Tribunal elimina amb tota claredat qualsevol distinció en aquest àmbit entre política i administració. Hi afegeix que l'elecció democràtica dels alcaldes i els regidors és una manifestació del dret de participació política del ciutadà, que recull l'article 23 CE. En suma, el Tribunal Constitucional aprecia en l'article 140 CE l'exigència d'un plus de legitimitat democràtica davant la professionalització de la funció administrativa.

La sentència és objecte d'un vot particular, en el qual s'afirma que desafia el sentit comú considerar que

les funcions de govern i d'administració dels municipis han de ser realitzades, en tot cas, per representants electes, ja que, segons el parer dels signants, és impossible aquest desideràtum, atesa la complexitat dels assumptes que han de ser resolts.

El principi de transparència guarda una relació estreta amb el principi democràtic a les corporacions locals. S'hi refereix la STC 161/2013, de 26 de setembre, que resol un recurs interposat pel Govern d'Aragó, en el qual el Tribunal Constitucional es pronuncia sobre la constitucionalitat de l'article 70.1 de la Llei de bases del règim local, en la redacció que en fa també la Llei de modernització. Aquest precepte diu que "[n]o son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local".

Abans de la modificació introduïda per la Llei de modernització, Aragó havia regulat, en la seva normativa autonòmica, la publicitat de les sessions de la Junta de Govern quan afectessin assumptes delegats pel Ple d'ajuntament, de manera que la nova norma bàsica s'havia d'entendre que desplaçava la regulació autonòmica. La STC 161/2013 es limita, com veiem, als assumptes que correspon resoldre a la Junta de Govern en virtut de competències delegades pel Ple municipal. No es refereix a les juntes de govern dels ajuntaments de grans municipis, ni tampoc a les competències de la Junta de Govern Local atribuïdes directament per la llei a les mateixes i no per delegació del Ple.

Delimitat així l'àmbit d'aplicació de la sentència, el Tribunal Constitucional estableix, en primer terme, una relació entre el principi democràtic de l'article 1.1 CE i el dret de participació directa dels ciutadans en els assumptes públics de l'article 23.1 CE. El Tribunal sosté que el principi democràtic comprèn tant la democràcia representativa com la directa, i que la primera no pot anul·lar la segona, de manera que hi ha una connexió directa entre el principi democràtic de l'article 1.1 CE i el dret de participació política.

En Tribunal Constitucional considera, en segon lloc, que la publicitat de l'activitat desenvolupada pels òrgans de caràcter representatiu forma part del contingut del principi democràtic de l'article 1.1 CE, i del dret a la participació directa de l'article 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 continuació el Tribunal Constitucional entén que aquesta exigència de publicitat, inclosa la de les seves sessions, *"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, el que el Tribunal vol dir és que la publicitat dels assumptes del Ple depèn de l'òrgan que exerceix la competència, ja que el legislador disposa d'un marge per configurar la competència del Ple. El principi de publicitat, en conseqüència, no pot quedar minvat per la facultat atribuïda al Ple de delegar competències a la Junta de Govern. El Tribunal analitza el catàleg d'aquestes possibles delegacions del Ple a la Junta de Govern, i entén que no són delegacions administratives de caràcter reglat, sinó que tenen un ampli caràcter discrecional, i, per tant, el coneixement del contingut del debat sobre aquesta decisió administrativa és interessant per als ciutadans, en l'exercici del principi democràtic de democràcia directa, de manera que és exigible aquesta publicitat.

Per això, el Tribunal acaba realitzant una integració, d'acord amb l'article 70.1, paràgraf segon, de la Llei de bases del règim local, i decideix que aquest precepte, que declara que les sessions de la Junta de Govern no són públiques, només és constitucional si s'entén no aplicable a l'adopció de decisions relatives a les competències delegades pel Ple.

El Tribunal Constitucional salva de l'anterior les delegacions del Ple en l'alcalde, pel caràcter unipersonal de la deliberació, al qual no és aplicable la projecció del principi de publicitat, atès que no hi ha deliberació en un òrgan unipersonal.

El Tribunal Constitucional considera que el principi de publicitat de les sessions, lligat al principi democràtic i de participació directa, no es pot substituir per altres mecanismes de publicitat previstos en el dret administratiu, com ara la motivació, la notificació i la

publicació de l'acte, ja que l'efecte d'aquesta publicitat és possibilitar el coneixement de les intervencions dels càrrecs públics electes i del procés de discussió mitjançant el qual s'ha arribat a la decisió, amb la finalitat de poder imputar responsabilitats polítiques als qui han adoptat la decisió final o s'hi han oposat en virtut d'unes raons i altres.

Aquesta sentència va acompanyada d'un vot particular en el qual s'afirma, entre d'altres raons, que està fora de lloc considerar antidemocràtic que els acords de la Junta sobre aspectes executius es realitzin sense assistència del públic, i que l'argumentació de la sentència està imbuida d'una concepció roussoniana de la democràcia directa. ■

