

LA AUTONOMÍA DE LOS ENTES LOCALES*

CAYETANO NÚÑEZ RIVERO

Profesor Titular de Derecho Constitucional

UNED

SANTIAGO GARCÍA ARANDA

Profesor de Derecho Constitucional

SUMARIO

- I. El principio de autonomía de los entes locales.
- II. La autonomía local en la realización del orden constitucional.
- III. Las competencias locales. el contenido objetivo de la autonomía local.
- IV. Los conflictos en defensa de la autonomía local.

I. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE LOS ENTES LOCALES

La Constitución regula la Administración local en el Título VIII «De la Organización Territorial del Estado»; en el capítulo I «Principios Generales» menciona a Municipios y Provincias, junto a CCAA, afirmándose su autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y el capítulo II, bajo el epígrafe «De la Administración Local», le dedica tres artículos estableciendo los principios organizativos del Municipio y de la Provincia, así como el principio de suficiencia financiera de los entes locales.

No obstante, encontramos en el resto del texto constitucional menciones expresas y tácitas a los entes locales que a la postre serán de importancia capital para determinar a quién, y en qué términos, corresponderá establecer su régimen jurídico. Nos estamos refiriendo al art. 149.1.18.^a donde se afirma la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas, funcionarios, procedimiento administrativo, etc. que incluye, a la Administración Local del capítulo II de nuestro Título VIII, o al art. 148.1.2.^a que habilita a las CCAA para asumir competencias en la materia con los límites del ya mencionado 149.1.18.^a

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto. DER 2009-10375. «Constitución y Globalización»: Transformaciones del Estado Constitucional y constitucionalización de espacios supranacionales.

Se observa, por tanto, que la CE sigue nuestra tradición constitucional en lo que se refiere a lo escaso del articulado dedicado expresa y especialmente a los Entes Locales. Con la excepción de la de 1812, las restantes Constituciones han dedicado muy pocos arts. a la Administración local¹ y muy similar es el panorama que podemos apreciar en nuestro derecho comparado más próximo (seis le dedica la Constitución Italiana, uno la Francesa, otro la Alemana...).

Por otra parte, la STC 4/81 estableció que «*La Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de derecho. 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 y como se expresa en el art. 137 de la CE {...}. El precepto refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía*».

Así, en una primera aproximación al tratamiento que de la Administración y Entes Locales hace nuestro texto constitucional se pueden extraer dos notas fundamentales, por un lado la importantísima función como estructura básica para la organización territorial del Estado² que se atribuye a las entidades locales y, por otro, la escasez de preceptos constitucionales empleados en la regulación de estas³ en comparación, además, a todos los dedicados a las CCAA⁴.

Lo primero que hay que señalar es que, en propiedad, deberíamos hablar de Autonomía de los Entes Locales ya que en ningún momento nuestra Constitución contiene la expresión Autonomía Local, concluyendo, por tanto, que la misma es de creación extra-constitucional. Pasemos a estudiar y analizar cada uno de los preceptos constitucionales dedicados a nuestra materia.

Aun siendo el art. 2.º el que contiene la primera mención a la autonomía, refiriéndose al derecho de acceso a la misma de las nacionalidades y regiones, será en el art. 137 donde se establecerá el principio de autonomía de nuestros entes públicos territoriales: «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las CCAA que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*». Más allá del detalle formal del uso de las minúsculas para referirse a

1 Véase al respecto. NÚÑEZ RIVERO, C., GARCÍA ARANDA, S., «*La autonomía local en los orígenes del constitucionalismo español*». Revista de Derecho UNED. n.º 7. 2010.

2 CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., *El debate sobre la autonomía municipal*, RAP, n.º 147, 1998. FANLO LORAS, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990. PAREJO, L. *La Autonomía local en la Constitución*, MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 2003.

3 Y, como se verá más adelante, aquí podríamos, fácilmente, coincidir con García Roca cuando afirma que «*El carácter escueto y elástico de los preceptos constitucionales sobre la autonomía local ha constituido un pretexto para no extraerles toda su eficacia normativa*» GARCÍA ROCA, J., *El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad*, LÓPEZ GUERRA, L. (Coord.), *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, Tirant, Valencia, 2001.

4 Tienen interés las razones del desigual tratamiento a unas y otras entidades que exponen FANLO LORAS, A., cit. p. 241, GARCÍA MORILLO, J., *La Configuración Constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, págs. 18 y 19 y SOSA WAGNER, F., *Los principios del régimen local*, MUÑOZ MACHADO, S. cit.

municipios y provincias, mientras se utiliza la mayúscula para las CCAA, es en este precepto donde se recoge y se introduce la noción de ente territorial dotado de autonomía⁵ que, como veremos más adelante, no será igual ni tendrá el mismo alcance para todo tipo de ente territorial. Por el momento señalaremos que la autonomía a que se refiere este precepto se entenderá como potestad de autoorganización y autogobierno para la gestión de los propios intereses, en lo que a municipio y provincia se refiere.

Por otra parte, y como elemento a destacar en este art. 137, se encuentra la consideración de municipios, provincias —e islas— como entes, a partir de los cuales se estructura y vertebrata territorialmente el Estado, dándoles además un carácter de necesaria e imperativa existencia sobre la que posteriormente insistirá nuestro TC⁶.

El art. 140 profundizará más en lo que se entenderá como definición del principio de autonomía de los municipios, proclamando la garantía de la autonomía de los municipios y su goce de personalidad jurídica plena; asimismo que «*Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto*».

Siguiendo, tanto el orden con que la Constitución —ya desde el art. 137— enumera los elementos arquitecturales de los que más tarde se refiere el TC⁷, como el tratamiento de los mismos en el capítulo II —para los entes locales— y en el Título VIII en su conjunto, parece quedar claro que el elemento básico y primer peldaño de nuestra organización territorial es el municipio. Además, al garantizar la autonomía a los municipios y reconocer, por tanto, la autonomía municipal, la Constitución le concede un conjunto de técnicas de garantía y blindaje que, partiendo del especial procedimiento para su eliminación⁸, se completará por el TC con la garantía institucional⁹ que se tratará más adelante.

Y será en este art. 140 donde se observará que se atribuye y garantiza a los municipios la personalidad jurídica plena, obviamente, para la gestión de sus intereses. Intereses que no se concretarán, hasta la LRBRL. Y será a partir de la configuración del interés respectivo, y la consiguiente atribución de competencias, cuando se pueda hablar de sustitución del principio de jerarquía por el de competencia en la relación del municipio con otros entes territoriales.

Asimismo, este mismo art. 140, con el establecimiento del carácter democrático en la elección de los miembros de las corporaciones municipales, da pie a la construcción teórica de la primera de las funciones constitucionales de la autonomía local, de Luciano

5 De momento nos limitaremos a considerar el reconocimiento constitucional del principio de autonomía como una realidad previa que se integra en el organigrama de poderes del Estado tal y como vemos en PAREJO, L., *Derecho básico de la Administración local*, Ariel, Barcelona, 1988.

6 Así lo hizo, sin dejar lugar a ningún género de dudas, la STC 32/81 calificando a los entes locales, a propósito de las Diputaciones Catalanas, de «elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional».

7 STC 32/81.

8 Estaríamos hablando del procedimiento de reforma constitucional del art. 167 CE.

9 Técnica adoptada por la jurisprudencia de nuestro TC en las Sentencias 32/81, 27/87, 213/88, 213/89.

Parejo¹⁰, la función político-democrática. Y este principio democrático en los entes locales adquiere su máxima expresión en la figura del concejo abierto¹¹ (asamblea vecinal sin más, que carece de órganos colegiados representativos) quedando, en este artículo, debidamente constitucionalizado. Por otra parte, si se observa la doble posibilidad de la elección del alcalde (*por los concejales o por los vecinos*) vemos como nuestro art. 140 retoma lo ya previsto (*por el pueblo o por el ayuntamiento*) en el art. 9 de la Constitución de 1931.

El art. 141, por su parte, está dedicado al llamado principio de autonomía provincial¹² y proclama que «*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. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de cabildos o consejos*». Cabe señalar, primeramente, la atribución a la provincia de personalidad jurídica propia, así como su definición como agrupación de municipios. A diferencia del municipio que, al margen de su reconocimiento constitucional, no deja de ser un ente territorial natural, en el caso de la provincia, ésta requiere de la existencia previa de aquéllos para formarse artificialmente como su misma agrupación.

En este mismo artículo se le reconoce a la provincia una añadida dimensión estatal, además de la local, *para el cumplimiento de las actividades del Estado*. Esta doble dimensión suscitó numerosas diferencias entre partidarios y detractores de la provincia como parte integrante de la nueva organización de Estado¹³. Y será en coherencia con esa dimensión estatal que encontramos también, los arts. 68, 69 y 143 donde se instituye la provincia como circunscripción electoral para la elección de diputados y senadores o se le atribuye la facultad de iniciativa en algo tan fundamental en nuestro Estado de las Autonomías como es la iniciación del proceso autonómico. Finalmente, la Constitución consagró esa doble dimensión reforzando, además, la institución provincial, de tal modo que se establecerá la necesidad de Ley orgánica de las Cortes Generales para la modificación de sus límites.

En su apartado segundo se encomienda el *gobierno y administración autónoma de las provincias a las diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo*. Recogiéndose así, si bien de modo tácito, la necesidad de que los miembros de estas corporaciones representativas se elijan democráticamente. No obstante, encontramos una notable diferencia en relación a los municipios pues ya no se habla de sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, lo que sin restarle el carácter democrático, ciertamente, hace más

10 PAREJO, L., *La Garantía Institucional: crítica y verdadera operatividad de esta técnica* (Comunicación) en GARCÍA MORILLO, J., *Derecho básico de régimen local*, Ariel, 1989 y «*La posición constitucional de los entes locales en la organización territorial del Estado*» en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, Ariel, 1995.

11 Para profundizar más ampliamente y con más detalle en esta peculiar forma de organización propia de pequeños municipios de norte de España vid. MORELL OCAÑA, L., *La Administración local*, Tecnos, Madrid, 1984.

12 Véase al respecto SALVADOR CRESPO, M., «*La Autonomía provincial en el sistema constitucional español*,» Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid 2007.

13 SALVADOR CRESPO, M., *Cit.*, p. 38.

distante por indirecta la relación de representación y responsabilidad política entre los ciudadanos y sus representantes.

Contempla este art. 141 la posibilidad de otros tipos de agrupaciones de municipios con una redacción que pretendió dar satisfacción tanto a los nacionalistas, que trataron de hacer presente la comarca entendida lógicamente como entidad territorial, como a otras fuerzas políticas que se sentían discriminadas si no se especificaban las parroquias (gallegas) o las pedanías¹⁴. E, igualmente, se abría la posibilidad a las mancomunidades que, también tienen antecedentes históricos de fácil defensa. Por último, termina incluyendo a las islas como entidad local, referencia válida tanto para las Canarias como para las Baleares, haciendo además mención expresa de sus dos formas de organización, el Cabildo y el Consejo. Esta es una novedad, pues, en el texto de 1931, únicamente se previó de forma expresa el caso del archipiélago canario así como su organización.

Por su parte, y para concluir con el Capítulo II del Título VIII, el art. 142 recoge el principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales señalando que *«deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las CCAA»*. Entendemos que este principio, tal y como estableció el TC¹⁵, es el complemento inexcusable de la autonomía local según la reconoce nuestra Constitución, siendo imprescindible entender un principio junto con el otro.

La LRBRL proclama en su art. 2.1 que la Autonomía local conjugará tres elementos: intereses locales, competencias locales y derecho a intervenir y gestionar con proximidad. El resultado será que esta ley entenderá la Autonomía local como el derecho de los entes locales a participar en la gestión de los asuntos de su interés, mediante el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas¹⁶. Pero, no toda la Ley de Bases se integra por idéntico tipo de normas, conviene señalar que esta Ley contiene normas dedicadas a determinar los *«rasgos definitorios de la Autonomía local»* y, otras, que simplemente se ocuparán de la *«regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales»*¹⁷.

En cualquier caso, y como consecuencia de la relación de materias que establece la LRBRL en su art. 25.1, los municipios tendrían, según parte de la doctrina, 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»* mientras que las provincias carecerían de esa misma capacidad general. Lo que pondría de manifiesto

14 PARADA J. R. y BACIGALUPO, M., Artículo 141. *La provincia y otras entidades supramunicipales*, ALZAGA, O. (Dir.) *Comentarios a la Constitución de 1978*. Cortes Generales y Edersa, Madrid 1999.

15 Existen numerosas Sentencias del TC que despejan toda duda acerca del carácter necesario y hasta imprescindible del principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales como complemento y presupuesto para la autonomía local. Entre ellas la 179/85, la 201/88, la 135/92, la 68/96, la 171/96, 166/98, 233/99...

16 Estaríamos refiriéndonos tanto a las competencias propias y delegadas del art. 25.1 y 25.2, como a las relativas a servicios de prestación obligatoria del art. 26 y a las complementarias de las propias de otras administraciones del art. 28, para el caso de los municipios. Y a las propias y delegadas del art. 36 y 37, respectivamente, para el caso de las provincias.

17 VELASCO CABALLERO, F., *«Autonomía municipal»* Ponencia en el II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Santander, 2 de febrero de 2007, p. 36.

una diferente y desigual intensidad de la autonomía de la provincia en relación a la del municipio, con la excepción de las provincias vascas que por tener un régimen propio disponen de un alto grado de autonomía y medios¹⁸.

Por su parte, en los arts. 42, 43 y 44 se regulará la posibilidad de creación de las restantes entidades locales producto de la agrupación de municipios (áreas metropolitanas, mancomunidades, comarcas) y en el art. 45 se ocupará de las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio (parroquias, concejos, aldeas, barrios, pedanías, etc.).

Mediante la LRBRL, el legislador tratará de cumplir la función constitucional que se le encomendó y, por tanto, garantizar mínimos competenciales para que la autonomía local tenga la efectividad y garantía necesarias. Pero he aquí que, en el cumplimiento de esta función, no ha podido detallar todas las competencias y materias a atribuir a los entes locales, al no disponer de competencia sobre todas ellas, pues la atribución se deberá efectuar por el competente en la materia, bien el legislador estatal, bien el autonómico¹⁹. De tal manera que la LRBRL establece principios fundamentales de la definición de la autonomía local y el legislador estatal o autonómico, según la materia, se ocupará de desarrollar la concreción y definición del contenido objetivo de la autonomía local²⁰.

En todo caso, hay que señalar que, si bien la LRBRL ha sido la norma con la que el Estado ha tratado de regular las bases del régimen local, el uso del propio término en la ley puede conducir a alguna confusión, ya que no se refiere a las leyes de bases del art. 82 CE²¹. La LRBRL no es una delegación legislativa para una formación posterior de un texto articulado por el Estado mismo, es una ley básica en el sentido de lo previsto en el art. 149.1.18 CE, esto es, fija bases o directrices relativas a la materia en cuestión. La LRBRL es una ley ordinaria de carácter singular a la que el propio legislador califica, en el preámbulo, de «*norma institucional de los entes locales {...} que desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una vis específica, no obstante su condición normal de ley ordinaria*». Por otra parte, es una ley marco en el sentido de que fija los límites en relación a competencias legislativas o de desarrollo legislativo, cedidas por el Estado a las CCAA. Y, finalmente, es una ley sobre la que el propio TC²² ha dado a entender su inclusión entre las normas que componen

18 Apoyándose en las tesis de Leguina Villa, RUIZ CUADRADO, B., en «*La Autonomía local y su defensa*». Anales de Derecho, n.º 16, 1998. Por otra parte, en esa misma línea doctrinal encontramos a SOSA WAGNER, F., «*Aproximación básica a las competencias locales*» (15-30), PARADA VÁZQUEZ, R. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J.L. (dirs.), *Las competencias locales*, Fundación Caja Rural de Toledo-Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2007.

19 Vid. la STC 214/89.

20 STC 32/81, «*del derecho a participar de la comunidad local en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen graduándose la intensidad de la participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias*».

21 Aunque, para aumentar aún más la confusión, sí se refiera a las leyes de bases del art. 82 en la disposición final primera donde autoriza al Gobierno para refundir, en el plazo de un año, las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, su regularización, aclaración y armonización.

22 Concretamente, así parece desprenderse de los fundamentos jurídicos cuarto y quinto de su Sentencia 27/87, de 27 de febrero, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Valenciana de Diputaciones.

el bloque de la constitucionalidad y que, por tanto, contribuyen a la determinación de la constitucionalidad de otras normas²³. Y así encontramos que Sentencias del TC como la 159/01 y la 240/06 que sientan una doctrina en virtud de la cual la LRBRL, exclusivamente, en aquello que suponga un desarrollo inmediato y directo de los arts. 137, 140 y 141 CE, servirá de canon de validez constitucional de la legislación autonómica²⁴.

Así pues, considerados los principales preceptos de la LRBRL, las características principales de la Autonomía local vendrán dadas por el carácter democrático que ha de tener, tal y como lo establecen el art. 140 y 141 CE, y consiguientemente el 19.2 de la Ley de bases. Se caracterizará la Autonomía local, asimismo, por la consideración de los gobiernos locales como quienes ejercen las competencias correspondientes bajo la propia responsabilidad, tal y como pone de manifiesto el 7.2 LRBRL. Y, según consta en el art. 4.1 y 4.2, se establece su calidad de administraciones públicas de carácter territorial con todas las potestades administrativas que, en la esfera de sus competencias, se les señalan²⁵ para el cumplimiento de sus fines.

Mención aparte merece el tema de las competencias de las entidades locales como elemento de gran importancia al estudiar la Autonomía local. No nos detendremos demasiado ahora en este punto, pues más adelante se tratará con mayor detalle, aunque sí señalaremos la posibilidad, tal y como nos indica una parte de la doctrina, de apuntar la existencia de una cláusula general de competencia municipal como nota característica fundamental en relación al ámbito competencial de los Municipios— que como ya se ha mencionado viene dado por las competencias indicadas en el art. 25.2, 26 y la cláusula del 25.1 de la LRBRL— por ser un elemento diferenciador del contenido objetivo de una y otra autonomías —municipal y provincial— y por despertar un mayor interés que lo previsto en la Ley de Bases en relación a las competencias de las provincias²⁶. Por otra parte, sí señalaremos que, a pesar de la necesidad que estableció la STC 4/81, cuando señaló que «*De aquí que el art. 137 CE delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la “gestión de sus respectivos intereses”, lo que exige que se dote a cada Ente*

23 Esta consideración de la LRBRL como parte integrante del bloque de la constitucionalidad ha suscitado una división doctrinal al no haber unanimidad en la doctrina constitucionalista acerca de la inclusión de la legislación básica dentro del mencionado bloque. Hay quienes, como López Guerra o Pérez Royo, consideran que la legislación básica sí debería incluirse dentro del bloque de la constitucionalidad, por entender que lo básico sí delimita competencias. Mientras que para otros, como Gómez-Ferrer, Rubio Llorente o Díez-Picazo, las leyes básicas no son bloque de constitucionalidad por no considerarlas normas de delimitación competencial.

24 Esta doctrina constitucional establece la clara exclusión, como canon de constitucionalidad de la legislación autonómica, de toda aquella regulación de la LRBRL que se asiente en el art. 149.1 18.ª CE y, por tanto, no se limite a los aspectos esenciales de la autonomía local.

25 Establece el art. 4 LRBRL, las potestades reglamentaria y de auto-organización, la tributaria y financiera, la de programación o planificación, las potestades expropiatoria, investigación deslinde y recuperación de oficio de sus bienes; la presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos, las potestades de ejecución forzosa y sancionadora, la de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos. Por otra parte hay que señalar que la potestad de auto-organización local, que entendemos implícita en el concepto de Autonomía, se podrá limitar, tanto por la normativa estatal, como por la autonómica, tal y como estableció la STC 214/89.

26 Que se limitan básicamente, en la LRBRL, a una especie de coordinación y apoyo genérico a los municipios, más allá de las de la administración de sus propios bienes, las que les atribuyan las leyes y las de asegurar servicios propios de las CCAA cuando así se lo encomienden éstas.

de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo», la LRBRL no ha podido responder, de modo satisfactorio, a la clara atribución y distribución de competencias que nuestros entes locales reclaman.

Finalmente, y para concluir esta breve mención a la Ley de bases del régimen local, hay que señalar que, en opinión de Luciano Parejo, es una ley muy compleja que regula la organización y funcionamiento internos de los entes locales, así como el régimen jurídico general de estas administraciones y, brevemente, las haciendas y presupuestos locales. Y, además, trata de establecer una conexión adecuada con la legislación sectorial correspondiente a través del mecanismo de asignación de competencias a los entes locales²⁷.

Por otra parte, hay que añadir que, a la vista del complejo sistema de reparto competencial establecido en la Constitución, buena parte de las disposiciones adicionales, transitorias y finales de la LRBRL se dedican a intentar clarificar cómo queda definitivamente el sistema de reparto de competencias sobre régimen local entre Estado y CCAA.

Objetivo que no se cumple, pues coincidimos con Esteve²⁸ cuando afirma que aunque lo que pretendía la Ley de Bases era *levantar el perfil de la autonomía local*, lo que ha conseguido ha sido dejar sin resolver la imprescindible aclaración competencial de los entes locales y, por tanto, ha resultado ineficaz a ese respecto. Si bien es cierto que, al llamar la atención sobre el incumplimiento de la función constitucional en la labor de atribución de competencias, advierte sobre la vía que abre el TC²⁹ utilizando la citada expresión de «función constitucional» al contemplar la posibilidad de que entren en juego conceptos tales como «bloque de la constitucionalidad», reclamándose por parte de otros autores la necesidad de que la jurisprudencia profundice en la STC 214/89, sobre la función constitucional de la LRBRL, dice García Roca, «en línea análoga a la v. gr. ya realizada para la Ley de Presupuestos en torno al art. 134 CE»³⁰.

Por último, cabe hacer una mención a la legislación autonómica de desarrollo del régimen local ya que, tal y como recoge Paloma Requejo, «Las leyes de las CCAA sobre régimen local también pueden disponer y regular esa organización complementaria de la prevista por la propia LRBRL (...) en lo concerniente a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos, correspondientes a la legislación básica del Estado (art. 149.1.18.ª CE), la legislación de desarrollo de las CCAA, según los respectivos estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios (STC 214/89) (...) ámbito éste que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que, en materia de organización municipal complementaria, dicten las CCAA»³¹. Numerosas CCAA han aprobado su propia legislación sobre régimen local y bien escasas, si no nulas, son las novedades que han aportado, como cabía esperar, en la definición de la Autonomía Local, pues prácticamente el único aspecto en el que pueden llegar contribuciones reseñables es en el ámbito de las competencias locales, como plano objetivo de la Autono-

27 PAREJO, L., *Derecho básico de la Administración local*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 179.

28 ESTEVE PARDO J., «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases de régimen local» en REDC, n.º 1, n.º 31, 1991, págs. 125-150.

29 STC 214/89.

30 GARCÍA ROCA, J., *El concepto actual... cit.*, p. 664.

31 REQUEJO RODRÍGUEZ, P., «El nuevo diseño de las competencias locales», Cuadernos Derecho Local n.º 13, Fundación Democracia y Gobierno Local, Febrero de 2007, p. 43.

mía de los entes locales, y, es en lo relativo a la asignación de competencias donde las CCAA se han mostrado más cicateras y escasamente dispuestas a todo avance sobre la materia.

En resumen y como primeras conclusiones acerca del tratamiento constitucional de la Autonomía de los entes locales hay que señalar que estamos ante uno de los Principios Generales de nuestro ordenamiento tal y como lo señala el encabezamiento del capítulo I del Título VIII. Pero hay que indicar que, a su vez y para nuestros entes, este principio general se ve desarrollado en un capítulo II bajo el epígrafe «De la Administración local» que tendrá consecuencias determinantes para configurar tanto la situación como el grado de Autonomía, así como su alcance, de nuestros entes locales. Por otra parte, hay que hacer mención a la parquedad con que nuestra Constitución regula el régimen local, singularmente si se observa en comparación con la detallada regulación que del régimen de las CCAA encontramos en el capítulo III. En lo escaso de los preceptos expresamente dedicados, en capítulo independiente, a los Entes locales no se ha separado ésta del 1978 de la tradición histórica de nuestro constitucionalismo. Si bien, debemos añadir que coincidimos con García Fernández cuando señala que son muy numerosos los preceptos constitucionales en los que se hacen referencias más o menos explícitas al ámbito local (señala el 3, 5, 9, 11, 21, 22, 23, 24, 25.3, 26-33, 37, 38, 39-41, 43-51, 54, 68, 69, 81, 86, 87, 103, 105, 106, 117.3, 123, 127, 128.2, 130, 132, 133.2, 133.4, 134.7, 136, 143, 144, 146, 148.1.2, 148.1.3, 148.1.9, 148.1.15 y 16, 148.1.18-22, 149.1.16, 149.1.18, 149.1.21, 149.1.23, 149.1.29, 150 y 152.3) y se pregunta «¿Cómo es posible sostener que la Constitución no aporta una noción de autonomía local y que esta noción es sólo de configuración legal, como suele señalar el TC? Mucho más determinada está la noción de autonomía local a partir de su inferencia constitucional que muchos de los derechos fundamentales cuyo núcleo esencial ha tenido que acabar configurando el propio TC. Y está muy determinada porque la Constitución establece, no sin precisión, cuales son los intereses que corresponden a las Entidades locales, intereses que gestionan con autonomía como dice el último inciso del art. 137 CE. {...} Lo que ocurre es que para extraer el contenido constitucional de la autonomía local la mayoría de la doctrina se queda en los arts. 137 y 140 a 142 y eso da una visión limitada y reduccionista³².

Por otra parte, hay que señalar que lo anterior resulta de la escasa y escueta definición y contenido que, expresamente, recoge nuestra Constitución de la Autonomía local, en general el capítulo II de Título VIII que se ocupa mínimamente de los entes locales frente a la gran atención que dedicó en el capítulo III del mismo Título a las CCAA. Así, como ya se ha indicado, será a la legislación de desarrollo, la jurisprudencia y la doctrina, a quienes corresponda dar cuerpo a este principio general. Y, por último, simultáneamente cabe destacar la especial protección y blindaje que se otorga al principio de autonomía de los entes locales. En todo caso, el reconocimiento del principio de Autonomía de municipios y provincias (incluyéndose, por supuesto, las islas) será el primero en nuestra historia que, dado el periodo de convivencia democrática al amparo

32 GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de Fuentes y Autonomía como fundamentos constitucionales básicos del Derecho Local» en Parlamento y Constitución. Anuario n.º 6, 2002, págs. 228-233.

de la misma así como por el correspondiente desarrollo legislativo a lo largo del mismo, ha podido ser llevado a la realidad³³.

Por su parte, García Fernández insistirá en que la noción que contiene nuestro Texto fundamental sobre la Autonomía local es precisa y relativamente amplia, advirtiendo obviamente de que esa noción es previa a la ley³⁴, por lo que solamente cabría su desarrollo y, al tiempo, le debería impedir «recrearla», rechazando por tanto la expresión del TC que estableció que «*la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal*»³⁵, ya que, a su juicio, el contenido de nuestro principio de la organización territorial del Estado aparece bastante determinado en la Constitución.

II. LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA REALIZACIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL

La posición de nuestros entes locales, así como la autonomía para la gestión de sus intereses que nuestro texto fundamental les atribuye, no es resultado sino de un reconocimiento por el constituyente que, en opinión de Luciano Parejo a quien seguimos al analizar las funciones constitucionales de la Autonomía local, obedece necesariamente al otorgamiento de una específica función para la realización del orden constitucional. Entendemos por ello que, además de servirnos como método funcional para analizar la Autonomía de los entes locales en nuestro Constitucionalismo, resulta imprescindible detenernos en el análisis de las distintas funciones constitucionales que el citado autor³⁶ ha venido atribuyendo a ese principio general de la organización territorial del Estado, que conocemos como Autonomía Local. Efectivamente, solamente cabe coincidir cuando nos afirma que si el constituyente reconoce la llamada instancia local como parte de la estructura territorial del Estado, con la correspondiente y singular autonomía, lo va a hacer para encomendarle determinada función, o funciones, en la obra magna que va a representar la realización del orden constitucional.

El Título Preliminar de la Constitución comienza, por su art. primero, proclamando que «*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como*

33 En este aspecto coincidirían, tanto la Autonomía de los entes locales, como la Autonomía de nacionalidades y regiones, ya que los Estatutos de Autonomía durante la segunda república tuvieron una existencia efímera en los casos Catalán y Vasco (escasos años y meses, respectivamente), y en el caso Gallego no llegó a votarse en Cortes.

34 García Fernández sostiene con rotundidad que el núcleo esencial de la regulación constitucional de las Entidades locales no es la autonomía, sino los intereses propios que la Constitución garantiza se gestionen con autonomía, «*por medio de la autonomía*» dirá el autor, calificando como sustantivos los intereses propios y como instrumental la autonomía. Así afirmará que «*la función de la ley no es tanto concretar el principio sino definir esos intereses que los Entes locales tienen ya atribuidos por la Constitución*». GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «*Derecho constitucional ... Cit.*», p. 235.

35 *Cit.*, págs. 234-235.

36 PAREJO, L., *Derecho básico de régimen local*, Ariel, Barcelona, 1989; «*La posición constitucional de los entes locales en la organización territorial del Estado*» en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, Ariel, 1995; «*La Garantía Institucional: crítica y verdadera operatividad de esta técnica*», GARCÍA MORILLO, J., *La configuración constitucional de la Autonomía Local*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid-Barcelona, 1998.

valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político», así pues tres serán los grandes principios de nuestra norma fundamental, junto a los valores manifestados, a cuya realización va a contribuir, de modo muy decisivo, la instancia local revestida de ese otro principio de la organización territorial del Estado que denominamos «Autonomía local».

Por ello no podemos dejar de abordar el estudio de los elementos caracterizadores de la función político-democrática, esto es, aquella que cumplen los niveles territoriales locales, sus gobiernos, en tanto que parte de las múltiples manifestaciones del principio democrático, como expresión de la soberanía nacional que reside en el pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE). Este principio democrático único no va perder, en absoluto, dicho carácter por variadas que sean sus manifestaciones, así Parejo aclara que *«dicha unidad es compatible con la posibilidad tanto de una expresión diferenciada de la voluntad popular como de una interpretación distinta del interés público en los niveles territoriales general, autonómico y local»*³⁷. Principio el democrático que pone, a su vez, de manifiesto la necesidad de una cierta identificación política de gobernantes y gobernados tanto a efectos de la representación y la participación (art. 23 CE, muy ligado a los valores superiores de libertad —por cuanto permite la apertura de espacios para la realización del libre desarrollo de la personalidad— e igualdad —derivada de la posibilidad que proporciona para la prestación de servicios bajo la propia responsabilidad— del art. 1.1 CE), como del control democrático de los órganos en cuestión, que se realiza con evidente y directa cercanía en el nivel local. A este respecto, el art. 140 CE no admite discusión: *«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en que proceda el régimen de concejo abierto»*, redacción distinta encontramos en el art. 141.2 CE, al referirse únicamente al carácter representativo de las Diputaciones y otras Corporaciones, no debiendo tampoco cuestionarse, a pesar de la distinción debidamente estudiada en el apartado correspondiente, su carácter evidentemente democrático. Así pues los poderes locales al igual que los autonómicos y general, siguiendo lo proclamado en el art. primero de nuestra Carta Magna, emanan del pueblo, revistiéndose de la correspondiente legitimidad democrática para su ejercicio, a través de las debidas elecciones. Y la legitimación democrática se manifiesta en su más elevada expresión en el ámbito local al reunirse, tal y como señalábamos anteriormente, los elementos propios de la representación (o intervención directa en el caso del Concejo abierto) y la participación (en la gestión y decisiones que tendrá como destinataria a la propia comunidad local)³⁸.

A lo anteriormente expuesto, hay que añadir «subfunciones» de las político-democráticas como las de ofrecer un espacio donde dirimir conflictos (proporcionando, además, el contacto más directo de los ciudadanos con los partidos políticos, sus programas y políticas concretas en el ámbito local) favorecer el pluralismo político territorial

37 PAREJO, L., *«La Garantía Institucional: crítica...»*. Cit. p. 62.

38 Cit., págs. 64, 66 y 67.

(que no debe olvidarse, constituye en su acepción general uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, del art. 1.1 CE) y la protección de las minorías, mitigar la distancia creciente entre la ciudadanía y los, cada vez más lejanos, centros de decisión político-institucional (si bien el comportamiento electoral manifiesta lo contrario, pues las convocatorias electorales municipales ofrecen niveles de abstención que superan a los registrados en las elecciones generales)³⁹, se brinda a los ciudadanos una entidad política de aproximación e interiorización de conductas y procedimientos democráticos propios de este Estado, etc. Esta función político-democrática nos pone de manifiesto, en definitiva, cómo nuestras entidades locales han venido contribuyendo, desde comienzos del s XIX hasta la actualidad, a la realización del Estado democrático que hoy proclama el art. uno de nuestra vigente Constitución y cómo la Autonomía local sirve, en la escala local, a la efectividad y el reforzamiento de la construcción y el funcionamiento democráticos del Estado, que señala Parejo⁴⁰.

Junto a éstas que facilitan y encauzan la vida democrática de un Estado, encontramos las denominadas funciones reconducibles al Estado de Derecho, es decir, aquellas que cumplirá la Autonomía local como elemento fundamental del sistema constitucional, en su contribución tanto a la división horizontal como vertical del poder, y en su concepción como pieza esencial en la distribución y equilibrio recíproco de poderes dentro del propio Estado. Tal y como señala Parejo, la Autonomía local supone, por un lado, una diferenciación de espacios de responsabilidad (esto es, tareas y competencias en función de los intereses atribuidos a las colectividades locales, que observamos en el art. 137 CE) y, por otro, lo que denomina «desagregación interna» del propio poder local (en unos términos similares a los correspondientes a la división funcional del sistema parlamentario; asegurándose, además, la limitación del poder, la protección del individuo y, por tanto, contribuyendo también desde esta función constitucional a la realización de aquel valor superior que mencionamos con anterioridad, a saber: la libertad)⁴¹.

Si a lo señalado más arriba, acerca del modo en que esta función contribuye a la distribución del poder, se le añade el límite que supone, además, a cualquier posibilidad de centralización administrativa en los niveles autonómico y general, y le sumamos las «subfunciones» de respeto a las minorías, por proporcionarles unidades políticas locales o instituciones de poder local donde obtener posibilidades de gobierno, o de garantía de pluralismo social y político en los órganos que, legitimados democráticamente, realizan el principio de legalidad (art. 9.1 y 9.3 CE) mediante la propia administración que ejecuta y lleva a efecto sus acuerdos, concluiremos que la Autonomía local cumple una finalidad indiscutible como herramienta para la realización del Estado de Derecho, pudiéndose afirmar la extraordinaria relevancia de la función constitucional de este preciso papel que juega nuestro principio de organización territorial, en relación al Estado de Derecho en que se constituye la España de hoy.

La Autonomía local va a desplegar buena parte de su eficacia en las funciones que asisten a la realización de lo que hoy conocemos por Estado Social. Los entes locales se

39 Así lo pusieron de manifiesto Morán, M.^a L. y Benedicto, J., en su ensayo *La cultura política de los españoles: un ensayo de reinterpretación*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1995.

40 PAREJO, L., *La Garantía Institucional: crítica...* cit., p. 64.

41 *Cit.*, p. 67.

nos presentan como los más adecuados para acometer las principales finalidades del Estado Social, es evidente que las necesidades más básicas y primordiales se hacen patentes en los niveles locales por ser en éstos donde se produce el contacto más próximo que facilita el, prácticamente inmediato, conocimiento de las demandas ciudadanas así como la articulación de acciones y medidas de respuesta de la Administración pública para su correspondiente satisfacción. Y es ahí donde se nos presenta la Autonomía local como herramienta del Estado más eficaz que cualquiera de sus restantes instancias y que, además, va a percibirse por la ciudadanía como eminentemente prestadora de servicios para garantizar una calidad de vida digna. Por otra parte, la autonomía de los entes locales con un conjunto de competencias propias del Estado social, a desarrollar bajo la propia responsabilidad, hará entrar en juego otro de los valores superiores de nuestro ordenamiento, la igualdad de los individuos (art. 1.1 y 9.2 CE) como objetivo de la acción de los poderes públicos. Por ello, en epígrafe posterior se analizará aquello que, en la actualidad, conocemos como «las competencias locales» para así conocer mejor las distintas y precisas funciones encomendadas a municipios y provincias, en tanto que proveedores de prestaciones, obras y servicios haciendo de la Autonomía local la institución de que se sirve nuestro texto fundamental para la realización del Estado social proclamado en la propia Constitución.

Procede, para finalizar, detenerse brevemente en las funciones relativas al Estado autonómico. Como es sabido, este modelo es resultado de un proceso histórico que tiene su culminación en la Constitución vigente donde, el art. 137, viene a manifestar que «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las CCAA que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*», por lo que nuestro actual Estado va a construirse mediante una estructura territorial descentralizada, con tres niveles de administración: general, autonómica y local (que, obviamente, actuarán de acuerdo al principio de descentralización del art. 103 CE); así pues, la función que Parejo considera «de homogeneización de la arquitectura territorial estatal limitadora de los centralismos autonómicos» vendrá a ser aquella que tiene por objeto evitar toda posible desfiguración del Estado provocada por los niveles intermedios, constituyendo, dicha función de homogeneización local, además de una limitación insoslayable a las tendencias centralizadoras de las CCAA, un valor en sí mismo al concebirse como un instrumento para la construcción descentralizada de la Administración pública.

En conclusión, la Autonomía local garantizada por nuestra Constitución que, como se ha señalado repetidamente, constituye un principio de la organización territorial del Estado se encuentra en íntima conexión, por una parte, con el principio de Estado Social, el principio democrático y los principios que integran el Estado de Derecho y, por otra, con los valores superiores del ordenamiento jurídico de nuestro art. 1.1. CE, esto es, con la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político⁴². Por todo ello,

42 Insistimos en los valores superiores del ordenamiento jurídico por idéntica razón a la manifestada por la STC 9/81, de 31 de marzo cuando señala que «*La Constitución es una norma (...) pero una norma cualitativamente distinta de las demás, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política y de informar todo el ordenamiento jurídico. La Constitución es así la norma fundamental y fundamentadora de todo el orden jurídico*».

entendemos que la Autonomía local ocupa un lugar de extraordinaria importancia para la realización del orden constitucional, que supera con creces la escasa atención que se le dedica en los tres artículos, del Capítulo II, del Título VIII, de nuestra Carta Magna.

III. LAS COMPETENCIAS LOCALES. EL CONTENIDO OBJETIVO DE LA AUTONOMÍA LOCAL

No cabe investigación de la Autonomía de los entes locales en nuestro constitucionalismo, que no se detenga en sus competencias y, por tanto, en la definición del denominado contenido objetivo de la Autonomía local, y, todo ello, sabedores de que cualquier aproximación a las competencias locales tendría, sin duda, suficiente campo de estudio por sí misma. Hasta el momento hemos señalado cómo entre los elementos defendidos y protegidos por la técnica de la garantía institucional se encuentra el relativo al derecho a la intervención de las entidades locales en la gestión de sus intereses, lo que solamente puede llevarse a cabo ejerciendo las competencias que les correspondan o, mejor, que se les asignen. Y, por ello, siguiendo a García Morillo cuando señala que la Constitución quiere, también, que los entes locales existan, pero que existan para el cumplimiento de una serie de funciones (que, deberán establecerse por el legislador estatal o autonómico, según corresponda), procede detenernos en esas funciones que vendrán a constituir el contenido objetivo de nuestra Autonomía y, por tanto, la definición de su ámbito material, esto es, las competencias locales.

Anteriormente, hemos señalado que la Constitución proclama que los entes locales territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, pero no se encontrará en nuestro Texto Fundamental una relación de materias sobre las que los mencionados entes hayan de ejercer las competencias oportunas, propias de la autonomía correspondiente. Así pues, la definición de cuáles serán esos intereses (locales en nuestro caso) sobre las materias cuya regulación, sectorialmente, corresponde a Estado y CCAA, y qué atribución competencial se confiere a los entes locales, es una tarea que deberá llevarse a cabo mediante Ley formal. En términos del TC (STC 109/98), y acerca del ámbito competencial de las Diputaciones Catalanas, *«no precisa la Constitución cuáles sean estos intereses ni cual el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia, aunque sí cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que estos intereses provinciales y las competencias que su gestión autónoma comporta han de ser inflexionados para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación»*. Y en la misma Sentencia, retomando lo ya señalado en la STC 84/82, insiste en que *«Los entes locales (municipios y provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 de la CE); la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que, en todo caso, debe respetar la autonomía y, como substrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia»*.

Es en lo relativo al aspecto competencial donde el estudio previo de la naturaleza, grado y alcance de la Autonomía de los entes locales, su garantía institucional adquieren la plenitud de su sentido. Ciertamente, la presencia del elemento democrático vendrá a garantizar el derecho a intervenir de los entes locales en aquellos asuntos que

les afecten pero las dificultades aparecerán al llegar el momento de establecer el listado de materias así como la naturaleza, grado y alcance de la intervención⁴³. Por otra parte, ha quedado claro que la técnica de la Garantía Institucional no aporta una relación de competencias a ejercer sobre materias en las que los entes locales tienen derecho a la mencionada intervención. Y lo cierto es que la distribución de competencias sobre relaciones de materias, solamente, se establece por nuestra Constitución para el Estado y para las CCAA, quedando municipios y provincias (también islas, como ya se señaló) a la espera del resultado de la actividad legislativa de aquellos⁴⁴, en lo relativo a las materias respecto de las que ejercer las competencias que proceda. Así pues, además de para la concepción de la Autonomía de nuestros entes, estos tres elementos de estudio nos proporcionan las claves fundamentales para la comprensión del esquema competencial en el ámbito local.

Tal y como se ha señalado anteriormente, el sistema de atribución de competencias que establece la LRBRL se caracteriza, en primer lugar, por una reserva de materias⁴⁵ en las que el legislador sectorial, bien sea el Estado, bien la Comunidad Autónoma, se encuentra necesariamente obligado a respetar un margen de ejercicio competencial a los entes locales. Y, una vez se ha sentado la necesaria intervención local, cabrá la acción de la legislación sectorial identificando los intereses locales en juego y procediendo, consiguientemente, a la asignación de las competencias que, en función de éstos, corresponda. O, en términos del art. 2.1 de la LRBRL, *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 entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos*. Y esas competencias podrán distinguirse por ser competencias normativas, que en el caso local se manifiestan en la aprobación de las correspondientes disposiciones normativas de carácter reglamentario (Reglamentos, Ordenanzas y Bandos), o competencias ejecutivas, en las que se debe atribuir, además, una cierta capacidad de decisión sobre los asuntos en los que prevalezca un interés local.

Así pues, sentado que Autonomía y competencias son nociones perfectamente unidas⁴⁶, y que las materias sobre las que ejercer la intervención local oportuna —así como la intervención misma— han de ser reguladas por ley formal, procede, a continuación,

43 Como se ha indicado, el esquema constitucional de distribución o reparto de competencias sobre las distintas materias relacionadas, básicamente, en los arts. 148 y 149 hace que sea la Ley formal el eje de su conformación última. Y es ahí donde adquiere toda su importancia la ausencia de potestad legislativa en nuestros entes locales que, de modo insistente, parte de la doctrina señala como elemento determinante al caracterizar la naturaleza de la Autonomía local como administrativa frente a las tesis que la entienden como política.

44 Desde el principio será imprescindible poner de manifiesto que, como de modo extremadamente claro señala P. REQUEJO, «en la construcción de los aspectos institucionales, funcionales y competenciales de la autonomía local a partir del núcleo esencial constitucionalmente establecido participa, además del legislador básico estatal, el legislador sectorial estatal y el legislador autonómico tanto de desarrollo como sectorial.» REQUEJO RODRÍGUEZ, P., en «El nuevo diseño de las competencias locales», cit. p. 26.

45 Estaríamos hablando de, por ejemplo, las recogidas, para los municipios, en el art. 25.2 que, con gran rotundidad, dice la Ley «ejercerá en todo caso». Y, por asignación directa de la LRBRL en su art. 31.2, de las atribuidas para las provincias.

46 Expresión tomada de SOSA WAGNER en «Aproximación a las competencias locales» en, PARADA VÁZQUEZ, R. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (dirs.), cit., p. 19. O «nociones íntimamente ligadas» que dirá REQUEJO RODRÍGUEZ, P., «El nuevo diseño de las competencias locales», op.cit, pág. 28.

el estudio del que podríamos denominar mecanismo de atribución o asignación de competencias o, en otras palabras, ¿quién será el legislador competente? ¿Sobre qué materias habrá de legislarse la intervención local? y ¿qué competencias cabe atribuir?

Tal y como establece la STC 214/89, «...corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales, estableciendo y garantizando, al fin, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.» De modo que nuestra jurisprudencia constitucional deja claro que el legislador básico sobre régimen local ha de jugar el papel correspondiente en materia competencial, por su parte el legislador autonómico podrá completar al amparo del 148.1 2.^a CE lo establecido por el legislador básico del régimen local, y todo ello sin perjuicio de la función que habrán de desempeñar los legisladores sectoriales competentes sobre las materias en las que los entes locales tengan derecho a intervenir⁴⁷. El art. 2.1 de la LRBRL que «Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las CCAA, 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 entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.» Como observamos, el mecanismo o modelo de asignación competencial establecido por este precepto impone al legislador sectorial, bien sea autonómico o estatal, el deber de asegurar a los entes locales territoriales de existencia obligatoria (municipios, provincias e islas) el derecho a intervenir en aquellos asuntos que afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que corresponda.

En el modelo que se establece a través de la vigente LRBRL se recogen, asimismo, las materias sobre las que deberá, el legislador sectorial, atribuir la competencia que proceda a los entes locales correspondientes. Lo hace en su art. 25.2 (*El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA, en las siguientes materias: Seguridad en lugares públicos, Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbana, Protección civil, prevención y extinción de incendios, Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales, Patrimonio histórico-artístico, Protección del medio ambiente, Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores, Protección de la salubridad pública, Participación en la gestión de*

47 Como se ha señalado anteriormente, la Constitución no contiene una relación de materias sobre las que se atribuyan de modo expreso competencias a los entes locales por lo que nos estaríamos refiriendo aquí a los legisladores estatal y autonómico competentes por razón de la materia en virtud, ahora sí, de la distribución efectuada por el propio texto constitucional. Por otra parte, en el caso de las materias compartidas habrá de ser el legislador básico estatal quien establezca qué competencias corresponderán a las entidades locales, siempre con la limitación de garantizar la autonomía local y, todo ello, sin excederse pues no deberá invadir las competencias comunitarias tal y como aclaró la STC 214/89 en el tercero de sus fundamentos jurídicos.

la atención primaria de la salud, Cementerios y servicios funerarios, Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, Transporte público de viajeros, Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo, Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.), donde como se observará se relacionan las materias que, en gran medida, vienen a coincidir con aquellas en las que las CCAA podrán asumir competencias, tal y como proclama el art. 148.1 CE, y lo completa con el art. 26.1(1. *Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. En los Municipios con población superior a 5 000 habitantes-equivalentes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. En los municipios con población superior a 20 000 habitantes-equivalentes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.*). El sistema viene a completarse, para el municipio, con lo que Requejo denomina la declaración general de capacidad⁴⁸ del art. 25.1 que, según destacados sectores de la doctrina, establecería una cláusula general de competencia municipal: «*El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*». De modo que los municipios podrán desarrollar toda clase de actividades que consideren de interés para su comunidad, sean las que las leyes les permitan o, en el supuesto de ausencia de regulación legal, sean aquellas que les afecten en el ámbito de sus intereses. Y, dicha cláusula general⁴⁹, vendría a ser una competencia de carácter residual para los municipios que les puede permitir desarrollar toda clase de actividades de interés para la comunidad, siempre y cuando no hayan sido legalmente reservadas a otra Administración⁵⁰. Cabría, por tanto, contemplar la posibilidad de una presunción de competencia a favor de los municipios tal y como señala Sosa Wagner. Por su parte, Núñez Rivero, Goig Martínez y Núñez Martínez, abundan en esa línea llamando la atención sobre lo previsto en el art. 86 de la misma Ley de Bases, donde se atribuye a las Entidades locales facultades en materia de iniciativa pública para el ejercicio de acti-

48 REQUEJO RODRÍGUEZ, P., *cit.*, p. 30.

49 También ha sido denominada «Cláusula de interés general» por López García al tiempo que menciona el desarrollo o concreción de la misma, en determinadas materias (educación y cultura, promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y el medio ambiente), por el art. 28 de la LBRL, facultando a los municipios para realizar las llamadas «actividades complementarias». LÓPEZ GARCÍA, C., *Nuevo sistema de atribución y defensa competencial de las entidades locales*, en Cuadernos de Derecho Local n.º 15, Fundación Democracia y Gobierno Local, Octubre de 2007, p. 111.

50 CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., *El debate sobre...*, *cit.*, p. 93.

vidades económicas conforme al 128.2 CE, lo que vendría a sumarse a lo establecido en materia de competencias por los artículos señalados anteriormente⁵¹.

Por su parte, la provincia tiene reguladas sus competencias en el art. 36 «*Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las CCAA en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso: La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a del número 2 del art. 31. La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal. La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito. En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia*»⁵².

Las Competencias locales, tal y como prevé el art. 7 LRBR, se clasifican en competencias propias y competencias atribuidas por delegación, en función de si son competencias que se ejercen en los términos establecidos por la legislación vigente pero autónomamente⁵³, sin sujetarse a las instrucciones de otras administraciones que vayan más allá de la mera coordinación interadministrativa (esto es, que no supongan un menoscabo de la capacidad decisoria y, por tanto, sin afectar a la autonomía de la entidad correspondiente, al tratarse de materias donde prevalecería un interés local)⁵⁴ o si, por el contrario, son competencias que las CCAA o el Estado les han transmitido (afectando, por tanto, a asuntos de un interés local, aunque éste no sea el predominante), quedando los entes locales sometidos a la dirección y control del delegante⁵⁵.

Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo a la debida coordinación con las demás administraciones pú-

51 GOIG MARTÍNEZ, J.M., NÚÑEZ RIVERO, C., NÚÑEZ MARTÍNEZ, M., *La Constitución Española en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Vol. I, Universitas, Madrid, 2010, p. 288.

52 Sobre las competencias provinciales ver el estudio de CACHARRO GOSENDE, F., *Las competencias de las diputaciones provinciales de régimen común* en Cuadernos de Derecho Local N.º 10, Fundación Democracia y Gobierno Local, febrero de 2006.

53 «de forma libre, autónoma precisamente» dice Sosa Wagner y «en régimen de autonomía y autoresponsabilidad» afirma ROÁS MARTÍN. SOSA WAGNER, F., *Aproximación básica a las competencias locales*, en PARADA VÁZQUEZ, R. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 24. y ROÁS MARTÍN, P.L., «Posibilidades de reacción local frente a la problemática medioambiental: limitaciones competenciales y su incidencia en la autonomía local» en Cuadernos de Derecho Local n.º 16, Fundación Democracia y Gobierno Local, Febrero de 2008, p. 116

54 Estaríamos ante las competencias que, autores como L. ORTEGA, entienden que equivaldrían al contenido objetivo de la autonomía local. ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Las competencias propias de las corporaciones locales» en MUÑOZ MACHADO, S., *cit.*, p. 185 y ss.

55 En este caso, podríamos coincidir con Requejo Rodríguez, cuando afirma que «por mucho que el ente local conserve un cierto margen de decisión y actúe bajo su responsabilidad, este instrumento no parece a priori el más idóneo para reflejar el núcleo esencial de la autonomía local.» Igual ocurriría con las llamadas actividades complementarias, aunque «Más dudoso en ocasiones pueden resultar otros supuestos, como el previsto en el art. 62 de la LRBR, de participación de los entes locales en actuaciones o procedimientos relativos a actividades en las que una asignación diferenciada de facultades decisorias entre las distintas administraciones interesadas resulte muy difícil o inconveniente, dejando por ello la decisión final en manos bien de la Administración estatal bien de la autonómica.» Y citando a Ortega Álvarez afirma que, en el caso de las competencias delegadas las entidades locales, no se estaría tanto ante una manifestación del contenido objetivo de la Autonomía local, como ante una manifestación de los entes locales como elementos de la organización territorial del Estado. REQUEJO RODRÍGUEZ, P., *cit.*, p. 31 y ss.

blicas y, a su vez, se subdividen en las estrictamente propias y las competencias propias sometidas a instrucciones. Las primeras son aquellas que deben ejercer, tanto municipio como provincia, sobre una relación de materias recogidas en el art. 26 de la LRBRL (estableciéndose en función del número de habitantes), en lo que al municipio se refiere, y en el art. 31.2 para la provincia (aquellas competencias que tengan por finalidad garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales asegurando la prestación integral y adecuada, en la totalidad de su territorio, de los servicios de competencia municipal). Por otro lado, las competencias propias sometidas a instrucciones son aquellas que se caracterizan porque para su ejecución, al tratarse de competencias que afectan a intereses más allá de los estrictamente locales, concurrentes con los de otras Administraciones, requieren de la correspondiente coordinación (art. 10.2 LRBRL) y se trataría, en el caso de los municipios, de las enumeradas en el art. 25.2 de la LRBRL (seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico y personas en vías urbanas, protección civil, prevención y extinción de incendios, urbanismo, abastos, salubridad pública, cementerios, suministro de agua y otros servicios urbanos, actividades e instalaciones deportivas y culturales, etc.).

Por su parte, el art. 27 regula las competencias delegadas o transferidas, y serán aquellas que según el art. 7.3 de la Ley de Bases, se ejercen en los términos de la delegación y pueden prever técnicas de dirección y control de oportunidad, respetando siempre la potestad de autoorganización de servicios de la entidad local⁵⁶. A su vez, pueden ser las delegadas como tales y las asignadas o encomendadas. Las Delegadas como tales son competencias transferidas a las corporaciones locales (junto con los medios necesarios) para lograr una gestión más eficaz⁵⁷ y pueden delegarse las que contemplen tanto acciones materiales (ejecución de obras y prestación de servicios) como funcionales (el mero ejercicio de funciones administrativas)⁵⁸. Conviene, a su vez, distinguir las competencias delegadas de las transferidas, éstas últimas tienen por objeto la titularidad de una competencia que, en principio, corresponde al ente titular (Estado o, más comúnmente, CCAA), mientras que el objeto de la delegación sería el mero ejercicio de la competencia por el ente local; en el primer caso, la transferencia se efectúa mediante Ley, en el caso de la delegación bastaría un Decreto. Por su parte, las competencias asignadas (estaríamos ante una variedad de las delegadas) serán aquellas encomendadas a las entidades locales para la gestión ordinaria de servicios propios de las CCAA o del

56 En la actualidad, podemos encontrar numerosos ejemplos de las técnicas de control y dirección en las normas reglamentarias autonómicas que regulan las convocatorias de las subvenciones, a través de las cuáles se articula la ejecución (y normalmente insuficiente financiación) de este tipo de competencias.

57 Encontramos aquí un claro ejemplo de cómo la LRBRL efectúa una regulación en desarrollo de los principios constitucionales proclamados en el art. 103.1, singularmente, del principio de eficacia, de descentralización y de coordinación, también, en otro sentido, del de jerarquía.

58 Tal y como establece el art. 27 LRBRL, en este tipo de delegación hay una voluntariedad por parte del municipio y la dotación económica debe ser fruto del acuerdo entre los entes. Además se caracteriza porque su objeto son las competencias compartidas o concurrentes y se produce una transferencia real del ejercicio de competencias, lo que tiene como consecuencia que el ente delegado actuará bajo su propia responsabilidad.

Estado y, en estos casos, ejercerán, municipios⁵⁹ y provincias, de simples órganos administrativos por cuenta de los entes que se las asignen⁶⁰.

Por último, habría que añadir, que sobre ambas clases de competencias delegadas cabe la posibilidad del control y dirección de los servicios delegados, la posibilidad de emanar instrucciones y recabar cuanta información se necesite, así como requerir para la subsanación de las deficiencias que el delegante observe sobre los servicios delegados. En caso de incumplimiento de directrices o requerimientos se podrá revocar la delegación.

En todo caso, sí es de reseñar que a pesar de lo previsto en el art. 7 (la definición de los dos tipos de competencias, propias y atribuidas por delegación) la LRBRL no establece qué tipo de competencias ejercerá el municipio en el caso de las materias en las que ha de recibir necesariamente alguna competencia, correspondiendo por tanto esa decisión al legislador sectorial competente por razón de la materia.

En lo que se refiere al caso concreto de las delegaciones o asignaciones de competencias de las CCAA a las Diputaciones provinciales, el art. 37 de la LRBRL establece que podrán delegarles competencias, así como encomendarles la gestión ordinaria de servicios propios, en los términos previstos en los Estatutos correspondientes, actuando las Diputaciones con sujeción plena a las instrucciones de las Comunidades. Esta fórmula se muestra de lo más oportuna e interesante en el actual escenario que tanto obliga a la racionalización, optimización y mayor eficiencia en las estructuras administrativas, en muchas ocasiones prácticamente duplicadas, especialmente en los casos de las administraciones periféricas de las CCAA multiprovinciales donde los servicios administrativos de las distintas Diputaciones provinciales podrían prestarles el soporte necesario para la el cumplimiento de sus fines.

Por otra parte, y como se anticipó, del mismo modo que la LRBRL no establece una relación clara de materias sobre las que los entes locales hayan de ejercer el derecho a intervenir que tienen constitucionalmente garantizado, la regulación de las competencias locales, tampoco puede incluir, por corresponder al legislador sectorial, una determinación clara de las competencias que ostentan o puede atribuirse a municipios, provincias e islas sobre los asuntos que afectan al círculo de sus intereses —en palabras de su art. 2.1— que, entendemos, se deducen de lo previsto en los arts. 25, 26, 28, 31 y 36. De modo que nos encontramos con que, en la mayor parte de los casos, serán las CCAA las que determinarán el ámbito competencial de las Entidades Locales, sin dejar apenas margen para el ejercicio de la competencias normativas locales que, especialmente en lo referido a lo previsto en los arts 25.2 y 26, vienen a constituir buena parte

59 Recientemente la incorporación a nuestro ordenamiento de la conocida Directiva de servicios (Directiva 2006/123/CE) está proporcionando interesantes ejemplos de este tipo de competencias a los municipios por parte de las CCAA, que se manifiestan como un más que sugerente objeto de estudio en lo relativo, precisamente, a los recursos y medios de que se acompañan (o, justamente, lo contrario).

60 Este tipo de competencias se delegan, o mejor debería decirse se imponen, con carácter obligatorio, deben ir acompañadas necesariamente de la dotación de medios económicos apropiados, suponen una relación funcional jerárquica del delegante sobre el órgano correspondiente del «ente asignado», se efectúa con competencias plenas para la mera ejecución material y —tal y como afirma Sosa Wagner— más que una transferencia, lo que se produce es una simple utilización por el ente delegante de «órganos improprios», *Aproximación básica...*, cit., p. 29.

del contenido objetivo de la Autonomía Local. Así como indica Requejo «*Es claro, por tanto, que ni Constitución ni la Ley de bases establecen cuáles son las competencias locales y es imprescindible acudir para cerrar la cuestión a las leyes sectoriales a las que la propia Ley de bases remite*»⁶¹, coincidimos con la autora citada cuando señala lo general y vago de la formulación del mínimo competencial necesario para garantizar la autonomía local así como la limitación de la Ley de Bases para prever qué tipo de competencias deberán ejercerse sobre las materias del 25.2, por ejemplo⁶². Y, en lo que se refiere al art. 25.1, podríamos afirmar que nos encontramos ante la perspectiva de un esquema competencial en el que a los entes locales se les concedería la facultad de asumir las tareas que les afecten, siempre y cuando no las desempeñe otra administración⁶³. Como se ha señalado anteriormente, junto a las competencias normativas, que en el caso local se manifiestan en la aprobación de las correspondientes Ordenanzas, Reglamentos y Bandos, encontramos las competencias ejecutivas, en las que se debe atribuir, además, una cierta capacidad de decisión sobre los asuntos en los que prevalece dicho interés local. Y, desde esta perspectiva, hay que señalar que la LRBRLL, como indica López García⁶⁴ «*establece una mera presencia testimonial de las entidades locales en la gestión de los grandes servicios públicos —sanidad, seguridad social y educación— que constituyen la esencia del Estado social y democrático que proclama la constitución*», de tal manera que si, como ya se ha indicado, solamente cabe hablar de Autonomía en el caso de ejercicio de competencias propias, la realidad nos muestra un panorama en el que no se ha consumado el esquema planteado por la LRBRLL, dado que las leyes sectoriales, en la mayor parte de las ocasiones, ni siquiera atribuyen competencias a los gobiernos locales haciéndolo, en su caso, muy limitadamente mediante la delegación de funciones sometidas a estrecheces financieras e instrucciones de funcionamiento propias de un esquema con una distribución territorial del poder en la que los Entes Locales juegan un papel, en gran medida, restringido y coartado. A este respecto conviene recordar las reflexiones de Santamaría Pastor y Caamaño Domínguez⁶⁵ en las que se ponían de manifiesto las deficiencias de un esquema en el que se define negando o señalando lo que no debe ser, de modo que en vez de establecer una lista definida de competencias locales lo que se hace es poco más que imponer al

61 REQUEJO RODRÍGUEZ, P., «*El nuevo diseño de las competencias locales*», cit., p. 30.

62 Sobre dichas materias, cita Requejo, autores como E. Aja, T. Font i Llovet o S. Muñoz Machado que señalan que la asignación de competencias deberá llevarse a cabo por el legislador sectorial. Coincidimos, asimismo, con L. Ortega al proponer que las materias del 25.2 requieren de competencias propias por entenderse así de modo mucho más apropiado la idea de autonomía local. ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Las competencias propias de los entes locales*, en MUÑOZ MACHADO, S. Cit.

63 En esta misma línea nos encontramos de acuerdo con Roás Martín cuando afirma que «*...la autonomía local no está constituida por un catálogo de competencias objetivamente determinado o que pueda determinarse sobre la base de unas características invariables, sino más bien mediante la facultad de asumir, sin título competencial especial, todas aquellas tareas que afecten a la comunidad vecinal que integra el municipio y que no hayan puesto en funcionamiento otras administraciones públicas.*» ROÁS MARTÍN, P.L., «*Posibilidades de reacción local frente a la problemática medioambiental: limitaciones competenciales y su incidencia en la autonomía local*» en Cuadernos de Derecho Local, N.º 16, Fundación Democracia y Gobierno Local, Febrero de 2008, p. 116.

64 LÓPEZ GARCÍA, C., *Nuevo sistema de atribución y defensa competencial de las entidades locales*, en Cuadernos de Derecho Local n.º 15, Fundación Democracia y Gobierno Local, Octubre de 2007, p. 112.

65 SANTAMARÍA PASTOR, J.A., «*Notas sobre la sentencia de las Diputaciones provinciales*», REDC, n.º 6, 1982, págs. 179-208. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., «*Autonomía local y Constitución*» REDC, n.º 70, 2004, págs. 161-188.

legislador estatal y autonómico el límite de no desfigurar hasta hacer irreconocible la institución local en cuestión.

Como conclusión, junto a la tantas veces apuntada necesidad de que el legislador establezca un «catálogo» de competencias locales⁶⁶ (reclamación que se ha efectuado de modo reiterado por los entes locales, en orden básicamente a clarificar su financiación), debe señalarse lo acertado de la expresión de Sosa Wagner cuando afirma que Autonomía y competencias son nociones perfectamente unidas⁶⁷. En todo caso, dicho catálogo habría de incluir un listado de materias sobre las que se establezca la competencia local en concreto, lo que implicaría, necesariamente, modificar el modelo actual basado en los intereses locales, así como el esquema vigente de atribución de competencias por los legisladores sectoriales, sustituyéndose éstos por el legislador básico estatal junto con el legislador estatutario, propiciando la creación del llamado «bloque de la constitucionalidad local»⁶⁸ y reforzando, por tanto, la posición objetiva —por seguir el esquema de Fanlo Loras— de los entes locales respecto del legislador sectorial. En su lugar, si no se procede en la línea que se sugiere, seguiremos encontrándonos una realidad de los hechos en la que la práctica continuada del legislador sectorial (singularmente autonómico) ha omitido, o descartado, reiterada y sistemáticamente la atribución de competencias a los entes locales, inclinándose permanentemente por la delegación de competencias, lo que a su vez nos pone de manifiesto que, si Autonomía y competencias están íntimamente unidas, un ámbito competencial tan limitado, restringido, insuficientemente financiado y sometido continuamente a instrucciones nos revela el estado en que se nos presenta una Autonomía local, por muy constitucionalmente garantizada que se encuentre.

Nuestro modelo de 1985 establece que el legislador básico estatal ha de establecer principios básicos y directrices en relación a la asignación de competencias que, más tarde, el legislador sectorial habrá de llevar a cabo. Actualmente podemos afirmar, sin dejar lugar al error, que lo que existe es el deber de asegurar el derecho a intervenir, pero poco más; expresiones no exentas de vaguedad como las que encontramos en los mencionados arts. 25 y 26 no contribuyen a una adecuada, concreta y, sobre todo, operativa y práctica definición del esquema competencial; la exigencia del TC, contenida en su Sentencia 4/81, de *que se dote a cada Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo*, sigue sin atenderse por el legislador competente⁶⁹. Y,

66 Respondiendo así, de modo claro, eficaz y satisfactorio, a la exigencia del propio TC cuando ya en su Sentencia 4/81, afirmaba que «*De aquí que el art. 137 CE delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la "gestión de los 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*».

67 Nosotros añadiríamos, además, suficiencia de recursos, y lo cierto, a día de hoy, es que cuando hablamos de Autonomía, competencias y financiación locales se abre ante nosotros un enorme camino por recorrer en el que se han dado poco más que los primeros y vacilantes pasos.

68 En la línea doctrinal ya apuntada por GARCÍA ROCA, J., en *El concepto actual de autonomía local...* en LÓPEZ GUERRA, L. *Cit.*, págs. 655 y ss.

69 Lo cierto, a día de hoy, es que la práctica totalidad de las materias sobre las que las entidades locales han venido reclamando competencias (consumo, deportes, educación, empleo, juventud, mujer, medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, patrimonio histórico-artístico, protección civil, sanidad, servicios sociales, transportes, turismo, etc.) corresponden en la actualidad a las CCAA y compete, por tanto, a las mismas el efectuar transferencias competenciales, preferiblemente, a las entidades locales —quizás como

la realidad es que ni el legislador básico estatal ha podido determinar con claridad esos principios, criterios y directrices, ni el legislador sectorial (sobre todo el autonómico) ha asignado competencias más allá de la mínima participación mediante los controles y limitaciones propios del régimen subvencional. De ahí, además, la importancia de que se proceda a la modificación del esquema actual, vigente desde la aprobación de la LRBRL, y se acepte la inconveniencia de que sea el legislador sectorial quien atribuya las competencias, para así encuadrar dichas funciones en el «bloque de la constitucionalidad», haciendo corresponder, por tanto, a la legislación básica estatal así como a los Estatutos de Autonomía el papel de normas atributivas de competencias lo más precisas y expresas posibles. De modo tal que, como afirma García Roca, *la función constitucional que la LRBRL debe cumplir, garantizar unas competencias locales de la manera más concreta posible, permite quizá abandonar la imprecisa «garantía institucional». La Constitución impone al legislador estatal la labor de atribuir a Municipios y Provincias de forma general y permanente, como corresponde a una disposición que integra el bloque de la constitucionalidad, un ámbito competencial, no necesariamente de mínimos sino lo más preciso posible y ligado al interés local.*⁷⁰

Por otra parte, y como forzoso complemento a lo anterior, en relación a la situación actual de las competencias locales se haría indispensable que, como también señala Mayte Salvador, se habilite la, cada día más necesaria, presencia de las Corporaciones locales en el proceso legislativo, como ya está ocurriendo en algún supuesto del Derecho Comparado⁷¹. Por su parte, Goig Martínez y Núñez Martínez, en la misma línea proponen que se lleve a cabo la articulación de la presencia y participación, tanto orgánica como funcional, de los entes locales en los niveles estatal y autonómico, a través del Senado en las Comisiones sectoriales y en los Consejos y Comisiones de coordinación, en el primer caso, y mediante las asambleas legislativas de las CCAA y en las equivalentes Comisiones y Consejos a nivel regional⁷². Con el esquema competencial actual, los entes locales solamente podrán garantizarse en positivo la configuración de un contenido objetivo de la Autonomía Local, acorde con su relevancia en nuestro sistema constitu-

se ha sugerido— en el marco de unos «pactos locales autonómicos» que deberían producirse cuanto antes. GARCÍA RUBIO, F., *La segunda descentralización. Bases para pactos locales en las Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2003, p. 33.

70 Coincidimos, por tanto, con Javier García Roca cuando afirma que: «Considero, pues, conveniente fijar con rigidez mayor a la de ley ordinaria y dentro del bloque de la constitucionalidad un núcleo competencial —intocable por el legislador sectorial— de funciones propias de las entidades locales en distintas materias». En cuanto al recurso, una vez más, al interés local entendemos que consideraciones como las recogidas en este trabajo acerca de la conveniencia de la superación del modelo basado en la contraposición interés local-interés general podrían aportar solución a los obstáculos que plantea la identificación de los intereses estricta y/o exclusivamente locales. GARCÍA ROCA, J., *El concepto actual de autonomía local...* en LÓPEZ GUERRA, L., *Estudios cit.*, p. 663-664.

71 F. Sosa Wagner nos apunta el caso del Derecho alemán, donde el Reglamento del *Bundestag* ha previsto el trámite de audiencia a las entidades locales en el proceso legislativo cuando se trate de proyectos que les afecten. En nuestro caso dicha participación se ha resuelto, en nuestra opinión insatisfactoriamente, con las distintas regulaciones de la intervención de las entidades locales, a través de su asociación correspondiente, en la fase de redacción de borradores de proyectos tanto de normativa autonómica como estatal. SOSA WAGNER, F., *Aproximación básica a...* *Cit.*

72 GOIG MARTÍNEZ, J.M. y NÚÑEZ MARTÍNEZ, M.A., «¿Reformar antes que culminar? Una nueva descentralización territorial fracasada. La autonomía local.» En *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV congreso nacional de la Asociación de constitucionalistas de España*, RUIZ-RICO RUIZ, G., (coord.). Universidad de Jaén-Tirant lo Blanc, Valencia, 2006.

cional de convivencia, a través de una participación activa, trascendental y significativa en el ejercicio de la potestad legislativa de Estado y CCAA.

Cabe concluir, asimismo, que las competencias locales han venido a ser el campo de batalla donde se produce la pugna entre el Estado, erigido en garante de la Autonomía de los entes locales (definida como el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses), y las CCAA, que ven como una amenaza a su ámbito competencial, tanto el papel de garante de la Autonomía que se atribuye el Estado, como la posibilidad de unos entes locales con competencias propias, claras y suficientemente financiadas. Y esta situación sitúa a nuestros entes locales en una posición que, sin lugar a dudas, se encuentra muy alejada de la que les correspondería como elementos principales y fundamentales de la organización territorial del Estado, que les reserva nuestra Constitución.

IV. LOS CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Si concluíamos el anterior apartado refiriéndonos a la necesidad de la presencia de las Corporaciones locales en el proceso legislativo, en un estudio sobre la Autonomía local en nuestro Derecho constitucional será imprescindible, seguidamente, detenernos en el modo en que el legislador ha hecho partícipes a las entidades locales territoriales en los procesos de protección constitucional de su autonomía.

Hasta la aprobación de la LO 7/99, no existía un proceso de protección constitucional de la Autonomía local frente a normas del Estado con rango de ley o disposiciones con igual rango de las CCAA. La defensa de la misma solamente cabía a través de la tutela judicial de los Tribunales ordinarios, bien directamente en la impugnación de actos y disposiciones⁷³, o bien instando el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad en los procesos donde actuasen como parte⁷⁴.

La imposibilidad de acceder a la jurisdicción constitucional, que incluso el propio TC se había mostrado dispuesto a calificar como un eventual «derecho de carácter reaccional»⁷⁵ si se abría, a las entidades locales, las puertas de acceso a tal jurisdicción,

73 Concretamente los Tribunales del orden contencioso-administrativo. Así lo establece el art. 62 LRBRL donde, en su punto segundo, se recoge expresamente como sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo a las entidades locales territoriales «para la impugnación de las disposiciones y actos de las Administraciones del Estado y de las CCAA que lesionen su autonomía, tal como resulta garantizada por la Constitución y esta Ley».

74 Existían, ciertamente, pretensiones de acceso a la jurisdicción constitucional, por parte de las entidades locales, pero la pronta respuesta del TC descartó cualquier posible vía cuando, en diversas sentencias (la STC 32/81 o la 214/89), señaló que municipios y provincias «carecen de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de Ley».

75 Encontramos, de modo reiterado, en la jurisprudencia constitucional la expresión «un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley» (STC 31/81, STC 214/89, etc.). Otras interpretaciones, como la del profesor García Roca, en su crítica a la STC 240/2006, al analizar el fundamento jurídico segundo, señala que mediante una calculada ambigüedad, el TC daba a entender que ya había vías jurisdiccionales suficientes para la defensa de la autonomía local, aunque no fuese en sede constitucional, advirtiéndolo en el literal de la sentencia cuando manifiesta que «la proclamación constitucional de la autonomía de municipios y provincias ni fue inicialmente acompañada, como en otros

para la protección de la Autonomía local ocasionó una insistente reivindicación, por parte de asociaciones de municipios y provincias (la Federación Española de Municipios y Provincias), que fue recogida, a su vez, por una cierta parte de la doctrina (la llamada municipalista) que, a la vista de la insuficiente protección jurisdiccional de la Autonomía local y apoyándose en el art. 11 de la Carta Europea de la Autonomía Local⁷⁶, defendió la conveniencia de dar cabida a las entidades locales en los procesos ante la jurisdicción constitucional. A todo ello, ha de sumarse, tal y como nos recuerda POMED, el relevante papel que jugó el Consejo de Estado, en su Dictamen de junio de 1998, al diseñar en sus elementos fundamentales el nuevo proceso de defensa constitucional de la autonomía local⁷⁷. Finalmente, con el acuerdo de las «Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local» de abril de 1999 consecuencia a su vez del llamado «Pacto Local» de 1996, se produjo la aprobación de la LO 7/99, que introdujo el capítulo IV del Título IV con el epígrafe «De los conflictos en defensa de la Autonomía local»⁷⁸.

La normativa y, por supuesto, la jurisprudencia constitucional habrían descartado cualquier posibilidad de acceso de las entidades locales a la jurisdicción constitucional por la vía de la interposición del recurso de inconstitucionalidad. Por otro lado, tal y como se ha señalado de modo reiterado, dado que la Autonomía local no es un derecho fundamental, no cabe la posibilidad de acceso a la jurisdicción constitucional a través del recurso de amparo. Y, por último, al limitarse a Jueces y Tribunales, les estaba vetada, obviamente, la legitimación para plantear la cuestión de constitucionalidad. De modo que a los entes locales solamente les cabía la posibilidad de acceder a la jurisdicción constitucional, excepcionalmente, como coadyuvantes en los conflictos de competencia cuya resolución pudiera afectarles⁷⁹, o como partes en un proceso, instar el

ordenamientos sucede, con la atribución de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley». GARCÍA ROCA, J., «La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida» en Cuadernos de Derecho Local, n.º 14, Fundación Democracia y Gobierno Local, Junio, 2007. Pág. 18.

76 En efecto, el art. 11 de la Carta Europea señala que «las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o legislación interna».

77 POMED SÁNCHEZ, L., «Jurisprudencia constitucional sobre administración local. Primera sentencia dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local» en Anuario del Gobierno Local, 2006, Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 234, citando a PULIDO QUECEDO, M., *La reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local*, Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, n.º 3, 1999.

78 Podemos encontrar dos trabajos muy interesantes profundizando en los antecedentes y causas, como origen de los problemas, debilidades —incluso desde el punto de vista de la constitucionalidad— y disfunciones de este proceso de protección constitucional de la autonomía local, expuesto por E. FOSSAS, con el título: *El conflicto en defensa de la Autonomía local: un experimento constitucional fallido*. IV Congreso nacional de la Asociación nacional de constitucionalistas de España. Universidad de Jaén-Tirant lo Blanc, Valencia, 2006 y «El conflicto en defensa de la autonomía local» en Cuadernos de Derecho Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, N.º 15, Octubre de 2007. Sobre la primera Sentencia referida al primer proceso se sugiere el trabajo publicado por GONZÁLEZ RIVAS, J.J., «Consideraciones sobre la STC 240/2006, de 20 de julio, referida al primer conflicto en defensa de la autonomía local» en Cuadernos de Derecho Local, N.º 13, Fundación Democracia y Gobierno Local, Febrero, 2007. Y, con una visión más crítica, GARCÍA ROCA, J., «La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 14, Fundación Democracia y Gobierno Local, Junio, 2007.

79 ATC 173/86 y ATC 55/88.

planteamiento de una cuestión de constitucionalidad de cualquier norma con fuerza de ley que vulnerase la Autonomía local.

La voluntad política de establecer una vía de acceso directo de los entes locales al TC para la defensa de la Autonomía local, frente a posibles vulneraciones por normas con rango de ley del Estado o de las CCAA, se plasmó en la aprobación de un nuevo proceso constitucional denominado, como se ha señalado, «Conflicto en defensa de la Autonomía local» que, se viene a añadir, como capítulo IV, a los restantes procesos de «conflicto» previstos en el Título IV de la LOTC. De tal manera que, con esta modificación de la LOTC, se vino a regular un nuevo proceso constitucional que va a permitir a determinados entes locales el acceso a la jurisdicción constitucional para la defensa específica⁸⁰ de su autonomía frente a posibles vulneraciones de ésta por las normas de rango legal que tengan origen en el legislador autonómico o estatal. A pesar de su cuestionamiento, autores críticos, como García Roca, reconocerán que, aún de modo artificial para evitar encubrir mediante Ley Orgánica una reforma constitucional y venciendo las reticencias de los miembros de aquel Tribunal, dado el desbordamiento que sufría y sufre, junto con la consideración por muchos magistrados de la materia como administrativa y de escaso control constitucional, se abría por primera vez la posibilidad de acudir al supremo intérprete para defender la autonomía de determinados entes locales y esto ya era importante en sí mismo⁸¹.

Y, como consecuencia de esta reforma de la LOTC, lo cierto es que el art. 75 bis vendrá a establecer cuándo procede el planteamiento de dichos conflictos en defensa de la Autonomía local⁸², esto es, cuando se lesione la autonomía local constitucionalmente garantizada, por infringirse preceptos constitucionales que guarden una relación directa con la autonomía de los entes locales. A este respecto, las primeras críticas llegarán de García Roca, quien a la vista de las clasificaciones doctrinales de los motivos de inconstitucionalidad (formales o de procedimiento, materiales o sustantivos, y vicios de incompetencia territorial) manifestará la imposibilidad de observar razón alguna para distinguir como vicio entre la incompetencia de las leyes, disposiciones y actos que generan conflictos entre el Estado y las CCAA, y aquellas que hacen otro tanto con las entidades locales⁸³. Por otra parte, Enric Fossas, va a llamar la atención sobre el hecho de que se trata de un nuevo proceso específico y distinto de los existentes, así, si el nuevo proceso permitiera denuncias de cualquier vicio de inconstitucionalidad basados en preceptos que no guardan una relación directa con la autonomía constitucionalmente garantizada, haría del conflicto

80 Dicha especificidad va a concretarse en que «el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales sobre la base de un único motivo de inconstitucionalidad: la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada, y en consecuencia no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales». A la vista del FJ3, de la STC 240/2006, GONZÁLEZ RIVAS, J.J., «Consideraciones sobre la STC 240/2006, de 20 de julio, referida al primer conflicto...», cit., p. 10. Y, por otra parte, GARCÍA ROCA, J., «La primera sentencia constitucional sobre el conflicto...», cit., p. 19.

81 GARCÍA ROCA, J., «La primera sentencia constitucional sobre el conflicto...», cit., p. 15.

82 Conviene recordar que la doctrina constitucional sobre la autonomía local exige que ésta sea entendida «como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal» (SSTC 159/2001, 109/98, 170/89, 27/87, 32/81 y 4/81).

83 Cit., p. 20.

en defensa de la autonomía local un proceso de declaración de inconstitucionalidad, lo que sería necesariamente inconstitucional⁸⁴. En todo caso, la «autonomía local constitucionalmente garantizada» va a convertirse en el canon específico de enjuiciamiento en este nuevo proceso, a fin de declarar si existe o no vulneración de aquélla.

Por su parte, será el 75 ter quién recoja los sujetos legitimados para plantear estos conflictos, los municipios y las provincias⁸⁵, así como los requisitos para la legitimación que, vista la redacción del artículo, resultan de un carácter excepcionalmente restrictivo desde el punto de vista cuantitativo (con la excepción del municipio o provincia que sea destinatario único de la ley, se establece el requisito de una séptima parte del número de municipios existentes en el ámbito de aplicación de la ley que representen un mínimo de un sexto de la población oficial⁸⁶; para las provincias se establece un porcentaje mínimo de la mitad que, a su vez, representen al menos la mitad de la población oficial del ámbito en cuestión sobre el que tenga efectos la ley)⁸⁷, desde el punto de vista del órgano competente para iniciar la tramitación de los conflictos (el pleno de la Corporación), desde el punto de vista de la mayoría exigida (mayoría absoluta), y desde el punto de vista del procedimiento previo para la formalización del «conflicto» (deberá solicitarse el dictamen preceptivo, no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma)⁸⁸. Las razones para lo limitado, selectivo y restrictivo de la legitimación en este proceso, como se anticipaba en la exposición de motivos de la Ley, se encontraban en la saturación del TC, desbordado en demandas de su amparo que provocan dilaciones importantes, a lo que se añadía el gran número de entidades locales derivado de nuestra planta local. No obstante, el diseño del nuevo proceso, en lo que a la regla de legitimación se refiere, parece tener ciertas «carencias» como el hecho de no contemplar de modo singularizado las circunstancias peculiares de Ceuta y Melilla (pues no están integrados en ninguna Comunidad Autónoma y para los que en determinadas materias el legislador estatal efectúa regulaciones singulares respecto del resto de los municipios) o cuando atribuye legitimación activa a las provincias para impugnar normas autonómicas, disponiendo que, como mínimo, representen la mitad de la población oficial (en el caso Extremeño, Cáceres nunca podría impugnar por sí sola)⁸⁹.

84 FOSSAS ESPADALER, E., «El conflicto en defensa de la autonomía local», Cuadernos de Derecho Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, n.º 15, 2007, p. 26.

85 Por su parte, las DA 3.ª y 4.ª añadirán las islas de las CCAA de Canarias y Baleares y los Territorios Históricos del País Vasco (Juntas Generales y Diputaciones forales). La Exposición de motivos ya anticipaba «la necesidad de limitar el ámbito de los sujetos legitimados».

86 En el caso de que la ley presuntamente vulneradora fuese de ámbito estatal se estaría hablando de 1158 municipios que, además, representasen más de siete millones de habitantes. FONT I LLOVET, T., *La reconstrucción jurídica de la Autonomía local: El gobierno local y la reforma de los Estatutos*, Anuario del Gobierno Local, n.º 1, 2003.

87 Desde esta perspectiva, L. POMED ha puesto de manifiesto que, en la actualidad y con carácter general, solamente las dos grandes formaciones políticas van a ser capaces de articular la voluntad municipal requerida para esta legitimación tan selectiva, las mismas que, casualmente, disponen de mayorías parlamentarias suficientes para la interposición del Recurso de inconstitucionalidad, «*Jurisprudencia constitucional sobre...*» cit., p. 237.

88 Lo que vendrá a suponer un nuevo obstáculo para la presentación de conflictos en defensa de la Autonomía local, que, tal y como señala POMED, hará que la principal virtualidad del dictamen sea la de disuadir a las entidades locales de que planteen el conflicto. *Cit.*, p. 239.

89 *Cit.*, p. 238.

A estos requisitos tan extraordinariamente exigentes debe añadirse el régimen de plazos para la formalización de las solicitudes de dictámenes (3 meses) que recoge el art. 75 quater, así como el requerido para el planteamiento del conflicto ante el TC (un mes desde la recepción del dictamen). Todo ello parece responder a una cierta prevención de la posible saturación añadida que supondría para el TC la presentación en cascada de un número inasumible de procesos de conflicto en defensa de la Autonomía local.

El art. 75 quince recoge el diseño procesal así como la posibilidad de la doble Sentencia y lo hace sin separarse de la complejidad que ha caracterizado a la tramitación previa a la admisión del conflicto por el TC. Admitido a trámite el conflicto por cumplirse los requisitos de legitimación y no estar notoriamente infundada la controversia suscitada, establece este artículo que el Tribunal dará traslado a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma que hubiera dictado la ley en cuestión así como, en todo caso, a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado, para que se formulen las alegaciones en un plazo de veinte días. Como prevé el apartado cuarto, el Tribunal siempre podrá solicitar información, aclaración o las precisiones necesarias para su decisión, debiendo resolver en un plazo de quince días tras la finalización del de alegaciones. La sentencia, sigue el art. 75 quince en su apartado quinto, declarará si existe o no vulneración de la Autonomía local constitucionalmente garantizada y determinará, si procede, la titularidad de la competencia controvertida, resolviendo, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de Derecho creadas en lesión de la Autonomía local.

Concluye el capítulo IV con el apartado sexto del art. 75 quince señalando que *«La declaración, en su caso de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá de nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión»*, una vez declarada la vulneración de la Autonomía local. La cuestión se sustanciará por el procedimiento de los arts. 37 (relativo a la cuestión de inconstitucionalidad) y concordantes y tendrá los efectos del 38 y siguientes de la LOTC⁹⁰. Este mecanismo de doble sentencia, como se indicó anteriormente, fue diseñado por el Consejo de Estado en su Dictamen de 18 de junio, de 1998, con la siguiente finalidad: *«Aprovechando esta posibilidad de planteamiento de la «autocuestión» o «cuestión interna» por una sala del TC con motivo de la estimación de un recurso de amparo, podría tomarse el mecanismo para que, tras una sentencia estimatoria de la vulneración de la autonomía local al resolver un conflicto en defensa de esa autonomía (y circunscrita a determinar la titularidad de la competencia controvertida), se pudiera producir una segunda sentencia sobre la inconstitucionalidad de la ley vulneradora a partir de la decisión de un órgano ya legitimado para abrir la vía a ella conducente (...). Un diseño tal ofrecería la virtud de incorporar una competencia nueva del TC ajustada en todos los extremos a su naturaleza espe-*

90 Este diseño procesal ha sido criticado, singularmente, en el aspecto de la resolución del conflicto mediante una Sentencia meramente declarativa de la existencia o no de vulneración de la Autonomía local sin entrar a considerar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley salvo que el Pleno decida formularse una especie de «autocuestión» de inconstitucionalidad. Pudiendo producirse situaciones tan extrañas como que el Tribunal declare la vulneración de la Autonomía local por una ley y decida no plantearse la «autocuestión», o que, declarada la vulneración de la Autonomía local, declare el Pleno del Tribunal la constitucionalidad de la ley vulneradora. FOSSAS ESPADALER, E., *El conflicto en defensa de la autonomía local: un experimento...*, cit., p.16.

cífica y que no afectaría, con los consiguientes riesgos —abiertos y encubiertos— de inconstitucionalidad, a los procedimientos ya conocidos»⁹¹.

Consideración aparte merece la construcción del canon de enjuiciamiento de la disposición de rango legal que ha de llevar a cabo el TC, para lo cual, dado que la LO 7/99 no contiene ningún preciso parámetro de control que deba aplicarse, será imprescindible acudir a la doctrina jurisprudencial para deducir el canon correspondiente y para ello vamos a comenzar por el estudio de este extremo en la STC 240/06. Se ha afirmado, anteriormente, que nos encontramos ante un nuevo proceso constitucional que tiene su especificidad, lo que inevitablemente, según Fossas, nos pondrá de manifiesto la necesidad de que su canon de enjuiciamiento sea, asimismo, propio y específico⁹². Y, de este modo, el TC, dada la especificidad del proceso, no va a considerar trasladable en idénticos términos toda la doctrina jurisprudencial construida, hasta la fecha, sobre la autonomía local, por ser producto de distintos procesos de declaración de inconstitucionalidad con base competencial, lo que ocasionará que, en este proceso de conflicto, se le niegue su posición a la LRBR, como integrante del «bloque de la constitucionalidad», ya que el Tribunal afirma que si se había recurrido a esa idea fue para comprobar si una concreta disposición vulneraba el orden constitucional de competencias en materia de régimen local⁹³, entendido como régimen jurídico de las administraciones locales, lo que no equivale a Autonomía local⁹⁴. Además, es una ley estatal de carácter básico, pero eso no le da una posición constitucional distinta a la de las leyes ordinarias estatales que podrían modificarla, sin necesariamente devenir inconstitucionales. Así, la STC afirmará que la LRBR no se integra en el «bloque de la constitucionalidad» ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales⁹⁵. En cuanto a las leyes autonómicas solamente cabría considerar la Ley de Bases como canon de validez en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts 137, 140 y 141, de modo que el canon a aplicar por el TC se va a ceñir a ese «contenido mínimo»

91 El Dictamen se encuentra recogido y puede consultarse en PULIDO QUECEDO, M., *«La reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional...»*, cit., p. 271 y ss.

92 FOSSAS ESPADALER, E., *«El conflicto en defensa de...»*, cit., p. 27.

93 Así, la mencionada STC 240/06 tendrá como resultado la clarificación, al menos, de la posición de la LRBR. En palabras de VELASCO CABALLERO, *«Aun dando apariencia de continuidad con la jurisprudencia anterior, el TC declara con rotundidad que las normas de la LRBR no son canon constitucional de autonomía local. Pueden ser, sin duda, canon de constitucionalidad competencial (frente a leyes autonómicas), pero esto es algo notoriamente distinto. Se pone fin así a una imprecisa reclamación de «posición» o «función» constitucional especial para la LRBR, función ésta a la que hace referencia el propio Preámbulo de la LRBR y que llega hasta hoy»*, *«Autonomía municipal»* Ponencia en el II Congreso..., cit., p. 37.

94 A este respecto, García Roca se mostrará tremendamente crítico con esta sentencia, en este y otros extremos, afirmando que *«El argumento de que se trata de una jurisprudencia emanada en procesos de inconstitucionalidad y que por ello no puede ser trasladado a este proceso conflictual, carece de consistencia doctrinal y es incoherente con la misma jurisprudencia constitucional, porque los recursos que resuelven controversias competenciales entre el Estado y las CCAA son verdaderos «conflictos de competencia legislativa» entre entes territoriales en su naturaleza y tratamiento procesales antes que control normativo abstracto y directo»*, *«La primera sentencia constitucional sobre el conflicto...»*, cit., p. 22.

95 Sobre este extremo, nuevamente, García Roca se preguntará *«¿Qué sentido tiene una LRBR que debe por definición rellenar de contenido la autonomía local, concretizar la Constitución y los estatutos de autonomía, si esa función que es prolongación de la Constitución por su misma naturaleza no tiene unas mínimas dosis de estabilidad y resistencia pasiva? ¿Quién va a conformar y liderar el nuevo régimen local?»*. Por otra parte, añadirá una nueva crítica en relación al rechazo de la consideración de los Estatutos de autonomía como canon de enjuiciamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, por contener éstos detalladas regulaciones de la autonomía local, cit., p. 22.

que protege la garantía institucional, afirmando que se asimila a lo recogido en el art. 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local, y que define «los elementos esenciales» y el «núcleo primario» del autogobierno de los entes locales territoriales⁹⁶. A este respecto, coincidimos con García Roca, al entender que debe destacarse el voto particular del magistrado Rodríguez Zapata, al que se adhirió Roberto García Calvo, sosteniendo una concepción de la Autonomía local discrepante con la de la mayoría para quienes, además, la Sentencia sí mantiene la utilidad de la LRBRL como parámetro de la constitucionalidad de las leyes y normas de las CCAA. García Roca, afirmará que «No menos sorprendente es que el propio Tribunal, que es el intérprete auténtico de su jurisprudencia, no pueda extraer “consecuencias definitivas” de la misma respecto de si la LRBRL es o no canon de enjuiciamiento y bloque de la constitucionalidad»⁹⁷. Finalmente, y en relación a la Ley de bases como canon de enjuiciamiento, ha de señalarse que cuestión distinta será la consideración de la LRBRL como canon de validez respecto de los Estatutos de Autonomía, en este caso la inicial primacía de las normas fundamentales autonómicas⁹⁸ se verá condicionada por la legislación básica, en la medida en que afecten —se entiende que reduciéndolos— a los estándares básicos de Autonomía local establecidos por esta última.

Otros autores, como Velasco Caballero, han destacado que la autonomía local no solamente se garantiza, frente a la Ley, por la Constitución sino también por los Estatutos de Autonomía. Entenderá que una consecuencia fundamental del principio constitucional de autonomía local es que los Estatutos deben mejorar los niveles constitucionales de dicha autonomía y, un paso más allá, las legislaciones autonómicas habrán de mejorar, a su vez, los estándares estatutarios de autonomía local. Por lo que pondrá de manifiesto lo llamativo de que el TC se sirva de los Estatutos de Autonomía como canon de control de la ley, en lo que a la regulación material se refiere, negándoles tal posibilidad en lo que respecta al conflicto en defensa de la autonomía local. Así ocurre en el caso de la STC 240/06 donde, a efectos de la regulación material, el Estatuto de Ceuta sí se utilizó por el TC como canon de constitucionalidad, mientras se rechazaba, al mismo tiempo, para enjuiciar la posible vulneración de la autonomía local.⁹⁹

Así pues, para la valoración final a esta sentencia, nos quedaremos con las palabras de García Roca, cuando señala que «La nueva sentencia no es una buena noticia, en todo caso, para el municipalismo, ni para la lógica del pluralismo territorial inherente al federalismo atenuado español, ni constituye una buena pieza de Derecho Procesal Constitucional, ni un ejemplo de verdadera interpretación constitucional. Más aún después de haber dejado transcurrir en silencio seis años desde la demanda» o que «De nuevo, volvemos a tener más garantía institucional (...)»

96 STC 240/06.

97 GARCÍA ROCA, J., «La primera sentencia constitucional sobre el conflicto...». *Cit.*, p. 21.

98 Autores como DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, en «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?» en REDC, n.º 72, 2004, negarán la señalada posición de primacía de los Estatutos de Autonomía respecto de la legislación básica, si bien ha sido contestado por VELASCO CABALLERO en «Autonomía municipal», ponencia en el II Congreso de la Asociación... *Cit.*, donde recuerda determinada jurisprudencia constitucional (SSTC 27/87, 214/89, 109/98) en la que el TC inaplicó la LRBRL, atendiendo a la singularidad de los Estatutos de Autonomía.

99 VELASCO CABALLERO, F., «Autonomía municipal». *Cit.*, págs. 39-41.

y, sobre todo, un nulo esfuerzo por identificar y construir un bloque de la constitucionalidad local, que es la faceta que me parece más preocupante»¹⁰⁰.

En idéntica posición, por lo crítico de sus valoraciones, encontramos a García Fernández, para quien el conflicto en defensa de la Autonomía local no es sino «un procedimiento poco práctico y dogmáticamente confuso» resultado de una construcción «con piezas sueltas de los distintos procedimientos que se aplican en el TC» originada por una concepción de los Entes locales como exclusivamente administrativos¹⁰¹.

Como primera conclusión del apartado, hay que señalar que el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local no puede asimilarse a los restantes conflictos constitucionales (ni por la legitimación, ni por la ausencia de reivindicación competencial, ni por la tramitación del proceso constitucional en sí), tampoco, como acertadamente señala Fossas, puede afirmarse que constituya una modalidad de procedimiento de declaración de inconstitucionalidad (la Constitución en su art. 162.1 a) es taxativa en cuanto a la legitimación y los procesos son claramente diferentes en lo que a tramitación y efectos de la resolución se refiere). De manera que, siguiendo al citado autor, estaríamos ante la creación, por parte del legislador, «de un nuevo proceso de control de leyes «al margen» de la Constitución, lo cual plantea si, y hasta qué punto, «las leyes orgánicas» previstas en el art. 161.1 d) CE pueden introducir en nuestro ordenamiento otro proceso constitucional de impugnación directa de leyes distinto a los ya existentes»¹⁰². Dejando constancia, por otra parte, de que «la regulación legal del conflicto en defensa de la autonomía local suscita algunas dudas sobre su propia constitucionalidad, que quizás algún día el mismo Tribunal deberá despejar»¹⁰³. A este respecto, cabe señalar que si justamente algo ha hecho la STC 240/06 es aceptar, sin reparo alguno, la constitucionalidad del nuevo proceso.

En segundo lugar, hay que señalar que, a la vista de los extraordinariamente exigentes requisitos de legitimación para el planteamiento del conflicto, la experiencia pone de manifiesto que ha sido una vía muy compleja, tanto en el procedimiento como en la legitimación, que ha dado como resultado una cantidad mínima de conflictos admitidos a trámite¹⁰⁴. Los distintos entes locales han acudido muy poco al TC, pero cuando lo han hecho ha sido frente a disposiciones legales autonómicas que, en la mayor parte de las ocasiones, se ocupaban de materia urbanística y de ordenación territorial. Ahora bien, el objetivo que en su momento se planteó al diseñar este proceso, acerca de que no desbordase al supremo intérprete sin, por ello, impedir el acceso de los entes locales a la jurisdicción constitucional, se ha cumplido sobradamente.

Por otra parte, Fossas añade dos conclusiones que, por lo acertadas en la opinión que sostenemos, se recogen a continuación: la primera tiene que ver con los límites exis-

100 Cit., págs. 23 y 17, respectivamente.

101 GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «Derecho Constitucional y Entidades locales. Sistema de...», cit., p. 207.

102 Cabe contestar a E. Fossas que el denominado Conflicto en Defensa de la Autonomía Local no contiene, como se ha visto, la posibilidad de la impugnación directa de leyes. Pero a este argumento se le puede, fácilmente, responder con una pregunta: ¿qué objetivo, distinto de la declaración de inconstitucionalidad de una ley o precepto legal, puede tener una entidad local al plantear un conflicto que lesione, a su juicio, la autonomía local constitucionalmente garantizada?

103 FOSSAS ESPADALER, E., *El conflicto en defensa...*, cit., p. 12.

104 Señala Fossas un promedio de poco más de dos o tres conflictos presentados al año, si bien a ello habría que añadir —o mejor deducir— todos aquellos que son inadmitidos, que hasta la fecha conforman la mayor parte, o los declarados extinguidos por pérdida de objeto.

tentes para la creación de nuevos procesos, pues «*el ámbito de la jurisdicción constitucional, a pesar de poder ser delimitado por el legislador (art. 161.1 d) CE, no es totalmente indeterminado ya que la misma Constitución establece algunos límites infranqueables*» y, en segundo lugar, debe añadirse que «*la creación de un proceso específico de defensa de la autonomía local frente al legislador no necesariamente garantiza una mayor protección de aquella*». Todo ello quizás ha provocado que, por parte de la doctrina, hayan sido mayoría las críticas a este nuevo proceso que ha recibido distintas y variadas calificaciones¹⁰⁵.

Por último, el proceso de conflicto pone de manifiesto un principio de nueva sensibilidad hacia la Autonomía local que, como afirma García Roca, se había perdido en los noventa olvidándose la relevancia que el municipalismo ha tenido para nuestro primer constitucionalismo liberal. A ello, hay que sumar lo manifiestamente mejorable que resulta el proceso diseñado, si bien es comprensible a la vista de las limitaciones que imponía nuestra Ley Fundamental y que tampoco se daban las condiciones idóneas para proceder a la, que hubiera sido deseable, reforma constitucional. Y coincidimos, por tanto, con el citado autor en que, dado que el supremo intérprete no ha entrado en una cuestión que entendemos es de un interés normativo fundamental, será precisa, antes o después, la reforma de la Constitución, pero para ello habrán de resolverse las más que fundadas dudas acerca de la voluntad política de tomarse en serio la autonomía local.

TITLE: *Autonomy of local entities in the Constitution of 1978.*

ABSTRACT: *The 1978 Constitution emphasizes because of the limited of the rules devoted to local entities and the configuration of local autonomy, so that will be the implementing legislation and case law to those concerned to give substance to this general principle of our territorial organization, without having managed to overcome the conceptualization between administrative and political autonomy. We have to add also the manifested improvement in the designed process, as in the opinion of the authors of this work will be needed sooner or later, the reform of the Constitution, but for that, all the doubts regarding the political will have to be solved to take seriously local autonomy.*

RESUMEN: *La Constitución de 1978 destaca por lo escaso de los preceptos dedicados a los entes locales y a la configuración de la autonomía local, por lo que serán la legislación de desarrollo y la jurisprudencia a quienes corresponda dar cuerpo a este principio general de nuestra organización territorial, sin que ambos hayan conseguido superar la conceptualización entre autonomía administrativa y política. A ello, hay que sumar lo manifiestamente mejorable que resulta el proceso diseñado, por lo que en opinión de los autores del presente trabajo será precisa, antes o después, la reforma de la Constitución, pero para ello habrán de resolverse las más que fundadas dudas acerca de la voluntad política de tomarse en serio la autonomía local.*

PALABRAS CLAVES: *Autonomía, ente local, descentralización, Constitución, ley orgánica, Tribunal Constitucional, Comunidad Autónoma, provincia, municipio.*

Keywords: *Autonomy, local government, decentralization, constitution, organic law, the Constitutional Court, autonomous region, province, municipality.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 27.07.2012.

FECHA DE ACEPTACIÓN: 12.02.2013.

105 Así, CABELLO FERNÁNDEZ, lo ha tildado de «extraño híbrido entre el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencia», *El conflicto en defensa de la autonomía local*. Civitas, Madrid, 2003. Por su parte, PORRAS RAMÍREZ la calificará como «rebuscada fórmula» y «curiosa mezcolanza de procesos constitucionales ya existentes», *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001.

PANORÁMICAS

