

Competencia y autonomía municipal

POR

JOSE LUIS SANCHEZ DIAZ

S U M A R I O

- I. COMPETENCIA MUNICIPAL. SISTEMAS DE ATRIBUCION DE COMPETENCIAS. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS. LA COMPETENCIA COMO PRINCIPIO BASICO PARA LA DETERMINACION DEL CONCEPTO DE AUTONOMIA.
 - II. COMPETENCIAS MUNICIPALES. CONSTITUCION Y ESTATUTOS DE AUTONOMIA.
 - 1) LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.
 - 2) FACULTADES DE EJECUCIÓN Y DESARROLLO NORMATIVO. FACULTADES DELEGADAS.
 - III. COMPETENCIA, AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION.
 - IV. GARANTIAS CONSTITUCIONALES DE LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMIA Y COMPETENCIA MUNICIPAL.
 - V. CONCLUSIONES FINALES.
-
- I. COMPETENCIA MUNICIPAL. SISTEMAS DE ATRIBUCION DE COMPETENCIAS. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS. LA COMPETENCIA COMO PRINCIPIO BASICO PARA LA DETERMINACION DEL CONCEPTO DE AUTONOMIA

Del poder público participan para el cumplimiento de los fines de interés general y dentro del Ordenamiento jurídico las distintas esferas



de la Administración pública. Esta participación supone atribuir competencia a las distintas Entidades que integran aquélla (1).

Dos sistemas han sido articulados por el Derecho positivo comparado para determinar la competencia de los poderes locales frente a los centrales. Tales son:

a) De competencia enumerada. Característicos del régimen anglosajón. No permite a las entidades locales ejercer otras funciones que aquéllas que le atribuye la ley de modo concreto y expreso (2). Este criterio se resume en la denominada *dillon's rule*, que supone el principio jurídico de que una entidad municipal posee y puede ejercer los siguientes poderes y no otros: los que le han sido concedidos en términos expresos, los que sean ineludible *consecuencia* de las atribuciones expresamente otorgadas, los que resultan *indispensables* para el cumplimiento de los objetivos marcados.

En el Régimen Local español adoptó el sistema de competencias enumeradas la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877. El Estatuto Municipal de 1924 conservó en su artículo 150 el criterio enumerativo de competencias, pero posibilitó en el artículo 151 al Estado para que pudiera actuar en la misma esfera de competencias con servicios análogos.

La Ley Municipal de 1935, de acuerdo con el artículo 9 de la Constitución de 1931, que proclamaba que «todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia...», volvió de nuevo al sistema de competencias enumeradas que perduró hasta la Ley de Régimen Local vigente, texto articulado y refundido de 24 de junio de 1955, que estableció el sistema que más adelante comentaremos, de cláusula general de competencias.

En la historia del constitucionalismo español, salvo el precedente de la Constitución de Cádiz de 1812, cuyo artículo 321 establecía una larga y detallada lista de competencias municipales, los textos de 1845, 1869 y 1876, se remitían expresamente a las leyes municipales que se dictaran.

La reciente Constitución española de 1978, ha vuelto al sistema de enumeración de competencias para determinar las que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas (art. 148) y las que corresponden exclusivamente al Estado con determinadas limitaciones que suponen una competencia compartida (art. 149), sin embargo, ha omitido cualquier referencia al tema de las competencias municipales. Los recientes Estatutos Catalán y Vasco en sus artículos 9 y 10 respectivamente defi-

(1) BOQUERA OLIVER, *Determinación de las Competencias de las Entidades Locales*. R.E.V. L., núm. 150, 1976, pág. 873.

(2) ALBI, *Derecho Municipal comparado del mundo hispánico*. Madrid, 1975, pág. 76.

nen las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en cada caso, por el procedimiento enumerativo, criterio este que se repite en el articulado de cada texto estatutario citado para concretar los restantes tipos de competencias.

b) Sistema de cláusula general.—Frente al sistema anterior la competencia se expresa en definiciones normativas amplias de carácter genérico. A veces esta formulación viene completada o precedida por una enumeración que destaca especialmente algunos aspectos de la competencia municipal.

La Ley de Régimen Local española texto refundido de 1955, sigue este criterio en los artículos 101 y 243, que se refieren respectivamente a la competencia municipal y provincial.

Sin embargo, lo importante para la autonomía local no es la forma en que se exponen las competencias en el texto legal, sino el carácter con que se ejercen por quienes las tienen atribuidas. En la mayor parte de las legislaciones que se acogen al sistema enumerativo, la asignación de competencias suele hacerse con carácter exclusivo o excluyente mientras que en el sistema de cláusula general la imprecisión permite que otros entes públicos superiores territorialmente puedan vaciar de contenido dicha cláusula, mediante la asunción progresiva de competencias por disposiciones especiales. A veces, es el propio legislador quién posibilita este camino al proclamar que la competencia local se ejerce sin perjuicio de aquella que corresponde al Estado o a la Provincia. En la vigente Ley de Régimen Local el artículo 156 admite que el ejercicio de la competencia no será obstáculo para la prestación de servicios análogos, que las Leyes atribuyen al Estado o a la Provincia (3).

(3) No faltan casos en que sobre una misma actividad inciden competencias de distintos Entes. Cuando así ocurre no estamos ante un supuesto de competencia indistinta sino de aspectos perfectamente separables atribuidos a distintos Entes Públicos. Así en materia de licencias de edificación pueden ser exigidas *autorizaciones previas*, bien por el propio municipio (licencia de apertura de establecimiento, cuando sea procedente, art. 22.3 Texto Refundido Ley del Suelo) o de otras Entidades públicas, que es el caso a que hacemos referencia, tales como: En las zonas contiguas a las carreteras, autorización previa del Organismo titular de quien dependa la carretera, Ministerio de Obras Públicas o Diputación Provincial, según se trate de carreteras estatales o provinciales, para construir obras, instalaciones, actividades, o usos dentro de las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección (cfr. arts. 33 a 35 de la Ley de Carreteras, de 19 de diciembre de 1954 y concordantes de su Reglamento de 8 de febrero de 1977).

Si se trata de zonas limítrofes a los embalses, el Decreto de 10 de septiembre de 1966, exige en su artículo 3, que cualquier construcción, instalación o actividad de los predios incluidos en una zona de 500 metros, en todo el perímetro correspondiente al nivel máximo de los embalses, requerirá la correspondiente autorización del Ministerio de Obras Públicas sin perjuicio de la competencia Municipal.

Cuando se trata de servidumbres aeronáuticas, se exige autorización previa del Ministerio de Defensa (sustituto del anterior Ministerio del Aire) y ello para que los Municipios puedan autorizar cualquier construcción o instalación en los espa-

En estas circunstancias la Administración municipal corre el riesgo de ser desplazada de su poder autónomo por la consiguiente injerencia de otros entes públicos en los asuntos locales.

Justo es, pues, que sometamos a cuestión la virtualidad de la cláusula de competencia general y analizamos sus ventajas e inconvenientes.

En defensa de la misma ENTRENA CUESTA ha señalado que así como la competencia municipal puede ser objeto de considerables restricciones mediante la promulgación por el Estado de Leyes especiales, ofrece extraordinarias posibilidades, no siempre aprovechadas de expansión a través de la cooperación de las actividades y la coordinación de las potestades de los Municipios entre sí y con los restantes entes públicos, que podrían delegar en aquellas formas asociativas. Por dicho autor se destaca así mismo las ventajas que en este sentido tiene la cláusula general (4).

Sin embargo, en el sistema de cláusula general, el Municipio o la Provincia pueden convertirse en simples ejecutores de las directrices y decisiones que el Estado o las Comunidades autónomas adopten, puesto que en ellas radicará la posibilidad de asumir en cualquier momento la suprema potestad normativa, ordenadora y planificadora de la acción municipal.

Evidentemente las facultades que el Municipio detente serán aquellas que expresamente les permita el ente superior, llámese Estado o Comunidad autónoma, que en cualquier momento podrá arrogarse estas facultades e intervenir en la vida local, bien directamente o indirectamente, mediante técnicas de control. Quién detenta en estos casos la competencia, entendida como facultad última de decisión, no es el Municipio

cios y zonas de servidumbres aeronáuticas (de aeródromos, de instalaciones radioeléctricas y de operaciones de aeronaves), según prescribe el art. 29 y concordantes del Decreto de 24 de febrero de 1972.

En las zonas militares se requiere asimismo autorización previa del Ministerio de Defensa (ver arts. 9, 11 y 12 de la Ley de 12 de marzo de 1975, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional).

En materia de alojamientos turísticos, el Decreto de 19 de diciembre de 1970, con objeto de garantizar los requisitos mínimos de infraestructura de tales alojamientos, exige autorización de la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas (arts. 11 y 12). En el caso de iglesias y templos para el culto católico, se requiere consentimiento expreso, por escrito del Ordinario del lugar (Cánon 1.162 del Código de Derecho Canónico), a quién corresponde la fiscalización del cumplimiento de los requisitos exigidos por la Legislación Canónica para estas construcciones.

Finalmente, con carácter general, en los casos de edificación y uso del suelo que requieren licencia municipal y ésta proyecte realizarse en terrenos de dominio público se obtendrá previamente la licencia municipal, autorización o concesión demanial correspondiente por parte del Ente titular del dominio público (ver artículo 178.1 final del T.R. Ley del Suelo y art. 2 del Reglamento de Disciplina Urbanística).

(4) ENTRENA CUESTA, *La Competencia Municipal: Ambitos más cualificados*. Ponencia presentado en el IV Congreso Hispano-Luso-Americanos de Municipios.



sino el Estado o la Región. Por ello en estos supuestos, propiamente hablando, se podría decir que si los Municipios son simples ejecutores de tales decisiones por vía de descentralización o delegación carecen de auténtica autonomía local.

Desde luego la solución preconizada por ENTRENA CUESTA tiene el valor de que responde a un esquema de la Administración Local, que a nivel de entidades agrupadas, se ajusta más y mejor a las necesidades que tiene hoy día planteadas el Municipio, pero dejemos claro, como lo indica el propio autor, que la solución no responde a un esquema autonómico del Municipio.

La otra vía para delimitar el ámbito de la actuación municipal consistiría en precisar y enumerar con carácter exclusivo un conjunto de competencias del Municipio, la Provincia, la Comunidad autónoma y el Estado. Se trata de definir cada uno de estos poderes. El antecedente más remoto y el origen de esta teoría se encuentra, según GARCÍA DE ENTERRÍA (5), en la Memoria que Turgot presentó al Rey de Francia Luis XVI, para la Reforma del Estado y que después apareció recogida en el Decreto de la Asamblea Constituyente de 14 de diciembre de 1789 sobre organización de los Municipios. El artículo 49 decía así:

«Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions a remplir, les unes propres au pouvoir, les autres propres a l'Administration générale de l'Etat et délégués par elle aux municipalités.»

El poder municipal es exento, originario, exclusivo y no delegado por la voluntad general. Se trata de un ámbito material de cuestiones que quedan al margen de aquellas que son propias de la voluntad general... de un simple poder doméstico o cuasi privado.

La historia del municipalismo, afirma GARCÍA DE ENTERRÍA, comienza justamente aquí.

Esta segunda solución es, en principio, a nuestro modo de ver, un primer acceso a la autonomía municipal porque evita cualquier control de otros entes públicos en las materias que le son reservadas, que evidentemente tienen carácter muy escaso. En efecto, es lógico preguntarse sobre la utilidad que pueda reportar a los pequeños municipios declararles autónomos, si dicha autonomía no pueden hacerla efectiva por sus escasos medios económicos, materiales y personales; por otra parte muchas de las necesidades que hoy se plantean a las municipalidades requieren para su adecuada satisfacción un ámbito superior al municipal. La idea de supramunicipalidad a nivel comarcal y por vía de asociación o agrupación intermunicipal puede ser una respuesta adecuada. Si los

(5) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*. Revista de Administración Pública, núm. 33, págs. 79 y ss.

Municipios quieren defender su autonomía deberán agruparse y demostrar que juntos pueden ser capaces de hacer frente y solucionar el establecimiento y la gestión de servicios cuya organización y funcionamiento adecuado exigen esferas de actuación superiores al ámbito territorial de los Municipios.

De esta forma, que la propia Constitución Española de 1978 posibilita en el artículo 141,3, podrán exigir y hacer valer su derecho a la autonomía y podrán ser titulares de auténticas competencias. Los poderes que puedan recibir para la satisfacción del interés general, no serán aquellos que la Asamblea Constituyente francesa asignaba en 1789 a las «municipalidades», poderes domésticos o cuasi privados en cuanto dirigidos hacia asuntos estrictamente propios de los miembros de la Comunidad vecinal, sin atribuciones más amplias en materias que pueden afectar a los intereses socioeconómicos de toda una comarca.

II. COMPETENCIAS MUNICIPALES. CONSTITUCION Y ESTATUTOS DE AUTONOMIA

1. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La determinación de las competencias del Municipio, o al menos la referencia a ellas de modo genérico es una cuestión que elude totalmente la Constitución española de 1978, aunque proclama y reitera el carácter autónomo de Provincias y Municipios otorgando a aquellas personalidad jurídica *propia* y a los Municipios personalidad jurídica *plena*.

Los Estatutos Catalán y del País Vasco se han preocupado fundamentalmente sin mayores pretensiones, salvo la referencia que en el Estatuto del País Vasco se hace a los Territorios Históricos, de plantear el tema de las Competencias en el marco de las relaciones Estado español-Comunidades Autónomas. Desde esta perspectiva la competencia de estas se clasifica así:

- a) Competencias que las Comunidades Autónomas han asumido en *exclusiva*.
- b) Competencias para el *desarrollo legislativo y ejecución* dentro de su territorio de la Legislación básica del Estado.
- c) Competencias para la *ejecución* de la legislación del Estado.
- d) Competencias jurisdiccionales que les otorgan las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial.

e) Competencias *transferidas o delegadas* en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica correspondientes a materias de la titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de delegación o transferencia (art. 150,2 de la Constitución).

f) Competencias que las Cortes generales en materias que correspondan al Estado atribuyan a las Comunidades autónomas para dictar por sí misma normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por la Ley Estatal (6).

De este conjunto de atribuciones conviene advertir que gran parte de ellas han sido asumidas por Cataluña o el País Vasco, de acuerdo con la disposición transitoria segunda del texto constitucional, en el marco del artículo 149 de la Constitución, sin que, por tanto, haya transcurrido el plazo de cinco años que exige el artículo 148,2 del texto Constitucional o se hayan puesto en juego las previsiones del artículo 151.

De cualquier forma lo que interesa aquí poner de relieve, supuesta la posibilidad de que todas las Regiones alcancen un régimen pleno de autonomía, es decir, en el marco de los artículos 148 y 149 del texto constitucional, son los distintos modos en que las comunidades autónomas han asumido competencias para, desde esta perspectiva, analizar las relaciones Comunidades Autónomas-Municipio en el marco autonómico que se predica de ambos.

Las Bases del Régimen Jurídico de la Administración Local y el Estatuto de la función pública deberían haber servido de pauta en este punto a los Estatutos de Autonomía (art. 149,1, apartado 18 de la Constitución) si efectivamente hubiesen sido promulgadas con anterioridad a los Estatutos de Autonomía, de cada una de las Regiones. El tema de las Competencias de los Municipios, del régimen estatutario de sus funcionarios y, en definitiva, de la misma autonomía municipal, queda comprometido con la aprobación previa de los citados Estatutos de Autonomía antes de haber sido elaboradas y aprobadas las bases del Régimen Local, ya que las competencias que en dichos Estatutos se definen como exclusivas tendrían que haber sido planteadas según las citadas bases. Por otra parte, como ha indicado TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, las bases del Régimen Local ni siquiera tienen el carácter de Ley Orgánica, por lo que la autonomía local puede quedar al arbitrio de cualquier mayoría parlamentaria coyuntural.

La Generalidad de Cataluña, dice el artículo 9 del Estatuto de Autonomía Catalán, tiene competencia exclusiva sobre una relación de 33 materias, y entre ellas «Régimen Local, sin perjuicio de lo que dispone el

(6) Artículos 9 a 28 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y 10 a 28 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». El Estatuto del País Vasco, por otra parte, se expresa en términos muy parecidos, aunque más precisos, en cuanto alude al «Régimen Local y al Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y de su Administración Local» (art. 10,4, estatuto del País Vasco).

La interpretación de estos pretextos no deja de suscitar preocupantes cuestiones. La primera se refiere al sentido que la expresión Régimen Local puede tener en los Estatutos de Autonomía citados. La expresión entendida en el contexto de los preceptos en que se integra nos da una idea pobre y empujada de lo que puede entenderse por Régimen Local, que ha sido configurado vacío de contenido, ajeno a materias tan importantes como el Urbanismo, la Vivienda, las Comunicaciones, la Cultura, el Turismo, el Deporte...

Todas estas competencias se han ido escapando del epígrafe referido al Régimen Local, por cuanto pasan a tener un tratamiento específico en los artículos 9 y 10 citados de los Estatutos Vasco y Catalán, al margen de una Ley básica que defina las relaciones entre el Estado, las Comunidades Autónomas y el Municipio, y dentro de estas relaciones temas tan importantes como el de las Competencias Municipales o el de los Funcionarios al servicio de la Administración Local.

Si el proceso continúa y la Ley de Bases de la Administración Local no aparece, el problema se irá extendiendo paulatinamente al resto de las Regiones españolas, y, por supuesto, será mucho más grave cuando las Comunidades Autónomas, en uso de las competencias exclusivas que a las mismas se otorga en cada materia publiquen una profusa legislación complementaria, con la consecuencia de que en esa legislación seguirá diluyéndose progresivamente lo que podría dar contenido al Régimen Local español.

En cualquier caso detectamos un serio peligro para la Autonomía Municipal con la posibilidad de que se aboque a un régimen de descentralización administrativa, y no de auténtica Autonomía. Según ha quedado expuesto con más detalle, la autonomía municipal sólo es posible en un conjunto de competencias atribuidas exclusivamente a la municipalidad frente a cualquier instancia superior, lo cual lleva implícito la ausencia de control por parte de ella. Si las Comunidades autónomas detentan competencia exclusiva sobre cada una de las materias que en el artículo 148 de la Constitución se enumeran, al margen de un esquema básico que regule las relaciones intersubjetivas Estado-Comunidades Autónomas-Municipios, cualquier facultad que las regiones otorguen a los Municipios que en ellas se integran puede ser en cualquier momento reasumida o controlada por la Comunidad Autónoma, con el consiguiente centra-

lismo regional sobre las Municipalidades. A ello hay que añadir que en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma que se traducen en cada uno de los Estatutos de Autonomía, el Municipio queda marginado y a merced de lo que dispongan las Comunidades Autónomas, que podrán ser más o menos favorables a la descentralización Municipal, según los casos. Sin que deba olvidarse que en la esfera administrativa dicho principio viene impuesto por la propia Constitución (art. 103).

La única e importante excepción la constituye la disposición adicional primera de la Constitución, que hace reconocimiento expreso de los derechos históricos de los Territorios Forales y señala, a continuación, que dicho régimen foral deberá llevarse a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. En cumplimiento de este mandato el artículo 37 del Estatuto del País Vasco, tras señalar que lo dispuesto en el mismo no supondrá alteración de la naturaleza del Régimen Foral específico o de las competencias de los regímenes creativos de cada Territorio Histórico, concreta un conjunto muy reducido de competencias exclusivas de estos territorios históricos (organización, presupuestos, demarcaciones, bienes y régimen electoral), aunque en el apartado f) de dicho artículo se abre el abanico de competencias ampliamente al atribuirles todas aquellas que se especifican en el propio estatuto de Autonomía o que les sean transferidas. Todo ello sin perjuicio del desarrollo normativo y de ejecución dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco le señale.

2. FACULTADES DE EJECUCIÓN Y DESARROLLO NORMATIVO.

FACULTADES DELEGADAS

Si los Municipios carecen de competencias exclusivas en la Constitución española de 1979, por no existir sobre ello referencia alguna, en cambio entendemos que pueden ser destinatarios, en su ámbito territorial, de facultades de ejecución y desarrollo normativo otorgadas por las Comunidades Autónomas. Evidentemente en aquellos casos en que éstas actúen en ejecución de competencias estatales, según lo previsto en sus Estatutos de Autonomía, los Entes Regionales deberán asumir su gestión, pues es de suponer que si la Constitución y el Estatuto les ha otorgado competencias en este orden, hay razones de oportunidad que no concurrirían en el ámbito municipal. Si, al contrario, se trata de competencias de las Comunidades Autónomas que no constituyen ejecución de otras de carácter estatal, pueden perfectamente ser transferidas facultades de ejecución en favor de las provincias o Municipios por los entes regionales, quienes decidirán en cada caso concreto, de acuerdo por el principio



de descentralización administrativa, que la propia Constitución proclama con carácter general.

La Constitución italiana, precedente de la española de 1978, señala a este respecto que corresponderá a la Región la gestión administrativa de las materias objeto de su competencia, salvo de las de interés exclusivamente Local, que las Leyes de la República podrán atribuir a las Provincias, a los Municipios y a otras Corporaciones Locales (art.º 118, 1).

Otra vía de posible colaboración entre las Comunidades Autónomas y los Municipios consiste en la delegación de funciones en favor de éstos. La descentralización propia y la delegación intersubjetiva, aunque próximas una de la otra, se diferencian básicamente en la diversa mecánica que se utiliza para el traspaso de atribuciones. En el caso de la descentralización el traspaso se realiza directamente por la *norma*, de forma que sólo otra norma del mismo o superior rango podrá poner fin a ella; en el supuesto de la delegación, en cambio el traspaso que la norma posibilita, en términos generales, se realiza por la Administración delegante en base a consideraciones de *oportunidad* cuya valoración le ha encomendado la norma (7).

La Constitución española de 1978 omite toda referencia sobre el particular, puesto que alude tan sólo a las transferencias o delegaciones del Estado en favor de las Comunidades Autónomas (art. 150,2), posiblemente porque —como ya se ha dicho— no es materia que se halla considerado conveniente tratar a nivel constitucional por considerarla propia del Régimen Local. La Constitución italiana de 1947 es muy explícita en este sentido: la Región, dice el artículo 118,3, ejercerá normalmente sus funciones administrativas delegándolas en las Provincias, en los Municipios o en otras Corporaciones Locales, o valiéndose de sus oficinas.

JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE define la delegación como aquella modalidad de transferencias de competencias, en virtud de la cual, en los casos previstos por la norma jurídica, se faculta a un sujeto —delegación intersubjetiva— para que por un acto no normativo, dictado exclusivamente por razones de oportunidad, confiera a otro sujeto inferior —delegado— una nueva competencia que materialmente es idéntica a la del delegante (8). La delegación intersubjetiva ha sido utilizada no sólo por el Estado en favor de la Región italiana, sino también por la Región a favor de los Entes locales. Además, en los países anglosajones, y especialmente en Inglaterra, la delegación es la fórmula normal de ac-

(7) TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Sistema de Distribución de Competencias entre el Estado y Comunidades Autónomas*. Revista de Estudios de la Vida Local. Año 1979, pág. 25.

(8) JUAN-LUIS DE LA VALLINA VELARDE, *Transferencia de Funciones Administrativas*. Instituto de Estudios de Administración Local. 1964, pág. 135.

tuación del Estado en el ámbito Local por la inexistencia de una Administración periférica que obliga a aquél a acudir a los órganos locales para la prestación de sus servicios. Este modo de actuar goza del favor de la doctrina administrativa española. García de Enterría observaba ya en 1959 —y destacamos sus palabras porque aún tienen vigencia—, que una conjugación inteligente de la fórmula regionalizadora, sistemáticamente aplicada, con la fórmula de la actuación delegada de las Diputaciones, permitiría resolver en forma no sólo original, sino lo que importa más, eficaz y profunda, el importante problema irresoluto aún de nuestra administración periférica (9).

El artículo 150,2 de la Constitución exige, para que el Estado pueda delegar en las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materia de titularidad estatal, una Ley Orgánica que prevéa en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

La Ley de Régimen Local vigente ya preveía de forma genérica la posibilidad de delegación de funciones administrativas de carácter estatal en favor de la Provincia (art. 243, apartado o); sin embargo, la existencia de una Administración periférica del Estado dejó poco utilizada esta facultad. El Decreto 3.046/1977, del 6 de octubre, extendió la fórmula en favor de los Municipios. El artículo 131 señala que «La realización de obras, ejecución de servicios y, en general, el ejercicio de actividades propias del Estado, podrán transferirse en favor de Entidades locales, mediante delegación o desconcentración de las correspondientes funciones o transferencia de la titularidad de las mismas». La delegación, señala el artículo 132,1, habrá de referirse a funciones estatales de trascendencia municipal o provincial, en cuya gestión sea conveniente la participación de los representantes de los intereses locales. Al establecerse la delegación, la desconcentración o cualquiera forma de colaboración se determinarán las facultades de dirección y fiscalización que se reserva la Administración del Estado, el trámite de alzas y supuestos de avocación y revocación, sin perjuicio de lo que se dispone en el número 4 de este artículo.

La desconcentración o delegación podrá hacerse a favor de una o varias Entidades locales vinculadas entre sí y exigirá que éstas cuenten con los medios técnicos y de gestión convenientes y que les sean cedidos los necesarios medios financieros. En el ejercicio de las facultades transferidas, los Entes locales quedarán sometidos, a todos los efectos

(9) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los Prefectos y Gobernadores Civiles. El Problema de la articulación periférica en España*. La Administración Española. Alianza Editorial, pág. 67.

jurídicos al ordenamiento local, sin perjuicio de lo que establezcan reglamentariamente para los supuestos en que dicho ordenamiento carezca de una norma aplicable.

III. COMPETENCIA, AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION

Distribuidas las competencias entre Estado, comunidades Autónomas y Municipios por materias, cabe preguntarse si la existencia de controles administrativos que priven de eficacia a los acuerdos de los Entes municipales enervando la decisión final son compatibles con el régimen de autonomía que se afirma en la Constitución para los Municipios. También podríamos plantearnos si esta declaración del carácter que tiene el Municipio es compatible y puede coexistir con el principio de descentralización. En la Constitución italiana, autonomía municipal y descentralización local son dos formulaciones distintas. El artículo 128 del referido texto declara que las Provincias y Municipios serán Corporaciones autónomas en el ámbito de los principios fijados por las Leyes generales de la República que determinan sus funciones. A continuación, en el artículo 129 viene a decirnos que las Provincias y Municipios serán circunscripciones de descentralización Estatal y Regional.

La Constitución española recoge también ambos principios de descentralización y autonomía, si bien, sistemáticamente, los trata en lugares distintos.

Así, el principio de descentralización se recoge, con un carácter general, en el título 4.º, cuando habla del «Gobierno y Administración». Dice el artículo 103 que la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, *descentralización* y coordinación. En cambio, el principio de autonomía se afirma para las comunidades Autónomas, las Provincias y los Municipios en el título octavo, que se refiere a la Organización territorial del Estado (art. 137), aún cuando separa dentro de este título a las Comunidades Autónomas de la Administración Local constituida por Provincias, Municipios e Islas.

Lo que pone de relieve que la descentralización es un principio administrativo que puede operar incluso dentro del mismo Municipio, pensemos en las Entidades locales menores, como forma de descentralización Municipal, mientras que la autonomía se destaca principalmente frente a otras entidades públicas, expresando *independencia* en cualquier aspecto de su actuación y, muy especialmente, en el normativo y planificador que es donde se concentran las decisiones políticas con mayor relevancia.

La doctrina española es casi unánime a la hora de definir la descentralización administrativa, atribuyéndole las siguientes notas:

- a) Transferencia o creación de poderes de decisión sobre centros administrativos distintos del núcleo central detentador del poder.
- b) Personificación jurídica del Ente receptor distinta del Estado.
- c) Esta personificación debe ser de derecho público.
- d) La descentralización lleva consigo relaciones de tutela y no de jerarquía (10).

En cambio, el concepto de autonomía está cargado de notable imprecisión y de un fuerte sentido político. En su significación amplia equivale a capacidad general de autodeterminación, mientras que más estrictamente se predica tan sólo de los Entes públicos menores y se define como la propiedad atribuida a tales Entes para constituir su propio Ordenamiento, mediante la promulgación de normas que pasan a formar parte del Ordenamiento Jurídico General. Esta última es la significación que le otorga la doctrina italiana (11).

Entendemos que el concepto autonomía va inseparablemente unido al concepto de competencia, y ésta comporta capacidad de decisión última en un determinado sentido, que se concreta fundamentalmente en facultades normativas, sin que dicha decisión pueda ser sustituida por otra superior. La participación de un Ente en la actividad desarrollada por otro puede realizarse por vía de colaboración o por vía de control. Si lo hace por vía de colaboración, su competencia, y, por tanto, su autonomía, en el más amplio de sus sentidos, no se verá para nada afectada; pero si esta decisión queda enervada o sin efecto por la acción del Ente controlante no hay autonomía, puesto que la competencia, en sentido estricto, es decir, la facultad de decisión otorgada al Municipio queda en manos de otra persona jurídico-pública. El vaciamiento de competencias, y, por tanto, de autonomía que se ha apreciado progresivamente en la historia municipal desde hace años, técnicamente aparece configurada por una doble motivación. La razón primera estriba en que el derecho local español no ha intentado determinar un régimen de competencias municipales exclusivas frente al Estado, de modo que ha acudido a la fácil solución, a que nos referíamos al principio, de establecerlas mediante cláusula general que se ha ido vaciando de contenido conforme han ido apareciendo leyes estatales que incidían en la esfera local. La segunda causa está determinada por los numerosísimos controles esta-

(10) RAMÓN MARTÍN MATEO, *Municipalismo, descentralización y democracia*. Revista de Estudios de la Vida Local, núm. 157, pág. 59.

(11) ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*. 3.ª ed., Madrid, 1962.

blecidos en favor de la Administración Central. En estos casos afirmar la competencia y, por tanto, la autonomía local era absolutamente irreal. Donde no hay capacidad de decisión última no puede haber competencia. BOQUERA OLIVER señalaba, con razón, al referirse al tema de la aprobación de las ordenanzas municipales, lo siguiente:

«Se podría saludar con alborozo, manifestar gran satisfacción, si junto a la declaración legislativa de que todos los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales son inmediatamente ejecutivos sin necesidad de aprobaciones posteriores aparecieran preceptos afirmando que el poder de imponer arbitrios corresponde al Ministerio de Hacienda, el de regular el uso del suelo y la edificación al Ministerio de la Vivienda, el acordar enajenaciones de bienes municipales al Ministerio de la Gobernación, etcétera, y que los Ayuntamientos solamente colaborarán, de ésta o de aquella manera en el ejercicio de dichos poderes.

Desaparecerán así falaces e hipócritas declaraciones de competencia municipal, que sólo crean confusión y dificultades en la aplicación de los preceptos legales.

Si con motivo de tan saludables esclarecimientos quedara patente la situación de nuestros municipios *y se acometiera una conveniente distribución de competencias entre todas las entidades públicas, entonces se podría proclamar que la instauración del criterio de que todo acto municipal debe ser inmediatamente eficaz sin necesidad de aprobación estatal ha tenido consecuencias altamente positivas* (12).

Autonomía y competencia, en su sentido estricto, es decir, competencia exclusiva y excluyente son, en definitiva, dos conceptos inseparablemente unidos. Allí donde hay una determinación clara concreta y explícita de competencia supondrá que la decisión normativa y la decisión concreta corresponde exclusivamente al Ente a quien se le atribuye. El propio texto constitucional parece indicar esta idea de una manera un tanto velada, cuando dice que los Municipios, las Provincias y las Comunidades Autónomas gozan de autonomía para la *gestión de sus respectivos intereses* (13). Habrá que determinar, pues, de modo concreto cuáles son esos intereses para saber en qué casos todas estas entidades territoriales gozan de autonomía. Esto resultaba mucho más claro en la Constitución española de 1931, en cuyo artículo 9.º se indicaba que «todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia».

(12) BOQUERA OLIVER, *La aprobación de las Ordenanzas Municipales*. Revista de Estudios de la Vida Local, núm. 162. Año 1969, pág. 252.

(13) Artículo 137 de la Constitución Española de 1978.

En sentido contrario, cuando los Municipios actúen ejercitando competencias que no les son propias, sino que perteneciendo al Estado o a las Comunidades Autónomas les han sido transferidas en régimen de descentralización o delegación, carecerán de autonomía y podrán estar sujetas a controles administrativos (14).

Por consiguiente, un sistema de relaciones Estado-Comunidades Autónomas, Provincia-Municipio será más o menos autonomista cuanto mayores competencias se atribuyan exclusivamente a los Municipios, bien en forma aislada, bien en forma agrupada (comarcas, Mancomunidades o Agrupaciones).

IV. GARANTIAS CONSTITUCIONALES DE LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMIA Y COMPETENCIA MUNICIPAL

La autonomía, pues, deja de ser, según la concepción expuesta, un concepto jurídico indeterminado, para convertirse, de la mano del principio de competencia, en algo real y preciso cuyo ataque podría provocar de modo fulminante una respuesta de inconstitucionalidad de cualquier Ley que invadiera la competencia, otorgándola a otro Ente distinto, reservada por la Ley a favor de aquél que la tuviera. El artículo 182 de la Constitución legitima para interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas por falta de Ley a los Organos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las asambleas de las mismas. Nada dice de los Municipios cuyos órganos representativos deberían acudir a cualquiera de las posibilidades que dicho artículo ofrece.

V. CONCLUSIONES FINALES

Como resumen de lo expuesto pueden recogerse las siguientes conclusiones:

1.º Que la autonomía de los Municipios sólo será efectiva si a éstos, aisladamente o en agrupación, se les asignan competencias exclusivas,

(14) GARCÍA OVIEDO-MARTÍNEZ USEROS, al plantearse el tema de las relaciones entre los organismos administrativos y, por tanto, los sistemas referentes a estas relaciones (centralización y autonomía), destacan como cuestiones fundamentales:

- a) *Reparto de funciones entre el Estado y los organismos infraestatales.*
- b) *Designación de los funcionarios locales.*
- c) *Tema relativo al poder de decisión.*

(Derecho Administrativo, Tomo I, 9.ª ed., pág. 896, 1968.

sin perjuicio de que puedan ser receptores de transferencias del Estado o de las Comunidades Autónomas en Régimen de descentralización o delegación.

2.º Que, en consecuencia, el control de la Administración Central o de las Comunidades Autónomas, en su caso, de carácter administrativo sólo puede ser ejercido sobre aquellas materias que, perteneciendo a la competencia del Estado o la Región, sean transferidas en régimen de descentralización o delegación al Municipio aislado o en régimen Comarcal o mancomunado.

3.º Que las agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia a las que se refiere la Constitución, artículo 141,3, son el instrumento idóneo para conseguir que el principio de autonomía proclamada en éste sea una realidad, habida cuenta de la insuficiencia de medios de todo orden de los pequeños Municipios en España.

4.º Que en cumplimiento del principio de descentralización, señalado en el artículo 103 de la Constitución, los Estatutos de Autonomía, al enumerar las competencias reservadas a las Comunidades Autónomas deberían pronunciarse con la cláusula de que se otorgan sin perjuicio de las facultades de desarrollo normativo y ejecución que correspondiera al Municipio, dentro de su territorio, tal como hace la Constitución en favor de las Comunidades Autónomas, en determinadas materias, al señalar las competencias exclusivas del Estado.

5.º Que todo ello debería tener su encaje dentro de la Ley Básica del Régimen Local, para articular debidamente las relaciones Estado, Comunidad Autónoma, Provincias y Municipio.