

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

José Luis Meilán Gil

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de A Coruña

Ex Consejero de Estado

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

1. Ordenamiento local y contexto político

La organización política de la convivencia a que responde el Estado es un proceso de larga duración. Aunque nunca definitivamente concluido, pueden darse por consolidados determinados elementos y principios. Unos de ellos son los que se denominan de una manera genérica entes o entidades locales. Tienen una discutida historia. Son una realidad constitucional y, sobre todo los Municipios, elementos estructurales del Estado democrático de Derecho. Así figuran en el título VIII de la Constitución relativo a la organización territorial del Estado.

Trasunto de esa histórica realidad es la Carta europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 en cuyo preámbulo se proclama de un modo lapidario que “Las entidades locales son unos de los principales fundamentos de un régimen democrático”.¹ En esa línea se

¹ Cfr. Sobre la incidencia en el Derecho español, cfr. F.CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (coordinador), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la*

inserta la ley de bases española del régimen local de 1985 (LBRL) al declarar en su Preámbulo que la entidad local por antonomasia, el Municipio, es “el marco por excelencia de la convivencia civil”. Son la expresión de la convivencia social más próxima dentro del Estado, sin que haya necesidad de referirse a un arraigado y debatido “iusnaturalismo”.

En todo caso, una realidad que el Estado no puede desconocer. Es cierto que “no existe una permanente y metalegislativa autonomía municipal”, pero también que el Municipio no es mera creación de la Constitución, que reconoce su existencia avalada por la historia².

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

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

Durante mucho tiempo, en la doctrina española se sostuvo el esquema de un régimen local centralizado implantado en las Cortes de Cádiz, a comienzos del siglo XIX, por influencia ideológica de los

Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2003.

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

revolucionarios franceses que duraría, con algunas vicisitudes y atenuaciones por vía de limitadas tendencias descentralizadoras, hasta la Constitución de 1978³.

Es preciso rastrear la historia para descubrir lo que hay de permanente a lo largo de ella, y como dejó escrito Adolfo Posada en su clásica obra, *Evolución legislativa del Régimen Local*⁴, “la adecuada comprensión de nuestro Régimen local, exige que éste se considere dentro de la total evolución de las instituciones políticas”, aunque me temo que no lo haya seguido hasta sus últimas consecuencias, a causa del método seguido.

Ideas, doctrinas y realidad se entrecruzan. En la Constitución de 1812 se erige lo que podría llamarse el Municipio constitucional⁵. Habría de constituirse un Ayuntamiento donde hubiese un pueblo con “mil almas”. La realidad preexistía a la configuración jurídica. No puede negarse la influencia del pensamiento ilustrado, pero también son patentes peculiaridades que nada tienen que ver con ideas importadas.

Solo a título de ejemplo, desarrollado en otro lugar, en las Cortes de Cádiz se habla de Milicias nacionales a constituir en cada provincia. Esas Milicias, que no encuentran un paralelismo en Francia, junto con las elecciones de Ayuntamientos, hicieron de los pueblos y, en general, de la vida local como unas repúblicas autónomas que engendraban problemas. Así se reconoce en el Dictamen de la Comisión sobre el proyecto de Constitución de 1845: la democracia civil (elección de Ayuntamientos) y la democracia militar (Milicia Nacional).⁶

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

⁴ P. 37.

⁵ Cfr. J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen del municipio constitucional*, Madrid, 1983, p.296 y bibliografía.

⁶ Cfr. A. GALLEGO ANABITARTE, “Notas histórico-jurídicas sobre el Régimen local español (Intento de revisión)”, *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, IEA, Madrid, 1971, pp. 579 y ss.

En las mismas Cortes de Cádiz se manifiesta la contraposición de ideas que van a subsistir en alguna medida en nuevas circunstancias, sin afectar a la subsistencia de la institución. Una intervención del Conde de Toreno es muy expresiva: “los Ayuntamientos no son más que unos agentes del Poder Ejecutivo, pero se prefiere que esos agentes sean escogidos por sus propios vecinos...; para alejar que se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del Jefe Político, que nombrado inmediatamente por el Rey, los tenga a raya y conserve la unidad en las medidas del Gobierno”. Contra esa opinión se expresó de manera categórica el diputado costarricense Castillo.

Aquella dirección va a superarse, incluso, en la Constitución de 1845, con los moderados en el Poder. Se habla de “Administración Municipal” frente al “gobierno político de los pueblos”. Se creará el Gobernador civil que aumenta las prerrogativas del Jefe político de Cádiz. Se intenta acabar de ese modo con la anarquía antes descrita eliminando elecciones locales y milicia nacional. Se entrecruzan las ideas de ilustrados cultivadores de la ciencia administrativa, como Gómez de la Serna que clama en 1843 por la necesidad de consumir centralización y unidad, con decisiones políticas de carácter interno. *La idea que subraya el Municipio como Administración se mantendrá en la actualidad.*

Legalidad constitucional y realidad no siempre coinciden. En el momento de mayor centralización legal, con la Restauración en el último tercio del siglo XIX, el protagonismo de los Ayuntamientos permanece a través de la institución caciquil en donde descansará un espurio “poder local”, que aseguraba el turnismo del artificial sistema centralizado del bipartidismo rampante.

Se ha sostenido que la idea esencial del municipalismo francés es la que se expresa en el principio del *pouvoir municipal*. Una idea que viene de la fisiocracia, Turgot sería la referencia, aceptada por la

Asamblea Constituyente en 1789 y que andando el tiempo se consolidaría como expresión de la separación de Estado y sociedad. El “poder municipal” se referiría a asuntos propios, privados, de una comunidad que no podría tocar los intereses generales que corresponden al Estado⁷. Con esa aproximación se intenta combatir el dogma del carácter “natural” del Municipio “que domina el ámbito cultural europeo desde la Ilustración”. Como ha quedado antes apuntado en relación con España no es fácil admitir esa brillante explicación como de validez única y general. Quizá el énfasis que se pone en ella se revela en el intento de combatir el “iusnaturalismo” del municipio que estaba de algún modo vigente en el peculiar régimen político cuando se escribió, en el que figuraba como uno de los tres cauces para acceder a la representación en los Ayuntamientos, junto con la familia. Alguna explicación podría encontrarse en el laudable rechazo de la tutela como técnica de articulación entre la autonomía del municipio y el papel directivo del Estado, también vigente en aquel momento.⁸

En todo caso, dejando de un lado consideraciones de carácter histórico, más o menos alejadas en el tiempo, es evidente que la Constitución de 1978 reconoce algo pre existente a ella. Lo que persiste, bajo regímenes jurídicos diversos, son comunidades de personas asentadas en territorios delimitados que gestionan unos intereses que se sienten como propios. Esto es lo que no debe olvidarse y lo que habrá que asegurar en un Estado democrático.

2. Las entidades locales como elementos estructurales del Estado.

⁷ Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA “Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés” en *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Civitas, Madrid, 4ª ed. 1994, pp.140 y ss.

⁸ *Ibid.* P. 149

Ha existido, como se ha apuntado, una corriente doctrinal que subraya en exceso la configuración de las entidades locales como administraciones públicas. Ha influido en la ley española vigente (LBRL) y en el Tribunal Constitucional.

Pivota sobre la centralización del Estado de la que se enorgullece Tocqueville en Francia y Hauriou eleva a principio fundamental del Derecho administrativo francés y en España está presente en pioneros de la Ciencia administrativa de mediados del siglo XIX y que Adolfo Posada reconoce al sostener que el régimen local se impone “por presión central o del centro hacia fuera y hacia abajo...ordenación sistemática y jerárquica de la Administración del Estado y de su paralela (y sometida) la Administración local”⁹.

Antes de la Constitución de 1978 la elaboración doctrinal de Garrido Falla es paradigmática. Se parte de la consideración unitaria de la Administración, que se escinde en las dos categorías de Administración directa e indirecta, de clara influencia italiana. La personalidad jurídica constituirá el arbitrio para diferenciarlas dentro de la unidad. En aquella descansa la descentralización, el traspaso de competencias de la administración directa a la indirecta, de una persona jurídica a otra. Según este planteamiento jurídico formal, la descentralización puede ser territorial o institucional. Los municipios se corresponderían con la primera. Una consecuencia de esa posición es que la reintegración a la unidad se realiza por medio de la tutela, que ha tenido raigambre en la historia legislativa, incompatible con la autonomía, como se puso de manifiesto en la ley 40/1981 de 28 de octubre por la que se suprimieron manifestaciones anteriores de tutela general o financiera.

Esa orientación no se corresponde ni con el constitucionalismo de Cádiz, ni con el de 1978. La Constitución vigente obliga a un replanteamiento de una concepción administrativista de las entidades

⁹ Op. cit. p.41

locales, en lo que he denominado un auténtico “salto de escala”¹⁰. No se trata de avanzar un punto más en cuanto a la descentralización del régimen local, sino de plantearlo bajo nuevos supuestos, entre los que figura recuperar el *carácter político* de las instituciones locales.

Las entidades locales son elementos estructurales del Estado. Su ubicación en el libro VIII de la CE relativo a la organización territorial del Estado lo corrobora. Los constituyentes fuimos conscientes –al menos, algunos- de esa ubicación diferente de la que corresponde a la Administración que, junto con el Gobierno, son el contenido del título IV.

Es cierto que algunos de sus artículos son de aplicación a los entes locales, en cuanto desarrollan una actividad administrativa, como los relativos al procedimiento de actuación o al control de ésta. Pero *los entes locales son más que una Administración pública*. Sucede que la inercia doctrinal ha quedado reflejada en la CE en algunos aspectos ya que los artículos 103, 105 y 106 relativos a la Administración en general tienen alguna relación con precedentes próximos en un Estado centralizado y el capítulo segundo del título VIII se titula “De la Administración local”¹¹.

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

La nota característica de los entes locales es su carácter representativo, que en el caso de los municipios se expresa en el artículo 140 de la Constitución con los términos de “sufragio universal, igual, libre y directo” que coinciden con los empleados para el Congreso de los

¹⁰ Cfr. J L MEILAN GIL “ La articulación...”

¹¹ J.L. MEILÁN, *ibid.* En esa línea crítico también con la orientación del Tribunal Constitucional F. CAAMAÑO, “Autonomía local y Constitución”, *REDC*, núm. 70 (2004) p. 168 insiste en el carácter de autonomía política que aquí se defiende.

Diputados y Senado (arts. 68 y 69). Tal nota no figura en el artículo 103 de la CE dedicado a la Administración Pública que se caracteriza por la eficacia y la objetividad y está dirigida por el Gobierno (art. 97), lo que es incompatible con la autonomía reconocida por la CE a los entes locales.

Ese carácter representativo, coincidente con el Parlamento, aleja a las entidades locales de su total identificación con meros entes administrativos. Por eso resulta más adecuado a su naturaleza hablar, como es tradición británica, de “gobierno local”. Sobre él y el Parlamento se asienta el sistema democrático, según reiteradas y autorizadas declaraciones. Es escuela de democracia basada en las estrechas relaciones y en la cercanía de los electores a sus representantes. “Si el *self-government* local se marchita, las raíces de la democracia se secan”¹².

La centralización y la gradación de las Administraciones Públicas con sus tres niveles –central, provincial, municipal- garantizaban la unidad de poder¹³. Esa orientación intentará acomodarse a la nueva configuración del Estado compuesto de la CE utilizando para ello como fundamento el artículo 149, 1,18 que reconoce al Estado competencia exclusiva sobre “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”.

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

¹² *Short versión of the Report of the Royal Commision on local Government in England*, 1970, p. 2.

¹³ Un defensor de esa orientación es R. PARADA, en “La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal”, *RAP*, núm. 172 (2007), pp. 9 y ss.

TC. 25/1983, 76/1983, 99/1987) que “con carácter general inspira el sistema que articula la LBRL” (STC. 214/1989).

Por eso, la citada STC. 214/1989 resumirá desde el principio, que las cuestiones planteadas en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LBRL “han de ser resueltas desde la atribución al Estado por el artículo 149,1,18 de la Constitución”, que , en opinión del entonces Presidente del TC, “ha servido para resolver numerosos problemas competenciales” (Tomás y Valiente). Afortunadamente, sentencias posteriores, receptivas a críticas doctrinales han rechazado esa identidad esencial, aunque sin la contundencia deseable, como se expondrá más adelante.

3. La autonomía, pieza clave.

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

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

El distinto tratamiento de la CE a CC.AA. y entes locales es palmario. Para la determinación del interés respectivo es sumamente

significativo comprobar que la CE contiene una relación de competencias que las CC.AA. pueden asumir en una serie de materias (art. 148), sin perjuicio de asumir las no atribuidas expresamente al Estado (art. 149, 3) y aquellas otras en desarrollo y ejecución de competencias exclusivas del Estado, consideradas como bases del régimen jurídico de determinadas materias (149,1). Nada dice, en cambio, la CE sobre las competencias que se reconozcan a los entes locales para garantizar la autonomía local.

El Tribunal constitucional en una de sus primeras Sentencias (STC 2 de febrero de 1981) sentó una certera doctrina sobre la distribución territorial de los poderes dentro del Estado, en línea con una interpretación plausible del artículo 137 CE.: *“Esta unidad se traduce en una organización –el Estado- para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución”*.

Pocos meses después se introduce una importante distinción dentro de la autonomía, que ha dominado la doctrina del TC e influido en el legislador. En ese sentido la STC de 28 de julio de 1981 dice: *“La constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, **dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito**”*.

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

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

Esa circunstancia explica que se haya proporcionado, tanto al legislador estatal como al autonómico, un papel fundamental para determinar el alcance de ese ámbito propio y esencial de las entidades locales, y que la autonomía local se haya entendido acudiendo a la categoría de “*garantía institucional*” importada de Alemania y formulada en su día por Carl Schmitt, que hoy es rechazada por un sector de la doctrina científica, pero que todavía permanece en la del Tribunal Constitucional. Tenía una razón de ser bajo la Constitución de Weimar para hacer más efectivos derechos reconocidos en ella cuando todavía no se habían admitido los derechos fundamentales. Aplicado a los municipios se pretendía, y así fue reconocido jurisprudencialmente en 1929 y confirmado en los años 50, asegurar un ámbito autónomo frente a los Länder.

Como no es infrecuente en las sentencias y es observable en las del Tribunal Constitucional, la teoría se construye al hilo del caso concreto y para fundamentar el fallo. En este caso, la categoría tuvo una inicial finalidad de frenar iniciativas de las Comunidades autónomas, como las pioneras de Cataluña, en donde el nacionalismo ha mantenido una rechazo histórico a la entidad provincial y a su órgano representativo, la Diputación, y una apuesta por veguerías o comarcas, entes de carácter supramunicipal¹⁴.

Así se explica que la STC 32/81 de 28 de julio sobre la ley catalana de Diputaciones provinciales utilizase la citada categoría, en una formulación que se repetirá en otras posteriores. Estas son sus palabras: “*La garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito*

¹⁴ Cfr. J, ESTEVE PARDO, “Garantía institucional y función constitucional en las bases del régimen local”, *REDC*, núm. 31 (1991).

competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre”.

La autonomía local se configura, en definitiva, como: “*garantía institucional de los elementos esenciales o núcleo primario de autogobierno*”.¹⁵

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

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

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

Competencias propias y exclusivas, medios propios para el gobierno y no sólo la administración, en función de intereses propios son elementos definidores de la autonomía local, a partir de los que habrá que

¹⁵ Se confirma, entre otras, en STC 252/2005 de 12 de octubre

volver a considerarla después de una prolongada trayectoria de la doctrina del Tribunal Constitucional.

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

En otras palabras de la misma sentencia, *“las nociones mismas de intereses peculiares, de competencias propias y de servicios mínimos preceptivos como elementos imprescindibles del núcleo esencial de la **institución constitucionalmente garantizada**, han de ser consideradas como bases que no cabe ignorar al legislar la materia”*.

No es cuestión de reproducir aquí, por extenso, el debate entre defensores y detractores de la garantía institucional para definir a la autonomía local¹⁶. Es cierto que la categoría es utilizada en Alemania –y también allí criticada- y que ha influido en la doctrina del Tribunal constitucional; pero, entiendo que no es imprescindible acudir a ella. La propia teoría es de peligrosa aplicación cuando se la considera como un absoluto. Después del reconocimiento de los derechos fundamentales, precisamente en el artículo 1 de la Ley fundamental de Bonn, la utilidad de la categoría, en todo caso, es para hacerlos más efectivos. Va en contra de ellos hacerla prevalecer sobre un derecho fundamental y eso ha ocurrido en el Tribunal constitucional español. Es la consecuencia

¹⁶ Cfr. Con orientaciones contrapuestas, J.L. CARRO “Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal” y F. VELASCO “Autonomía Municipal”, en *La autonomía municipal, Administración y regulación económica, títulos académicos y profesionales*, Asociación española de profesores de Derecho administrativo, Thomson-Aranzadi, 2007, pp. 13 a 76 y bibliografía allí citada. De modo pionero, A. PAREJO, *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1985 y crítica en A. GALLEGO ANABITARTE, *Derechos fundamentales y garantías institucionales*, Civitas, Madrid, 1994.

insospechada de utilización de categorías importadas, sin tener en cuenta el contexto en que fueron generadas y el peso de la inercia para seguir manteniéndolas.

Ha sido utilizada en su primer acogimiento por el Tribunal constitucional para consolidar el Estado ante las Comunidades autónomas y *como una alternativa dialéctica ante la no configuración de la autonomía local como un derecho fundamental*, lo que veda a las entidades locales la posibilidad de interponer recursos por su violación ante el Tribunal Constitucional.

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

La autonomía local necesita estar dotada de una fuerza reaccional para su defensa. La frustración reiteradamente manifestada por los entes locales, por no poder acceder directamente al Tribunal Constitucional¹⁷, fue subsanada con la Ley 7/1999 que reformó la ley orgánica del Tribunal Constitucional introduciendo la posibilidad de plantear conflictos en defensa de la autonomía local con leyes estatales o de las CC.AA. que lesionen la *autonomía local constitucionalmente garantizada*¹⁸. Se daba respuesta a las reivindicaciones de los entes locales a los que no satisfacía el procedimiento de que la Comisión Nacional de

¹⁷ Indirectamente puede accederse mediante el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por un Tribunal de lo contencioso administrativo al enjuiciar actos de aplicación de una ley. Así, STC 11/1999 de 11 de febrero que declaró inconstitucional un precepto de una ley autonómica por vulneración de la autonomía local.

¹⁸ Cfr. J.L. MEILÁN, “La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2000, pp. 357 y ss.

Administración Local -órgano para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local- pudiese solicitar de los constitucionalmente legitimados para ello, que impugnasen las leyes del Estado o de la CCAA ante el Tribunal constitucional.

Una fórmula, tan inteligente como artificiosa, en la que el Consejo de Estado tuvo un papel importante, sobre la que me permití decir que tiene “cuerpo de conflicto y espíritu de recurso”¹⁹. Aunque con retraso venía a responder a lo que dispone la Carta europea de autonomía local, ratificada por España diez años antes, en su artículo 11: “*Las entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la constitución o en la legislación interna*”.

La LBRL contiene en su artículo 3,1, un concepto discutible de autonomía local. Por ella “se entiende el derecho y la capacidad de las Corporaciones 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”. El influjo alemán es perceptible y se vuelve a manifestar en la ley 7/1999. En su exposición de motivos se dice que la “garantía constitucional de la autonomía local es lo que aconseja el acceso directo de los Entes Locales ante el TC”. De alguna manera se juega con la ambigüedad. ¿De qué asuntos públicos se trata? Al interrogante se ha querido responder desde alguna doctrina alemana a la participación de los entes locales en asuntos estatales o federales.²⁰ El

²⁰ La cuestión se recoge en la STC 252/2005 a la que alude la STC 121/2012 de 5 de junio que resuelve un conflicto planteado por varios municipios de Asturias y que se resuelve en el sentido de que no afecta a la autonomía municipal la proporcionalidad establecida por la ley autonómica para la representación de entes locales en los organismos rectores de la Caja de ahorros. La primera sentencia se refiere a la autonomía como garantía institucional consistente en un mínimo, en relación al “*derecho a participar en cuantos asuntos le atañen, guardándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre intereses locales y supralocales dentro de los asuntos y materias*”.

peligro es indudable ante la precariedad posible de los municipios para llevar a cabo los servicios públicos.

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

La referencia a la conciencia social como concepto sociológico indeterminado, no deja de ser problemática ¿Qué conciencia? ¿Es homogénea en todo el Estado? ¿Con qué extensión y profundidad? Por eso se ha afirmado que esa técnica ha servido para legitimar un convencional y doctrinario concepto de autonomía local “que se pretende fundamentar en un *iusnaturalismo sociológico (la supuesta imagen social)*.”²¹

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

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

²¹ Cfr. A GALLEGO ANABITARTE, *Derechos fundamentales y garantías institucionales: Análisis doctrinal y jurisprudencial*. Civitas, Madrid, 1994, p. 164.

En una interpretación literal de la CE, recogida en la Ley 7/1999 antes citada, la autonomía está garantizada constitucionalmente. Este es el punto de partida para su calificación. En alguna ocasión al TC se le escapa denominarla “*institución constitucionalmente protegida*”. La doctrina hasta ahora consolidada del TC la identifica desde la garantía institucional, dirección que ha seguido el legislador estatal sobre régimen local. Para su adecuada calificación y defenderla del legislador estatal – del autonómico se ha encargado el TC- habría que retener la calificación de **principio** que figura en la Carta europea, principio constitucional, con todas sus consecuencias.

4. Intereses propios y pluralismo ordinamental.

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

De un lado, la consideración de las entidades locales como Administraciones públicas permitirá que el Estado legisle sobre unas amplias bases, dentro de las que han de situarse y operar las entidades locales y, de otro, el reconocimiento de la autonomía de estas como administrativas frente a la política de las CC. AA., conducirá a reconocerles a estas “*un poder político y administrativo sobre las provincias y municipios que se incluyen en su territorio*”. En una suerte

de equilibrio, no obstante ese reconocimiento, el TC tempranamente (STC 84/1981 de 23 de diciembre) reclamaría que esas entidades locales “*no desaparezcan, ni se conviertan en meras divisiones territoriales*”, para concluir en un celebrado “*carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales*”.

De la doctrina expuesta, conviene subrayar dos principios de cuya dialéctica resultarán las soluciones que hayan de darse a las relaciones entre Comunidades Autónomas y entes locales: *poder político y administrativo de la Comunidad Autónoma y subsistencia real, no nominal, de los entes locales, garantizada constitucionalmente*.

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

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

La relación, en definitiva, se dará de ordenamiento local a ordenamiento autonómico o estatal, globalmente considerados. El ámbito mayor o menor de cada cual, vendrá dado por la naturaleza misma de la organización que lo justifica y que se manifiesta fundamentalmente por los intereses que debe tutelar.

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

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

Una adecuada articulación de los ordenamientos estatal autonómicos y local no es tarea fácil y no ha estado exenta de tensiones. Una larga y muy importante trayectoria centralista en la configuración del Estado no se arroja con facilidad por la borda. En la LBRL de 1985, que se acomoda a la Constitución, puede apreciarse una concepción reduccionista de las entidades locales, al considerarlas preferentemente desde la perspectiva de Administración Pública, en lo que residiría la competencia del Estado para regular la materia de acuerdo con el artículo 149,1,18ª sobre bases de las Administraciones Públicas. El legislador estatal asume por esta vía un protagonismo que el Tribunal Constitucional ha admitido (STC 214/1989).

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

autonomía no es exactamente igual que *intervenir* en asuntos que les afecten directamente.

Ha habido una prolongada tendencia del Tribunal Constitucional a subrayar el carácter especialmente relevante de la legislación estatal. De un modo rotundo el TC ha declarado que la ley estatal de Régimen local es *“el cauce y el soporte normativo”* de la garantía institucional con la que identifica la autonomía local.

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

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

La *constitucionalización* pretendida de la LBRL con un alcance global ha sido limitada por la STC 159/2001 de 5 de julio, F.J.4, a *“aquella parte que sea concreción de principios constitucionales”*. Aquella deriva ha sido frenada por la STC 240/2006, que sale al paso de la consideración de los entes locales sólo desde la perspectiva de la Administración pública. Revisando pronunciamientos anteriores se reconoce que *“no permiten extraer conclusiones definitivas sobre el valor*

de la ley de bases del régimen local como canon de enjuiciamiento". De un modo rotundo se afirma que *"la legislación básica sobre régimen local no se integra en el bloque de la constitucionalidad ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales"*.

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

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

En todo caso ha de tenerse en cuenta el ámbito de poder político de las CC.AA. El Estado y las CC.AA. han de asegurar –en la expresión del artículo 2,2 de la LBRL- la autonomía de los entes locales.

La existencia de Comunidades Autónomas exige, a mi juicio, huir del uniformismo. Las bases que el Estado aprueba, en virtud de la interpretación del artículo 149,1,18 de la Constitución, deben ser, por ello, el mínimo homogeneizador. Lo que se entiende como interés propio de los entes locales debe dejarse, en la mayor medida posible a las Comunidades Autónomas²², que deberían realizar esa elección política de la mayor trascendencia de acuerdo con las propias peculiaridades:

²² En ese sentido, "La reforma de la planta local", Conclusiones en el VIII Congreso de la Asociación española de profesores de Derecho administrativo, Alicante, 8 y 9 de abril de 2013.

tradición, asentamiento de la población, organización de la convivencia, régimen jurídico de la tierra, etc.

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

Los Estatutos evidencian esa competencia de las CC.AA. en relación con los entes locales. El TC ha sentado que el legislador autonómico no puede infringir los límites de control de legalidad de los entes locales, pero también reconoce que el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que proporciona el fundamento para las normas estatales sobre entes locales, *“ha de ser respetado a no ser que, en algún aspecto concreto, su inaplicación resulte expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de autonomía, como una característica específica de la misma”* (STC 27/1987 de 27 de febrero F.J.9, sobre Diputaciones valencianas), *“un específico anclaje constitucional”* en expresión de la STC 109/1998 de 21 de mayo, F.J.5 (leyes catalanas sobre Diputaciones Provinciales), doctrina que se confirma en la STC 214/1989 de 21 de diciembre sobre LBRL.

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

Un campo muy característico es el del urbanismo²³. Es competencia de las CC.AA. ex artículo 148,1, 3ª de la CE como confirma la polémica STC 61/1997 de 20 de marzo. De otra parte el urbanismo, como el propio sentido de la palabra revela, es uno de los asuntos de interés de los Municipios como reconoce, por ejemplo, la STC 40/1998 de

²³ Cfr. J.L. MEILÁN, “Autonomía local y planeamiento urbanístico”, *REAL*, núm. 288 (2002), pp. 9 y ss.

19 de febrero, F.J. 39. Es preciso encontrar una solución, en lo que ha de ser decisivo la distinción de lo que son intereses municipales y supramunicipales. En la existencia de éstos se justifica la competencia de la CA (STC 170/1989 de 19 de octubre, STC 51/2004 de 13 de abril) para ejercer un control de oportunidad en un plan de urbanismo, lo que está vedado para lo que es interés local. Sobre éste sólo cabría un control de legalidad por la CA, como dejó claro una STS de 13 de julio de 1990 (Ar. 4034), auténtico “*leading case*”.

Por lo que se refiere al proceso de elaboración de los planes de urbanismo el TC atribuye a la Comunidad autónoma determinar el nivel de participación de los Municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento (STC 61/1997) y, en ese sentido, ha declarado que no es inconstitucional que corresponda a la C.A la aprobación definitiva, porque se permite la participación de los Ayuntamientos en dicho proceso, concretada en la aprobación inicial y provisional (STC 159/2001, F.J. 12).

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

Ceuta y Melilla son municipios, pero especiales. No existiendo CA la balanza en la sentencia se inclinó del lado estatal²⁴. No debería existir

²⁴ La disposición adicional tercera de la Ley 8/2007 de suelo confirma la tesis del TC.

inconveniente para inclinarla al lado local, que participa materialmente de una faceta autonómica.

La distinción de intereses municipales y supramunicipales no ha dejado de promover controversias. Para determinar estos se reconoce la competencia de las CC AA sobre ordenamiento del territorio, a través de instrumentos de planeamiento supramunicipal.²⁵

6. La autonomía local como principio constitucional de la estructura del Estado

A lo largo de la exposición anterior han quedado de manifiesto que los municipios son elementos esenciales de la organización del Estado. *La autonomía local, clave del sistema, no tiene por qué ser necesariamente calificada de administrativa, como ha sostenido el TC, sino que tiene un fondo político no impedido por la CE.* La autonomía local está garantizada constitucionalmente, no identificable necesariamente como garantía institucional. Aquello es lo fundamental.

El legislador estatal y el autonómico contribuyen a determinar el ámbito indispensable para que la autonomía local reconocida constitucionalmente sea garantizada con mayor o menor amplitud. Depende de la decisión política de ambos legisladores, necesaria en el paso de un Estado centralizado a uno compuesto. Más aún, la existencia de las CC.AA. puede dar lugar a una nueva centralización dentro de ellas.

De la doctrina del TC pueden rescatarse principios orientadores de la acción legislativa. Tempranamente, la STC de 28 de julio de 1981 dijo: *“El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento*

²⁵ Cfr. J L MEILÁN GIL, “El planeamiento de nivel supramunicipal”, *Revista de Derecho urbanístico y Medio Ambiente*, num 47, 2009, pp. 17 y ss.

de su contenido sólo puede hacerse **con razón suficiente** y nunca en daño del principio de autonomía que es **uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución**".

La autonomía local, como principio, "*uno de los principios estructurales de nuestra Constitución*", es una buena dirección para entenderla de una manera substantiva y no ancilar²⁶. Como principio también la concibe la Carta europea, que añade como criterio orientador, que "el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos". Esta expresión de un plausible principio de subsidiariedad, que debe ser orientador para legislador y eventualmente para el TC, quizá no sea suficiente para el fundamento constitucional de la autonomía local²⁷.

A la STC antes citada pertenecen estas palabras: "*La autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias*"²⁸.

La delimitación del ámbito de la autonomía local y, por consiguiente, las competencias de los entes locales dependen de la determinación del Estado y de las Comunidades autónomas. Aquella es un derecho de la Comunidad local que como tal ha de poder ser ejercido y protegido a través del planteamiento de los correspondientes conflictos en su defensa ante el Tribunal constitucional. Para su efectividad habría que

²⁶ En esa línea se orienta F.VELASCO, *op. cit., loc. cit.*, pp. 60 y ss.

²⁷ Un intento de identificar este principio en los artículos 143 y 150,2 de la CE y en la STC 170/1989 de 19 de octubre en J. M. BANDRES, *El principio de subsidiariedad y la Administración local*, Marcial Pons, 1999, pp. 24 y ss.

²⁸ La STC 214/1989, citada anteriormente habla de "un derecho de autonomía constitucional garantizada".

retocar la actual regulación de la legitimación²⁹. La motivación de la resolución del conflicto debe tener en cuenta la existencia de un principio constitucional de la estructura del Estado que orienta y limita la discrecionalidad de las Comunidades autónomas, a quienes debe incumbir garantizarla.

En la hora presente, nuevos Estatutos de Autonomía, singularmente el de Cataluña, tienen regulaciones específicas sobre los entes locales en materia de competencias, organización y funcionamiento. El capítulo VI del EAC se denomina “El gobierno local”, y contiene una enumeración de competencias propias que garantizan la efectividad de la autonomía local, la prohibición de controles de oportunidad o la potestad normativa “como expresión del principio democrático”. El Estatuto responde, de ese modo a lo que se ha denominado compromiso con la autonomía local, principio ordenador de la organización territorial del Estado³⁰

En más de una ocasión he hablado de una adecuada redistribución de competencias que olvide tanto la centralización anterior del Estado, como que orille la tentación de neo centralismo de las Comunidades autónomas. Está pendiente en gran medida lo que he denominado la vertebración intracomunitaria³¹.

La cuestión de los correspondientes deslindes, en definitiva de los ámbitos definidos por los intereses respectivos, ha de resolverse no tanto, garantizando lo mínimo, sino reconociendo a cada ordenamiento lo

²⁹ Artículo 75 ter de la Ley orgánica del Tribunal constitucional después de su reforma: el municipio o provincia que sea destinatario único de la ley; cuando no sea así, como mínimo un séptimo de los existentes en el ámbito territorial y representen un sexto de su población oficial, en el caso de los municipios y en el de las provincias, la mitad de ellas y la de la población oficial.

³⁰ Cfr. T. FONT i LLOVET, “Autonomía local y Estatutos: crónica de un compromiso” en *Anuario del Gobierno local 2006*, pp. 26 y ss. De interiorización del régimen local habla, J. FERRET, “La reforma de la Administración local”, *RAP*, núm. 174 (2007)p. 287.

³¹ Cfr. J.L. MEILÁN, “Autonomías y descentralización local”, *REAL*, núm. 243, (1989).

que resulte óptimo desde el punto de vista del buen funcionamiento del Estado compuesto³². No existe, al menos en la actualidad constitucional, una cláusula universal de competencia.

Tal redistribución, a fin de que los respectivos intereses sean gestionados adecuadamente, es una operación política de la mayor trascendencia, que sitúa a las CC.AA –a cada C.A.- en la altura que corresponde a la naturaleza política de su autonomía y que ha de realizarse mediante un planteamiento global de todos los elementos en juego: entes, funciones, competencias, espacios, etc³³.

De poco vale –más bien es inútil- reivindicar el carácter del Municipio como parte estructural del Estado y reivindicar su derecho a la autonomía, garantizada constitucionalmente, con las consecuencias que de ello se deriva en relación con competencias y medios para desarrollarlas, librándoles de una dependencia insatisfactoria desde el punto de vista del Estado democrático, si se carece o falla el sujeto de ese derecho a la autonomía.

Si ciertos servicios no pueden ser prestados por los Municipios, tal como están organizados en la actualidad, por insuficiencia financiera agravada por una inadecuada relación entre el coste y el conjunto de los usuarios a que van destinados, algo habrá que cambiar. Una solución tecnocrática consistiría renunciar de facto a la autonomía transfiriendo la prestación del servicio a una instancia supramunicipal, sea provincial o autonómica³⁴. No es lo constitucionalmente deseable. La dimensión del servicio, está marcada por el número de usuarios. Esta realidad –social y económica- debería guiar la solución para mantener la ecuación autonomía y eficiencia. No es cuestión de adelantar posibles fórmulas,

³² F. VELASCO, *op. cit., loc. cit.*, p. 61 habla de que los artículos 137 y 140 de la CE contienen “un mandato de optimización”.

³³ Cfr. J. L. MEILÁN, “Remodelación de los espacios locales”, *Administración Pública en perspectiva*, Universidad de A Coruña, 1996, pp. 452 y ss.

³⁴ En el mismo sentido, A. SÁNCHEZ BLANCO, *Organización intermunicipal*, Iustel, Madrid, 2006, pp.225 y ss.

que van desde los municipios compuestos, a las mancomunidades, consorcios, u otras fórmulas de cooperación intermunicipal. En alguna ocasión he mencionado como punto de referencia para la reflexión, los *landkreise* alemanes, como una solución de superar la dicotomía campo-ciudad³⁵, o la Local Government Act de 1972 sobre reforma del régimen local inglés y galés³⁶.

Cuando las reformas se conciban desde la racionalidad de la ley, no pueden reducirse a una operación meramente técnico-económica. Hay detrás unas comunidades con historia y sentimientos. Están en juego valores que pueden resumirse en dos: democracia y eficacia. Así lo acaba de suscribir la Asociación española de profesores de Derecho administrativo. La necesaria reforma del régimen local habría de plantearse, en mi opinión, apurando la virtualidad de la autonomía municipal que no es ni un lujo, ni un adorno, sino un principio constitucional de la estructura del Estado.

³⁵ Cfr. J.L. MEILÁN GIL- J. RODRÍGUEZ-ARANA, *O Dereito estatutario galego*, Parlamento de Galicia, 1988, pp. 216-217.

³⁶ Cfr. J.L. MEILÁN GIL, "La cuestión regional", *Libro homenaje a Segismundo Royo Villanova*, Madrid, 1977, incorporado en *Administración Pública en perspectiva*, Universidade da Coruña, 1996, pp. 328 y ss.