

LA NUEVA POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Tomàs Font i LLovet

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA INSUFICIENCIA DEL PACTO LOCAL. III. LA RELATIVIZACIÓN DE LO BÁSICO EN EL RÉGIMEN LOCAL. 1. La Carta Municipal de Barcelona. 2. Autonomía municipal y autonomía provincial. 3. El hecho diferencial estatutario. 4. Diversidad e interiorización. La preferencia relacional del gobierno local y las Comunidades Autónomas: los Estatutos de Autonomía. IV. LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL. 1. El objeto del conflicto. 2. La legitimación. 3. Procedimiento: la intervención de los órganos consultivos. 4. Los efectos del proceso. La(s) sentencia(s). V. CONCLUSIÓN. ¿SE DESCUBRE LA RETAGUARDIA?

I. INTRODUCCIÓN

Entre las cuestiones que todavía deben resolverse respecto del sistema de organización territorial del Estado hemos de ocuparnos de las que afectan a la Administración local.

A los veinte años de la aprobación de la declaración constitucional de la autonomía local y de funcionamiento de los ayuntamientos democráticos, las insuficiencias competenciales y financieras vienen siendo constantemente denunciadas desde las instancias municipalistas como el principal handicap para la efectiva configuración de la autonomía como forma de ejercicio responsable de políticas propias. Ello no ha impedido, a pesar de todo, el extraordinario desarrollo de iniciativas y de acciones políticas propias por parte de los entes locales dirigidas a la satisfacción de los intereses de la comunidad. Pero la posición de los mismos respecto de las Comunidades Autónomas, los grandes sujetos emergentes, está constantemente sometida a discusión y confrontación.

A lo largo de los últimos años se ha ido llegando al convencimiento de que los instrumentos jurídicos y los elementos básicos que configuran el régimen local necesitan una reconsideración, porque son ya insuficientes para solventar los problemas de encaje del sistema de gobierno local en la estructura constitucional del Estado: a) En primer lugar las limitaciones de la configuración constitucional de la autonomía local como una garantía institucional, y la necesidad de completar y fortalecer su funcionalidad con otros principios y figuras; b) en segundo lugar, la rígida uniformidad, todavía, del régimen local, a pesar de la diversidad y pluralismo que cabría esperar de la consolidación del Estado de las autonomías; c) en tercer lugar, en relación con esto, la discutida intensidad con que puede admitirse el carácter bifronte del régimen local, y la solución a la cuestión de la vinculación o interiorización del orden local respecto del autonómico.

La garantía institucional de la autonomía local, concebida como un instrumento defensivo, no permite ofrecer un contenido positivo de la misma. La doctrina del Tribunal Constitucional, además, ha equiparado esta garantía de la autonomía local con lo que es una competencia básica estatal en virtud del art. 149.1.18 CE; de manera que por una parte se reduce el «gobierno y Administración» de los municipios a lo que es mero régimen jurídico-administrativo y, por otra parte, se hace confundir la defensa constitucional de la autonomía local con la defensa de las competencias del Estado frente a las Comunidades Autónomas. Dinámica a todas luces distorsionadora. Por otro lado, tampoco ha podido ser aclarada la posición de la ley de bases respecto de las leyes sectoriales en el sistema de reconocimiento de competencias a los municipios.

En el momento presente es necesario, pues, alentar la reflexión y la discusión sobre estas cuestiones, de cara a ir diseñando una nueva articulación entre los distintos niveles de organización territorial.¹ La evolución política de los últimos tiempos, así como los más recientes datos legales y jurisprudenciales, aportan algunos elementos de interés para esta tarea.

II. LA INSUFICIENCIA DEL PACTO LOCAL

En efecto, uno de los datos que no pueden desconocerse es que el tan auspiciado «pacto local»² ha derivado en algunas actuaciones concretas en los aspectos de competencia estatal, bajo la denominación de «medidas para el desarrollo del gobierno local»: así, las modificaciones de la *Ley orgánica del régimen electoral general* relativas, entre otros extremos, al régimen de la moción de censura y a la introducción de la cuestión de confianza por parte del alcalde, medidas que deben conjugarse con las reformas a introducir en la *Ley de Bases de Régimen local* dirigidas a dotar de mayores competencias al alcalde y de correlativos poderes de control al pleno municipal. Asimismo, modificaciones de la *Ley Orgánica del Derecho a la Educación, del Derecho de Reunión, de Seguridad Ciudadana, de Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial y de Aguas*, que en su conjunto aportan pequeños elementos de intervenciones competenciales, de participación de los entes locales en órganos o procedimientos estatales, o de subsanación de déficits normativos en materias sancionadoras. Retoques, en síntesis, que en este nivel de actuación del legislador estatal no significan ninguna transformación del sistema local en su conjunto.

1. Retomo en el presente trabajo algunas de las reflexiones que he desarrollado recientemente en el estudio de valoración general «La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio», en el Anuario del Gobierno Local 1998, Marcial Pons ed., Diputación de Barcelona, 1998, así como en mi colaboración «La Administración local en las Comunidades Autónomas (1998)», en este mismo Informe Comunidades Autónomas 1998, Instituto de Derecho Público, Barcelona, trabajos cuyos contenidos por fuerza se solapan parcialmente con el que ahora se desarrolla.

2. Sobre el significado del mismo, vid. T. Font i Llovet, «El Gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión Europea: hacia el pacto local», *Autonomías*, núm. 20 (1995) p. 101 ss.

Mayor trascendencia, desde un punto de vista institucional, puede llegar a revestir la modificación de la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* para establecer un mecanismo específico de *protección de la autonomía local*, deficiencia de nuestro sistema tantas veces denunciada y cuyo sólo intento de solución, al margen de la opción procesal por la que se incline el legislador, merece una especial atención, por lo que más adelante me referiré a ello con mayor detalle.

Ahora bien, debe precisarse de inmediato que «éste» no es el pacto local que hasta ahora ha venido impulsando la FEMP, en el sentido sobre todo, de que están prácticamente ausentes del mismo los aspectos de mayor *atribución competencial* y de mejora del sistema de *financiación* que verdaderamente son los que actualizan el contenido potencial de la autonomía local. Pero una vez señalado el dato, lo que interesa poner de relieve es que tal carencia no hace sino sacar a la superficie la necesidad de replantear la cuestión local de forma global con lo que implica la incidencia en la misma de la estructura del estado autonómico. Las Comunidades Autónomas son sin ningún género de dudas las principales competidoras de las instancias locales; pero que en una dinámica de mayor progreso autonómico, han de ser, por el contrario y paradójicamente, sus principales interlocutoras.

El déficit del «pacto local» en lo competencial obedece claramente a que el principal acervo de esta naturaleza, que es de índole ejecutiva, corresponde mayoritariamente a las Comunidades Autónomas. Ni el Estado tiene suficientes competencias básicas en lo sectorial para atribuir directamente competencias locales, ni la utilización de esta posibilidad, amparada en una determinada interpretación del art. 2.2 LBRL, que la STC 214/1989 dio por admisible según cada caso concreto, ofrece ninguna seguridad. Y así es como desde un primer momento se consideró, por un lado, imprescindible involucrar en el «pacto local» a todas las administraciones implicadas; pero al mismo tiempo, por otro lado, se entendió que debía restringirse el ámbito del acuerdo a las fuerzas políticas, para que fueran éstas quienes trasladaran el compromiso a las Comunidades Autónomas donde estuvieran representadas o donde tuvieran responsabilidades de gobierno.

Por consiguiente, el consenso imprescindible en el conjunto de los ámbitos afectados por el pacto local ha quedado reducido a unas cuestiones esenciales de reforma institucional, ya que el plato fuerte del pacto, —las competencias y la financiación, en sustancia— ha quedado fuera del mismo. Sí tiene su función relevante, como se verá, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

III. LA RELATIVIZACIÓN DE LO BÁSICO EN EL RÉGIMEN LOCAL

Junto a esta insuficiencia notoria de las medidas para el desarrollo del gobierno local, tal y como se han planteado en la última etapa, asistimos en los últimos tiempos a una progresiva relativización del papel y del significado de la legislación básica en el régimen local.

Uno de los aspectos tantas veces criticado del régimen local es el del excesivo uniformismo en su concepción y en el tratamiento de su régimen jurídico y com-

potencial. En los últimos tiempos vienen produciéndose hechos indicadores de la tendencia a matizar y atemperar tal uniformidad, para dar paso a elementos de *diferenciación* que hagan más efectiva la capacidad de gobierno responsable en cada caso específico y en cada nivel distinto de organización local. Además, esos indicios de ruptura del uniformismo local van estrechamente ligados, lógicamente, con una intervención *preferente* de las Comunidades Autónomas que desequilibra el tradicional carácter bifronte del régimen local en favor de una mayor interiorización del mismo en las Comunidades Autónomas.

1. La Carta Municipal de Barcelona

Sobresale, en esta línea, la aprobación de la *Carta Municipal de Barcelona*, que ha tenido lugar después de una larga y compleja tramitación, por la ya citada Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre. Aprobación de un régimen que por definición es especial (art. 75 de la ley Municipal y de régimen local de Catalunya) y que ofrece un alto grado de simbolismo tanto por el reconocimiento de la singularidad de la capital de Cataluña, como por las líneas tal vez más generales que ha sugerido su propio proceso de elaboración.

No cabe detenerse ahora en el análisis detallado del significado, evolución, y contenido de la Carta Municipal de Barcelona. Su procedimiento especial de aprobación, por iniciativa del gobierno a propuesta de una Comisión Mixta Ayuntamiento-Generalidad, sobre la base de un texto aprobado por unanimidad del propio ayuntamiento, le otorga un específico status, sino formal, sí político-sustantivo. En cuanto al contenido, destacan, entre otras, las especialidades en lo organizativo —distribución de funciones entre los distintos órganos de gobierno, descentralización y participación, etc.— en lo funcional o competencial —gestión consorciada de competencias compartidas o concurrentes con la Generalitat de Catalunya, régimen específico de aprobación del planeamiento urbanístico, etc.

Es de interés poner de relieve lo siguiente. En la medida en que ciertos preceptos, por su contenido, puedan estar en contraste con las bases estatales sobre la organización y funcionamiento municipal, —especialidades no dentro de lo básico, sino contra lo básico— se ha incluido en la disposición transitoria primera una regla que defiere su entrada en vigor «de acuerdo con lo que determine la Ley de bases de régimen local». En realidad, a pesar de la imprecisión técnica, ello implica, por un lado, una modificación de la ley de bases, que puede incorporarse con la tramitación correspondiente al pacto local, sobre la base de entender, como señaló el Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya 334/98, que el legislador catalán podía desarrollar su competencia normativa también «en el marco de las excepciones o modulaciones hechas a las bases por el propio legislador estatal, si así lo requiere el establecimiento del régimen especial para el municipio de Barcelona, es decir, que la misma Ley de Bases de régimen local puede disponer para el municipio de Barcelona que la regulación de determinadas materias no tienen el carácter de básicas». Ciertamente, la solución técnica no es la mejor, y tal vez puede serle achacada una escasa contribución a la seguridad jurídica y claridad normativa. La circunstancia política del momento en que se aprueba —amenaza de disolución del Parlamento catalán—

conduce a la adopción de medidas imperfectas, pero que permiten salir de un impasse.

Lo importante de aquella explicitación, y ésta es la segunda cuestión a destacar, es que la misma presupone que pueda admitirse el principio de que *es básico que hayan tratos distintos para municipios distintos*. Es la regla de la diversidad o de la diferenciación, que en parte aparece en el art. 2.1 de la LBRL y sobre el que la STC 214/1989 declaró que es ajustado a la Constitución la previsión de un principio básico como es el de establecer la directriz de que el legislador ha de apreciar en cada caso la capacidad de gestión del municipio como un criterio para la asignación de competencias. Así pues, no sólo en lo competencial, sino también en la organización y funcionamiento, ha de regir el principio de diversidad. Y en este contexto, la función de las bases sobre el régimen local ha de encuadrarse en establecer lo común para situaciones que son comunes, mientras que las mismas bases deben excepcionarse para las situaciones que no son comunes sino excepcionales

Otra característica de la Carta es que en su texto original se incluían una serie de regulaciones en materias de competencia estatal como son la justicia, seguridad ciudadana, financiación, etc. Ello obligó a «desgajar» de la Carta estas partes, para su tramitación por las Cortes. Al respecto se han barajado diversas opciones en aras a subrayar el carácter intraautonómico del régimen local, como por ejemplo delegar en el Parlamento de Cataluña, por la vía del art. 150 CE, la aprobación de dichas especialidades, incluso a consecuencia de iniciativas legislativas impulsadas por el propio Parlamento catalán, opciones que fueron objeto de atención en el citado Dictamen 334/1998 de la Comissió Jurídica Assessora.

2. Autonomía municipal y autonomía provincial

Los pasos hacia la diferenciación se van dando no sólo en lo que atañe al régimen jurídico, sino también en relación el contenido mínimo de la garantía competencial. Hace ya tiempo³ se viene apuntando la necesidad de distinguir conceptualmente entre autonomía local y autonomía municipal, puesto que dentro de la primera cabe a su vez diferenciar situaciones distintas de autonomía, como la de las provincias, que parte ya de un distinto impulso constitucional.

Pues bien, en esta línea, hay que destacar recientemente la STC 109/1998, de 21 de mayo, referida a las diputaciones catalanas y al Plan Único de Obras y Servicios. A parte de otras cuestiones de gran interés, según veremos, señalemos ya que de manera muy significativa esta Sentencia se refiere en todo momento únicamente a la autonomía provincial, no a la municipal, para determinar la afec-

3. Por ej., E. Aja, «Configuración constitucional de la autonomía municipal», en T. Font (dir.): Informe sobre el Gobierno local, MAP-Fundación Pi-Sunyer, Madrid 1992, p. 64 y ss. Vid. por otra parte, las interesantes intervenciones de carácter general sobre la autonomía local de Joaquín García Morillo, La configuración constitucional de la autonomía local, Marcial Pons-Diputació de Barcelona, 1998 y de José Luis Carro Fernández-Valmayor, «El debate sobre la autonomía municipal», RAP núm. 147 (1998), p. 59 y ss.

tación o no a su garantía institucional. Incluso en su FJ 2º señala *obiter dicta* que la autonomía provincial ofrece unos «rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal». Y eso es así, en efecto, desde el momento en que el propio Tribunal Constitucional concreta un contenido mínimo, un núcleo de la autonomía provincial, que consiste en la actividad de *cooperación* y apoyo a los municipios.⁴

Con ello se confirma la oportunidad de rehacer el discurso acerca de la autonomía local sobre la base de distinguir, ya en la base de la configuración constitucional, entre la posición de los municipios y la de las provincias. Y respecto de éstas, la conveniencia de profundizar, precisamente, en las relaciones de cooperación. Cuestión distinta es la apreciación hecha en el caso concreto, acerca de si la legislación catalana privaba, o no, de todo margen de decisión a las diputaciones respecto del contenido nuclear de su actuación cooperadora. Apreciación del Tribunal que es negativa en este punto, por lo que salva la constitucionalidad de las normas impugnadas relativas a esta cuestión.

3. El hecho diferencial estatutario

Por otra parte, la misma Sentencia 109/1998, en su FJ 5º, destaca el dato de la admisibilidad de excepciones, modulaciones y especialidades frente a un régimen básico común, —esto es lo que figura en el art. 36.2,a) LBRL— precisando, claro, siempre que aquellas excepciones tengan base constitucional o estatutaria.

Situemos estas ideas en el contexto de la evolución hacia la determinación del carácter *preferente* de la posición de las Comunidades Autónomas respecto de la Administración Local. Es decir, que una supuesta equidistancia del sistema local respecto del Estado y de las Comunidades Autónomas puede ir desequilibrándose en favor de éstas últimas, lo que no significa necesariamente acabar en una *exclusiva* interiorización del sistema local en el de las Comunidades Autónomas.

Uno de los puntos de partida de esta reflexión radica en destacar el papel de norma fundamental de conexión que ha de ser el *Estatuto de Autonomía*, lugar de paso obligado de la relación entre la Administración local y las dos instancias superiores, primero la Comunidad Autónoma y luego el Estado.

En relación con ello, la STC 109/1998, de 21 de mayo, referida a las diputaciones catalanas y al PUOS, ha venido a actualizar una anterior jurisprudencia que puede cobrar nuevo sentido. Así, el FJ. 5º recupera la idea que el régimen jurídico de las administraciones públicas (149.1.18 CE) diseñado por el legislador básico ha de ser respetado a no ser que, en algún aspecto concreto, su ina-

4. Vid. Luis Ortega, El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial, Madrid, Civitas, 1992; Joan Recasens Calvo, «El Plan único de obras y servicios de Cataluña como rasgo diferencial del Régimen local catalán», Actualidad administrativa, marzo 1992, p. 89; José Luis Carro Fernández-Valmayor, «Autonomía provincial y Plan Único de Obras y Servicios (A propósito de la STC 109/1998, de 21 de mayo)», Revista Aragonesa de Administración pública núm. 13 (1998), p. 445 y ss.

plicación resulte expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de autonomía de una determinada Comunidad como una característica específica de la misma (FJ 9º) STC 27/1987, «Diputaciones valencianas»). La funcionalidad de la normativa básica queda matizada así: por más que con la atribución al Estado de la competencia para establecer las bases se persiga una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación (STC 1/1982, FJ 1º), no empece en absoluto a dicha noción que junto a este régimen básico aplicable a la generalidad de las Comunidades Autónomas, coexistan situaciones particulares; aunque, como es palmario, estas excepciones precisan ineludiblemente bien una expresa habilitación constitucional (STC 214/1989, FJ 26º), bien —como sucede en nuestro caso— un específico anclaje estatutario».

Mas interesa llamar la atención sobre este dato: se está, pues, recordando el papel de los Estatutos de Autonomía como singularizadores de un régimen específico. En el caso concreto analizado, el Estatuto rompe el uniformismo para otorgar un mayor papel coordinador a la Comunidad Autónoma, y por consiguiente, se produce una más fuerte vinculación entre el entramado local —aquí inicialmente provincial— y la Comunidad Autónoma. En síntesis, un paso hacia la interiorización y mayor desequilibrio del bifrontalismo en favor de la Comunidad Autónoma.

Aunque más adelante, en el FJ 6º, el Tribunal Constitucional se ve en la obligación, porque así lo contempla el Estatuto de Cataluña, de admitir que la preexistencia, u origen preestatutario, de la excepción o singularidad de las facultades de coordinación de las diputaciones por la Generalidad. En esta ocasión, pues, se subraya la realidad política y normativa previa que el Estatuto se limitó a reconocer —¿tendría ello cabida en el concepto del hecho diferencial?— de modo que se produce una «estatutarización», como vía de constitucionalización, de la propia, específica y más intensa vinculación entre el sistema local y el orden autonómico correspondiente.

De todas formas, en su razonamiento el Tribunal Constitucional, en mi opinión, se inclina por atribuir una función primordial a la legislación básica, y no tanto al Estatuto de Autonomía. En efecto, la singularidad de la situación de las diputaciones catalanas y de las mayores capacidades de coordinación por parte de la Generalidad la hace apoyar, de forma primordial, en el dato de que es la propia Ley de Bases la que admite que pueda haber esta singularidad o excepción de origen preestatutario (art. 36.2,a) LBRL) (FFJJ. 5º y 6º). Eso es realmente así, pero lo verdaderamente eficaz, y más definitivo, en cuanto a consistencia del ordenamiento, es la ratificación estatutaria de aquella singularidad, que es anterior, incluso, a la ley de bases. Creo que debería sostenerse con mayor énfasis la legitimidad de la excepción por la sola previsión contemplada en el Estatuto, puesto que es de fuerza superior a la ley básica.

¿Diversidad en el régimen electoral?

Me permito abrir aquí un pequeño paréntesis para incorporar a las novedades que pueden incidir en la línea de la quiebra del uniformismo a la STC 225/1998, de 25 de noviembre, referida al *sistema electoral de Canarias*, dictada en virtud

de recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del Pueblo contra la reforma del Estatuto de Canarias de 1996, que establece unas determinadas barreras electorales. Entre otras muchas cuestiones, lo que interesa destacar ahora es que el Tribunal Constitucional admite que la regla o principio del sistema electoral de representación proporcional, que es sólo una «tendencia», es exigible no sólo a las Comunidades Autónomas del art. 151 CE, sino a las demás en virtud del progresivo proceso de asimilación y acercamiento de las del 143 al 151 en lo competencial y que es lógico que también tenga su trasunto en el plano orgánico e institucional.

Aunque lo anterior es discutible –así el voto particular formulado– lo cierto es que el Tribunal, a renglón seguido, recuerda su anterior doctrina según la cual la «barrera electoral local» –obtener un determinado porcentaje de votos no sólo en el resultado total sino por circunscripciones– es plenamente razonable y adecuada a las peculiaridades geográficas y poblacionales de Canarias. Pues bien, una vez admitido –o mejor confirmado– el hecho diferencial autonómico en lo electoral, es un primer paso para reconsiderar la concepción del régimen electoral local como general y básicamente uniforme, y para pensar que en el nivel local tal vez no será inconstitucional admitir también la traducción electoral de algunas peculiaridades o singularidades de los municipios. Así, por ejemplo, por el tamaño –criterio ya aceptado en la actualidad– o por su articulación territorial interna –organización por distritos– para asegurar la representación de las diversas zonas del territorio, como señala 152 CE para las Comunidades Autónomas, etc.

Tal vez en este extremo debe recordarse el ejemplo de las reformas italianas, que desde la nueva legislación de 1993 ha dado paso a un sistema electoral diferenciado –que incluye la elección directa del alcalde– y que como es sabido ha contribuido enormemente a revitalizar, con todos los riesgos que se quiera, la participación ciudadana en la vida política. Y, por cierto, no debemos dejar de comentar que en determinadas propuestas políticas se ha incluido precisamente la elección directa del alcalde como un objetivo hacia el que hay que dirigir los proyectos de reforma legal.⁵

4. Diversidad e interiorización. La preferencia relacional del gobierno local y las Comunidades Autónomas: los Estatutos de Autonomía

Cerrado el paréntesis referido a las especialidades electorales, recuperamos el tema de las quiebras del uniformismo en el régimen local. La ocasión que brinda la STC 109/1998 es oportuna para apuntar una reflexión más general. Pienso, en efecto, que debe prestarse mucha más atención a la función que deben desempeñar los Estatutos de Autonomía respecto de la organización territorial y de la administración local. Se ha insistido ya en varias ocasiones acerca de la función básicamente –y excesivamente– competencial de los Estatutos, sobretudo en la primera etapa; incluso la organización política interna, las instituciones de autogobierno –no contando ahí la organización territorial– están escasamente reguladas. Ahora bien, si esto tiene su explicación en su momento fundacional,

5. Así, «La estructura del Estado. Política autonómica y local del PSOE», 1998.

ocurre que con las reformas estatutarias derivadas de los acuerdos autonómicos de 1992, no se ha cambiado prácticamente de óptica. Se trata también de reformas básicamente competenciales, consecuencia del uso previo del art. 150.2 CE, que han permitido aproximarse a la igualación de techos «competenciales», pero que en poco inciden en lo estructural: el régimen competencial de la materia régimen local sigue por lo general sin ofrecer especialidad alguna sobre los ámbitos del art. 149.1.18 CE.

Sea como fuere, en esa función organizativa territorial que habrían de cumplir los Estatutos, se incluye el dato de que deben garantizar ellos, y no la ley básica estatal, un ámbito competencial propio a los municipios de la Comunidad Autónoma correspondiente. Ello permite singularizar orgánica y funcionalmente el sistema local según las peculiaridades de la estructura territorial de cada Comunidad Autónoma, y profundizar en la línea de la diferenciación señalada: así, por ejemplo, este sería el caso de la relación entre la Generalidad de Cataluña y las diputaciones según el Estatuto de Cataluña, tal como admite STC 109/98. Nótese como esta Sentencia se cuida de subrayar que el Tribunal Constitucional va a examinar si el Parlamento, con las leyes catalanas cuestionadas ha mantenido incólume el núcleo esencial de la autonomía provincial que la Constitución directamente garantiza «y que el propio Estatuto de autonomía» le exige preservar (art. 5.3 EAC)».

Esta mayor implicación estatutaria en lo local tiene sentido en la medida que, por un lado, permite tener en cuenta la posición de las entidades locales en relación a las concretas materias o sectores sobre los que efectivamente tiene capacidad de decisión la propia comunidad autónoma, y sobre las que podrá luego legislar. Y por otro lado, es sin duda el mecanismo apto para superar «la principal dificultad para el correcto desarrollo del régimen local y el respeto de la autonomía local»⁶ debe superarse la situación en la que el resultado de la distribución competencial por el bloque de la constitucionalidad se contempla como *summa divisio rerum*: las competencias –incluso las administrativas– o son estatales o son autonómicas, sin que se contemple ni siquiera la presencia de la instancia local. Según tal versión, ésta sólo sería destinataria de competencias por decisión de una u otra de las instancias territoriales favorecidas por la distribución constitucional; situación, además, en la que las Comunidades Autónomas se consideran titulares de todo el ciclo competencial propio (legislación y ejecución).

Que la Comunidad Autónoma tenga capacidad de decisión sobre una materia o sector no significa que la correspondan todas las competencias o funciones, sino que debe distribuir las hacia los distintos escalones, incluyendo al local como preferente por lo que hace a las competencias «administrativas». La mejor manera de garantizar esta operación del legislador autonómico y, por tanto, la posición de los entes locales, es atribuir al Estatuto de Autonomía la doble función de delimitación competencial frente al Estado y frente al escalón local. En pocas palabras, la suma *diviso* no debiera ya ser dicotómica, sino tricotómica; y, en su virtud, estas fórmulas de asunción de competencias autonómicas «sin perjuicio del art. 140 CE» (garantía de la autonomía local) podrían ser llenadas de contenido específico y diferenciado por el propio Estatuto.

6. L. Parejo, «Comunicación» en: J. García Morillo, ob.cit., p. 72 ss.

Además, se introduce un poco de claridad en la confusa aporía de que, en régimen ordinario, la norma básica dictada ex. art. 149.1.18 CE no puede resistir cualquier posterior del Estado de signo contrario, sino es por la vía de construir esa «función constitucional» de las bases, que no siempre encaja con facilidad. Si hace falta que intervenga el bloque de la constitucionalidad, para que exista un parámetro superior, ahí aparece el papel de los Estatutos de Autonomía. Siendo norma estatal con procedimiento reforzado, puede tener una capacidad de resistencia, y aún vincular, a las ulteriores leyes del Estado; siendo la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, evidentemente, vincula a su parlamento en la actividad legislativa ordinaria que afecte a su Administración local.

De esta forma, al otorgarse una función estructurante a los Estatutos, ante la ley autonómica que afecta a las entidades locales, se permite deslindar mucho mejor lo que es protección de la autonomía local –infracción por la ley de la garantía estatutaria– de lo que es el vicio de incompetencia de la ley por no respetar las normas básicas estatales dictadas en virtud del art. 149.1.18. Y en relación con la ley estatal, básica o no, la superioridad del Estatuto permite verificar su adecuación a la garantía estatutaria específica, sin los problemas que plantea actualmente la relación entre ley básica y ley estatal posterior (problema ya aludido de la función constitucional de la ley básica, etc.)

En línea con las reflexiones anteriores, cabe traer aquí el Dictamen del Consejo de Estado 2482/98, referido a la citada reforma de la LOTC. Al aludir al parámetro de control a utilizar en un conflicto constitucional en defensa de la autonomía local frente a leyes, se señala evidentemente el principio de autonomía local en los términos que se halla protegido por la llamada garantía institucional. Y puntualiza: «Tal canon de constitucionalidad vendría integrado por las normas constitucionales que establecen la autonomía local, el Estatuto de autonomía correspondiente y las leyes del Estado que delimiten el contenido de la garantía con base en el art. 149.1.18 de la Constitución». Aunque estas últimas, puntualiza, sólo operarán como parámetro de constitucionalidad cuando la propia ley básica estatal sea respetuosa con el orden constitucional, esto es, si tiene carácter básico, recogiendo, así, la amplia jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad mediata o refleja.

Ya se ha llamado la atención repetidas veces sobre la confusión que genera la identificación efectuada por el Tribunal Constitucional entre la garantía institucional de la autonomía local y la competencia estatal para dictar las bases del régimen jurídico de la Administración local (STC 214/1989).⁷ Prácticamente, toda eventual defensa de la autonomía local se convierte en la realidad en un conflicto competencial entre el Estado y las Comunidad Autónoma correspondiente. Y de ahí la distorsión, debida, en buena parte, a la ausencia de un mecanismo propio de protección de la autonomía local por parte de los entes locales directamente afectados, por lo que su protección en la mayoría de los casos será también aquí indirecta o refleja. Esta grave distorsión es la que ha de llegar a evitar-

7. Por mi parte lo hice en el capítulo «Las competencias locales» dentro de T. Font (dir), Informe sobre el Gobierno local, MAP-Fundación Pi-Sunyer, Madrid 1992, espec. p. 84 y ss.

se colocando al Estatuto en el lugar preeminente como parámetro específico de la validez de las leyes –estatales y autonómicas– por lesión de la autonomía local.

En un cierto sentido, creo que debe profundizarse en la función «constituyente» del Estatuto de autonomía, en el sentido de norma institucional básica que es, sobretodo, un orden organizativo del poder público, también en cuanto a su organización territorial interna. Frente a la tendencia a circunscribir la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas a sus «propias instituciones autónomas» (art. 147.2,c) CE), lo que no incluiría la Administración local, debería destacarse que es al propio Estatuto –no a la Comunidad Autónoma– a quien se le debe exigir el desarrollo de esa función organizativa básica. Y no hay límite alguno de naturaleza competencial –149.1.18 CE– puesto que el Estatuto de Autonomía es, desde luego, norma del Estado.⁸

La implicación estatutaria con la autonomía local habrá de tener otro significado más relevante, e incluso cabría considerar exigible dicha implicación, a la vista de la reforma de la LOTC en los términos en que está planteado el de conflicto en defensa de la autonomía local, por lo que se refiere a un aspecto concreto: la intervención preceptiva del Consejo consultivo de la Comunidad Autónoma con carácter previo a la formalización del conflicto. En atención a la posición institucional de los consejos, como órganos específicamente de garantía estatutaria –aunque también, evidentemente, de garantía de la Constitución– resulta especialmente equilibrado atribuirles un juicio de estatutoriedad –ya sea de la norma estatal o de la autonómica cuestionadas. Y para que ello funcione adecuadamente, el Estatuto debería contener una más específica regulación de la organización y de las competencias locales, en sus distintos niveles y dimensiones.

Enseguida me referiré más específicamente al proceso constitucional de defensa de la autonomía local. Pero ya cabe adelantar algún supuesto de especial «interiorización» –que no deja de ser discutible tal y como se formula. Así, la disposición adicional 3ª del proyecto aprobado en el Congreso (BOCG 19 enero 1999), según una enmienda socialista aceptada, restringe la legitimación específica de los cabildos canarios y de los consells insulars de Baleares a la impugnación de leyes de la propia Comunidad Autónoma, sin que puedan aparentemente reaccionar frente a una ley del Estado. Implícitamente, esta disposición obedecería a la consideración de que estas instituciones son «instituciones propias de la Comunidad Autónoma» y que tienen sus competencias garantizadas en el Estatuto, sobre la base supuesta de entender que son competencias ejecutivas en materias propias de la Comunidad Autónoma; de modo que sólo leyes autonómicas podrían o habrían de reconocerles, o no, dichas competencias. Ello puede ser así, en efecto, pero no tiene porque serlo. Puesto que una ley estatal puede ciertamente afectar a la autonomía de estas entidades incidiendo directamente en el círculo de sus intereses.

En este sentido, el caso de las comarcas catalanas es emblemático: creadas por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que les garantiza su autonomía, es indu-

8. Por cierto, una tarea imprescindible como es la reordenación del mapa municipal, que es competencia autonómica, no podrá ser jamás afrontado con fuerza si no se cuenta con una cobertura estatutaria que determine las directrices a seguir por el legislador.

dable que dicha autonomía es afectada directamente por la misma la ley estatal de Haciendas locales que impide su participación en los tributos del Estado; por lo que no debiera haber obstáculos para admitir su legitimación para acudir ante el Tribunal Constitucional, sin necesidad de que debiera ser la Comunidad Autónoma la que recurriera alegando que se ha afectado a una competencia suya.

En los últimos tiempos se ha reclamado, en este orden de cosas, una mayor atención, incluso por parte de la jurisprudencia constitucional, hacia esa interiorización de lo local por las Comunidades Autónomas que, a su vez, conduce directamente a subrayar la ruptura del uniformismo y a poner de manifiesto la condición, próxima al denominado «hecho diferencial», del tratamiento estatutario específico acerca del sistema local y de autoorganización propios. Así, en el texto de trabajo anexo al llamado «Acuerdo de Santiago de Compostela», suscrito por las fuerzas nacionalistas BNG, PNV y CiU en octubre de 1998, dentro del proceso de acuerdos de Barcelona, Gasteiz y Santiago, se demanda un cambio interpretativo que debe realizar el Tribunal Constitucional para dar plena efectividad a las competencias exclusivas, especialmente en los ámbitos más sensibles al hecho diferencial de las Comunidades Autónomas interesadas, como «la implantación de un modelo de estructura territorial propio en le ámbito local». Asimismo, se impulsa a efectuar un análisis competencial a la vista no sólo de la Constitución sino también de las cláusulas de los Estatutos, ya que lo contrario ha llevado a una reducción notable, por ejemplo, en lo referente a las relaciones económicas con los entes locales, en una referencia implícita a la financiación de las comarcas.

En cualquier caso, parece claro que toda tendencia a incrementar o consolidar la interiorización de lo local en lo autonómico, debe quedar equilibrado con un correlativo incremento de los instrumentos de *garantía de la autonomía local*, instrumentos que deben ser «propios» de las Comunidades Autónomas, para ser coherentes con la función primaria de cobertura de las Comunidades Autónomas y con una concepción de la subsidiariedad trasladada al ámbito de las garantías. De aquí la previsión, en el proyecto de reforma de la LOTC, de la intervención perceptiva de un órgano consultivo autonómico, que no puede sustituir la definitiva función de control a realizar por el Tribunal Constitucional, pero sí ejercer la garantía estatutaria y colaborar, «desde» la Comunidad Autónoma, a la preservación de la autonomía local.

IV. LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Ya se ha indicado cómo uno de los aspectos más vistosos del «pacto local», tal y como se está desarrollando, radica en la reforma de la LOTC a fin de regular un conflicto en defensa de la autonomía local y dar salida sí al punto débil del actual sistema, que no atribuye a los municipios una específica vía de recurso para la tutela de su autonomía frente a la intervención del legislador. Se trata de un paso adelante, que subsana un déficit institucional de nuestro sistema constitucional y permite completar los mecanismos garantistas exigidos por la Carta Europea de la autonomía local.

Las propuestas realizadas respecto a la solución de esta necesidad institucio-

nal han sido variadas. La doctrina española se ha hecho eco desde hace tiempo de la carencia de un mecanismo de protección constitucional de la autonomía local y ha sugerido soluciones de todo tipo.⁹ El interés de la doctrina, que agrupa en este tema a constitucionalistas y a administrativistas, ha enriquecido mucho la reflexión y maduración de la cuestión, y en alguna medida se sugiere la conveniencia de que el mecanismo ante el Tribunal Constitucional sea subsidiario, esto es, que exista una vía previa; y que sea indirecto, es decir, contra actos de aplicación, o con motivo de los mismos.

No obstante, la solución por la que opta el proyecto no cumple ninguna de estas características. A ello no es ajeno el Dictamen del Consejo de Estado 2.484/98, de 18 de junio, dictaminó el anteproyecto, en dos versiones. Se inclina por articular un conflicto de competencias directo contra leyes, aportando algunos retoques. En sustancia, sería un conflicto en defensa de la autonomía local frente a leyes que afecten a competencias locales, con pronunciamiento sobre la titularidad de las mismas y autoplanteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en su caso, para anular la ley.

Algunos autores alemanes ya habían señalado que el recurso de amparo para proteger la autonomía local era en realidad un conflicto de competencias.¹⁰ No obstante, la perspectiva del contenido competencial de la autonomía local ya ha sido comentada más arriba como insuficiente.

9. Entre otros, los trabajos de R. Martín Mateo, L. Parejo, R. Gómez-Ferrer, A. Fanlo, J. Rodríguez-Zapata, M. Aragón, etc. Por todos, quiero recordar aquí el trabajo de Javier Salas, La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, REALA núm. 245 (1990). Recientemente, tres publicaciones colectivas han aportado nuevos estudios de interés para la cuestión que nos ocupa. En primer lugar, el Anuario del Gobierno local, en su edición de 1997 incluye, entre otros, los siguientes trabajos específicamente referidos a la protección constitucional de la autonomía local: Jorge Rodríguez-Zapata, Autonomía local y procesos jurisdiccionales: el problema de la legitimación; Markus González-Beilfus, El recurso de amparo municipal en la República Federal de Alemania; y María Jesús García Morales, La impugnación de normas por los municipios ante el Tribunal Constitucional en Austria. Resultan de gran utilidad para conocer la problemática real que se plantea en cada uno de los ordenamientos estudiados y el alcance efectivo de las soluciones que se proponen. Por su parte, el núm. 3 de la colección «Documents Pi i Sunyer» (Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona 1997) bajo el título El acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local contiene las ponencias que se presentaron sobre este tema en la «Conferencia sobre la Carta Europea de la Autonomía Local» celebrada en Barcelona en abril de 1997 (J. Galofré, L. Parejo, E. Paricio, J. Rodríguez-Zapata y J.M. Bandrés), con enfoques y contenidos muy diversos. Incluye también una propuesta elaborada por la FEMP. En el vol. col. Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, MAP 1998, se incluyen trabajos de J. García Roca, P. Pérez Tremps, L. Morell Ocaña, L. Parejo y Tomàs Font, que se insertan en los trabajos preparatorios para la formulación del anteproyecto de ley. Además, vid. el libro de P. Pérez Tremps La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, Marcial Pons, Diputació de Barcelona, 1998, y el trabajo de J. Jiménez Campo, Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el derecho español, «REDC», núm. 53 (1998).

10. Burmeister, recientemente recordado por J. L. Carro, «El debate ...». *cit.*, p. 86.

No procede ahora efectuar un análisis detenido de todo el sistema que se proyecta, lo que sería prematuro, sino apuntar algunas de sus principales características y avanzar los puntos de reflexión que en el futuro habrá que abordar.¹¹

1. El objeto del conflicto

El *objeto de conflicto* lo son directamente las disposiciones con rango de ley del Estado –no sólo las básicas–, y de las Comunidades Autónomas, sin necesidad de que se produzca su aplicación concreta. Se incluyen, por tanto, los Decretos legislativos, y también el Reglamento parlamentario. Pérez Tremps lo señala acertadamente, aunque considera muy remota la hipótesis que un reglamento parlamentario pueda dañar la autonomía local.¹² Creo, en cambio, que es un supuesto de futuro próximo, a la vista de la proyección participativa en los procedimientos legislativos que está adoptando la autonomía local en varios ordenamientos: Alemania, Austria, etc.

Ejemplo más próximo lo ofrece la última reforma del Estatuto de Canarias, con la configuración del derecho de los cabildos a participar en el procedimiento legislativo, a través de la Comisión específica en el Parlamento: en la medida en que el reglamento parlamentario desconozca o desvirtúe este derecho, cabe pensar en una eventual lesión de la autonomía local. Por cierto, podría ser un buen ejemplo de la concepción no exclusivamente competencial de la autonomía local que necesita ser garantizada subjetivamente. El Reglamento parlamentario sería antiestatutario y, por ello, inconstitucional, pero sería «específicamente» inconstitucional por desconocer o restringir un instrumento de ejercicio individual o de defensa de la autonomía local: lo que habría de ser relevante de cara a reconocer legitimación al ente local afectado para recurrir.¹³

2. La legitimación

Precisamente la determinación de los *sujetos legitimados* para formular el conflicto es uno de los puntos que ofrece mayores dudas. Se prevé una suerte de legitimación «corporativa», o mejor, colectiva: la séptima parte del número de municipios del ámbito territorial de aplicación de la norma, que represente al menos la sexta parte de la población (al margen de disposiciones específicas sobre Territorios Históricos, Cabildos y consejos insulares, así como para las diputaciones). Las objeciones que cabe oponer a esta opción son tanto de fondo –carácter o aspecto subjetivo, y no sólo objetivo de la autonomía local, cuestión no claramente resuelta– como respecto de la aplicación práctica.

11. Según el texto del Proyecto de ley, aprobado por el Congreso (BOCG 19 enero 1999).

12. P. Pérez Tremps, *La defensa*, cit., p. 71.

13. Sin ir más lejos, vid. en este mismo *Informe Comunidades Autónomas 1998* la valoración sobre *Canarias* de Gumersindo Trujillo, donde expone las posturas antagónicas acerca del protagonismo de los Cabildos en el Parlamento canario.

Ha prevalecido claramente la comprensible preocupación por acotar una posible litigiosidad masiva ante el Tribunal Constitucional, pero es claro, en cambio, que esta forma de legitimación va a plantear todo tipo de inconvenientes. Según la diversa distribución territorial y poblacional, el criterio de los porcentajes tiene muy distinto significado en unas u otras Comunidades Autónomas. Seguro que ya se habrán hecho simulaciones, y uno puede preguntarse si, por ejemplo, en Aragón, será posible impugnar alguna ley autonómica si no lo hace el ayuntamiento de Zaragoza. O puede tomarse en cuenta la situación de Galicia, donde siete municipios sobre un total de 340 concentran el 70 % de la población.

En unos casos, pues, involuntariamente se concede un cierto «poder de veto» a un ayuntamiento; en otros, se «obliga» a encontrar acuerdos entre contrarios. Todo ello puede generar una dinámica de relaciones *políticas* de cooperación o, por el contrario, de obstaculización intermunicipal cuya importancia no hay que desdeñar. A su vez, y habida cuenta de la necesidad de quórum de mayoría absoluta para adoptar el acuerdo, se puede abrir también una dinámica interna en cada ayuntamiento que condicione o ponga en riesgo el gobierno de la corporación.

Habrà que considerar, pues, las dificultades prácticas para el ejercicio coordinado de la acción por parte de un número elevado de sujetos en tres meses desde la publicación de la norma legal a impugnar; ello llevará a la intervención de las asociaciones municipalistas, tal y como prevé el propio proyecto; y luego estarán las dificultades en la verificación del cumplimiento de los requisitos de la legitimación: el porcentaje de municipios del «ámbito de aplicación de la norma» y el porcentaje de población. Por poner un ejemplo real: tómesese una Ley que atribuye competencias en materia de control ambiental a los municipios de más de N habitantes, pero no a los de menos (así, la Ley catalana 3/98, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental). ¿Están legitimados por igual todos los municipios? ¿Sobre qué tipo —y por tanto, qué número— de municipios se computan los porcentajes de número de municipios y de población: todos los de la Comunidad Autónoma, o sólo sobre los de menos de N habitantes, a los que no se les reconocen competencias? Porque no será fácil reconocer legitimación a quienes sí han visto incrementado su ámbito competencial.

En fin, ¿cómo resolver la cuestión, que seguro va a plantearse, habida cuenta de la larga duración de los procesos constitucionales, de los desistimientos en el conflicto de algunos ayuntamientos, por cambio de las mayorías de gobierno, que hagan perder de forma sobrevenida los porcentajes conseguidos sobre número de municipios o de población?

En definitiva, no se contempla una tutela subjetiva, esto es bajo la perspectiva de la autonomía local garantizada a cada uno de los municipios. La Exposición de Motivos o preámbulo dice: «se trata en definitiva de garantizar los intereses de los entes locales afectados ponderando su entidad, de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los entes locales aisladamente considerados.» Es discutible que éste sea el sentido que ha de tener un sistema de protección constitucional de la autonomía local, pero discutible también que el objetivo señalado se satisfaga con el mecanismo de legitimación que se establece.

La doctrina ha insistido en preguntarse: ¿No debiera reconocerse legitimación individual de cualquier entidad local, pero exigirse entonces una afectación directa de su autonomía local? Ciertamente habría problemas interpretativos, y de aquí la utilidad del recurso indirecto y subsidiario, previo un «acto de afectación».¹⁴

En otro orden de consideraciones, el ejercicio de la facultad de plantear el conflicto contra leyes reabre el tema, que no está cerrado, de los actos políticos o de gobierno en el ámbito local: ¿lo es la decisión de no recurrir una ley? Aunque el art. 2 a) de la nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa no reconoce expresamente la actividad no administrativa –política– de los órganos de gobierno de las entidades locales, sus elementos reglados –procedimiento, quórum, etc.– deben poder ser objeto de control por vía contenciosa, con independencia de que la jurisdicción constitucional también deba examinar, evidentemente, los requisitos de procedibilidad.

3. Procedimiento: la intervención de los órganos consultivos

En cuanto al *procedimiento* a seguir sobresale la obligación de solicitar, con carácter previo, el Dictamen, no vinculante, del Consejo de Estado o del Órgano Consultivo de la Comunidad Autónoma.¹⁵ La intervención de uno u otro órgano no depende de que la norma impugnada sea estatal o autonómica, sino de que el ámbito territorial al que pertenezcan las entidades recurrentes sean varias o una Comunidad Autónoma (o bien sino existe órgano consultivo autonómico); aunque en virtud de las reglas de legitimación colectiva antes señaladas, porcentaje de número de municipios y de población en el ámbito de aplicación de la ley, normalmente deberá intervenir el Consejo de Estado cuando la ley que se impugne sea estatal.

Al margen de la intervención del Consejo de Estado, es mucho más significativa, y así debe destacarse, la intervención de los órganos consultivos autonómicos en los procedimientos de defensa de la autonomía local.¹⁶

La ausencia en nuestro sistema de una jurisdicción de garantías estatutarias propio de las Comunidades Autónomas, a diferencia de lo que ocurriría en un sistema federal, realza la función de los órganos consultivos autonómicos como

14. P. Pérez Tremps, J. Jiménez Campo, T. Font i Llovet, locs. cit.

15. No queda claro el contenido de los acuerdos municipales: recurrir –¿qué, con qué fundamento, con qué pretensiones?, solicitar el dictamen preceptivo –¿acerca de qué?, etc. La casuística procesal dará motivo para ir sentando criterios.

16. En general, me remito a mis formulaciones y propuestas en este sentido, *Función consultiva y Estado autonómico* «RAP» núm. 138 (1995), p. 68; más recientemente, véanse: *L'actuació del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya*, en Revista Jurídica de Catalunya, núm. 4/1997; *Los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas y la Administración local*, en «Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva», Consejo Consultivo de Andalucía, Granada 1998; y en *El recurso de protección constitucional de la autonomía local*, en el vol. col. citado, *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, MAP 1998, p. 118 ss.

sucedáneos de aquélla. A través de ellos, se ejerce, normalmente, un control, siquiera sea previo a la aprobación de las leyes autonómicas, y no vinculante, por un órgano propio de la Comunidad. Ahora se amplía el significado institucional. Puesto que la intervención del órgano consultivo se produce a posteriori, en el proceso ya de impugnación de las leyes, —como viene haciendo el Consejo de Estado en relación a los procesos impugnatorios por parte del Gobierno— y sobretodo, a iniciativa de unos sujetos pertenecientes a un orden organizativo distinto: los municipios y demás entes locales legitimados, que no son órganos políticos de la Comunidad Autónoma, como pueden serlo el gobierno o grupos parlamentarios normalmente legitimados para solicitar el dictamen de los órganos consultivos.

Bajo la perspectiva de la defensa de la autonomía local, el trámite de dictamen preceptivo del órgano consultivo autonómico antes de plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional no deja de presentar matices algo ambiguos. Por un lado, es evidente la función de moderación o contención —no digo de disuasión— que este trámite puede ejercer ante iniciativas locales poco fundadas, puesto que un dictamen favorable a la constitucionalidad de la ley probablemente influya en la prosecución de la iniciativa. Y de proseguirse, puede ser un elemento decisivo para que el Tribunal Constitucional declare simplemente la inadmisión del conflicto por estar «notoriamente infundada la controversia suscitada».

Y viceversa, el dictamen contrario a la constitucionalidad de la ley, por lesión de la autonomía local, supone una cualificadísima fundamentación del conflicto. Ni que decir tiene que no vincula al Tribunal Constitucional, pero, ¿cómo podrá sustentarse que un ayuntamiento se eche atrás en su impugnación, cuando sus pretensiones han sido avaladas por el consejo consultivo?. El juicio sobre la oportunidad de la acción tendría condicionantes poderosos, aunque también es cierto que tal abandono de la acción —o no inicio— bien pudiera responder al hecho de haberse llegado a una solución negociada con la Comunidad Autónoma. A ese tipo de soluciones ayudaría más la intervención del consejo consultivo *antes* de la aprobación de la ley, a instancias de los entes locales.

Por otro lado, con esta intervención se satisface en parte el déficit institucional de posición de las Comunidades Autónomas ante la introducción de un nuevo instrumento de control de sus leyes. Porque, como se ha dicho, las Comunidades Autónomas van a ser las primeras afectadas por la puesta en funcionamiento de cualquier instrumento de defensa de la autonomía local frente al legislador. Razón, por la cual, por cierto, se hacía doblemente necesaria la intervención expresa de las Comunidades Autónomas en el proceso del pacto local en cuya virtud se decide crear y regular el conflicto en defensa de la autonomía local.

Aunque, atención, no deben olvidarse otros puntos a considerar. En primer lugar, la gran diversidad de modelos y sistemas de organizar la función consultiva en las Comunidades Autónomas, que está además en constante proceso de adaptación. En este sentido intervienen las recientes y actuales reformas de los Estatutos que abordan de maneras diversas la cuestión (Aragón, La Rioja, Castilla y León, Asturias). Entre ellos, cabe resaltar varios casos en que los Estatutos ya los conciben como órganos consultivos de la Comunidad Autónoma y *de la*

Administración local: así, Castilla-La Mancha, Cantabria; y también en Murcia, por Ley.

En segundo lugar, se ha planteado hasta qué punto tiene competencia el Estado para regular una intervención preceptiva de un órgano autonómico, que en muchos casos es de naturaleza estatutaria. Así, se ha querido basar en el «monopolio» estatal para regular la jurisdicción constitucional,¹⁷ que podría cubrir la imposición de esa intervención preceptiva (¿debe entenderse el título del art. 149.1.6 CE, o bien el art. 165?). Pero si hubiera tal monopolio o competencia exclusiva estatal, ¿entonces no serían legítimas todas las normas autonómicas que hoy por hoy establecen el dictamen preceptivo del órgano consultivo antes de interponer recurso de inconstitucionalidad o conflictos de competencia por parte de los órganos de la Comunidad Autónoma?

Pero sobre todo, es difícil sostener la competencia estatal (debiera ser la del art. 149.1.18 CE) sobre el carácter básico de la función consultiva que cabe deducir de la Ley 30/92 de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y de la STC 204/92. Pero no deja de ser más que discutible que en este caso se trate de una función consultiva de naturaleza jurídico-administrativa, como la que aparece en la Ley 30/92.¹⁸

Parece que en alguna medida la naturaleza estatutaria de estos órganos consultivos, en la mayoría de supuestos, con una función propia, los configura de modo muy próximo a una institución de autogobierno, sobre las que tendría competencia exclusiva la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las remisiones que la legislación autonómica puede hacer a otras leyes. Pero no es lo mismo las remisiones a las funciones de consulta jurídico-administrativa que puedan establecerse por una ley básica estatal —en materia de procedimiento común, contratos, etc.— que la intervención preceptiva sobre una ley ya aprobada y en vigor. Aparte de que, además, sobre esa ley puede haber ya informado el propio Consejo con carácter previo a su aprobación, con todas las complicaciones que puede originar esta duplicidad de intervenciones.

Una vez más hay que traer aquí la necesidad de reparar en el papel y función ordinal del Estatuto de Autonomía, peculiar norma estatal y a la vez de autoorganización de la Comunidad Autónoma, como lugar adecuado para regular la «fase autonómica» del procedimiento constitucional, en este caso, de protección de la autonomía local frente a leyes propias. Y dando un paso más, si el consejo consultivo es configurado también en el Estatuto como máximo órgano

17. Pérez Tremps, *ob.cit.*, p. 78

18. Por cierto, la curiosa por tantos conceptos disposición adicional decimoséptima, introducida por la Ley 4/1999, de reforma de la Ley 30/92, se refiere claramente a la función consultiva en cuanto garantía del interés general y de la legalidad objetiva de la Comunidad Autónoma; su regulación singular para su organización específica en los entes forales, sobre la que ahora no entraré, se ampara en el art. 149.1.18 CE. Nótese que nos encontramos con unas bases estatales singulares para unos entes específicos, por un lado; de modo que la potestad de autoorganización autonómica queda trasladada al ámbito estatal. Por otro lado, hay una acotación a la función consultiva jurídico administrativa, pero no a la de naturaleza estatutaria y de garantía constitucional de la autonomía local, a proyectar sobre leyes y no sobre la acción administrativa.

consultivo de la Administración local, como ya hemos visto que se está formulando, cabe pensar en que es más adecuada su intervención en esta calidad, aunque se reitere en varias Comunidades Autónomas, y no la del Consejo de Estado, cuando se trata de plantear el conflicto ante una ley estatal.

4. Los efectos del proceso. La(s) sentencia(s)

En cuanto a los *efectos* del proceso, se configura un sistema de doble pronunciamiento. Así, la sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local y determinará, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.

Ahora bien, la declaración de inconstitucionalidad de la Ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el pleno del Tribunal se plantea a sí mismo una autocuestión tras la resolución del conflicto de autonomía local. Esta solución la sugiere el Consejo de Estado y, en mi opinión, es un doble paso innecesario, porque el conflicto ya lo es directamente frente a la ley. Diferente es cuando un conflicto constitucional de competencias, o un recurso de amparo, se ha planteado respecto de actos no legislativos, y en efecto entonces procede cuestionarse acerca de la constitucionalidad de la ley que es de aplicación; y sería lo correcto en una configuración del conflicto de autonomía local que se plantease con motivo y frente a un acto de aplicación de la ley. Pero no es congruente con la opción que se ha adoptado de prever un mecanismo directo de reacción frente a la ley.

V. CONCLUSIÓN. ¿SE DESCUBRE LA RETAGUARDIA?

Más allá de la regulación procesal específica del proyectado conflicto en defensa de la autonomía local, quiero destacar ya como conclusión, el significado general que puede tener la introducción del nuevo sistema, dentro del contexto de las más amplias reflexiones precedentes.

No cabe duda de que nos encontramos, desde el punto de vista de la configuración constitucional de la autonomía local, ante un paso decisivo de cara a su efectiva garantía: es la pieza que faltaba en el engranaje, y su incorporación ya es por sí sólo positiva. El municipio consolida, en su virtud, su cualidad de institución constitucional, puesto que su función constitucional dispone de una protección asimismo constitucional. Y además se perfila aún más la relevancia de su subjetividad, como sujeto de un procedimiento autonómico de relevancia materialmente estatutaria y de un proceso constitucional, aunque quede algo borrosa debido a su articulación colectiva.

Es evidente que una cuestión importante que inmediatamente deberá irse afrontando es el de la progresiva decantación en la delimitación del parámetro de constitucionalidad a utilizar en cada caso, tal y como ha sucedido en relación a otros tipos de juicio de constitucionalidad que ha debido efectuar el Tribunal Constitucional sobre la base de conceptos constitucionalmente incompletos. La

praxis irá explorando los caminos a seguir, y en ellos deberá encontrarse de una manera activa la superación de la insuficiencia que hoy muestra la garantía institucional articulada en el juego ley de bases -ley sectorial.

Y para ello, una vez más insisto en la tal vez lenta pero inevitable evolución que deberá seguirse en la pérdida de funcionalidad de las bases del régimen local tal y como hoy están configuradas, en la reforma de la legislación autonómica y, en definitiva, en la oportunidad de admitir con mayor convicción y funcionalidad la figura del Estatuto de Autonomía en la delimitación de la posición constitucional de los entes locales. Una diversificación de estructuras y de regímenes, una mejor apreciación de los elementos específicos del territorio, una más fundada y efectiva vinculación preferente del nivel local con el autonómico, todo esto requiere, como digo, llegar a considerar al Estatuto de Autonomía como el nexo de unión entre los tres niveles de organización territorial, la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas que al mismo tiempo conecta el ordenamiento local con el estatal.

Pero más allá de esta perspectiva que se abre, no cabe duda que se va a producir una mayor resonancia en la configuración del sistema político autonómico. No me refiero exactamente a las relaciones entre gobierno y parlamento, sino más globalmente a las posibilidades de intervención sobre la actividad político-normativa de la Comunidad Autónoma. Puesto que se trata de un sistema incompleto, y sus carencias van siendo subsanadas paulatinamente.

En efecto, recordemos la falta de legitimación de las minorías parlamentarias autonómicas para la impugnación de las leyes del propio parlamento. Sólo, en algunos casos, por la vía de solicitud de dictamen del Consejo consultivo correspondiente, previo a la aprobación de la ley, puede ejercerse una intervención de todos los sujetos político-estatutarios sobre la expresión normativa de la propia autonomía. Pero en lo verdaderamente incisivo, sólo los órganos estatales, -en defensa de sus competencias, en el fondo, como ha demostrado la práctica- están legitimados para impugnar las leyes de las Comunidades Autónomas. La minoría política en la Comunidad Autónoma debe, en su caso, obtener la intervención de su homólogo estatal, con lo que se produce el traslado del conflicto político interno a un nivel distinto.

Bajo esta perspectiva, la Comunidad Autónoma aparece, pues, en una posición en que su potencial conflictividad es unidireccional: procede siempre del Estado, o se proyecta sobre el mismo. Así se oculta, en realidad, que la articulación política y territorial en el interior de la Comunidad Autónoma puede ser extremadamente compleja, ya que ello no se puede expresar por mecanismos jurídico-constitucionales cuando se trata de proyectar la vertiente garantista del principio de pluralismo político sobre el producto de la actividad normativa del parlamento.

Pues bien, con el nuevo conflicto en defensa de la autonomía local se produce una novedad de bulto en este contexto. Porque, como se ha dicho, aparecen unos nuevos actores relevantes en el sistema político interno de las Comunidades Autónomas, capaces de hacer anular sus leyes por lesión de la autonomía local. Y estos actores son los municipios. Y además, la minoría política en el parlamento tiene ahora una nueva posibilidad de reacción, en lugar de haber de acu-

dir al equivalente estatal, y es la activación de los entes locales, internos al sistema estructural autonómico, en defensa de la autonomía local. En pocas palabras, ahora queda al descubierto la retaguardia del sistema político interno de las Comunidades Autónomas.

Y ésta es una situación que va a requerir reequilibrios y renovación de métodos de actuación, en busca de acuerdos y aceptaciones previas, que neutralicen un frente que si hasta ahora ha sido incómodo, a partir de ahora puede ser engorroso. Por tanto, tendremos también un efecto de mayor interlocución de los municipios en los procesos de toma de decisiones en el ámbito autonómico. El punto de gravedad del sistema político autonómico tal vez va a ser menos fijo y va a desplazarse con mayor facilidad hacia su propio interior: por una lado, a la relación gobierno-parlamento habrá que añadir la mayor visibilidad de la relación gobierno autonómico-gobierno local; por otro lado, la tensión de la Comunidad Autónoma con el Estado, expresada en la conflictividad constitucional entre una y otro, se deberá reequilibrar con la tensión Comunidad Autónoma-autonomía local, que ahora contará ya con una expresión jurídico-constitucional.

De esta nueva situación, en su conjunto, se entrevé una más fuerte vinculación o *preferencia relacional* de la Administración local con las Comunidades Autónomas, ya que aquélla va a desempeñar una función constitucional sobre todo respecto de ésta. Por otro lado, ya se ha adelantado, la intervención de los consejos consultivos a instancias municipales aporta un elemento más en la tendencia hacia la interiorización de lo local en lo autonómico, puesto que es también en el sistema institucional autonómico donde los municipios hallan el primer instrumento de protección de su autonomía.

Más allá de este importante aspecto orgánico o estructural, la perspectiva que se abre va a caracterizarse probablemente por una mayor pluralidad en el juego de los principios sustantivos que dan contenido efectivo a la configuración constitucional de la autonomía local. Del monismo que ha presidido prácticamente la fase de construcción y desarrollo de la autonomía local, en torno a la figura de su garantía institucional, se pasará sin duda a una situación más compleja en la que van a estar presentes nuevos principios y nuevos impulsos, marcados por la diversidad, y cuya articulación ahora empezamos a entrever.

La evolución del Estado autonómico será ya, ahora sí, de verdad, impensable sin considerar al sistema de gobierno local como uno de sus elementos definidores.