

LA AUTONOMÍA LOCAL Y SU DEFENSA

BALDOMERO RUIZ CUADRADO

SUMARIO: 1. Introducción: Los entes locales.— 2. La estructura territorial del Estado y su participación en los poderes públicos.— 3. La autonomía de los entes locales frente a la de las Comunidades Autónomas.— 4. La autonomía de los entes locales en la Constitución: 4.1. El concepto de autonomía. 4.2. Aspectos comunes de la autonomía local. 4.3. El contenido constitucional de la autonomía local: 4.3.1. El ámbito organizativo. 4.3.2. El ámbito competencial. 4.4. Límites de la discrecionalidad legislativa: la garantía institucional.— 5. Configuración de la autonomía local en la Ley 7/1985. Diferente planteamiento de la autonomía municipal respecto de la provincial. Su acomodación a la Carta Europea de Autonomía local.— 6. La defensa de la autonomía local: 6.1. En el orden contencioso-administrativo. 6.2. Recurso de inconstitucionalidad. 6.3. Recurso de amparo. 6.4. Conflictos de competencias. 6.5. Conclusión crítica. 6.6. El Pacto Local. 6.7. Una legislación anecdótica: La Ley de Régimen Local de la Región de Murcia.— 7. El papel de la provincia/entidad local en el Estado de las Autonomías. ¿Cuál será su futuro?

1. INTRODUCCIÓN: LOS ENTES LOCALES

A fin de situar el tema, solamente indicar que nuestro ordenamiento jurídico (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local), clasifica a las entidades locales en dos grandes grupos: a) las de existencia preceptiva, a las que se refiere el art. 3.1 de la citada Ley como «entidades locales territoriales», esto es, el Municipio, la Provincia y la Isla, esta última en el caso de los archipiélagos canario y balear, y, b) las de existencia facultativa, a las que se refiere el art. 3.2 indicando que «gozan, asimismo, de la condición de entidades locales», en cuya consideración incluye a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (entidades locales menores), las comarcas u otras entidades que agrupen a varios municipios, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.

También en el ámbito de la Administración local es posible encontrar otras entidades. Son los entes instrumentales creados para la prestación autónoma de servicios locales, pero de los que no vamos a hacer aquí más referencias.

2. LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO Y SU PARTICIPACIÓN EN LOS PODERES PÚBLICOS

El art. 137 de la Constitución establece que «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades *gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*». Norma que delimita dos aspectos diferenciados: de una parte, determina las instancias territoriales que integran la estructura orgánica del Estado; de otra, reconoce y constitucionaliza la autonomía de cada una de dichas instancias, «para la gestión de sus respectivos intereses».

Este pronunciamiento, en cuanto que constituye uno de los principios generales de la organización territorial del Estado (Título VIII, Cap. 1º de la Constitución), posee un valor trascendente, que condiciona nuestro ordenamiento jurídico y obliga a su observancia por parte de la legislación sectorial. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, que en su Sentencia de 2 de febrero de 1985, tras fijar el sentido del pluralismo político que consagra el art. 1º de la Constitución, establece con carácter general la aplicación del mismo a la configuración de las autonomías territoriales. Dice así: «Aplicando este criterio al principio de autonomía de municipios y provincias, se traduce en que la función del Tribunal consiste en fijar unos límites cuya inobservancia constituiría una negativa del principio de autonomía, pero dentro de los cuales las diversas opciones políticas puedan moverse libremente».

Empero, a renglón seguido, la misma Sentencia viene a establecer que es necesaria una reserva de poderes públicos para las distintas instancias territoriales del Estado: «Pues bien, la Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, *la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el art. 137 de la Constitución...*».

En efecto, esta participación, en lo que se refiere a los municipios, se encuentra garantizada, además de en el art. 137, en el art. 140 de la CE (Art. 140: «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena...»). Lo que igualmente puede decirse de las Comunidades Autónomas (arts. 2 y 137) (Art. 2: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas») y de las provincias (arts. 137 y 141) (Art. 141: «La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el

cumplimiento de las actividades del Estado...»), aunque para estas últimas no se exprese con igual rotundidad que respecto de los municipios¹.

No obstante, como la propia Sentencia citada señala, la autonomía debe entenderse como un poder propio, pero limitado, ya que ha de encuadrarse en el poder total del Estado, entendido este en sentido amplio: «Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites—, y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2º de la Constitución».

Las anteriores afirmaciones conducen a la propia Sentencia a extraer dos consecuencias: a) Es la Ley la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de ente, de acuerdo con la Constitución; b) El poder autónomo se encuentra en una situación de inferioridad respecto del poder del Estado, como se infiere de otros preceptos de la Constitución (arts. 150.3 y 153)².

3. LA AUTONOMÍA DE LOS ENTES LOCALES FRENTE A LA AUTONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El diferente grado de autonomía no sólo se manifiesta al contrastar la posición del Estado frente a las otras instancias territoriales del mismo, sino que también se hace patente en el caso de los entes locales respecto de las Comunidades Autónomas, como resulta del art. 148.1.2º de la Constitución, relativo a las competencias estatales que, a diferencia de aquellos, pueden estas asumir.

Siguiendo a Parejo Alfonso, estas diferencias entre la autonomía de unos y de otras se pueden concretar en lo siguiente³:

1º). El art. 2º de la Constitución solo hace referencia a la autonomía regional, no a la de los entes locales, lo que revela el mayor alcance de aquella respecto de la de estos.

2º). El acceso a la autonomía regional se realiza a través de sus respectivos Estatutos, que se configuran como la norma institucional básica de cada Comuni-

1 La firmeza con que se manifiesta el art. 140 CE («La Constitución garantiza la autonomía de los municipios»), no aparece en el art. 141. Quizás estaba en la mente de los padres de la Constitución la artificiosa división territorial de Javier de Burgos en 1833.

2 El art. 150.3 CE faculta al Estado para dictar las Leyes de armonización de la normativa autonómica, cuyo primer y único intento, la LOAPA —Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico—, resultó fallido.

El art. 153 CE recoge las instancias de control de la actividad de los órganos de las CC.AA.: el Tribunal Constitucional; el Gobierno, respecto de las funciones que delegue en aquellas; la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el Tribunal de Cuentas.

3 PAREJO ALFONSO, L.: «Garantía institucional y autonomías locales». IEAL, Madrid, 1981, págs. 128-130.

dad Autónoma, en tanto que la autonomía local se realiza a través de la legislación estatal y/o regional.

3º). Las autonomías regionales pueden alcanzar un contenido político, en cuanto que pueden asumir potestades legislativas, en tanto que la local opera en el marco de la legislación estatal o regional. La primera es, pues, una verdadera descentralización política, en tanto que la segunda es una descentralización administrativa, limitada al campo de aplicación de las leyes, estatales o regionales.

4º). El contenido de la autonomía de las nacionalidades y regiones viene establecido de forma precisa en la Constitución, en tanto que para la local, su referencia es el art. 137, que de forma bastante genérica alude a la «gestión de sus propios intereses».

El Tribunal Constitucional ha dejado constancia de estas diferencias, entre otras, en su Sentencia de 28 de junio de 1981, con argumentos del siguiente tenor:

«La Constitución prefigura... entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente el Estado y las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su *autonomía política*, y las provincias y municipios, dotados de *autonomía administrativa* de distinto ámbito».

Para Sosa Wagner, sin embargo, reducir la autonomía de las CC.AA. a una autonomía política y la de los entes locales a una autonomía administrativa, resulta un planteamiento en exceso simplificador, no acorde con la naturaleza de las cosas, ya que resulta imposible hacer una separación de lo político y lo administrativo en la gestión pública, pues la autonomía a la que se refiere la Constitución no es sólo administrativa, sino también política (el carácter bifronte del régimen jurídico de los entes locales, sobre el que después volveremos), como resulta de la elección por sufragio de las Corporaciones locales, por lo que ambos componentes (el político y el administrativo) están presentes en ambas autonomías, bien que con distinta intensidad⁴.

En esta misma línea, Sánchez Morón, para el que «... las autonomías territoriales y entre ellas las locales, tienen en el vigente ordenamiento constitucional una indudable dimensión política... la necesaria democraticidad de los órganos de representación de municipios y provincias, cualesquiera que sean en número y extensión, cualesquiera que sean los intereses que hayan de gestionar como propios, y cualesquiera que sea la fórmula utilizada para asegurarla (elección directa, elección de segundo grado, democracia directa), revela el carácter político de esos entes locales autónomos. No parece correcto, por tanto —continúa—, afirmar que los entes locales tienen autonomía meramente administrativa, por contraposición a la autonomía política de las Comunidades Autónomas»⁵.

Esta línea de pensamiento también tiene su reflejo jurisprudencial, del que es exponente la STS de 3 de febrero de 1987, donde se señala que «no puede descono-

4 SOSA WAGNER, F.: «Manual de Derecho Local». Tecnos. 1996, pág. 42.

5 SÁNCHEZ MORÓN, M.: «La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional». Civitas. 1990, pág. 174.

cerse en los municipios la existencia de un cierto componente político, que le viene atribuido a la corporación por el origen democrático de sus componentes».

En cualquier caso, las diferencias, sin duda importantes, entre la autonomía regional y la local no conllevan, sin embargo, una situación de sometimiento del ejercicio de la autonomía local a un control genérico o indeterminado, que coloque a los entes locales en una posición de dependencia jerárquica respecto del Estado y de las Comunidades Autónomas, toda vez que aquellos disponen de capacidad para decidir el ejercicio de sus propias competencias. Tal control, de existir, sólo puede ser un control concreto y específico y estar previsto en la normativa estatal o regional que atribuya competencias a los entes locales. Un supuesto de control específico y limitado sería, quizás, el previsto en el art. 67 LRBRL y art 217 ROF, que autoriza al Delegado del Gobierno a suspender los actos o acuerdos de las Corporaciones locales que atenten gravemente al interés general de España, que deberá impugnar en el plazo de diez días ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

4. LA AUTONOMÍA DE LOS ENTES LOCALES EN LA CONSTITUCIÓN

4.1. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA

Llegados a este punto, en el que nos toca ir concretando conceptos generales hasta ahora empleados, no parece que podamos diferir más la tarea de enfrentarnos al concepto de autonomía. Y como señala el profesor Santamaría Pastor, esta categoría se nos presenta enormemente problemática en el momento de su definición. De una parte, por la diversidad de posturas doctrinales sobre su contenido. De otra, porque la Constitución, y en general nuestro sistema normativo, emplean el término respecto de entes y órganos muy diferentes, para los que no tiene la misma significación⁶.

Limitándonos a los entes de base territorial, la noción de autonomía viene a significar, en un primer acercamiento, la idea de distribución de los poderes públicos, los cuales no son monopolizados por el Estado, sino que se distribuyen entre las diversas instancias territoriales del mismo, distribución que no es material, sino funcional, es decir, que no supone la atribución a cada tipo de ente de materias o sectores de intervención completos y en bloque, sino confiriendo a cada nivel territorial distintas potestades públicas sobre una misma materia, que por ello no son materias de competencia exclusiva, salvo excepciones, de un ente en particular.

Pero además, y avanzando en el concepto, los poderes públicos redistribuidos en que la autonomía consiste, son poderes limitados y constitucionalmente garantizados⁷. Limitados por los poderes e intereses del escalón territorial superior, ade-

6 SANTAMARÍA PASTOR, J-A.: «Fundamentos de Derecho Administrativo». Edit. Centro de Estudios Ramón Areces (1988), pág. 259 y siguientes.

7 SANTAMARÍA PASTOR, J-A.: Ob. cit. pág. 264.

más de por los principios de unidad y cooperación que han de presidir la actuación de todos ellos. Constitucionalmente garantizados, en cuanto que la Constitución establece un sistema de organización territorial que ha de ser mantenido, de suerte que las atribuciones competenciales a los diversos escalones territoriales, y de modo muy particular a los entes locales por su inferior grado de autonomía antes reseñado, le permitan mantener su identidad, «el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución», esto es, «la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar», como expresó la trascendental Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de Julio, que recibió formalmente en nuestra doctrina legal la teoría de la garantía institucional, de la que después nos ocuparemos.

4.2. ASPECTOS COMUNES DE LA AUTONOMÍA LOCAL

En el intento de delimitar el alcance y contenido de la autonomía local en nuestro sistema jurídico, la consideración de los entes locales, y de modo particular el municipio, en nuestro Derecho histórico, podría conducirnos a conclusiones que no se corresponden con su actual definición constitucional.

En efecto, ya la Constitución de 1812 consideraba a los municipios como entidades naturales, y en la misma línea toda la legislación local del siglo XIX, hasta llegar al Estatuto Municipal de Calvo Sotelo (1924), en el que se definía al municipio como «la asociación natural, reconocida por la Ley, de personas y bienes, determinadas por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término al que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento», llegando a afirmar su Exposición de Motivos, que el municipio «es un hecho social de convivencia, anterior al Estado y anterior también, y además superior, a la Ley». No mereció igual consideración la provincia, ya que, si bien a partir de 1833 se inició un proceso que fue consolidándola en la conciencia colectiva como una entidad local, lo que alcanzó consagración legal en la Ley de 1870, nunca consiguió, por su origen legal y configuración como agrupación de municipios, la consideración de entidad natural atribuida a estos.

¿Cuál ha sido la posición al respecto de la Constitución de 1978? Ciertamente no ha considerado al municipio, ni mucho menos a la provincia, como entidades naturales. Evitando una perspectiva puramente sociológica, la Constitución considera a los entes locales como una parte de la organización total del Estado, organización realizada en su conjunto por la misma en cuanto expresión de la soberanía nacional, de la que emanan todos los poderes del Estado. Si desde una consideración sociológica, el municipio (no así la provincia), puede ser tenido como una entidad natural, desde su consideración legal, si el municipio y la provincia existen es porque una decisión constitucional reconoce su existencia y los encuadra como instancias de la organización territorial del Estado, de suerte que las competencias en que se despliega la autonomía local no pueden ser tenidas como propias o

connaturales, sino que le vienen atribuidas por el legislador. Tiene lugar, en expresión del alemán E. Schmidt Jortzig, un «reconocimiento constitutivo»: reconocimiento porque su decisión no es creadora, sino que acoge una realidad existente; constitutivo, porque sólo por su decisión llega a alcanzar esa realidad la condición del poder público.

4.3. EL CONTENIDO CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Dos son las perspectivas bajo las que puede considerarse el contenido constitucional de la autonomía local: la de la organización de los entes locales, y la de las competencias concretas a través de las cuales se materializa, en cada momento, su esfera de actuación. Lo que el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 23 de diciembre de 1982, ha llamado «el carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales».

A) No vamos a tratar aquí, por la propia autolimitación que hemos impuesto a este trabajo, del planteamiento organizativo de los entes locales. Sólo decir que, conforme a los arts. 140 y 141 de la Constitución, se configuran como organizaciones representativas de primer o segundo grado, a las que se atribuye personalidad jurídica plena.

B) El ámbito competencial.

Para que sea efectivo el reconocimiento de la autonomía que la Constitución predica de los entes locales, se hace necesaria la participación de los mismos en los diversos sectores de la actividad pública. Ahora bien, ello obliga a un proceso de interpretación del art. 137 de la Constitución, ya que este sólo proclama que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, pero sin llenarla de posibles contenidos, como si ocurre con las Comunidades Autónomas⁸. En consecuencia, habrá que ver como se realiza esa atribución de competencias a los entes locales y en qué medida, para que pueda tenerse por cumplido ese reconocimiento constitucional de autonomía. Así lo entendió la citada Sentencia del Tribunal Constitucional, de 2 de febrero de 1981:

«De aquí que el art. 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».

La Constitución no realiza previsión sobre el contenido sustantivo de la autonomía local. Por el contrario, lo que hace es distribuir la virtual totalidad de los campos de la acción pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas (arts. 149 y 148, respectivamente), reconociendo a municipios y provincias únicamente el derecho a participar en la gestión de sus respectivos intereses, fórmula harto ambigua que precisaba ser llenada, lo que se operó a través de la fórmula de la

⁸ El art. 148 de la Constitución relaciona las materias en las que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias.

atribución de competencias a los entes locales por la normativa sectorial correspondiente, estatal o autonómica, en aquellas cuestiones o aspectos que la propia norma entienda que se encuentran implicados intereses locales. Es la Ley, como apunta el profesor Sosa Wagner, la llamada a definir el ámbito concreto de los intereses a gestionar por los entes locales⁹. O como también señala el profesor Parejo Alfonso, el contenido de la autonomía local queda a disposición de la Ley ordinaria¹⁰.

Esta construcción de la autonomía local ha recibido el refrendo del Tribunal Constitucional, como resulta, entre otras, de sus *Sentencias de 28 de junio de 1981*: «La autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la Comunidad Local a participar a través de sus órganos propios en el gobierno y administración en cuantos asuntos le atañen», y *de 28 de julio de 1981*: «... a diferencia de lo que ocurre con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en estas (las Administraciones Locales) la configuración institucional concreta se difiere al legislador ordinario ...». Y posteriormente, en su *Sentencia 214/89, de 21 de diciembre* establece que «...la concreción última de las competencias locales queda remitida —y no podía ser de otra manera— a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

En definitiva, la autonomía local sólo existe y se manifiesta allí donde la norma reconozca una competencia administrativa en favor de las entidades locales, normativa a cuya discreción queda, en principio, establecer el grado de participación local en el sector público objeto de regulación. Por tanto, el contenido competencial de la autonomía local no es único ni homogéneo, sino que varía en atención a la materia de que se trate y a la presión de los intereses en juego en cada momento.

Como señala Leguina Villa¹¹, la Constitución garantiza a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales autonomía para administrar sus propios asuntos, pero el reparto de competencias que aquella comporta ha sido ya predeterminado por el propio bloque de la constitucionalidad sólo en lo que concierne a las CC.AA.: éstas saben ya cuantas y cuales son las competencias que pueden ejercer como propias desde la entrada en vigor de los Estatutos y la culminación del proceso de transferencias de servicios. Por el contrario, las Entidades locales han de esperar a que el legislador ordinario, estatal o autonómico, vaya definiendo paulatinamente el alcance de su autonomía caso por caso, es decir, en cada uno de los sectores, de las materias o de las actividades en que estén involucrados intereses locales.

9 SOSA WAGNER, F.: «La autonomía municipal». RAP. 100-102, vol. III (1983). Pág. 2.243.

10 PAREJO ALFONSO, L.: «La autonomía Local en la Constitución». Tratado de Derecho Municipal. Edit. Civitas. (1988).

11 LEGUINA VILLA, J.: «La autonomía de Municipios y Provincias en la nueva Ley básica de régimen Local». REALA, n° 227, pág. 433.

4.4. LÍMITE DE LA DISCRECIONALIDAD LEGISLATIVA: LA GARANTÍA INSTITUCIONAL

Hemos apuntado que la autonomía reconocida a los entes locales obliga a hacerlos partícipes de la actividad pública en aquellos sectores en que se encuentren implicados intereses que afecten a la vida local. Pero la Constitución no establece, ni tampoco la Ley 7/1985, un «quantum» de esa participación, de suerte que queda a la discreción del legislador estatal y regional, lo que podría conducir a que se redujese de tal modo la intervención local en los diferentes campos de la actuación pública, que los entes locales perdiesen su propia esencia y el significado que la Constitución les otorga en el diseño global del Estado.

Al objeto de evitar esta situación y como un límite de la discrecionalidad legislativa que a ella pudiera conducir, surgió en Alemania por inspiración de Carl Schmitt, la doctrina de «la garantía institucional», que trataba de encontrar un nivel mínimo en el tratamiento que a cada institución ha de otorgar el Derecho positivo, a fin de preservarla de la degradación a que su regulación puede llevarla¹².

De forma breve, y con el riesgo que ello implica de no abarcar todo su contenido, puede decirse que la doctrina de la garantía institucional es una técnica de protección, frente al legislador y a los restantes poderes públicos, de las instituciones reguladas en las normas constitucionales que desempeñan un papel básico en la conformación y desarrollo del orden institucional, protegiéndolas para evitar no sólo su desaparición, sino también de las actuaciones públicas que puedan llegar a desnaturalizar sus contenidos esenciales.

Esta técnica, presentada en nuestro país por Parejo Alfonso¹³, Martín Mateo¹⁴, Embid Irujo¹⁵, y otros, ha sido recibida por el Tribunal Constitucional, como apuntábamos, en su *Sentencia 32/1981, de 28 de Julio*, que anuló la Ley catalana de transferencia urgente y plena de las Diputaciones Provinciales a la Generalidad. En esta Sentencia se establece que la doctrina de la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, garantía que 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.

«El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que 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*.

12 CARL SCHMITT: «Verfassungsrechtliche Aufsätze». Ed: Dunker & Humblot. Berlín 1958.

13 PAREJO ALFONSO. L.: «Garantía institucional y autonomías locales». Ob. cit.

14 MARTÍN MATEO, R.: «La garantía constitucional de las autonomías locales». REVL, nº 208, (1980).

15 EMBID IRUJO, A.: «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal». REDA, nº 30, 1981.

Las instituciones garantizadas son elementos arquitectónicos *indispensables* del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en estas la configuración institucional concreta se difiere al legislador ordinario, al que no se fija más límites que el *reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza*. Por definición, en consecuencia, *la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre»* (F.J. 3º).

En definitiva, como dice Luis Martín Rebollo, «lo que garantiza el precepto constitucional no es un elenco de asuntos locales, sino el derecho de todos los entes de ese nivel territorial a intervenir en todos los asuntos que afectan a la comunidad, con independencia del dato de la relevancia local o supralocal; intervención que puede ser de distinta intensidad, pues la garantía institucional no asegura un contenido concreto, sino la preservación de la institución como tal. Garantía que se erige frente al legislador ordinario al que no se fija más límite que el núcleo esencial que la institución asegura»¹⁶.

5. CONFIGURACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA LEY 7/1985, REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL. DIFERENTE PLANTEAMIENTO DE LA MUNICIPAL RESPECTO DE LA PROVINCIAL

La idea de la autonomía local como participación en los sectores de la actividad de competencia estatal y autonómica, por medio de la atribución a los entes locales, por parte de la legislación estatal y autonómica, de competencias concretas en cada materia, en la medida necesaria para satisfacer el interés local respectivo, ha pasado en sus líneas maestras a la Ley 7/1985. Su pieza clave es el art. 2.1, que formula la expresada idea en los siguientes términos:

«Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la

16 MARTÍN REBOLLO, L.: «Leyes Administrativas». Aranzadi (1996), pág. 105.

Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

Este esquema ha recibido el refrendo del Tribunal Constitucional en su *Sentencia 214/89, de 21 de diciembre*:

«Puede afirmarse, por tanto, que el sistema arbitrado por el párrafo 1º del art. 2 de la LRBRL resulta plenamente adecuado a la Constitución, sin que pueda apreciarse extralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales. Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede diferida al legislador competente por razón de la materia».

Avanzando en este planteamiento, y ante la muy previsible situación de conflicto que pudiera plantearse en aquellas materias en que la distribución de competencias se realiza según la fórmula de «bases mas desarrollo», el siguiente párrafo del mismo artículo dispone que es función de las leyes básicas del Estado determinar las competencias «que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en la materia que regulen».

También esta regulación ha sido ratificada por la misma Sentencia del TC que acabamos de citar, cuando establece que «...todo lo cual nos lleva a un fallo interpretativo del precepto contenido en el art. 2, paf 2º, en el sentido de que las leyes básicas deberán decidir que competencias corresponden en una materia compartida a las entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía (arts. 137 y 140 C.E.)».

Planteada así la situación en un esquema de general aplicación para todos los entes locales, sin embargo, como apunta Leguina Villa, en este proceso de tránsito de lo abstracto (derecho de participación) a lo concreto (derecho a la titularidad de ciertos servicios y actividades), la Ley marca una diferencia cualitativa entre los Municipios, de un lado, y las Provincias e Islas, de otro¹⁷.

En efecto, la LRBRL (art. 4º) reconoce a los citados entes locales, sin distinción, un conjunto de potestades públicas (reglamentaria, de autoorganización, tributaria y financiera, planificadora, expropiatoria, etc.), sin las cuales, como dice la reiterada Sentencia del TC de 28 de Julio de 1981 «...ninguna actuación autónoma es posible». Pero a partir de aquí, el alcance de la autonomía local es muy diferente en cada uno de los entes locales territoriales.

A) MUNICIPIOS

Partiendo del dibujo reseñado, de que las competencias municipales sobre las distintas materias serán las que atribuyan al municipio las leyes estatales y regiona-

17 LEGUINA VILLA, J.: Ob. cit. pág. 436.

les reguladoras de aquellas, la propia LRBRL reconoce a los municipios una capacidad general para «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal» (art. 25.1).

Al mismo tiempo, formula una relación de materias en las que por estar implicados intereses locales, deberán producirse necesariamente atribuciones de competencias (art. 25.2), relación que, además, no es exhaustiva, como así resulta de su expresión «en todo caso». Sin embargo, quizás temeroso el legislador de que tal relación pudiera alimentar reivindicaciones municipalistas, recoge velas, repitiendo en el párrafo 3. de este mismo artículo lo ya dicho, de que «sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo...». En definitiva, será el legislador estatal o autonómico el que libremente determine la cuantificación de las competencias que se atribuyan a los municipios, también en esas materias.

Por último, el art. 26 establece una relación de servicios de prestación obligatoria por los municipios, según los diversos niveles de población de cada uno (lo que en la Ley de Régimen Local de 1955 se llamaban obligaciones municipales mínimas), relación que tiene un carácter heterogéneo, en cuanto se mezclan atribuciones de competencias con la imposición de prestaciones materiales concretas. Sin embargo, como señala Joaquín Tornos Mas sobre la materialización del contenido de la autonomía municipal, lo que este artículo pretende es precisar que nivel administrativo es el responsable en relación a determinados servicios, sin que le importe definir en que consiste la autonomía municipal, por lo que debe conectarse con el art. 18.l.g), que reconoce el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio. En consecuencia, los presupuestos municipales deben prevenir las partidas precisas para financiar los servicios mínimos obligatorios según el censo, de suerte que su omisión permite impugnar el Presupuesto que no contemple su financiación, conforme al art. 151 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales¹⁸.

B) PROVINCIAS

No se reconoce por la Ley para las Provincias esa capacidad general que se predica respecto de los Municipios, lo que quizás tenga explicación en su consideración de agrupación de municipios (art. 31.1). Y si bien sigue respecto de aquellas el mismo esquema de participación competencial vía de atribución legislativa estatal y autonómica, e incluso le atribuye una serie de competencias de coordina-

¹⁸ El art. 151.2 de la Ley 39/1988, establece que podrán entablarse reclamaciones contra el Presupuesto: b) Por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la Entidad Local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo.

ción y apoyo a los municipios (art. 36.1), es una atribución formulada de modo tan genérico, que resulta difícil determinar su alcance real.

Por todo ello, como apunta Leguina Villa «la Provincia goza, en suma, de una autonomía de menor intensidad y alcance que la municipal, de una autonomía que podríamos calificar como autonomía de apoyo a los Municipios y que sólo en función de dicho apoyo tiene su justificación»¹⁹. Como excepción, por disponer de un alto grado de autonomía y medios, las provincias vascas, configuradas como territorios históricos cuyos órganos forales, a tenor del art. 39 LRBRL, disponen de un régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía del País Vasco, y a las que la Ley Básica sólo se aplica con carácter supletorio.

C) ISLA

Respecto de esta, como peculiar forma de organización propia de los archipiélagos canario y balear, nada particular que reseñar, ya que, en cuanto a los municipios con que pueda contar cada una de las islas, les resulta de aplicación lo dicho respecto de la autonomía municipal, y en lo que atañe a la isla en cuanto organización jurídico administrativa, corresponde a los Cabildos Canarios y a los Consejos Insulares de las Baleares, las competencias generales de las Diputaciones Provinciales, además de las que puedan asignarles los respectivos Estatutos de Autonomía Canario y Balear (art. 41.1 y 3, LRBRL).

Esta forma con que nuestro ordenamiento jurídico configura la autonomía local no se desdice del planteamiento que al efecto formula la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988 (la ratificación no incluyó el art. 3.2 de la Carta, relativo a la elección de los órganos locales por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, ya que las Diputaciones Provinciales, como órganos de gobierno de las provincias, son elegidas mediante un sistema de elección de segundo grado), ya que para la misma «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» (art. 3.1), de suerte que las competencias básicas en que se despliega la autonomía local «vienen fijadas por la Constitución o por las Leyes» (art. 4.1). El concepto de autonomía local de la Carta es muy amplio y no demanda la reserva exclusiva en favor de los entes locales de sectores de la actividad pública ni su regulación normativa por estos.

6. LA DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Resulta obligado, cuando se trata el tema de la autonomía local, hacer una referencia a los instrumentos de reacción de los entes locales para la defensa, en

19 LEGUINA VILLA, J. Ob. cit. pág. 437.

sede jurisdiccional, de lo que viene en calificarse como el «reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza» (STC 32/1981).

6.1. EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Vencidos los iniciales pronunciamientos jurisprudenciales, que negaban legitimación a las Corporaciones Locales para impugnar directamente disposiciones de carácter general en vía contencioso-administrativa por entender, de acuerdo con el art. 28.1.b) de la Ley Jurisdiccional de 1956, que el ámbito territorial de aquellas era más limitado que el ámbito de aplicación de tales disposiciones (Sentencias del TS de 15 de Enero de 1982 y 5 de Mayo de 1982, entre otras), hoy es ya pacífica la aceptación de tal legitimación, en una correcta aplicación del art. 24.1 de la CE (derecho a la tutela judicial efectiva, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión), y por entender que la autonomía otorgada por la Constitución a los entes locales quedaría dañada de mantenerse dicha restricción ya que, pese a su mayor ámbito de aplicación, la disposición general pone en cuestión facultades y competencias de los entes locales relacionadas con la materia reglamentada. En este sentido, entre otras, al STS de 9 de marzo de 1983 (Aranzadi, 1400):

«... reconocer legitimación activa a toda corporación o institución que represente intereses afectados por la disposición general que se recurre, aunque tal correspondencia territorial no se cumpla ... tener por legitimada para recurrir una disposición general a aquellas organizaciones corporativas que representen intereses directamente afectados por la misma, sea por todos y cada uno de sus preceptos o tan sólo por alguno de ellos, ya que lo contrario introduciría un elemento de confusión procesal».

La nueva Ley 29/1998, de 13 de julio (BOE del 14), reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que ha entrado en vigor tras una «vacatio legis» de cinco meses, ha corregido formalmente el texto de la anterior en la línea indicada, reconociendo a las entidades locales territoriales (art. 19.1.e) legitimación para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades Locales. Este precepto, sin embargo, no supone (ni podría ser de otra manera) un aumento en el alcance de la autonomía local, pues no hace sino reiterar una legitimación procesal que ya tenían reconocida los entes locales territoriales por los arts. 63.2 de la LRBRL y 219.1 del ROF, que ha recibido aplicación jurisprudencial, entre otras, por las Sentencias del TS de 17 de mayo e 1996 (Aranzadi, 4200) y 5 de febrero de 1996 (Aranzadi, 6117), en las que se hace expresa mención a la legitimación de las referidas entidades locales en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo para la defensa frente a las actuaciones que lesionen su autonomía «... tal como esta resulta de la Constitución y de la Ley». La norma queda, pues, en su estricto ámbito procesal y no incide en la

cuantificación de las competencias locales, que continúa, con la discrecionalidad apuntada, en manos del legislador estatal y autonómico²⁰.

6.2. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Cuestión diferente es el acceso a la justicia constitucional. *El auto del TC 1029/1987, de 14 de Octubre*, al rechazar el recurso de súplica de la Diputación foral de Vizcaya contra el anterior Auto 1021/87, que negaba legitimación a la misma para formular recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley vasca 1/1987, de elecciones en esos territorios históricos, contiene una expresa referencia a los entes locales en los términos siguientes:

«... no es insólito, por cuanto la Constitución ofrece supuestos análogos: basta considerar, entre otros posibles ejemplos, que *si bien los Ayuntamientos gozan de una garantía institucional de su autonomía, tampoco ostentan legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad*».

Y es que, en efecto, en la relación cerrada de legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad que se contiene en el art. 162.1.a) de la Constitución, no figuran las Corporaciones Locales, y la vía indirecta del art. 163, que puede ser suscitada por los entes locales ante los órganos judiciales, no garantiza que la cuestión pueda acceder al Tribunal Constitucional, ya que los órganos judiciales no quedan vinculados por la solicitud y pueden rechazar su planteamiento²¹.

6.3. RECURSO DE AMPARO

En lo que afecta al recurso de amparo, también el TC ha cerrado a los entes locales esta vía de reacción en defensa del principio de autonomía por entender que

20 Como se ha dicho, las entidades locales territoriales son el Municipio, la Provincia y la Isla. Los citados preceptos no otorgan legitimación ante este orden jurisdiccional a las otras entidades locales no calificadas de territoriales a que se refiere el art. 3.2 de la Ley Básica Local, lo que tiene su explicación en que la legitimación a que se refieren se otorga para la defensa de la autonomía local, y esta autonomía, con sus diferentes graduaciones, sólo se reconoce a los entes locales territoriales. No obstante, también las otras entidades locales se encuentran legitimadas en esta vía para la defensa de sus derechos e intereses legítimos o frente a actuaciones contrarias a sus fines, por el páf. b) o, en su caso, g), del mismo artículo.

21 El art. 163 CE establece que «cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en las formas y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos». En iguales términos se pronuncia el art. 5.2 de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Los arts. 35 y siguientes de la LO 2/1979, de 3 de octubre, del TC, regula la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales. El art. 35.2 de esta última establece que, oídas las partes y al Ministerio Fiscal, el órgano judicial resolverá mediante auto, que no será susceptible de recurso alguno.

este principio no es un derecho fundamental. No duda aquí en reconocer a los entes locales legitimación para su interposición, como resulta de su Sentencia 19/1983, de 14 de Marzo, por considerar que para este recurso están legitimados no sólo los ciudadanos, sino cualquier persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo (art. 162.1.b) CE), aunque no sea titular del derecho fundamental que alega vulnerado.

«Pues bien, de acuerdo con los preceptos mencionados (art. 162.1.b) CE y art. 46.1.b), en relación con el 44 de la LOTC), ha de afirmarse que la legitimación para interponer recurso de amparo no corresponde sólo a los ciudadanos, sino a cualquier persona, natural o jurídica, que sea titular de un interés legítimo, aún cuando no sea titular del derecho fundamental que se alega como vulnerado. ...basta leer los arts. 14 a 29 (CE) para deducir el sentido del art. 53.2, que es el de afirmar que cualquier ciudadano puede recabar la tutela de tales libertades y derechos, es decir, que todos los ciudadanos son titulares de los mismos, pero sin que ello limite la posible titularidad por otras personas. La mera lectura de los arts. 14 a 29, a que antes nos referíamos, acredita que existen derechos fundamentales cuya titularidad se reconoce expresamente a quienes no pueden calificarse como ciudadanos, como «las comunidades» (art. 16), las personas jurídicas (art. 27.6) y los sindicatos (art. 26.2).» (FFJJ 1 y 2). En el mismo sentido, la STC 82/1983, 20 de octubre, en amparo planteado por un Ayuntamiento.

Sin embargo, no entiende el TC que la autonomía reconocida a los entes locales sea un derecho fundamental. En efecto, el recurso de amparo protege de la violación de los derechos y libertades a que se refiere el art. 53.2 de la propia Constitución, que son los derechos y libertades reconocidos en los arts. 14 a 29 de la misma y la objeción de conciencia del art. 30, entre los cuales no se encuentra la autonomía local. Así resulta de los Autos del TC 21/80, 269/83, 603/84, entre otros, que establecen que el art. 137 de la Constitución y el principio de autonomía de las Corporaciones Locales no forma parte del ámbito susceptible de amparo constitucional:

«En su escrito de alegaciones afirma el recurrente que el Auto Judicial vulnera la autonomía municipal que garantiza el art. 140 CE, pero aunque ello fuera así, cuestión en la que no podemos entrar, tampoco esa vulneración podría ser remediable a través del recurso de amparo, que, a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas jurídicos que conocen recursos del mismo género, no está abierto a los municipios para la defensa de su autonomía...» (Auto 269/83, FJ Único).

«Es claro que las supuestas violaciones de los principio y derechos relativos a la autonomía municipal no son invocables en vía de amparo...» (Auto 603/84, FJ 2º).

En la misma línea, la STC 26/87, que resuelve el recurso formulado contra la Ley de Reforma Universitaria, distingue entre garantía institucional y derecho fundamental, estableciendo que, si bien no son incompatibles, la autonomía local no está configurada como un derecho fundamental:

«Respecto al primer punto (el relativo a la conceptualización de la autonomía universitaria como derecho fundamental o como garantía institucional), ... lo pri-

mero que hay que decir es que derecho fundamental y garantía institucional no son categorías jurídicas incompatibles o que necesariamente se excluyan, sino que buena parte de los derechos fundamentales que nuestra Constitución reconoce constituyen también garantías institucionales, aunque, ciertamente, existan garantías institucionales que, como por ejemplo la autonomía local, no están configuradas como derechos fundamentales (FJ 4.a)».

De igual suerte se rechaza que puedan comparecer los entes locales como coadyuvantes en los procesos de inconstitucionalidad. Los Autos del TC 387/82, 1023/87, 298/88, etc., establecen que no cabe la figura de la coadyuvancia en el recurso de inconstitucionalidad y que quienes no están legitimados para recurrir, tampoco lo están para comparecer como coadyuvantes:

«El art. 32 de la LOPJ determina taxativamente quienes están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, y el art. 34 de la misma Ley determina los órganos a los que debe darse traslado de la demanda a fin de que pueden personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen oportunas... por ello no es posible admitir como parte a otras personas cuyos intereses —aparte de la posibilidad de solicitar la actuación de los legitimados, y en especial del Defensor del Pueblo— están protegidos por el ordenamiento a través de otros medios, como son la impugnación de los actos de aplicación, que pueden dar lugar a litigios en los que el Juez o Tribunal, de oficio o a instancia de parte, podrá plantear la cuestión de inconstitucionalidad (art. 35 LOTC)...» (Auto 387/82, FJ Único).

Existe, no obstante, una *vía limitada e indirecta*, prevista en el art. 119 de la LRBRL, según el cual, la Comisión Nacional de Administración Local podrá solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados para ello la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que estime lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente, solicitud que también podrá formular la representación de las entidades locales en la Comisión. En correspondencia con este, los arts. 63.3 de la misma y 219.2 del ROF establecen que las Entidades locales territoriales estarán legitimadas para promover, *en los términos del art. 119 de esta Ley*, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas cuando se estime que son estas las que lesionan la autonomía constitucionalmente garantizada.

Esta fórmula, sin embargo, parece poco operativa, sobre todo si se trata de pedir la impugnación de una ley estatal, ya que la Comisión se compone paritariamente de representantes de la Administración del Estado y de las Entidades Locales y sus acuerdos requieren el consenso de ambas representaciones (art. 117.3 LRBRL), y si la solicitud se plantea solamente por la representación de las Entidades Locales, su fuerza queda debilitada, amen de que, en cualquiera de los casos, es una mera solicitud que no vincula a los órganos legitimados para interponer el recurso.

6.4. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS

Por último, tampoco pueden los entes locales plantear ante TC conflictos de competencias frente al Estado o las CC.AA, pues a tenor del art. 161.1.c) de la CE y art. 59 y sgtes de la LO 2/ 1979, del TC, este proceso se limita a los conflictos del Estado y las CC.AA y a los de estas entre sí, además de los que opongan al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial, o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí.

6.5. CONCLUSIÓN CRÍTICA

En conclusión, entendemos que se encuentran los entes locales en una clara situación de indefensión para poder reaccionar contra la vulneración por parte de la legislación estatal y autonómica del principio de autonomía que les está reconocida, reacción que, curiosamente se encuentra en manos estatales y autonómicas. Ello puede determinar que la propia doctrina de la garantía institucional, formalmente admitida por el TC, quede sin eficacia alguna. Piénsese que a través de esta técnica se trata de salvaguardar las esencias de la estructura organizativa global del Estado, pero no cuantifica el contenido de ese núcleo de competencias no disponibles para el legislador, y si una ley de alguno de esos ordenes privase a un ente local de competencias hasta el punto de hacerle perder su identidad frente a la conciencia social, y contra esta ley no puede defenderse ni tampoco salen en su defensa los órganos legitimados para plantear la inconstitucionalidad, la garantía institucional quedaría en simple papel mojado. Situación que lleva al prof. Sosa Wagner a calificarla de garantía institucional restringida o limitada²². Por ello, se defiende aquí que el solo reconocimiento de la garantía institucional nada vale sin dotar a los entes locales de medios para, por sí mismos y directamente, poder reaccionar contra su vulneración por parte de la legislación estatal y autonómica ante el TC, aunque ello conlleve la necesidad de importantes reformas legislativas.

6.6. EL PACTO LOCAL

El estrecho marco en que se desenvuelve la autonomía local frente a su realidad vital, ha puesto en marcha ese movimiento reivindicativo, nacido en la Asamblea Extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), celebrada el año 1993 en La Coruña, que se conoce como Pacto Local, cuyas aspiraciones apuntan en dos principales líneas de actuación: potenciar las competencias locales en los diversos sectores de la actividad pública, con la correlativa dotación de medios, y el acceso directo al Tribunal Constitucional en defensa frente a disposiciones autonómicas y estatales que afecten de modo directo a sus intereses vitales o atenten contra su autonomía.

22 SOSA WAGNER, F.: «Manual...» Ob. cit. pág. 44.

El movimiento entonces iniciado ha conducido, en julio de 1998, a la firma por parte del Gobierno y los grupos políticos con representación parlamentaria, de un documento final al que se denomina «Medidas para el desarrollo del Gobierno Local», en el que se articulan una serie de actuaciones para el fortalecimiento de la democracia local, del Gobierno local y «de defensa de la autonomía local», bien mediante iniciativas legislativas (Anteproyectos de modificación de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, de la LO 2/1979, del Tribunal Constitucional, de la LO 9/1983, reguladora del Derecho de Reunión, de la LO 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, de la LO 5/1985, del Régimen Electoral General y de la LO 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación), bien mediante medidas administrativas, no necesitadas de normativa con rango de Ley, en algunos sectores públicos (Interior, Sanidad y Consumo, Trabajo y Asuntos Sociales, Medio Ambiente, Justicia, Turismo y Fomento).

Sin embargo, ni las iniciativas legislativas conllevan un significativo aumento de las competencias locales (aunque el Anteproyecto de LO de modificación de la LO del TC merece especial atención), ni tampoco resulta muy significativo el que se articulará a través de las medidas administrativas, si bien es de reconocer que el documento que comentamos afecta solamente a materias de competencia estatal, cuando son mayoritarias las reivindicaciones en materias de competencia autonómica, en cuyo ámbito ha de prevalecer un moderado optimismo, no sólo porque se trata de diecisiete centros de poder (a diferencia del Estado como único interlocutor), sino también porque algunos de ellos, con peso específico en el contexto nacional, tienen ideas distintas respecto del futuro de alguna de las entidades locales.

Especial atención merecen en el contexto de este trabajo las medidas de defensa de la autonomía local contenidas en el citado documento. Dejando aparte la reintroducción del recurso administrativo de reposición que, si bien con carácter potestativo, se realiza en la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, lo más significativo es la modificación de la LO 2/1979, del TC, a fin de introducir un nuevo procedimiento denominado «Conflicto en defensa de la autonomía local», que permita el acceso directo al TC de entidades locales territoriales al objeto de que puedan impugnar las normas estatales o autonómicas con rango de Ley que vulneren la autonomía local, para el que estarían legitimados, bien el Municipio o Provincia que fuere destinatario único de la Ley, bien un número de Municipios que supongan al menos un sexto de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la Ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial, bien un número de provincias que representen al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la Ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.

Las consideraciones que planteamos frente a la configuración de este procedimiento parten de la conservación de los mecanismos de la autonomía local. Si, como se ha dicho, el reparto de los distintos sectores públicos se realiza por la

Constitución exclusivamente entre el Estado y las CC.AA., la forma de hacer efectiva la autonomía local constitucionalmente proclamada continua siendo la que establece el art. 2.1 de la LRBRL, y aún en los sectores de necesaria atribución de competencias a los Municipios que establece el art. 25.2 de la misma, su cuantificación sigue dependiendo de la legislación sectorial, difícil y penosa tarea se carga sobre las espaldas del TC, que ha de partir de una formulación del contenido de la autonomía local con tan escasos márgenes interpretativos y limitada a pronunciarse sobre si la mayor o menor atribución de competencias a los entes locales por parte de la ley estatal o autonómica la lesiona o no. De esta forma, si como establece el referido Anteproyecto, el «conflicto en defensa de la autonomía local» va a dirigirse contra las leyes estatales o autonómicas que la lesionen, de lo que se trata es de responsabilizar al TC de «reinterpretar» los dichos artículos de la LRBRL (¿en donde está la resante de atribución competencial que determine si se ha lesionado o no la autonomía local?), cuando eso tendría que ser una labor del legislador estatal y autonómico, que abandonando, cuando menos aquel, su tradicional desconfianza en los entes locales, los dotase de amplias competencias sectoriales. Incluso nos atreveríamos a apuntar que, mediante un consenso de las fuerzas políticas, pudiera llegarse a la promulgación de una ley de Competencias Locales, que fijase un marco competencial mínimo por sectores, susceptible de ampliación por la normativa sectorial.

Por último, reseñar el peligro que este recurso tiene de transformarse en un arma arrojadiza contra las administraciones estatal y autonómica, cuando no exista sintonía política entre estas y la de los entes locales, forzando la intervención del TC en una disputa política de linderos.

6.7. UNA LEGITIMACIÓN ANECDÓTICA: LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL DE LA REGIÓN DE MURCIA

No podemos poner fin a este punto sin hacer una referencia al art. 86 de la Ley 6/1988, de 25 de Agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, que atribuye a las Entidades Locales legitimación «...para promover la impugnación, ante el Tribunal Constitucional, de las Leyes de la Comunidad Autónoma, cuando se estime que estas lesionen la autonomía local», precepto que, aún siendo benévolo, no podemos por menos que calificar de anecdótico, sazonado de localismo. Porque si se trata de legitimación para promover un recurso de inconstitucionalidad, carece una Ley regional, e incluso la estatal, de competencia para ello, ya que los órganos que la tienen reconocida se enumeran en el art. 162.1.a) de la Constitución Española, enumeración cerrada, según tiene establecido el TC, y en ella no aparecen los entes locales. Y si nos referimos al recurso de amparo para la defensa de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, ya esta les tenía reconocida legitimación para formularlo (art. 162.1b) CE), aunque como ha establecido el TC, esta legitimación no implica el reconocimiento de la autonomía local como un

derecho fundamental, sino todo lo contrario. En suma, la Ley regional murciana, con evidente extralimitación, concede lo que no puede conceder e insiste, también sin poder, en lo que ya está reconocido.

7. EL PAPEL DE LA PROVINCIA / ENTIDAD LOCAL EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

A lo largo de este trabajo ha quedado expuesto el carácter de la Provincia como instancia territorial, integrante ineludible del diseño que hace la Constitución de la estructura organizativa del Estado, así como su consideración por la Ley 7/1985 de entidad local territorial de existencia preceptiva, carácter que la ha rescatado de algún intento regional de extinción, ya aludido. Igualmente ha sido dicho que el contenido de su reconocida autonomía también es de menor alcance que el de los Municipios, lo que no parece repugnar al intérprete constitucional, toda vez que la referida doctrina de la garantía institucional, que fue su tabla de salvación en Cataluña, sólo trata de garantizar un reducto indisponible por el legislador, a fin de que no pierda su imagen en la conciencia social, pero no fija un contenido competencial determinado.

Dejando de lado las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la polémica doctrinal sobre qué ha acaecido con la Provincia en ellas, si ha desaparecido sin más, se ha integrado o convertido en C.A., o, como pudiera deducirse del art. 18.2 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, nos encontramos ante una Provincia cuyo gobierno y administración corresponde a la Comunidad Autónoma²³, vamos a referirnos brevemente, como colofón de este trabajo, al papel que puede desempeñar la Provincia en el contexto de las Comunidades Autónomas, además del que legalmente tienen atribuido. El tema se encuentra contemplado en algunos Estatutos de Autonomía, no en todos, y en términos de habilitación, que no de imposición. Esta articulación Provincia-Comunidad Autónoma se ha previsto para dos temas concretos:

1º) La coordinación de sus respectivos servicios.

2º) La utilización de las Diputaciones Provinciales para realizar en el ámbito provincial las funciones de la CA, bien mediante la delegación en aquellas de competencias de esta, bien mediante la utilización de las Diputaciones para la ejecución de los servicios propios de la CA en la respectiva provincia²⁴.

23 El Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, dice en su art. 18.2: «Los Órganos de representación y Gobierno de la Diputación Provincial establecidos por la legislación de régimen local quedan sustituidos en la Provincia de Murcia por los propios de la Comunidad Autónoma en los términos de este Estatuto».

24 El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (LO 5/1982, de 1 de julio), previene la delegación de funciones en favor de las Diputaciones Provinciales, así como la coordinación por aquella de funciones propias de estas (art 47).

Los Estatutos de Autonomía de Aragón (LO 8/1982, de 10 de agosto) y de Castilla-La Mancha (LO 9/1982, de 10 de agosto), previenen además la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales (arts. 45 y 30, respectivamente).

¿Cuál es el futuro, entonces, de la Provincia en el conjunto de la organización territorial del Estado?, por utilizar una interrogante similar a la que formula el prof. Martínez Marín²⁵. No es fácil aventurar una respuesta, porque desde su creación en el pasado siglo, no ha calado igual ni con igual sentido en las distintas regiones de este país. Desde el centro y sur peninsular, en donde no parecen ser objeto de polémica, hasta Cataluña, pasando por el País Vasco y Canarias, sus avatares postconstitucionales han sido diferentes, pero esto es ya otra historia. Ciertamente, su desaparición, aún como posibilidad regional optativa, obligaría a una reforma constitucional, pero aún manteniendo su existencia y competencias en el plano formal, también cabe superponer a nivel regional otras entidades a las que se atribuyan virtualmente las mismas competencias que por Ley básica tiene asignada la Provincia y sean aquellas las que realmente las ejerzan, como es el caso catalán con la creación de las Comarcas, dejando a la Provincia y a sus órganos de gobierno y administración sin operatividad real.

En el caso canario confluyen características diferentes, ya que en estas islas, ya se ha dicho, son los Cabildos de cada una de ellas los que ejercen las competencias propias de las Diputaciones Provinciales peninsulares. Aquí, el ataque a las Provincias se realizó a través de las Mancomunidades Provinciales e Interinsulares, que integradas por los representantes de los Cabildos de cada una de las dos provincias en que se divide el archipiélago canario (Gran Canarias y Tenerife), tenían asignada la representación de la respectiva provincia, coordinación de los intereses de las islas, fomento de los servicios de carácter interinsular, administración de los que los Cabildos no atendiesen, así como el reparto entre ellos de las cargas y subvenciones estatales (arts. 210 LRL de 1955 y 421 y siguientes del ROF). El Estatuto de Autonomía Canario (1982) suprime las Mancomunidades y dispone el traspaso de sus competencias, medios y recursos a la Comunidad Autónoma y Cabildos. Así las cosas, la Ley 7/1985 (art. 41.2) resucita las Mancomunidades, a las que saca, como a Lázaro, de su tumba, aunque reducidas a órganos de representación y expresión de los intereses provinciales.

Por lo dicho, resulta difícil predecir el futuro que aguarda a la Provincia en este nuestro Estado de las Autonomías, al que en realidad podríamos llamar Estado Federal, pues la fuerza expansiva de las competencias autonómicas, que en gran medida hay que agradecer a las generosas aportaciones del Tribunal Constitucional, nadie sabe hasta donde pueden conducirnos, porque cuando las CC.AA. sobrepasen sus competencias constitucionales, y esto en algunas es algo tan usual que de

25 «¿Cuál será el futuro existencial de las Diputaciones Provinciales?», se pregunta el prof. Martínez Marín, A. (Derecho Administrativo. La organización Administrativa. Tecnos. 1986, pág. 308). Y la respuesta la hace depender en gran medida de la respectiva CA, que podrá fortalecerlas, respetando sus funciones tradicionales y atribuyéndole y delegándole otras, e incluso añadirle el carácter de Administración periférica para la prestación de servicios regionales, o debilitarlas mediante la privación de esas funciones tradicionales, así como seguir una tercera vía de consensuada integración de aquellas en la organización territorial en la CA.

no hacerlo las deprimiría, ¿podremos contar con Gobiernos Centrales que antepongan el interés nacional al del partido y que no tengan como su primer objetivo mantenerse en el poder, aunque para ello tengan que mirar hacia otro lado ante las extralimitaciones de aquellos cuyos votos parlamentarios necesitan para subsistir una semana más, un mes más, un año más? Las lágrimas de la noche electoral riegan y hacen florecer las más caras aspiraciones de autogobierno.

SIGLAS EMPLEADAS

- CA: Comunidad Autónoma.
- CCAA: Comunidades Autónomas.
- CE: Constitución Española.
- LO: Ley Orgánica.
- LOTIC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
- LRBRL: Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- LRL: Ley de Régimen Local, de 1955 (derogada).
- ROF: Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
- STS: Sentencia del Tribunal Supremo.
- TC: Tribunal Constitucional.
- TS: Tribunal Supremo.

ADDENDA

Después que el presente trabajo quedó concluido y entregado para su publicación, se han producido una serie de reformas legislativas, ya anunciadas en el mismo, que resulta ineludible comentar por su directa y pretendida incidencia sobre la autonomía local.

Materializada la resurrección del recurso ordinario de reposición, bien que de utilización potestativa y para todas las Admones. Públicas, por la Ley 4/1999, de 13 de Enero (BOE del 14), de modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Admones. Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo que reitera de modo específico para las Entidades locales la Ley 11/1999, a la que nos referimos posteriormente, el BOE nº 96, de 22 de Abril, ha publicado el paquete de reformas legislativas para hacer efectivo el Pacto Local, contenidas en el documento denominado «Medidas para el desarrollo del Gobierno Local», del que hemos dado noticia, que ha supuesto la modificación puntual de ocho Leyes (Orgánicas cinco de ellas, dos Leyes formales y una Ley material), de cuyo contenido, en aras de potenciar la democracia y autonomía locales, vamos a ocuparnos, bien que con la brevedad que las circunstancias demandan. Dos consideraciones previas, sin embargo. Primera, que estas reformas legislativas no suponen modificación alguna

respecto del modo de hacer efectiva la autonomía local, tal como se previene en el art. 2.1 de la Ley 7/1985 y ha quedado expuesto. Segunda, que el incremento de competencias a favor de los entes locales solo se ha producido respecto de sectores públicos de competencia estatal, cuando, como se ha dicho, son los sectores constitucionalmente atribuidos a las CC.AA. los que albergan el más importante campo de reivindicación local.

Las referidas reformas legislativas han sido las siguientes:

I) Ley Orgánica 7/1999, de 21 de Abril, de modificación de la LO 2/1979, de 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional.

Por vía del art. 161.1.a) de la CE, que atribuye al Tribunal Constitucional competencias para conocer «de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las Leyes Orgánicas», se crea un nuevo procedimiento para la defensa ante aquél de la autonomía local, al que se llama «De los conflictos en defensa de la autonomía local», cuyo alcance y requisitos para su interposición, con alguna pequeña modificación porcentual, son los mismos que figuraban en el proyecto remitido a las Cortes, ya reseñados en el cuerpo de este trabajo, por lo que excusamos su repetición.

II) Ley Orgánica 8/1999, de 21 de Abril, de modificación de la LO 5/1985, de 19 de Junio, del Régimen Electoral General.

Las modificaciones que en esta cuestión se realizan se concretan en dos cuestiones encaminadas a la mejora del gobierno local: de una parte, se da nueva regulación a la noción de censura a nivel local, estableciendo la automática convocatoria del Pleno que debe discutirla, no dejándola en manos del Alcalde, que ante una actitud obstruccionista del mismo obligaba a los Concejales que la hubiesen suscrito a deducir los recursos jurisdiccionales pertinentes; de otra, se introduce en este ámbito la cuestión de confianza, aunque unida a asuntos concretos, como son la aprobación o modificación de los presupuestos anuales, del reglamento orgánico, de las ordenanzas fiscales y la aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal, con posibilidad de su aplicación por parte de las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares, en los dos primeros supuestos indicados, así como en la aprobación de los planes de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal y en los planes de ordenación de ámbito insular.

III) Ley Orgánica 9/1999, de 21 de Abril, de modificación de la LO 9/1983, de 15 de Julio, reguladora del Derecho de Reunión.

Se trata de que los municipios afectados por el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación estén informados y puedan expresar su opinión ante la autoridad gubernativa, en cuyo concepto se incluyen a las CC.AA. con competencia para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

IV) Ley Orgánica 10/1999, de 21 de Abril, de modificación de la LO 8/1985, de 3 de Julio, Reguladora del Derecho a la Educación.

En este sector, la potenciación local se produce mediante la participación de la representación de las Corporaciones Locales como tales en la programación de la enseñanza a través del Consejo Escolar del Estado, de una parte, y mediante su cooperación con las Admones. Educativas en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, de otra.

V) Ley Orgánica 11/1999, de 21 de Abril, de modificación de la LO 1/1992, de 21 de Febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

Se habilita a los municipios para especificar en sus respectivas Ordenanzas los tipos, definidos en la Ley, que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye a los Alcaldes.

VI) Ley 11/1999, de 21 de Abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas.

De su propio título aparece que esta Ley modifica otras tres normas del mismo rango: la Ley 7/1985, el RD 339/1990, de 2 de Marzo, que aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y la Ley 29/1985, de 2 de Agosto, de Aguas, a las que es necesario referirse separadamente.

A) Ley 7/1985. Es la que experimenta los mayores cambios y más importantes modificaciones. Sin ánimo de agotarlas, tenemos como más significativas las siguientes:

— En el art. 5, sin contenido tras la STC 214/1989, se reproduce la regulación del art. 1 del RDL 78/1986, que reconoce plena capacidad jurídica a las Entidades Locales.

— Se opera una nueva distribución de competencias entre el Pleno y el Presidente de la Corporación, atribuyendo a éste funciones de aquél que tienen un carácter eminentemente ejecutivo, con las necesarias correcciones en el régimen de adopción de acuerdos en beneficio de una mayor eficacia en el funcionamiento del respectivo Ayuntamiento o Diputación reforzando, como contraprestación, las funciones de control del Pleno, mediante una mayor frecuencia de sus sesiones ordinarias (una mensual como mínimo en los Ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes y en las Diputaciones Provinciales, cada dos meses en los Ayuntamientos de los municipios con población entre 5.001 y 20.000 habitantes, y cada tres meses en los municipios de hasta 5.000 habitantes), y el establecimiento con carácter preceptivo de los órganos de estudio, informe y seguimiento de la gestión del Alcalde o del Presidente y de sus órganos delegados en los Ayuntamientos de los municipios con más de 5.000 habitantes y en las Diputaciones Provinciales.

— Se agiliza el procedimiento de aprobación de las ordenanzas municipales, que se entenderán definitivamente aprobadas si no se presentaren reclamaciones o sugerencias en fase de información pública y audiencia a los interesados.

— En la determinación de los usos y la adopción de resoluciones por parte de otras Admones. Públicas en materia de concesiones o autorizaciones relativas al dominio público de su competencia, será preceptivo el previo informe de los municipios en cuyo territorio se encuentre dicho dominio público.

— Se hace expreso el reconocimiento de que las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Admones. Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales previstas en la legislación vigente.

— Finalmente, aunque no sea la última de las modificaciones realizadas, se reconoce expresamente que las asociaciones de Entidades locales pueden celebrar convenios con las distintas Admones. Públicas, llevando con ello un vacío legal en esta materia.

B) RDL 339/1990. Las modificaciones en materia de tráfico consisten en presumir cuando se presume abandonado un vehículo en la vía pública, no suficientemente definido en la Ley y que planteaba dificultades a los Ayuntamientos para su retirada (cuando transcurran más de dos meses desde que el vehículo haya sido depositado tras su retirada de la vía pública por la autoridad competente y cuando permanezca estacionado por un periodo superior a un mes en el mismo lugar y presente desperfectos que hagan imposible su desplazamiento por sus propios medios o le falten las placas de matriculación).

C) Ley 29/1985. Se reconoce la participación de los Entes locales en el Consejo Nacional de Agua y de las provincias afectadas en los órganos de gobierno de las Confederaciones Hidrográficas.

Estas son, de forma resumida, las modificaciones legislativas de referencia, que al no tener señalada específica «vacatio legis», entraron en vigor a los veinte días de su completa publicación en el BOE (22 de Abril de 1999), a tenor del art. 2.1 del Código Civil.