

TESIS DOCTORAL

EL SISTEMA ESPAÑOL DE COMPETENCIAS LOCALES Y
LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL EN CATALUÑA

JOSEP MIR I BAGO

UNIVERSITAT POMPEU FABRA

Esta tesis doctoral ha sido elaborada bajo la dirección del
Doctor ENRIC ARGULLOL I MURGADAS, catedrático de derecho
Administrativo

(9 de 28)

Sin embargo, tampoco faltan autores que deducen de la Constitución el más rotundo mantenimiento de las estructuras provinciales. Así, SEBASTIAN MARTIN-RETORTILLO (30) arremete resueltamente contra las citadas tesis de SANTAMARIA, acerca del relativismo de la provincia en la Constitución, considerando incuestionable la garantía constitucional de las diputaciones provinciales. También RAFAEL ENTRENA (31),

.../... de corporaciones que, para mayor debilidad, no ha encontrado en 150 años de historia una justificación funcional clara" (página 1160). En términos muy parecidos se expresa el dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de 20 de febrero de 1.987, para quien "es facil comprobar, al comparar los términos de los artículos 140 y 141 de la Constitución, que ésta pone un énfasis muy diferente al regular la autonomía municipal y la de las entidades provinciales ... La imagen característica de las diputaciones, a resultas de su misma evolución histórica o del alcance normal de sus competencias, no es precisamente consistente" (Fundamento tercero).

(30) "Presente y futuro de las diputaciones provinciales", páginas 496 y 497.

(31) En el comentario al artículo 141 de la Constitución española vigente, en la obra colectiva dirigida por Fernando Garrido Falla, "Comentarios a la Constitución", basa la obligatoria existencia de la provincia como entidad local, además de en el propio artículo 141, en los artículos 69 y 143 de la Constitución, que, según este autor, resultarían de imposible cumplimiento si se suprimiesen las diputaciones provinciales. También define el mismo Entrena tesis similares en "La administración local en la Constitución", páginas 11 a 117.

GARRIDO FALLA (32) y GOMEZ-FERRER (33) comparten estas tesis, al igual que AURELIO GUAITA (34), o, desde la perspectiva del derecho constitucional, MANUEL ARAGON (35).

Me ha parecido conveniente esta larga relación de referencias doctrinales para ver hasta qué punto el tema de la organización territorial de la administración, especialmente

(32) "El hecho es que la provincia está constitucionalmente protegida y, por consiguiente, hay que declarar inconstitucional una ley que se olvide de ella", por mucho que su papel deba adaptarse al Estado de las autonomías, con la inevitable pérdida de competencias que ello probablemente comportará" ("Algunas cuestiones del Estado de las autonomías", página 2.018).

(33) Por ejemplo en "Encaje constitucional de la administración metropolitana", páginas 406 y 407, cuando afirma que "por ello -a nuestro juicio-, como la Constitución marca un criterio, que es el de la subsistencia de la provincia, éste es un tema que deberá tenerse en cuenta a los efectos de armonizar tal subsistencia con la dotación a las áreas metroplitanas de una adecuada administración" (página 407).

(34) En "Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1.978" hace un minucioso informe sobre cómo se van redactando los preceptos relativos a la provincia durante la elaboración de la Constitución, con el objetivo de demostrar la inconstitucionalidad de cualquier medida tendente a suprimirla.

(35) En "Tratamiento constitucional de la autonomía local", páginas 488 y siguientes.

en lo relativo al nivel provincial, es entre nosotros una cuestión sumamente polémica (36). El Tribunal Constitucional, por su parte, avala las tesis llamémoslas provincialistas. En efecto, tras considerar perfectamente razonable la redistribución de funciones de municipios y provincias entre nuevos niveles de gobierno y administración (las propias comunidades autónomas o las comarcas, en su caso), afirma rotundamente: "estos procesos de cambio que la propia Constitución impone o posibilita y que manifiestamente han de conducir a una estructura diferenciada, no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses ... No cabe establecer a priori cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales; pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la simple "remisión a la ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias". El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero" (37).

Atendiendo a esta jurisprudencia, no resulta admisible pensar que la provincia deje de ser, en el marco

(36) Analizan también esta polémica, desde una óptica resueltamente provincialista, Piedad García-Escudero y Benigno Pendás, "La provincia como entidad local en el Estado de las autonomías", páginas 1.475 y siguientes.

(37) Sentencia de 28 de julio de 1.981, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley catalana de transferencia urgente y plena de las diputaciones a la Generalitat.

constitucional vigente, entidad local, con la única excepción de aquéllas integradas en comunidades autónomas uniprovinciales (38), aparte del caso especialísimo de Canarias (39). Así las cosas, el ejercicio que se haga de la

(38) Acerca de la integración de las diputaciones provinciales en las comunidades autónomas uniprovinciales, me remito a la breve valoración que hace Laureano López Rodó, "La provincia en las comunidades autónomas uniprovinciales y en Canarias", páginas 1.889 y siguientes, así como a los trabajos de J.L. Martínez López-Muñiz, "Provincia-entidad local y comunidades autónomas uniprovinciales", y de César Albiñana, "Las diputaciones provinciales en las comunidades autónomas uniprovinciales".

(39) Canarias constituye una notable excepción en el tema de la pervivencia de la entidad local provincial en las comunidades autónomas pluriprovinciales. La disposición transitoria séptima de su Estatuto de autonomía establece que "las competencias, medios y recursos que, de acuerdo con el ordenamiento vigente, corresponden a las Mancomunidades provinciales interinsulares (es decir, las diputaciones), serán traspasados a las instituciones de la comunidad autónoma". Estas instituciones son, además de los órganos autonómicos, los cabildos y los municipios (artículo 22 del Estatuto canario). De este modo, la doctrina garantista de la entidad local provincial emitida por nuestro Tribunal Constitucional tiene una clara excepción en Canarias. Ciertamente, ello responde a una tradición de administración local supramunicipal basada más en el cabildo que en la diputación provincial (o Mancomunidad provincial interinsular, según su denominación tradicional), pero esto no quita lo incongruente de este precepto con la jurisprudencia constitucional, hasta el punto que Laureano López Rodó ("La provincia en las comunidades autónomas uniprovinciales .../...

posibilidad prevista en el artículo 141.3 de la Constitución, de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, posibilidad que, en base al artículo 152 de la propia Constitución, recogen numerosos estatutos de autonomía (40), será sin perjuicio del mantenimiento simultáneo de la entidad local provincial (41).

.../... y en Canarias", páginas 1.892 y siguientes) sostiene que en este punto el Estatuto canario sería inconstitucional, de haberse planteado el oportuno recurso. Sea como fuere, se trata de un caso excepcional, e irrepetible a otras comunidades autónomas si no media la correspondiente reforma estatutaria. Por otra parte, la Ley reguladora de las bases del régimen local, en su artículo 41.2 ("En el archipiélago canario subsisten las Mancomunidades provinciales interinsulares exclusivamente como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales. Integran dichos órganos los presidentes de los Cabildos insulares de las provincias correspondientes, presidiéndolos el del cabildo de la isla en que se halle la capital de la provincia"), parece "recuperar" la entidad local provincial en Canarias, si bien totalmente vacía de contenido. Analizan el tema de la entidad local provincial en el estatuto canario Piedad García-Escudero y Benigno Pendás, "El nuevo régimen local español", páginas 140 y 141.

(40) Analizan, aunque sea brevemente, las previsiones de los diversos estatutos de autonomía acerca de las comarcas, Joan Prats ("La comarca", páginas 824 y siguientes), Manuel Barrio ("La comarca") y Carlos F. Molina del Pozo, "El sistema de comarcalización en el Estado de las autonomías".

(41) El mantenimiento de la provincia como entidad local está también expresamente previsto en los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas pluriprovinciales, con la/.....

Así, aquellas comunidades autónomas que, como es el caso de Cataluña, crean agrupaciones de municipios distintas de la provincia, en calidad de administraciones locales, contarán con dos niveles intermedios de administración local, entre el municipal y el comunitario. Debemos concluir, pues, en que la Constitución establece dos niveles generales y obligatorios de administración local, y prevé el establecimiento opcional por las comunidades autónomas de un tercer nivel, que si bien es probable que asuma algunas funciones encomendadas hasta entonces a los otros dos, deberá coexistir necesariamente con ambos.

Se trata indudablemente de una estructura compleja, y que probablemente se acabará estableciendo en varias comunidades autónomas, con los correspondientes efectos de duplicación de administraciones y despilfarro de recursos públicos. Es sin embargo una estructura coherente con el modelo de estado, a medio camino del esquema centralista y del modelo federal, intentando compatibilizar instituciones propias de ambos esquemas. La provincia, propia del Estado centralista, difícilmente se compagina con el ejercicio autónomo de las competencias de régimen local de las comunidades autónomas, propias de un modelo federal. De nuevo en este tema se advierte el carácter bifronte del régimen local en nuestro marco constitucional.

En la medida que el mantenimiento de la administración del Estado y de la actual estructura de representación electoral exijan la preservación de la división provincial, y las comunidades autónomas ejerzan legítimamente sus potestades

.../... señalada excepción de Canarias. Me remito a la breve reseña que hace de esta cuestión J.A. González Casanova, "Las diputaciones provinciales en España", páginas 166 y siguientes.

de crear un nuevo nivel de administración local de ámbito supramunicipal, o bien aceptamos como normal una administración local con tres niveles territoriales, o bien apostamos por la revisión de la citada jurisprudencia constitucional, en la línea de las referencias doctrinales citadas de ARGULLOL, PRATS y SANTAMARIA, entre otros, cosa que hoy día no parece nada fácil.

Cabe, eso sí, en el marco de la Constitución vigente, la posibilidad de buscar la simplificación de este esquema de organización territorial por la vía de la conversión -mediante la oportuna Ley orgánica de alteración de límites provinciales- de las comunidades autónomas formadas por diversas provincias, y que quieran dotarse de otro nivel intermedio de organización territorial, en comunidades autónomas uniprovinciales. La Constitución no impide esta opción, pues no pone límites a la posible alteración de los límites provinciales mediante Ley orgánica. Sin embargo, como veremos en la tercera parte del presente estudio, los Estatutos de autonomía vigentes en las comunidades pluriprovinciales impiden, al mantener referencias explícitas al mantenimiento de la respectiva organización provincial, esta opción. En definitiva, si bien la Constitución admite la inexistencia de provincias en una o varias comunidades autónomas, y también admite el mantenimiento de la división provincial desprovista de las correspondientes diputaciones, en el caso de Canarias, en ambos casos esta disolución de la diputación provincial requiere modificaciones a los Estatutos de autonomía vigentes.

Considerando el tema de las estructuras territoriales de la administración local, en relación con el de las competencias, conviene formular una última precisión, que es la de que, en principio, la legislación del Estado sólo puede atribuir competencias a las entidades locales de carácter general, esto es, a municipios, provincias e islas, estándole

vedado entrar a definir competencias a favor de entidades locales creadas por alguna comunidad autónoma. La jurisprudencia constitucional es concluyente en este sentido, pues declara inconstitucional el inciso "y en el artículo 2" del artículo 4.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, por entender que podría dar pie a que leyes sectoriales del Estado regularan competencias de entidades que sólo las comunidades autónomas pueden crear y regular (42).

En este punto, la jurisprudencia constitucional entiende que las comarcas, áreas metropolitanas y otras posibles entidades locales de carácter no general, tienen un grado tal de "interiorización" autonómica, que hace que deban ser, en todos sus aspectos, incluidas sus competencias, reguladas exclusivamente por la comunidad autónoma que las haya creado, estándole vedado al Estado incidir en su regulación. También avala esta tesis la consideración de lo absurdo que podría ser pretender que una Ley estatal, cuyos preceptos tienen ámbito general, pueda descender al detalle de definir competencias para unos entes que han sido institucionalizados sólo en parte del Estado.

(42) El fundamento jurídico cuarto de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1.989, al considerar la posibilidad de que la legislación del Estado pueda atribuir competencias a entidades locales creadas por las comunidades autónomas, afirma: "tal posibilidad debe estimarse incurso en inconstitucionalidad por ser contraria al sistema de distribución de competencias en materia de régimen local entre el Estado y las comunidades autónomas, ya que el Estado viene a incidir sobre unas entidades que sólo las comunidades autónomas pueden crear ... Estas entidades, en efecto, entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las comunidades autónomas que dispongan de la correspondiente competencia".

h) Las competencias públicas en el Estado social de derecho

El artículo primero de la Constitución empieza afirmando que "España se constituye en un Estado social y democrático de derecho" (43). Esta calidad de Estado social de derecho se concreta, entre otros aspectos, en múltiples preceptos de la Constitución, que proclaman diversos derechos individuales y sociales, y las correspondientes obligaciones prestacionales para los "poderes públicos".

Tal es el caso, sin ánimo exhaustivo, del derecho a la educación (44), a la seguridad social (45), a la salud (46), a

(43) Luciano Parejo ("Estado social y administración pública") ha estudiado entre nosotros las consecuencias que tiene para la administración pública la definición del nuestro como un estado social de derecho.

(44) "Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes" (artículo 27.5 de la Constitución).

(45) "Los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo" (artículo 41 de la Constitución).

(46) Artículo 43 de la Constitución: "1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud. 2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública ... 3./....

la cultura (47), a disfrutar un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (48), a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (49), de la necesaria atención a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos y a la tercera edad (50), así como la defensa de los consumidores y usuarios

.../... Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte ...".

(47) Artículo 44 de la Constitución: "1. Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho. 2. Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general".

(48) Artículo 45 de la Constitución: "2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente".

(49) Artículo 47 de la Constitución: "... Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación".

(50) Artículo 49 de la Constitución: "Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos ...". Artículo 50: "Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad ... Promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderá sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio".

(51).

Al garantizar estos derechos o prestaciones sociales, la Constitución está exigiendo un determinado comportamiento a los poderes públicos. Es decir, "el Estado social postula que los intereses de los ciudadanos no sólo queden en el terreno de las expectativas frente a la actuación de los poderes públicos, sino que reclama la realización material de estos intereses. No hay, pues, una libertad del Estado para actuar o no respecto a las necesidades sociales, sino que nuestra Constitución postula un deber de intervención" (52).

Ello nos lleva a plantear hasta qué punto el legislador, a la hora de definir competencias administrativas, más que atribuir potestades para la intervención de las administraciones públicas, lo que debe hacer es asignar responsabilidades, auténticas obligaciones. De hecho, para nuestra doctrina más arraigada, del carácter irrenunciable de las competencias se ha inferido tradicionalmente la obligatoriedad de su ejercicio (53). A mi modo de ver, parece

(51) Artículo 51 de la Constitución: "1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. 2. ... promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones ...".

(52) Luis Ortega, "Las competencias propias de las corporaciones locales", página 218.

(53) En este sentido, según García Trevijano ("Tratado de derecho administrativo", volumen segundo, página 384), la competencia supone siempre una "obligación" o una "carga". También García de Enterría ("Problemas actuales del /

bastante evidente que de las características aludidas del estado social se deriva la necesidad de considerar las competencias también desde esta perspectiva, como obligaciones o responsabilidades de la entidad u órgano que las tiene atribuidas.

Esta nota de la obligatoriedad puede jugar sin duda un papel importante en la determinación de las competencias locales, pues es evidente que, en tanto que poderes públicos, los entes locales están llamados a contribuir a la efectividad de los objetivos de política social y los derechos proclamados en la Constitución (54), aparte de que, como hemos

.../... régimen local", página 62) sostiene esta tesis, al afirmar que "la competencia supone una función pública en sentido estricto, es decir, no sólo una posibilidad de actuar, sino también una verdadera obligación de actuar". Ambas citas han sido tomadas de Javier Salas, quien precisamente sostiene la tesis contraria, esto es, la de que "no es ... esencial al concepto ni a la existencia de la competencia administrativa la nota de la **obligatoriedad** de su ejercicio". Y añade: "la realidad es que si un órgano administrativo tiene atribuida una potestad, el **ejercicio** de esta potestad es lo que puede calificarse como deber, no la potestad o la competencia misma ..." ("El tema de las competencias ...", página 306).

(54) Dice Miguel Sanchez Morón: "No pueden olvidarse las exigencias que el Estado social impone a la actividad administrativa. Las entidades locales, en cuanto que administraciones públicas, están llamadas a prestar servicios públicos, en la más amplia acepción del término ... Las administraciones locales se hallan vinculadas también por los principios rectores de la política social y económica ... Ello legitima la imposición a las entidades locales de obligaciones, servicios mínimos y prescripciones legales ..//..

tenido ocasión de ver al estudiar la evolución normativa del régimen local, una parte considerable del ámbito de competencias locales se ha venido calificando y, como veremos en próximos capítulos, se sigue calificando de obligaciones locales. En el marco del Estado social la obligación puede ser, no sólo nada opuesto, sino algo consubstancial a la competencia.

No quiero dejar de apuntar una posible paradoja. Como veremos en el capítulo siguiente, los intentos más serios de definir un ámbito de competencias locales a partir de la Constitución se basan en la garantía constitucional de la autonomía local; ahora estamos viendo que alguna de las exigencias propias del estado social dan a determinadas competencias públicas una nota de responsabilidad, de obligatoriedad, que puede llegar a colisionar con la libre determinación propia de un régimen de autonomía.

Es decir, una de las manifestaciones del estado social y democrático de derecho es la definición constitucional para los poderes públicos de una serie de responsabilidades y obligaciones, en orden a la consecución de determinados objetivos de política social y económica y de prestación de servicios públicos. En tanto que poderes públicos, a los entes locales también les son exigibles algunas de estas responsabilidades, principalmente aquellas que de modo

.../... de necesario cumplimiento en relación con los mismos, puesto que la Constitución remite al legislador la concreción positiva de aquellos principios rectores (artículo 53.3). En el Estado social, la autonomía local no comporta sólo un margen de libertad de acción. Implica también la asunción de una cuota de responsabilidad en la atención de las finalidades a que debe dirigirse la actuación administrativa" ("La autonomía local", páginas 180 y 181).

específico les requiere su propia legislación (artículos 18 y 26 de la Ley reguladora de las bases del régimen local). En la medida que el ejercicio de estas responsabilidades se traduce en, o requiere, la titularidad de las correspondientes competencias, resulta que éstas, al menos en los casos que comentamos, no tienen su origen en el principio constitucional de autonomía, sino en la obligación, constitucional o legal, de asegurar determinadas prestaciones.

Si además tenemos en cuenta que la imposición a los entes locales de determinadas responsabilidades u obligaciones coarta su, en otro caso, capacidad de determinar libremente las necesidades de la respectiva colectividad, resulta que la sola titularidad de estas competencias de ejercicio obligatorio puede ser en detrimento de la autonomía local.

Esta consideración nos aconseja relativizar la trascendencia del principio autonómico como base del ámbito mínimo de competencias locales, pues éstas también pueden derivar de otros títulos constitucionales, en algunos casos con efectos potencialmente negativos para la propia autonomía local.

3.- EN PARTICULAR, EL PRINCIPIO DE AUTONOMIA Y EL REGIMEN DE COMPETENCIAS LOCALES

El artículo 137 de la Constitución proclama la autonomía de municipios y provincias, "para la gestión de sus respectivos intereses", y el artículo 140 insiste en **garantizar** la autonomía de los municipios. Esta es sin duda la nota del régimen constitucional de la administración local que mayor trascendencia ha tenido, a juzgar por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y por una sólida y bien reputada doctrina (55).

(55) La jurisprudencia constitucional en este tema se expresa principalmente en las siguientes sentencias: 4/1.981, de 2 de febrero, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad presentado por cincuenta senadores en relación con diversos preceptos de la legislación preconstitucional sobre régimen local; 32/1.981, de 28 de julio, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno del Estado en relación con la ley de Cataluña 6/1.980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones a la Generalitat; y 27/1.987, de 27 de febrero, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad planteado en relación con la ley valenciana 2/1.983, de 4 de octubre, sobre diputaciones provinciales. En cuanto a la doctrina, el autor que más ha estudiado el principio constitucional de autonomía local y sus consecuencias, entre nosotros, es sin duda Luciano Parejo ("La autonomía local", "La autonomía local en la Constitución", "Derecho básico de administración local", "Garantía institucional y autonomías locales"). Otros estudios que también subrayan la trascendencia del principio de autonomía local en el marco constitucional vigente son los de/....

La proclamación de este principio supone, en primer lugar, una indudable novedad histórica entre nosotros, con fugaces y poco consistentes precedentes en el Estatuto Municipal de 1.924 y en la Constitución republicana de 1.931. La de 1.978 es, en todo caso, la primera Constitución española que garantiza formalmente la autonomía de municipios y provincias. Con esta falta de precedentes históricos, lo primero que conviene indagar es cuál es el contenido que cabe dar a este concepto.

a) El concepto de autonomía local

Desde una perspectiva histórica, la autonomía, en tanto que valor nuevo en relación con el régimen jurídico anterior, lo asociamos, a juzgar por las principales características diferenciales del nuevo régimen local, con dos notas

.../... Embid Irujo ("Autonomía local y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal"), Francisco Sosa ("La autonomía municipal"), Jesús Leguina ("La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley básica de régimen local", "Escritos sobre autonomías territoriales"), Ramón Martín Mateo ("La garantía constitucional de las autonomías locales") o Luis Ortega ("Régimen constitucional de las competencias locales"). Defendiendo una perspectiva más bien crítica, cabe citar también a Miguel Sánchez Morón ("La autonomía local") y a J.A. Santamaría, quien se muestra sumamente excéptico acerca de la base constitucional para aplicar en nuestro ordenamiento la teoría de la garantía institucional de la autonomía local ("Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales", así como en una conferencia dictada en la Facultad de derecho de la Universidad autónoma de Barcelona el 29 de marzo de 1.990).

fundamentales: autogobierno democrático, contra nombramiento gubernativo de los alcaldes, y firmeza de los acuerdos locales, frente a las anteriores potestades de suspensión de los gobernadores y, en general, de las vías de recurso de alzada impropia contra actos locales ante órganos de la administración del Estado. Es decir, plena representatividad de la colectividad local y posibilidad de ejercer sus competencias bajo la propia responsabilidad, sin tutelas ni injerencias externas (56).

M.S. GIANNINI, al definir la autonomía local, pone el acento en el poder de determinación general de la orientación político-administrativa por parte de la entidad titular de la misma, que dicha autonomía implica, de modo que en base a la autonomía local la colectividad puede decidir actuaciones públicas perfectamente divergentes del Estado (ver la nota 5 anterior, en la página 478). Sin embargo, no se trata de una capacidad ilimitada de libre determinación, sino que ha de ser necesariamente acotada, pues "los controles -como por lo demás los límites- forman parte del sistema de la autonomía política" (57)

(56) Artículo tercero de la Carta Europea de la Autonomía local: "1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. 2. Este derecho se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos".

(57) Giannini, "Diritto amministrativo", página 289. Citado por Argullol, "La vía italiana a la autonomía regional", páginas 120 y 121.

Según LUCIANO PAREJO, "el concepto de autonomía como tal, sólo invoca con seguridad la cualidad de un sujeto consistente en una cierta (derivada, por reconocida por un ordenamiento superior, y limitada, en cuanto afectada por éste) capacidad de autorregulación o autodeterminación" (58). Tiene también, por lo tanto, la autonomía una cierta dimensión de autoadministración de la comunidad vecinal, que puede decidir por su cuenta acerca de las cuestiones que le afectan, resolviendo por sí misma los asuntos a que hubiera lugar, llegando de este modo a constituir, incluso, una suerte de alternativa al modelo alienante de administración burocrática (59).

(58) "Derecho básico ...", página 96.

(59) "La autoadministración municipal es antes que nada un mecanismo para el interesamiento y la movilización del correspondiente círculo de personas en torno a y en favor de sus propios asuntos. Por su naturaleza y finalidad se opone, pues, no tanto a la administración del Estado ..., cuanto a la administración burocrática o, en general, a cualquier forma de heteroadministración ... Histórica y sustancialmente la autoadministración municipal no agota su virtualidad en el ámbito propio de lo administrativo, inscribiéndose más bien en el de la conexión entre la sociedad y el Estado. Desde esta perspectiva, constituye un capítulo del problema de la libertad" (Luciano Parejo, "Derecho básico ...", página 100). Esta interpretación, sin duda atinada en relación a determinadas manifestaciones de la administración municipal, hay que ponerla en cuestión si pensamos en la administración municipal de las medianas y grandes ciudades, y más si consideramos otros tipos de entes locales, de segundo nivel.

Desde otra perspectiva, algunos autores ponen en estrecha relación el principio de autonomía en la organización territorial del Estado con el de pluralismo político, propio de los sistemas democráticos. Así, JESUS LEGUINA estima que "la autonomía de los entes territoriales -y entre ellos, de los municipios- que la Constitución garantiza ofrece ... una estrecha relación con los valores de libertad y pluralismo político que el propio texto constitucional sitúa en el frontispicio mismo de sus normas reguladoras ... Dicho pluralismo es un ingrediente esencial de la distribución del poder público entre todos los entes territoriales autónomos que integran el Estado" (60).

Es decir, el pluralismo político, en nuestro ordenamiento constitucional, se expresaría tanto en la libre concurrencia de opciones ideológicas distintas en el proceso de la conformación de la voluntad popular, como en la existencia de ámbitos territoriales diversos, en cuyo nivel podrían expresarse asimismo opciones políticas propias, de

(60) En "Gobierno municipal y ...", página 2.192. En parecidos términos se expresa Luis Ortega: "En un primer momento el pluralismo político, como valor superior del ordenamiento, se entendió dirigido a la libertad ideológica ... Sin embargo, la combinación del concepto de soberanía del artículo 1.2, con el modelo de organización territorial del Estado del artículo 137, da otro sentido al principio de pluralismo político, como garantía de la existencia de ordenamientos jurídicos plurales ... De aquí la importancia del pluralismo político en su vertiente de principio organizativo del Estado, porque conduce a afirmar que las comunidades territoriales -las locales también, por tanto- "expresan una parte de la soberanía constituida" (Parejo)" ("El régimen constitucional ...", páginas 21 y 22.

modo que la autonomía habría de garantizar también el ejercicio de programas y la materialización de proyectos sustancialmente distintos, a fin de que el pluralismo político pueda expresarse también de manera efectiva en el autogobierno de la entidad territorial (61). Dicho en otras palabras, en la autonomía -municipal, o de la entidad de que se trate-, sea la que sea la concepción que de la misma se tenga, "en todo caso existe una constante ineludible: la existencia de fines propios municipales, junto a la realización de fines estatales" (62).

(61) Según Francisco Sosa, "tal como la entiende nuestro ordenamiento, al estar íntimamente conectada con el principio democrático, la autonomía consiste fundamentalmente en que las corporaciones locales puedan intervenir en cuantos asuntos les afecten, de tal forma y manera que dispongan siempre de un ámbito de decisión política de la entidad suficiente como para poder ofrecer, frente a los ciudadanos, unas señas políticas de identidad que permitan a éstos reconocer el contenido de la oferta que les movió a mandar a unos determinados representantes ... Esa función debe preservarla siempre la ley del Estado o de la comunidad autónoma, es un límite de su poder de conformación, límite que deriva del respeto al principio de autonomía local, al que está subordinada" ("La autonomía local", página 21).

(62) Pérez Moreno, "El proceso de penetración ...", página 53, que añade: "Como indica Garrido Falla, es la autonomía de los fines la que justifica o, al menos explica, todas las demás autonomías que después se han ideado (designación de autoridades y funcionarios, eficacia inmediata de los actos, actividad financiera independiente, etc. (páginas 53 y 54).

Ahora bién, para situar la idea de autonomía en sus justos términos, hemos de tener en cuenta que esta capacidad de autodisposición que la misma supone no es absoluta, pues el concepto de autonomía hace referencia a un poder limitado, siendo los de soberanía y autonomía términos opuestos. Por lo demás, es lógico que así sea, pues la potestad en que se concreta la autonomía local de representación de los respectivos intereses por parte de las entidades que gozan de la misma, ha de ceder ante el ejercicio de las potestades inherentes a la representación de intereses superiores por parte de las entidades correspondientes.

Más adelante volveremos sobre el tema de los límites de la autonomía. Baste señalar ahora que la jurisprudencia constitucional admite pacíficamente la coexistencia de la autonomía con potestades de coordinación sobre el ejercicio de competencias locales, o de controles de legalidad, en manos de administraciones de ámbito superior al local. Ahora bién, esta misma jurisprudencia puntualiza claramente que los citados controles no pueden ser de oportunidad, ni los de legalidad pueden ser genéricos e indeterminados, y en todo caso han de justificarse en supuestos en los que el ejercicio de las competencias locales "incida en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean de la comunidad autónoma o del Estado" (63).

(63) Sentencia del Tribunal Constitucional 117/1.984, de 5 de diciembre, resolviendo el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno en relación con el Decreto 162/1.982, de 3 de junio, por el que la Generalitat de Cataluña asume determinadas competencias en materia de régimen local, fundamento jurídico tercero. En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1.981, de 2 de febrero, especialmente en sus fundamentos jurídicos tercero, décimo y duodécimo, así como el fundamento jurídico/....

En todo caso, lo que más debe preocuparnos en el presente estudio es hasta qué punto el principio de autonomía ha de traducirse necesariamente en la garantía de un determinado ámbito competencial, titularidad del ente autónomo. Sin perjuicio de que esta cuestión va a ser analizada más adelante, en el epígrafe correspondiente,

.../... sexto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1.981, de 29 de abril, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el artículo 362.1.4 del Texto refundido de la legislación de régimen local de 1.955, referido a la suspensión gubernativa de los actos locales. Pedro Escribano señala los siguientes posicionamientos de la jurisprudencia constitucional, que entrañan aspectos limitativos para el concepto de autonomía local: "-la autonomía local hace referencia a un poder limitado, que se ejerce dentro del marco del ordenamiento jurídico estatal en su conjunto (Sentencia de 2 de febrero de 1.981, fundamento jurídico tercero). -la autonomía de municipios y provincias ha de ser definida por el legislador de acuerdo con la Constitución, siendo necesario que el Estado quede colocado en una posición de superioridad en relación con los entes autónomos (Sentencia de 2 de febrero de 1.981, fundamento jurídico tercero). -la autonomía no se garantiza en la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales distintos de los propios de la entidad autónoma (Sentencia de 2 de febrero de 1.981, fundamento jurídico décimo)" ("La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", página 117). También hay un resumen de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los controles admisibles en un régimen de autonomía local en las páginas 124 y siguientes de "El nuevo régimen local español", de Piedad García-Escudero y Benigno Pendás.

podemos señalar ya desde ahora que algo de ello debe haber, pues el propio Tribunal Constitucional afirma que la autonomía garantizada por la Constitución "debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen" (64). Es decir, el principio de autonomía no sólo debería traducirse en una cierta integridad competencial, sino que además implicaría una formulación abierta, no exclusivista, de las competencias locales (65).

Esta primera aproximación a la noción de autonomía local nos da idea de la considerable ambigüedad del concepto, máxime si tenemos en cuenta que no hay entre nosotros una

(64) Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 1.987, fundamento jurídico segundo.

(65) Como señala Miguel Sánchez Morón, "la Constitución no identifica la autonomía local con la separación de una esfera de actuación reservada por entero a las administraciones locales, con exclusión de toda incidencia de otros niveles de gobierno y de gestión de los intereses públicos. No impone una concepción de la autonomía como absoluta libertad de decisión, según esquemas difícilmente operantes en el Estado social y democrático de derecho. La Constitución legitima, en cambio, cuando no impulsa, una concepción articulada de la autonomía como participación de diversas instancias territoriales de gobierno en la ordenación y prestación de los servicios públicos. Mantener aquella idea arcaizante de la autonomía local no puede sino conducir a un reforzamiento de la centralización, bien en favor del Estado, bien de las comunidades autónomas" ("La autonomía local", páginas 201 y 202).

tradición histórica que pueda ayudarnos a interpretarlo. Ante esta situación, la doctrina mayoritaria y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han apostado por la teoría de la garantía institucional, a fin de poder establecer unas consecuencias jurídicas precisas de la proclamación constitucional del principio de autonomía local.

b) La garantía institucional de la autonomía local

Recordemos que según el artículo 137 de la Constitución, municipios, provincias y comunidades autónomas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Habida cuenta que la Constitución en absoluto concreta las competencias de que dispondrán municipios y provincias para poder gestionar efectivamente con autonomía sus intereses, lo que procede es indagar hasta qué punto esta sola previsión del artículo 137 basta para determinar un ámbito competencial a favor de los mismos.

En este contexto, lo que la garantía institucional de la autonomía local permitirá, a juicio de la jurisprudencia constitucional y de una sólida doctrina, es establecer un nexo entre la existencia de unas determinadas instituciones garantizadas por la Constitución, y el requisito de un contenido mínimo a favor de las mismas, pues de otro modo se burlaría el mandato constitucional que exige su reconocimiento efectivo.

Como afirmará la jurisprudencia constitucional (66),

(66) Analizan el proceso de formación y el contenido de la jurisprudencia constitucional, en lo que se refiere a la garantía institucional de la autonomía local, Pedro Escribano ("La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal .../...

"el orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador" (67). No cabe duda de que en nuestro ordenamiento, que se basa en el pluralismo político y territorial, las autonomías territoriales son unas de estas instituciones esenciales.

Garantizada, pues, la pervivencia de la institución autónoma municipal y provincial, cabe interrogarnos sobre qué contenido debe tener la misma, como consecuencia elemental de su propia existencia. En primer lugar, no cabe duda de que "esta 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". En otras palabras, repugnaría al orden constitucional una situación en la que municipios o provincias no gozaran de una regulación acorde con la imagen que de los mismos tiene la conciencia social (68), imagen que, naturalmente, no tiene porqué ser enteramente uniforme en todo el Estado, pudiendo variar entre unas y otras comunidades autónomas.

.../... constitucional") y Francisco Fernández Segado ("La autonomía local: su naturaleza y caracterización jurisprudencial", páginas 1.281 a 1.291).

(67) Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1.981, fundamento jurídico tercero.

(68) Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1.981, fundamento jurídico tercero. En palabras de Luciano Parejo, "presupone la garantía un concepto de la/.....

Entre los componentes de la institución de la autonomía local constitucionalmente garantizada suele incluirse la titularidad de competencias públicas por parte de municipios y provincias. Es decir, su existencia real como institución exige que municipios y provincias sean titulares de competencias públicas, que corresponde al legislador concretar (69). Y competencias que precisamente permitan a los entes

.../... institución generalizado en la conciencia colectiva y, en particular, de la comunidad jurídica ... Tal concepto, integrado a partir y por las notas y las características que definen la institución y hacen su "imagen" reconocible por aquella conciencia colectiva (imagen cuya validez es naturalmente histórica y, por tanto, evolutiva), es cabalmente el utilizado por el constituyente para expresar su decisión y resulta consecuentemente utilizable en el proceso de desarrollo y aplicación del texto constitucional para medir o enjuiciar las normas y las decisiones infraconstitucionales" ("Derecho básico ...", páginas 105 y 106). Por su parte, Joan Mauri explica como de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1.981, "corresponde al legislador ordenar e interpretar esta conciencia social. El legislador puede alterar los contenidos específicos de la institución en función de la demanda social existente, pero no puede vaciarla completamente de todos ellos, de manera tal que la institución pierda la propia sustancia que permite su existencia e identificación en el mundo de las instituciones" ("El régimen competencial de las diputaciones en relación con otros entes locales", página 363).

(69) Dice Juan Alfonso Santamaría (que en su trabajo "Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales" se manifiesta sumamente crítico acerca de la procedencia de aplicar en nuestro ordenamiento la teoría de la garantía institucional): "en virtud del principio de autonomía, .../...

titulares de las mismas intervenir en la gestión de todos aquellos asuntos públicos que les afecten, pues así lo requiere la gestión de sus respectivos intereses (70). El

.../... el legislador está obligado a otorgar a municipios y provincias todas las potestades que sean precisas para que puedan atender por sí mismas a la satisfacción de los intereses peculiares a que cada materia afecte; el grado de interés local podrá ser distinto en cada materia e, incluso, podrá no existir en alguna. Pero siempre que haya implicado un interés local, deberá otorgarse al municipio o provincia la participación necesaria para que pueda satisfacerlo por sí misma" ("Fundamentos de derecho administrativo", I, página 263).

(70) "La garantía institucional del autogobierno local no está referida en nuestra Constitución a un elenco de materias o de competencias en las mismas, y sí tan solo a la exigencia constitucional de que la presencia de una determinada y cualesquiera materia de interés de las comunidades locales correspondientes comporte la intervención de las entidades respectivas en la gestión administrativa de la materia de que se trate" (Luciano Parejo, "Garantía institucional y ...", página 159). Por su parte, Embid Irujo resume la teoría de Burmeister (a quien se debe la formulación moderna de la garantía institucional de la autonomía municipal) en los siguientes términos: el artículo 28.2 de la Constitución federal alemana garantiza "el derecho de los municipios a ser investidos con plenos poderes ejecutivos para el cumplimiento de asuntos públicos allí donde sean afectados inmediatamente intereses de la comunidad local. En el fondo, lo que esto determina es la capacidad de la instancia municipal para ejecutar y cumplir todas las tareas de la administración estatal con propia responsabilidad" ("Autonomía municipal y ...", página 457). En palabras de Willy Blümel, "según .../...

legislador ordinario al que le corresponde determinar las competencias locales estaría vinculado por esta garantía institucional. En palabras de LUCIANO PAREJO, "el núcleo resistente al legislador ordinario radica ... en la indisponibilidad por éste del criterio constitucional y de su consecuencia: la obligatoria intervención del municipio o de la provincia en cuantas cuestiones afecten a un interés municipal o provincial, de modo tal que la desatención o la indebida aplicación de dicho criterio constitucional comporta de suyo la inconstitucionalidad de la disposición legal de que se trate por inmisión en la autonomía local garantizada" (71). De este modo, a partir de la previsión constitucional de las instituciones municipal y provincial autónomas, se vincularía

.../... la garantía constitucional de carácter federal establecida en el artículo 28.2 Grundgesetz, se garantiza a los municipios el derecho a resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local" ("Contingut essencial i límits del dret a l'autonomia municipal", página 7).

(71) "Garantía institucional y ...", página 159. A la misma conclusión llega Jesús Leguina: "la garantía constitucional de la institución municipal juega un papel análogo al del contenido esencial de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, contenido esencial que, de acuerdo con el artículo 53.1 de la Constitución, es indisponible para el legislador estatal o autonómico" ("Gobierno municipal y ...", página 2.191). Por su parte, Ramón Martín Mateo afirma que "la garantía institucional ... afecta directamente al propio legislador, ... prohibiéndole traspasar determinados límites, más allá de los cuales las regulaciones adoptadas vendrían viciadas de inconstitucionalidad por afectar a la institución protegida en sus estructuras vitales" ("Administración local y Constitución", página 25).

al legislador, que debería atribuirles un determinado nivel mínimo y un determinado tipo y calidad de competencias públicas (72).

Hay un notable consenso doctrinal acerca de la constitucionalmente necesaria atribución de competencias a favor de municipios y provincias, como consecuencia de la proclamación de su autonomía. A las opiniones ya citadas, cabría añadir, entre otras, las de ENRIC ARGULLOL (73), RAUL BOCANEGRA (74), FRANCESC LLISSET (75), LUIS ORTEGA (76) o las

(72) Luciano Parejo afirma que "la dotación competencial de dichos entes no sólo debe cumplir un mínimo en extensión, sino que ha de hacerlo de forma que el espacio de actuación efectivamente atribuido tenga una textura y presente unas características suficientemente idóneas para el ejercicio del autogobierno. No puede considerarse bastante, a efectos de legitimidad constitucional, la delimitación competencial suficiente por simple adición o suma de facultades, pero no por coherencia y organicidad ... La garantía de la autonomía local postula un requisito de **calidad** en la atribución de competencias ..." ("Derecho básico ...", página 142).

(73) "La autonomía local tiene, pues, como una de sus consecuencias, la atribución al ente local de la **responsabilidad exclusiva** para adoptar las decisiones que correspondan al ejercicio de sus competencias propias, que son las que configuran su ámbito de autonomía" ("Dictamen sobre relaciones interadministrativas").

(74) "La afirmación constitucional de garantía de la autonomía local ... supone, por de pronto, -o en otro caso no significa nada-, la reserva en favor singularmente de los municipios de un núcleo de competencias esenciales ..., que no podrán .../..

del propio Consell Consultiu de la Generalitat (77), todas ellas coincidentes con la orientación general de la

.../... ser minoradas por la normativa del Estado o de las comunidades autónomas ..." ("Nueva configuración de la tutela sobre las corporaciones locales", página 373).

(75) "Constitucionalmente se garantiza a los entes locales la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. El concepto de "interés local" está, pues, en la base de la determinación por el legislador ordinario -estatll o autonómico- de las competencias locales" ("Manual de derecho local", página 360).

(76) "... existencia del principio de pluralismo político territorial, del principio de la autonomía como autogobierno y del principio de garantía institucional como garantía de un ámbito de intervención local en los asuntos públicos que afecten a la comunidad local. De todo ello se traduce la necesidad de que exista un ámbito competencial propio sometido a la libre determinación y responsabilidad del ente local y a través del cual pueda expresar la opción política representativa de la soberanía constituida por la colectividad local" ("El régimen constitucional ...", página 95).

(77) "La afirmación constitucional de la autonomía local implica asegurar a estas entidades una posición que queda configurada mediante el otorgamiento de un haz de competencias propias, no condicionadas completamente, en función de los intereses respectivos y la atribución de las potestades características de las administraciones públicas" (Dictamen de 4 de mayo de 1.985, sobre la Ley reguladora de las bases del régimen local, fundamento séptimo).

jurisprudencia constitucional (78).

Sin embargo, al no concretar la Constitución un ámbito específico de competencias locales, habremos de convenir en que lo que la Constitución asegura no es tanto la existencia de este ámbito, como la prohibición de su ausencia, con lo que su utilidad práctica es relativa. Es decir, la institución de la autonomía local se ha revelado útil para evitar que el legislador vacíe completamente de contenido a un nivel constitucionalmente garantizado de administración local (79), pero difícilmente servirá para considerar inconstitucionales hipotéticas leyes sectoriales que no definan un nivel suficiente de competencias locales, por la sencilla razón de que, consideradas una a una, las citadas leyes sectoriales, aún en el supuesto que rebajen las competencias locales en el sector de que se trate, o incluso que no definan formalmente competencias en el mismo, no puede decirse que por si solas devalúen hasta hacerla irreconocible la institución local

(78) Podemos leer en el fundamento jurídico tercero de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1.981: "que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a 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".

(79) Como es el caso de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1.981, que por este motivo declara inconstitucional la ley catalana 6/1.980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones de Cataluña a la Generalidad.

afectada (80).

Tal vez debido a esta limitación general de la teoría de la garantía institucional para asegurar un ámbito de competencias locales con unos perfiles positivos más definidos que lo hasta ahora expuesto (81), tanto la jurisprudencia

(80) En palabras de Miguel Sánchez Morón, que analiza la hipótesis de un eventual vaciado de competencias locales por parte del legislador sectorial, "ni siquiera el principio constitucional de autonomía se vería conculcado (salvo excepción notoria), ya que dicho principio, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no protege más que un indefinido núcleo competencial de los entes locales, no congela la situación en su manifestación actual y no impide una redistribución de competencias entre unas y otras instancias de la organización territorial del Estado" ("La distribución de competencias y las relaciones administrativas entre las comunidades autónomas y las corporaciones locales", página 2.538).

(81) Ciertamente, no faltan algunos intentos de extraer del texto constitucional alguna mayor precisión en orden a definir las competencias locales que se derivarían de la garantía institucional de la autonomía de municipios y provincias. Así, Embid Irujo parte del término "gobierno" (municipal y provincial), empleado en los artículos 140 y 141 de la Constitución, para entender garantizado un ámbito mínimo de competencias locales: "la autonomía municipal considerada como principio de organización política va acompañada en la misma Constitución de la referencia al "gobierno y administración" de los municipios, que es encomendado a los respectivos ayuntamientos (artículo 140) ... El gobierno local supone la presunción de la capacidad del ejecutivo elegido para gestionar todas las tareas, a nivel local, que se/.....

constitucional como la doctrina mayoritaria pondrán el acento en que las competencias locales que se derivarían de este principio constitucional no son tanto competencias exclusivas para gestionar intereses privativos, como competencias en el sentido de derecho de participación en todos los asuntos públicos que afectan la comunidad local, cuestión ésta ya analizada en páginas anteriores, y sobre la que debemos volver (82).

.../... refieran a los intereses locales. Aún es más, para que pueda hablarse del respeto a la opción constitucional de gobierno local, la entidad deberá disponer de todas las competencias necesarias para poder atender esos intereses, pues en caso contrario, podría hablarse de administración local, pero no de régimen local" ("Autonomía municipal y ...", páginas 464 y 465). Por su parte, Miguel Sánchez Morón interpreta que "el ámbito material de competencias propias de los entes locales garantizado por la Constitución puede subdividirse en dos grupos o tipos de competencias. Por una parte, aquellas referidas a la gestión de los intereses exclusivos de municipios y provincias, que puedan considerarse inequívocamente como tales. Estas competencias forman parte del **contenido mínimo** de la autonomía local ... Junto al **contenido mínimo** de la autonomía local, la Constitución garantiza también lo que podríamos denominar el **contenido normal** de la autonomía ... Su extensión puede medirse de acuerdo con un criterio histórico: la imagen reconocible comúnmente admitida" ("La autonomía local", páginas 187 a 189).

(82) Hay un resumen de las posiciones doctrinales que avalan esta interpretación de la autonomía local como derecho de participación en las páginas 11 y siguientes de "El nuevo régimen local español", de Piedad García-Escudero y Benigno Pendás.

Ya en la etapa preconstitucional se es consciente, como hemos visto, de la virtual imposibilidad de atribuir a un determinado nivel de administración competencias exclusivas en relación con un determinado sector de actividad, distinguiendo la doctrina diversas fases procedimentales en la gestión pública del mismo, cada una de las cuales podría ser objeto de competencias exclusivas y decisorias, no obstante la compartición del sector en su globalidad (83).

La idea de las competencias municipales exclusivas sobre asuntos de supuesta naturaleza local, la sabemos abandonada con la del carácter natural de los municipios, siendo sustituida por la más extendida de la compartición de las competencias públicas y el correspondiente derecho de los entes locales a participar en la gestión de los asuntos públicos que les afecten.

La propia jurisprudencia constitucional abona sin ninguna ambigüedad estos nuevos planteamientos: "Es muy cierto que ... la Constitución no intenta resucitar la teoría de los intereses naturales de los entes locales que, en razón de la creciente complejidad de la vida social, que ha difuminado la

(83) "Bien puede sostenerse que la autonomía de las corporaciones locales no ha de reconducirse a la pretendida (e ilusoria) existencia de competencias absolutamente separadas y exclusivas en relación con toda una materia o actividad, pues de autonomía también puede hablarse ... en relación con determinados aspectos o facetas de tal materia o actividad, en tanto en cuanto se concrete a competencias exclusivas y decisorias ejercitables en un procedimiento simple integrado en otro complejo o general" (Javier Salas, "El tema de las competencias ...", páginas 311 y 312).

línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, abocaría en un extremado centralismo. Pero precisamente por ello la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias" (84). Por lo demás, no cabe duda de

(84) Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1.981, fundamento jurídico cuarto. También la doctrina comparte mayoritariamente este criterio. El siguiente párrafo de Santiago Muñoz Machado es sobradamente expresivo: "Se ha insistido por mucho tiempo en cifrar la autonomía local en el reconocimiento de competencias sobre una serie de materias que, pese a la formal declaración de exclusividad del dominio local sobre las mismas ..., no impedían la acción estatal, en lugar de ordenar la idea autonómica local (como la doctrina y las legislaciones comparadas vienen apuntando desde hace años) en torno a la consagración de una serie de potestades locales ineludibles para las tareas de administración, combinada con el reconocimiento del derecho de los ayuntamientos a participar en la atención de los negocios que entran en la esfera propia de sus intereses" ("Derecho público ...", I, página 63). En parecidos términos se expresan Sebastián Martín-Retortillo ("La actuación de las corporaciones locales ...", página 368), Luciano Parejo ("Derecho básico ...", páginas 137 y siguientes), Miguel Sánchez Morón ("La autonomía local", páginas 110 y siguientes), Juan Alfonso Santamaría ("Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales", páginas 470 y 471), Jesús Leguina ("Gobierno municipal y ...", páginas 2.192 y 2.193), entre otros.

que este planteamiento está claramente en la línea de otros ordenamientos de nuestro ámbito cultural y político (85).

Lo que sigue sin estar nada claro es qué puede dar de sí, a los efectos de definir un ámbito competencial concreto para los entes locales, este nuevo planteamiento. LUCIANO PAREJO entiende que "la autonomía local hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término y debe ser entendida como **un derecho** de la comunidad local **a participar**, a través de órganos propios, en el gobierno y administración **de cuantos asuntos le atañen**", debiendo el legislador ordinario traducir este derecho a la gestión de asuntos públicos en competencias (86).

(85) Así, por ejemplo, es un criterio compartido por la Carta Europea de la Autonomía Local, tal como pondrían de relieve Francisco Sosa y Pedro de Miguel al comentarla (en su fase de proyecto): "... abandono del concepto "asuntos locales" como definidor del ámbito sobre el que va a actuar la autonomía local, y su sustitución por el de "una parte importante de los asuntos públicos" ... Consideración de los entes locales como auténticas "administraciones generales" responsables del bienestar general de sus poblaciones ... Las corporaciones locales tienen, en el marco de la ley, la amplitud necesaria para ejercer su iniciativa en toda cuestión que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad" ("Las competencias de las corporaciones locales", páginas 119 a 121.

(86) "Derecho básico ...", páginas 139 y 140. En la página 137 de esta misma obra, Parejo sostiene que la autonomía que la Constitución proclama debe ser "entendida como gestión de los intereses de la corporación o comunidad en el seno de y en relación con todos los asuntos públicos". En un sentido .../...

JESUS LEGUINA, por su parte, estima que "la defensa del autogobierno de las corporaciones municipales no puede ... limitarse a que sus competencias se refieran con carácter exclusivo a unos intereses asimismo exclusivos y distintos de otros intereses generales, sino que debe cifrarse más bien en la indeclinable presencia del poder municipal en la toma de decisiones sobre todos los asuntos que, en uno u otro grado, afecten a los intereses del grupo vecinal, aun cuando tales intereses puedan ser comunes a los de otros colectivos territoriales iguales o superiores" (87). De ahí este autor extrae dos importantes consecuencias: en primer lugar, una obligación del legislador de "reordenar el sistema de distribución de competencias actualmente existente, devolviendo a los municipios todos los poderes que resulten amparados por el criterio constitucional de autonomía", y, en segundo lugar, una limitación de los controles sobre los entes locales, que sólo serían admisibles "por motivos concretos de legalidad y en defensa de intereses públicos supramunicipales" (88).

.../... similar, Miguel Sánchez Morón entiende que "la Constitución no restringe la autonomía municipal y provincial a la gestión de sus intereses exclusivos. Al contrario, avala, si no impone claramente, una intervención más acusada de esas entidades en la gestión de los asuntos públicos" ("La autonomía local ...", página 186).

(87) "Escritos sobre autonomías territoriales", página 266.

(88) "Escritos ...", páginas 268 y 269. Y más adelante añade: "La aplicación conjunta de los principios constitucionales de autonomía municipal y administración descentralizada de los asuntos públicos (artículo 103) supone "la presunción de la capacidad del ejecutivo elegido (municipal) para gestionar todas las tareas, a nivel local, que se refieran a los .../...

También JUAN ALFONSO SANTAMARIA -y con él termino esta relación de referencias doctrinales, que podría ser mucho más larga-, desde posiciones mucho más críticas para con la autonomía municipal que las defendidas por los otros autores recién citados, comparte esta visión de una opción constitucional de las competencias locales como derecho de participación en la gestión de los asuntos públicos: "con la Constitución en la mano ... la concepción clásica de la autonomía local resulta nitidamente indefendible; y quizá la única salida al problema se encuentra en la tesis expuesta, configurando a las entidades locales como el nivel básico de gestión de todas las materias cuya titularidad corresponde a los entes públicos de nivel territorial superior (Estado y Comunidades Autónomas), en la medida en que tales materias admitan una ejecución descentralizada y en aquellos aspectos directamente conectados con el interés propio y peculiar de cada entidad local" (89).

Ciertamente, ante la ausencia de un ámbito competencial local formalmente definido en la Constitución, la línea interpretativa expuesta, que deduce del principio de autonomía un derecho de los entes locales a participar en la gestión de todos los asuntos públicos que les afecten, es probablemente la única susceptible de poder configurar un régimen constitucional para las competencias locales. Sin embargo, no creo que nos sirva para garantizar un nivel cierto de competencias.

.../... intereses locales" ... lo que significa que ... el municipio está legitimado para intervenir en cualquier materia o sector que involucre intereses de la colectividad local" (página 270).

(89) "Notas sobre la Sentencia de las diputaciones provinciales", páginas 470 y 471.

En realidad, cabe dentro de lo lógicamente posible la existencia efectiva de algún trámite que asegure la participación local en la gestión de todos y cada uno de los asuntos públicos en los que la entidad tiene algún tipo de interés, y sin que en ningún caso esta participación se concrete en la titularidad de competencias efectivas (90).

En consecuencia, nos encontramos con que buscar la efectividad de la garantía institucional de la autonomía local por esta vía del derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos que afecten a las entidades locales, puede llevarnos a una suerte de callejón sin salida, pues más que a un sistema de competencias locales, nos conduce a un esquema de relaciones interadministrativas (91), en el que es dudoso

(90) En el ordenamiento vigente hay muchas técnicas que permiten esta participación local en la gestión de asuntos públicos, sin que las entidades locales ostenten competencias en relación con los mismos: informes, consultas, audiencias, presencia en órganos colegiados (consultivos o gestores), entre otros.

(91) En este sentido, resulta de interés considerar que, en plena discusión del proyecto de Ley reguladora de las bases del régimen local, Miguel Sánchez Morón ponía de relieve la mayor importancia que, a su juicio, tenía el tema de las relaciones interadministrativas, en relación con el de las competencias, y apostaba por olvidar la preocupación en fijar competencias locales frente a las de las demás administraciones públicas, sustituyéndola por la fijación de mecanismos de coordinación y cooperación entre comunidades autónomas y entidades locales ("La distribución de competencias y las relaciones administrativas ...", páginas 2.540 y siguientes).

que se garantice el mantenimiento de la institución local en términos reconocibles según la noción que de la misma hemos heredado, que tiene entre sus componentes esenciales la titularidad de competencias específicas y formales.

Es decir, si la garantía institucional de la autonomía local, tal como está formulada en nuestra Constitución, ha de traducirse, por lo que al régimen competencial se refiere, en un derecho de municipios y provincias a participar en la gestión de todos aquellos asuntos públicos que les afecten, en el sentido defendido por la doctrina citada en las páginas anteriores, entonces de la citada garantía institucional no se deriva necesariamente la titularidad local de competencias formalmente tales, pues esta participación en la gestión de los asuntos públicos que les afecten, pueden desempeñarla los municipios y las provincias mediante diversas técnicas propias de un sistema de relaciones interadministrativas (participación en órganos colegiados mixtos, emisión de informes preceptivos, sometimiento a consulta, formulación de propuestas ...), sin necesidad de ejercer competencias decisorias.

De este modo, entiendo que la Constitución española de 1.978 admite perfectamente una interpretación según la cual la garantía institucional de la autonomía local no asegura necesariamente la existencia de un ámbito mínimo de competencias locales (92), y menos por la vía de pretender

(92) No puedo dejar de señalar que el propio Luciano Parejo comparte esta apreciación: "Ninguno de los preceptos claves de la ordenación constitucional de la autonomía local actúa directamente en el plano competencial, limitándose a los aspectos constitutivos de las organizaciones a las que dicha autonomía se imputa ... Conforme a la propia Constitución (artículo 142) es la ley la que define las competencias .../..

vincular, con esta finalidad, las leyes reguladoras de los distintos sectores de actividad pública en los que se manifieste algún nivel de interés por parte de los entes locales.

Por lo tanto, si de la garantía institucional de la autonomía local es deducible un aseguramiento de un ámbito mínimo de competencias locales, ello no es así tanto como consecuencia del derecho de participación de los entes locales en la gestión de los asuntos públicos que les afectan, derecho que es inherente a la formulación constitucional de la autonomía territorial, como del hecho que la garantía institucional de la autonomía local, tal como la ha desarrollado nuestro Tribunal Constitucional, avala el mantenimiento de la institución de la que se predica en términos similares a como la hemos heredado, lo cual comporta la existencia de un ámbito competencial específico a favor de los entes locales, pues éste -el de la titularidad de competencias formales de carácter decisorio- es un dato esencial del estereotipo de municipio y de diputación que hemos heredado (93)

.../... locales ... sin que de esta definición dependa directa, inmediata y absolutamente la autonomía por la norma suprema garantizada" ("Derecho básico ...", página 135). Y más adelante, en la misma página, este autor insiste: "la garantía constitucional de la autonomía local no comprende directamente, según lo dicho, un preciso ámbito competencial".

(93) No está tan claro en el caso de la provincia, cuyo ámbito competencial tradicional se nos presenta bastante confuso, si bien se acabará por hacerla partícipe del mismo ámbito competencial de los municipios, a juzgar por la doctrina mayoritaria. Así, Luis Ortega entiende que "la garantía institucional juega sobre la provincia en cuanto que/....

Así pues, si del principio de la garantía institucional se derivase el aseguramiento de un ámbito competencial a favor de los entes locales beneficiados por la misma, lo que se consigue con el solo derecho de participar en la gestión de los asuntos públicos que sean del interés de la actividad local -ni, mucho menos, de la regulación que emanan de este derecho de participación las leyes sectoriales respectivas-, entonces habremos de concluir en que en la formulación legislativa de esta garantía se deberá asegurar excusablemente la atribución a los entes locales de competencias específicas y concretas.

Esta conclusión nos exige una última consideración sobre si ha de ser el legislador de régimen local o el legislador sectorial quien determine las competencias locales. En la medida en que la determinación del ámbito competencial es una operación integrada en la efectividad de la garantía institucional, deberemos convenir en que la misma norma reguladora del estatuto de la institución, la que tiene la función constitucional de establecer las bases de su régimen jurídico (94), debe determinar también el ámbito competencial.

... entidad local determinada por la agrupación de municipios (artículo 141 de la Constitución): ... el papel de la diputación como ente de representación democrática derivada de la representación municipal estriba en mantener dentro del ámbito local, del poder político derivado de las elecciones municipales, parcelas de la actividad supramunicipal, que de otro modo irían a parar a otro ente de representación política distinta, como son las Comunidades Autónomas" ("El régimen institucional ...", páginas 157 y 159).

... Acerca de la función constitucional de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, Francisco Sosa explica como la ley opera ... como eje mismo del sistema. Ahora/....

Ciertamente que esta determinación no requiere un listado exhaustivo y preciso de competencias locales - lo que, como sabemos, es de dudosa efectividad-, pero tampoco creo que esté cumplida con una especie de remisión, todo lo elaborada que se quiera, a la legislación sectorial, para que prácticamente sólo sea ésta la que determine las competencias locales.

La efectividad de la garantía institucional, tal como ha sido entendida ésta por nuestra jurisprudencia constitucional, requiere que al determinar las bases del régimen jurídico -y la legislación de régimen local de desarrollo de las mismas- en las que la institución queda garantizada, haya una definición precisa de competencias locales, configurando de este modo un ámbito mínimo que asegure el reconocimiento de la institución, en términos similares a cómo la hemos heredado. El derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos propios del interés de la colectividad local, vendría a ser así un plus competencial, a concretar por la legislación sectorial, también necesario para la configuración acabada de la institución, pero en absoluto suficiente para la efectividad de este fin.

.../... bien, en cuanto norma directamente conectada con la Constitución (que Luciano Parejo llama norma de cabecera ... recuperando una terminología que es expresiva y que procede de Villar Palasí), la Ley reguladora de las bases del régimen local define el régimen local español, por lo que cualquier otra norma carece de virtualidad para producir su modificación o alteración, a menos que se trate de una modificación expresa y explícita de la misma. Gómez Ferrer lo ha explicado acertadamente, a mi juicio, desde el concepto de función constitucional, que el constituyente ha asignado a algunas leyes de desarrollo de la Constitución para "repartir papeles" en la tarea de ultimar el diseño del sistema sólo esbozado en la misma" ("La autonomía local", página 18).

En suma, si bien no creo que de la Constitución deba inferirse una garantía de competencias locales, ésta se beneficia de la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional de la garantía institucional de la autonomía local, y ello debe traducirse, para que este ámbito competencial sea efectivo, en la necesidad de que la ley que tiene la función de regular el régimen jurídico de las instituciones locales, determine un mínimo concreto de competencias, aparte de lo que prevean las leyes sectoriales en orden a la efectividad del derecho de los entes locales a participar en la gestión de todos los asuntos públicos que afecten los intereses respectivos.

Más adelante veremos hasta qué punto la Ley reguladora de las bases del régimen local cumple estos requisitos. Antes, procede indagar acerca de los límites intrínsecos de la autonomía local, así como analizar hasta qué punto los entes locales tienen acceso a mecanismos que les permitan participar efectivamente en el control de las disposiciones normativas que regulen sus competencias.

c) Acerca de los límites de la autonomía local

Ya se ha apuntado que el de autonomía es un concepto limitado, que en parte puede definirse por oposición al de soberanía. Es decir, aunque demos por sentado que del principio constitucional de autonomía local se ha de derivar necesariamente un mínimo competencial a favor de ayuntamientos y diputaciones, para hacer efectivo el derecho de autoadministración que la autonomía comporta, este derecho está intrínsecamente sometido a unos límites, a unas potestades de intervención de las administraciones de ámbito superior al local.

Conviene subrayar de entrada esta nota: al hablar de límites de la autonomía local no me estoy refiriendo a los propios de toda administración pública -es decir, sometimiento a la ley, actuable por el poder judicial-, que se dan por supuestos, sino a los que son específicos del nivel local de administración, y que consisten precisamente en una cierta subordinación de estos órganos a los de las administraciones de ámbito superior. Se trata de analizar, pues, los sistemas y la intensidad de control administrativo compatibles con la autonomía local.

La trascendencia de este tema en relación con el de las competencias locales está fuera de toda duda, como ya señaló en su día JAVIER SALAS (95), pues un buen sistema de controles administrativos sobre los entes locales puede vaciar totalmente de contenido amplias atribuciones formales de competencias a favor de los mismos.

Que el ejercicio de las competencias locales ha de estar subordinado a ciertas potestades de intervención por parte de las administraciones de ámbito superior, es algo consubstancial a la naturaleza misma de estas competencias, que hace imposible la existencia de ámbitos cerrados de las mismas de unos y otros niveles administrativos. Si coincidimos

(95) "La importancia que los procedimientos de control asumen en orden a la limitación del ámbito competencial de las corporaciones locales es tan decisivo en muchas ocasiones, que no puede dejar de estudiarse sin desconocer el fenómeno en su compleja entidad ... El papel decisivo que asume el Estado llega a veces a hacer desaparecer la más mínima autonomía de las corporaciones locales en el ejercicio de sus competencias ..." ("El tema de las competencias ...", páginas 312 y 313).

en que no cabe hablar de sectores de actividad administrativa entregados en bloque a un único nivel de administración, sino que, por el contrario, suele haber una cierta compartición de competencias en la gestión administrativa de los mismos, y que más que de competencias locales cerradas cabe hablar del derecho de los entes locales a intervenir en la gestión de los diversos asuntos públicos, entonces es inevitable que administraciones locales y supralocales deban ordenar de algun modo su coincidencia en la gestión de unas mismas materias, a fin de evitar y, en su caso, resolver las lógicas situaciones de conflicto. Evidentemente, la posible colisión de intereses locales y supralocales comportará, como es lógico, un plus de atributos a favor de la administración superior, en atención a su mayor representatividad de los intereses generales (96).

El propio Tribunal Constitucional, que desde un primer momento ha insistido en que "la autonomía hace referencia a un poder limitado" (97), ha dejado claro en su jurisprudencia la compatibilidad de la autonomía local con la existencia de

(96) "La posición ordinamental de autonomía de los entes locales implica un ámbito de poder propio expresado en competencias que permitan al ente local decidir en régimen de autoresponsabilidad sobre el sector de cada materia correspondiente a su grado de participación en la gestión de los intereses públicos. Asimismo, la limitación de la autonomía por otros ordenamientos superiores faculta a éstos para ejercer funciones de coordinación y, puntualmente, de dirección, así como actuar controles concretos de legalidad y -en los casos permitidos por la Constitución- de oportunidad" (Luis Ortega, "Las competencias propias ...", página 188).

(97) Sentencia de 2 de febrero de 1.981, fundamento jurídico tercero.

controles administrativos sobre la actividad local (98): "el principio de autonomía es compatible con la exigencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias" (99).

(98) Luciano Parejo señala que "con carácter general, el Tribunal admite el control, tanto de legalidad como el de oportunidad, sobre la base del principio de unidad, la consecuente supremacía de los intereses de la Nación y, en su caso, de la comunidad autónoma sobre los locales y de la posición de superioridad de las administraciones del Estado o de las comunidades autónomas". Este autor cita las siguientes referencias de la jurisprudencia constitucional: Sentencia de 29 de abril de 1.981, fundamento jurídico sexto, que admite la suspensión gubernativa de los actos locales que invadan competencias estatales; Sentencias de 2 de febrero de 1.981 y de 5 de diciembre de 1.984, que admiten la constitucionalidad de la previsión legal de posibles suspensiones o destituciones de cargos locales, por motivos de interés general (como es el caso de la perturbación grave del orden público); Sentencia de 28 de junio de 1.983, fundamento jurídico cuarto, que considera constitucionalmente admisible la existencia de límites a la capacidad de endeudamiento local, y los correspondientes controles administrativos para hacerlos efectivos; Sentencia de 27 de febrero de 1.987, fundamento jurídico segundo, que admite la posible coordinación de las entidades locales por parte del Estado o de las comunidades autónomas, con las correspondientes limitaciones que de la misma puede derivarse para con la autonomía local. ("Derecho básico ...", páginas 156 a 158).

(99) Sentencia de 2 de febrero de 1.981, fundamento jurídico tercero.

Ahora bien, el respeto al principio de autonomía exige que los controles admisibles sobre los actos locales sean claramente limitados. La jurisprudencia constitucional es inequívoca en este sentido: "entendemos que no se ajusta a tal principio (de autonomía) la previsión de controles genéricos e indeterminados, que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la administración del Estado u otras entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad incida en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad". Concluye el Tribunal que "la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a la "gestión de los intereses respectivos" fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra administración" (100).

En suma, la jurisprudencia constitucional quiere ser sumamente prudente en este punto, compaginando la admisibilidad de los controles, con el carácter limitado de los mismos (101). Para el Tribunal Constitucional, los

(100) Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1.981, fundamento jurídico tercero. Exactamente en los mismos términos, la Sentencia de 27 de febrero de 1.987, fundamento jurídico segundo.

(101) Con ello se está en la línea de los criterios que más adelante se plasmarían en la Carta Europea de la Autonomía Local, cuyo artículo 8 establece que: "1. Todo control administrativo sobre las entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por la Ley. 2. Todo control administrativo ../.

controles administrativos sobre la actividad local sólo serán admisibles cuando respondan a la necesidad de dar efectividad a la prevalencia de intereses superiores a los locales, que son amenazados por la actividad de los entes locales (102).

.../... de los actos de las entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto de la legalidad y de los principios constitucionales. Sin embargo, tal control podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las entidades locales. 3. El control administrativo de las entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar".

(102) Resume claramente esta posición de equilibrio el fundamento jurídico sexto de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de abril de 1.981: "la suspensión gubernativa de acuerdos municipales sin otra razón que el control de legalidad en materia que corresponda al ámbito competencial exclusivo de las entidades locales no es compatible con la autonomía, que hoy proclama el artículo 137 de la Constitución, porque entraña una tutela sin otro fundamento que la defensa de la legalidad ejercitable por una vía excepcional ... Por el contrario, la suspensión en cuanto sirva a la defensa de competencias de la administración del Estado u obedezca a corregir invasiones de ámbitos ajenos al municipal o se afecte materia que corresponde a aquella administración, no podrá decirse que entraña un atentado a la autonomía local, entendida como ámbito de actuación propia que tiene sus límites".

De este modo, el respeto al principio de autonomía local llevará al mismo Tribunal Supremo a declarar ilegítimos diversos controles sobre la actividad local, que son considerados abusivos, como es el caso de la posible suspensión por los gobernadores civiles de los actos locales, en virtud del artículo 365.1 de la legislación de régimen local de 1.955 (103), o los controles gubernativos sobre los acuerdos municipales en cuestiones de denominación de calles (104). En todos estos casos, el Tribunal Supremo entiende no ajustados al ordenamiento toda una serie de controles administrativos, en base a aplicar directamente los preceptos constitucionales.

Como tendremos ocasión de ver en el próximo capítulo, la Ley reguladora de las bases del régimen Local hace una interpretación decididamente generosa con la autonomía local, limitando extraordinariamente los posibles controles administrativos sobre los actos locales, más allá de lo exigido por la jurisprudencia constitucional que se acaba de comentar. Esta decisión del legislador básico de régimen local será de gran trascendencia, pues el propio Tribunal Constitucional entiende que vincula la legislación sectorial autonómica, que no puede preveer controles que han sido

(103) Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 1.981, fundamento jurídico segundo. En parecidos términos, el fundamento jurídico segundo de la Sentencia del mismo Tribunal de 21 de mayo de 1.982, o su Auto de 25 de mayo del mismo año (que levanta la suspensión del gobernador, aún reconociendo la ilicitud presumible del acto suspendido, pero considerando que, en todo caso, tal suspensión sólo puede acordarla un Tribunal competente).

(104) Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 1.981, fundamento jurídico tercero.

excluidos por la legislación básica de régimen local (105).

Se ha llegado de este modo a que el modelo de autonomía local vigente entre nosotros comporte un elevado grado de judicialización de los controles sobre la actividad local, hecho que ha merecido no pocas críticas por parte de la doctrina, provocadas en parte por el deficiente funcionamiento de la justicia (106). La verdad, creo que es precisamente la

(105) Podemos leer en la Sentencia del Tribunal Constitucional 213/1.988, de 11 de noviembre, en relación con la Ley catalana 3/1.984, de 9 de enero, sobre medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico (fundamento jurídico tercero): "la Ley de Bases de 1.985 persigue asegurar un determinado modelo de autonomía local en ejercicio de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.18 de la Constitución, y uno de los elementos fundamentales de ese modelo es la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las corporaciones locales. La legislación que en el uso de sus competencias dicten las comunidades autónomas sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales debe respetar esa exclusión. De otro modo, no se garantizaría el nivel mínimo de autonomía local establecido por el legislador estatal, pues las diversas legislaciones sectoriales autonómicas podrían imponer controles que en la práctica llegasen a desfigurar el citado modelo e incluso a vaciarlo de contenido". En el mismo sentido, la Sentencia de 22 de diciembre de 1.988.

(106) Así, Santiago Muñoz Machado, en una conferencia pronunciada en Zaragoza el 24 de octubre de 1.983, sobre "Las relaciones entre las administraciones del Estado y de las comunidades autónomas y las corporaciones locales" (también en página 243 de "Derecho público ...", volumen II) hizo "hincapié en la necesidad de un control administrativo .../...

.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../...

.../... sobre las corporaciones locales. Discrepó de la doctrina que, sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1.981 y desarrollada en la Ley 40/1.981, lleva a considerar posibles únicamente tutelas de legalidad sobre los entes locales; dijo que tal cosa sólo era admisible en el ámbito de los poderes propios. Concretamente, calificó la absoluta judicialización de los controles como un "puro disparate organizativo", afirmando que ningún sistema administrativo podía funcionar así, puesto que impedía el establecimiento de una relación de continuidad entre las distintas administraciones" (Fernando López Ramón, "Crónica de la semana de estudios sobre la Constitución y la administración local", página 102). También Juan Alfonso Santamaría, en una conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona el 29 de marzo de 1.990 afirmaba que la absoluta judicialización de los conflictos es aberrante, y que sólo se justificaría si la partición de competencias entre las administraciones públicas fuese clara; al no ser así, la judicialización de los conflictos lleva a que sean los jueces contenciosos los que tengan que efectuar la partición de los ámbitos competenciales. Hecha esta afirmación, Santamaría considera necesarios los poderes de dirección y control del Estado y de las comunidades autónomas sobre los entes locales, pidiendo, por ejemplo, el restablecimiento de los recursos de alzada impropia contra los actos locales, especialmente del recurso económico-administrativo. Joaquín Tornos, por su parte, afirma que "parece empezar a constatarse que tras la defensa del concepto "autonomía local" se marginó la preocupación por la defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos. La remisión de todo control a la vía judicial ... provoca en muchas ocasiones una situación de auténtica indefensión, .../..

exclusión de los controles administrativos sobre la actividad local la principal consecuencia que debe derivarse del principio constitucional de autonomía local. Más que a un ámbito competencial más o menos extenso, el principio de autonomía requiere que las pocas o muchas competencias de que se es titular puedan ejercerse bajo la propia responsabilidad, sin más controles que los de estricta legalidad. Y que estos controles deban ser ejercidos por los órganos judiciales, también es en parte consecuencia del artículo 117.3 de la Constitución, que establece que "el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales".

A pesar de toda la carga de sentido común que le ampara, no me parece de recibo el argumento del deficiente funcionamiento de la justicia como motivo de administrativización de los controles sobre los entes locales. Aceptar este argumento equivale a admitir que podemos prescindir en general de la organización de justicia, pues tan poco eficaz es para controlar los actos locales que los de las demás administraciones públicas. Por otra parte, no veo qué plus de garantía puede ofrecer a los ciudadanos un órgano de la administración estatal o comunitaria, sobre uno de la local.

.../... dado el funcionamiento de nuestra administración de justicia ... Al plantear el problema como la búsqueda de un equilibrio entre poderes públicos que deben situarse en posición de igualdad, se ha olvidado que el control tutelar actuaba también como garantía de los ciudadanos. Reconducir todos los controles a procesos judiciales, y argumentar que la vía del recurso está siempre abierta al administrado lesionado encierra una cierta falacia" ("La impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales", páginas 80 y 93).

La verdad, a juzgar por las memorias anuales del Defensor del Pueblo y del Síndic de Greuges de Cataluña, no se aprecia un mayor grado de indefensión de los ciudadanos ante la administración local que ante las demás administraciones públicas. A mi modo de ver, la constatación, incuestionable, del mal funcionamiento de la justicia ha de servir para afrontar de una vez por todas su mejora, no para sustraerle competencias y responsabilidades. Además, tampoco puede alegarse en defensa del restablecimiento de los controles administrativos una pretendida insuficiencia de los mecanismos de control administrativo sobre la actividad local previstos en la Ley reguladora de las bases del régimen local, pues sólo en muy contadas ocasiones se ha hecho uso de los mismos.

No falta quien defiende el restablecimiento de los controles administrativos en consideraciones de tipo "municipalista", en el sentido de afirmar que la ausencia de estos controles motiva una tendencia más acusada del Estado y de las comunidades autónomas a potenciar sus propios aparatos administrativos, en vez de confiar mayores competencias a los entes locales (107). Este argumento se basa en una suposición

(107) Así lo sostenía Juan Alfonso Santamaría en la misma conferencia citada en la nota anterior. También Rafael Entrena sostiene que "la práctica exclusión del control de tutela que ésto (la judicialización) comporta, no cabe duda que ha de redundar en un fortalecimiento de la autonomía local. Pero, desde otro punto de vista, puede conducir, indirectamente, a un debilitamiento de aquella autonomía. En el sentido que el legislador sectorial, de las decisiones del cual, como es sobradamente conocido, habrá de nutrirse la autonomía de municipios y provincias, ante la imposibilidad de establecer determinados controles administrativos sobre el ejercicio de funciones susceptibles de ser atribuidas a aquéllas/....

que, en todo caso, está por demostrar; en realidad, si nos atenemos a la experiencia histórica, el proceso de vaciamiento de competencias locales no pareció aminorarse excesivamente por la previsión de los diversos tipos de controles administrativos que contenía la legislación preconstitucional, sino más bien todo lo contrario.

En todo caso, en el debate éste de los controles sobre la actividad local, me parece imprescindible distinguir entre dos tipos generales de supuestos, de naturaleza muy diferente: por una parte, están los casos en los que la actividad local incide directamente en el ámbito competencial de otras administraciones públicas, y en los que el título que ampara el acto local entra en conflicto con los intereses representados por las otras administraciones; por otra, están los supuestos en los que el control que se pretende ejercer sobre la actividad local no responde a una situación de conflicto competencial, sino a objetivos de abstracta defensa de la legalidad, o de derechos o intereses particulares afectados.

En este segundo tipo de supuestos, me parece incuestionable la absoluta judicialización de los controles,

.../... como propias de forma exclusiva, es posible que prefiera asignárselas de manera compartida; con lo cual, si se asegura a los entes locales algún tipo de participación en el ejercicio de estas funciones, la decisión última correspondería a un sujeto público superior, el cual valorará en su conjunto los diversos intereses que converjan en el asunto de que se trate. Sin duda por esto, ... el legislador se resiste a aplicar en su pureza el planteamiento efectuado y mantiene saltuariamente y tal vez vergonzosamente algunas de las tradicionales facultades de tutela" ("Les relations interadministratives", página 75).

pues de lo que se trata es de asegurar que los entes locales cumplan la ley, y ésta es una función que corresponde a jueces y tribunales, tanto si actúa una administración local, o es la del Estado la que lo hace.

Ahora bien, cuando lo que está en juego es armonizar intereses locales y supralocales afectados por un conflicto de competencias, entiendo que procede una cierta flexibilidad, pudiendo ser perfectamente compatibles con la autonomía local mecanismos de control de la administración autonómica o estatal sobre la actividad de los entes locales, en atención al superior valor de los intereses que aquéllas representan (108). Pero ni aún en estos casos los controles no pueden ser genéricos ni indeterminados.

El equilibrio entre las exigencias de respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada y la necesaria armonización entre intereses generales, comunitarios y locales

(108) De hecho, la Ley reguladora de las bases del régimen local hace una cierta distinción del régimen de control de los actos locales, según si afectan (artículo 66) o no (artículo 65) las competencias de las otras administraciones públicas. Ahora bien, esta distinción de régimen es más ficticia que real, pues prácticamente la única nota distintiva del recurso que la administración del Estado o la autonómica pueden presentar contra actos locales viciados de incompetencia es que, si se solicita la suspensión, el tribunal que admita el recurso deberá decidir acerca de la misma en el primer trámite subsiguiente a la presentación de la impugnación. Así, el control real de los actos locales es, en ambos casos, enteramente judicial, incluida la eventual decisión acerca de la suspensión del acto o acuerdo local impugnado.

en el ejercicio de las respectivas competencias, con la lógica prevalencia de los intereses supralocales sobre los locales, lleva a definir técnicas de dirección y control de la actividad local consistentes en el reconocimiento de potestades de planificación, coordinación, cooperación o similares (109), que contribuyen a objetivar las relaciones interadministrativas, en términos perfectamente compatibles con el respeto a la autonomía local. Lo que es evidente es que la necesaria coherencia de la actuación pública no puede justificar potestades ilimitadas de control o de dirección de las administraciones autonómica o estatal sobre la actividad local (110).

(109) Miguel Sánchez Morón señala que "la forma y la finalidad misma de la intervención (del Estado sobre la actividad local) no tiene como objeto prioritario asegurar el correcto funcionamiento de la administración local desde el punto de vista de la legalidad, sino que tiende a lograr su integración en el conjunto del sistema administrativo, a evitar las disfunciones que derivan de la acción descoordinada de cada organización autónoma ... Por ello, la intervención estatal en la esfera de actividad de los entes locales ha asumido una función positiva de dirección y de coordinación, en vez de limitarse al papel negativo de rechazo de las acciones puntuales disonantes con las prescripciones legales o con los intereses generales ... En todas partes la actuación de la administración local ha quedado ... vinculada a instrumentos de planificación y programación sectorial elaborados por las autoridades estatales o regionales, si acaso previa participación consultiva o procedimental de los entes locales afectados" ("La autonomía local", páginas 113 a 115).

(110) Según Entrena, "el principio de unidad ... no se .../...

Sin embargo, no se nos debe escapar que en la práctica estos mecanismos de armonización de los intereses supralocales con los locales pueden resultar también lesivos para la autonomía de los entes locales. Aunque el Tribunal Constitucional entiende que las potestades de coordinación sobre los entes locales deben someterse a límites muy estrictos (111), criterio también compartido, como veremos,

.../... podrá instrumentar ahora sobre la base de una serie de resoluciones en cascada, libres de cualquier control o de cualquier instancia superior normativa a la cual hubiesen de ajustarse y por razón de las cuales la voluntad del ente superior se impone a la del ente inferior. Por el contrario, al regular estas relaciones hará falta armonizar los principios de unidad, coordinación y eficacia, con los de autonomía y descentralización ... De todo estos se deduce la necesidad de revisar el planteamiento tradicional de las relaciones interadministrativas" ("Las relaciones interadministrativas", página 73).

(111) Acerca del alcance de la coordinación, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 1.987, fundamento jurídico segundo, sobre la ley valenciana de coordinación de las diputaciones provinciales, entiende que "tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada ... La coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las corporaciones locales y, como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la ley". En el .../..

por la Ley reguladora de las bases del régimen local, en la práctica puede producirse por esta vía un importante vaciamiento real de competencias locales, como ha señalado alguna doctrina (112).

También la cooperación, que se ha evidenciado imprescindible para financiar parte de las obras y servicios

.../... fundamento jurídico sexto, esta misma Sentencia insiste en que "la coordinación implica la fijación de sistemas de relación que hagan posible, además de la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada, evitando las disfunciones que produciría la gestión separada de los servicios públicos con incidencia en diversos ámbitos de intereses relacionados entre sí. Pero no puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía".

(112) Así, Sebastián Martín-Retortillo ha puesto de relieve como "la coordinación viene utilizándose en la práctica como técnica para alcanzar un título de intervención establecido para llevar a cabo un auténtico vaciamiento de competencias y funciones de determinadas corporaciones locales. Extrapolando el alcance que presenta principio tan justificado como el de la coordinación, se produce por esta vía una reducción inequívoca de la autonomía local sancionada en la Constitución" ("La actuación ...", páginas 371 y 372).

locales, habida cuenta de la debilidad de sus haciendas, permite un elevado grado de intervención de las administraciones cooperadoras (normalmente, autonómicas o provinciales) en las cooperadas (normalmente las municipales), limitando drásticamente su autonomía en el ejercicio de sus competencias, en base a mecanismos que formalmente son de recepción voluntaria (113).

En resumen, si bien es evidente que, entre nosotros, la proclamación constitucional de la autonomía local se ha

(113) Ya Eduardo García de Enterría llamó, hace años, la atención sobre esta cuestión: "Todas las exigencias políticas y económicas que impiden, por una parte, un fraccionamiento absoluto del espacio nacional en economías municipales y que, de otra parte, valoran la potencialidad que resulta de una acción financiera centralizada y de conjunto, han conducido a la progresiva extensión del sistema de subvenciones de los entes superiores como medio de financiación de los servicios municipales, y, consiguientemente, a una importante pérdida de la autonomía municipal, privada de una base financiera propia; la subvención suele aparejar, en una u otra medida, una intervención en el servicio" ("La actividad industrial y mercantil de los municipios", página 136). También señala las posibilidades de intervención que ofrecen las subvenciones Miguel Sánchez Morón, "La autonomía local", páginas 116 y 117). Por su parte, Ferreiro entiende que el artículo 142 de la Constitución, al emplear el término "transferencias" y no el de "subvenciones", quiere excluir un sistema de financiación de las haciendas locales basado en "ayudas", poco compatible con su autonomía ("La financiación de las entidades locales en Cataluña", páginas 42 a 44).

traducido en una prácticamente absoluta judicialización de los controles de legalidad sobre la actividad local -con el consiguiente respeto a la integridad competencial de ayuntamientos y diputaciones, que pueden actuar bajo su propia responsabilidad-, ello no obstante se entienden compatibles con el principio de autonomía otros mecanismos de control de las administraciones supralocales sobre la actividad local, que si bien son formalmente respetuosos con aquélla, en la práctica pueden posibilitar notables injerencias en el ejercicio de competencias locales. Más adelante veremos en qué términos son reguladas estas técnicas de intervención por la Ley reguladora de las bases del régimen local.

d) La defensa jurisdiccional de la autonomía local

El artículo 11 de la Carta Europea de la Autonomía Local requiere que las entidades locales dispongan "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" (114). Quedan aquí planteadas dos cuestiones muy

(114) La Carta europea de la autonomía local es un documento programático, que contiene algunos de los principios rectores que, en materia de régimen local, considera el Consejo de Europa que deberían respetar las legislaciones de sus Estados miembro. La Carta fue aprobada por la sexta Conferencia de ministros de administración territorial del Consejo de Europa, el 15 de octubre de 1.985. Las Cortes autorizaron su ratificación por parte de España el 20 de noviembre de 1.987, siendo finalmente ratificada el 20 de enero de 1.988 (Boletín oficial del Estado de 24 de febrero de 1.989). Según/....

distintas: por una parte, está el tema del acceso de los entes locales a los tribunales ordinarios en defensa de la integridad competencial y de la autonomía previstas en las leyes; por otra, la cuestión de hasta qué punto los entes locales pueden acceder al Tribunal Constitucional, recurriendo contra aquellas leyes que vulneren la autonomía que, hemos visto, la Constitución les garantiza.

Por lo que se refiere al primer punto, es decir, a la legitimación de las entidades locales para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa contra medidas reglamentarias o actos administrativos limitativos de la autonomía o competencias garantizados por las leyes, dicha legitimación venía ya reconocida en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, bastante antes de que se promulgara la Constitución (115). Sin embargo, su efectividad

.../... este instrumento de ratificación, España se compromete a aplicar en su territorio la citada Carta, con la única excepción de su artículo 2.3, que aboga por la elección directa de los órganos representativos de todos los entes locales, lo cual entraría en contradicción con el sistema de elección vigente para las diputaciones y otras entidades locales de segundo grado. El resto de preceptos, desde el momento de su ratificación, son vinculantes incluso para la Ley, pues tienen la condición de un tratado internacional, válidamente celebrado (artículo 96.1 de la Constitución).

(115) Artículo 28 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: "1. Estarán legitimados para demandar la declaración de no ser conformes a derecho, y en su caso, la anulación de los actos y disposiciones de la administración: a) los que tuvieren interés directo en ello. b) Si el recurso tuviere por objeto la impugnación directa de disposiciones de carácter general de la Administración Central, las/.....