

## **LA CONFIGURACIÓN "EX CONSTITUTIONE" DE LA AUTONOMÍA LOCAL. ESTADO DE LA CUESTIÓN**

**MANUEL ÁNGEL JOVE LOSADA**

*Abogado. Técnico de administración general municipal.  
D.E.A., en área de Derecho Constitucional*

**ÍNDICE:** PRELIMINAR. CAPÍTULO PRIMERO: Los grandes trazos normativos. CAPÍTULO SEGUNDO: La posición constitucional del municipio según doctrina administrativa significada. CAPÍTULO TERCERO: El significado constitucional de la autonomía local (municipal) en doctrina constitucional relevante. CAPÍTULO CUARTO: Apreciación constitucional de la autonomía municipal. IV.1.- La oposición del Tribunal Constitucional. IV.2.- La carta europea de autonomía local en los tribunales. IV.3.- Aportación del Tribunal Supremo. CAPÍTULO QUINTO: A modo de conclusión.

### **PRELIMINAR**

I.- Los objetivos de este trabajo pasan por exponer, a modo de relación expositiva, sin desconocer cierta tuición personal la evolución y estado actual de lo que, convencionalmente, podemos identificar como "cuestión" político y jurídico constitucional de la autonomía local; Si bien centrándonos más específicamente en la autonomía municipal.

Y es cierto que, por la formación práctica del autor, los aspectos pragmáticos son los más inmediatos; no obstante la pretensión es bosquejar, siquiera a nivel enunciativo-descriptivo, en la situación doctrinal y jurisprudencial del tema o asunto que proponemos. Persuadidos de que el orbe intelectual de las ideas y conceptos jurídicos, acabará plasmándose en la praxis del gobierno local (y por excelencia municipal) así como en su práctica administrativa.

II.-La autonomía local y específicamente la municipal, después de algunos lustros más bien olvidada por los estudiosos, aflora con fuerza en los años más inmediatos. Los tratadistas suelen adecuar este supuesto olvido, una vez que ha sido constitucionalmente reconocido, a la novedad que supuso el reconocimiento de las Comunidades Autónomas. Hubo una apasionada dedicación al estudio, desde distintas disciplinas científicas, al campo de las Comunidades Autónomas <sup>1</sup>.

No obstante en la actualidad la preocupación por lo municipal tiene cada vez mayor trascendencia en los foros políticos, socioeconómicos y jurídicos; como se pone de manifiesto, por ejemplo, en el llamado "libro blanco para reforma del gobierno local en España", disponible en la página web del MAP.

III.-No existirá verdadera autonomía, capacidad de dirección político-social si las competencias municipales están mediatizadas, más allá de la defensa legítima de los "intereses supralocales", por una dirección política autonómica o central o bien por una dirección financiera de las administraciones territoriales "superiores".

No consideramos una osadía destacar la importancia del municipalismo, en el tiempo presente. Varios hitos jalonan esta posición trascendente: así los partidos políticos ensalzan la necesidad <sup>2</sup> de dar un protagonismo prioritario a los municipios. Los juristas se ocupan de vertebrar la autonomía local y sus efectos en la esfera del orden jurídico. Los hacendistas destacan la oportunidad de elevar la participación municipal en el gasto público hasta cuotas próximas al 25% del gasto público total. Las asociaciones de municipios y provincias reclaman más protagonismo, con distintas propuestas (algunas incluso supondrán una reducción de los municipios) <sup>3</sup>. Desde la ciencia política y el derecho constitucional también

---

<sup>1</sup> La falta de dedicación al estudio de la autonomía local, en particular por los constitucionalistas, aparece reconocida por García Morillo, Joaquín "La Configuración Constitucional de la Autonomía Local, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, Pág. 18.

<sup>2</sup> El profesor Sánchez Goyanes en su libro "La potestad normativas del municipio español", publicado por El Consultor de los Ayuntamientos, 2000, páginas 28 y ss., recoge determinadas razones sociopolíticas que en el momento constituyente pudieron influir en cierto olvido del municipalismo. En el tiempo que nos ha tocado vivir los responsables de los principales partidos políticos, bien ofertan una segunda descentralización o bien afirman la necesidad de incrementar la autonomía municipal, junto a una mejora en la calidad democrática y la participación ciudadana. A este respecto puede confrontarse la revista "El Alcalde", Julio/Agosto de 2002, Págs. 8 y ss. con sendos documentos de D<sup>a</sup> Rosa Romero Sánchez, Secretaria de Política Local del PP y D. Alvaro Cuesta Martínez, Secretario Federal de ciudades y política municipal del PSOE.

<sup>3</sup> A este respecto, nos permitimos referir informaciones publicadas en el Diario "La Voz de Galicia", provenientes, al parecer, del entorno del actual presidente de la FEGAMP, sobre la necesidad de reorganizar la ordenación territorial a través de los municipios, con una muy significativa reducción de su número. Más recientemente D.

se destaca el importante papel de los municipios en los valores democráticos y la participación ciudadana, máxime en un mundo globalizado, en el que el verdadero poder de decisión de los ciudadanos cada vez parece menor; de aquí la reivindicación del municipalismo. No es ajeno al Municipio, antes bien parece su lugar natural, la praxis de distintos métodos de participación social o de la llamada Agenda Local 21. La propuesta de reforma del Estatuto de autonomía para Cataluña (página web del Parlament) asume, conceptualmente, que el municipio es el medio esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos.

Toda esta efervescencia, que no pretende relacionarse de modo exhaustivo, sino meramente enunciativo, tiene reflejo simétrico en la literatura jurídica, económica, socio-política, etc... y también en la legislación. En este sentido, un peldaño importante en este itinerario "ascendente" hacia el municipalismo, procede del paquete legislativo del año 1999, en que se plasma el llamado pacto local, con una importante iniciativa legislativa, auspiciada desde la FEMP, que incide en distintos textos legales (Ley de seguridad ciudadana, ley reguladora del derecho de reunión, legislación de tráfico y seguridad vial, legislación de aguas, legislación electoral, en el acceso de las CC LL, al TC a través del denominado "conflicto en defensa de la autonomía local"; a nivel político el conocido como pacto o compromiso "antitransfuguismo". Con posterioridad y en el ámbito financiero hemos de citar la reforma del año 2003, con algún "aviso" menos intenso en el año 1999: La reforma de la ley de haciendas locales del año 2002 y también del catastro que conlleva un importante cambio en la financiación municipal (Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales; Ley 48/2002, de 23 de diciembre del catastro inmobiliario). En este punto, adelantamos, que desde el 9 de marzo de 2004 está en vigor el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, precisamente para regularizar, aclarar y armonizar las distintas reformas legales que afectaron a la Ley 39/ 88, de 28 de diciembre.

Y no podemos olvidarnos de la más reciente pero no menos importante, Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, con aplicación desde el 1 de Enero de 2004<sup>4</sup>.

---

Francisco Vázquez, Alcalde de A Coruña y presidente de la FEMP, efectuaba unas declaraciones recogidas en el mismo Diario (La Voz de Galicia, 30/01/04, pág 10) sobre la bondad de que los municipios más grandes asuman otros de más reducidas dimensiones. Recordemos que en nuestra comunidad, de acuerdo con lo preestablecido en el Art. 13 de la ley básica, la alteración de los términos municipales se regula en los Arts. 12 y ss. de la Ley 5/1997, de 22 de julio.

<sup>4</sup> Una pronta aproximación, desde el punto de vista cronológico, a esta ley, la encontramos en "El Consultor" nº 23/24 de diciembre de 2003. E igualmente en los comentarios de Domingo Zaballos incluidos en "Ley básica de régimen local, tras la reforma de la ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del go-

Una de las líneas centrales e "idea-fuerza" de esta modificación es la superación del tradicional uniformismo que ha caracterizado el régimen local español. Al margen del modelo de concejo abierto <sup>5</sup>, propio de los municipios de muy poca población:

a) los municipios con menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración;

b) aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable <sup>6</sup>, en nuestro sistema municipal h existido un régimen común, con pocas singularidades.

La uniformidad en el modelo orgánico-funcional era prácticamente total, cuando menos a nivel básico, para los municipios que van desde 5.000 habitantes, hasta miles o millones de habitantes. En esta Ley 57/2003, de 16 de diciembre, se intenta dar respuesta a las diversas necesidades orgánicas, funcionales, etc. de los conceptuados como municipios de gran población.

Otra modificación, a nuestro modo de ver de importante relevancia jurídica (teórica y práctica) para el régimen de las entidades locales, viene dado por la anunciada colmatación de la potestad sancionadora municipal, armonizando el respeto al principio de legalidad en materia de potestad sancionadora, con la necesaria defensa de la convivencia ciudadana en el círculo de los intereses locales; así como el patrimonio o los servicios municipales, muchas veces dañadas, destrozadas, etc. en detrimento de la "buena imagen" del pueblo o la ciudad y de las propias áreas municipales. Lógicamente los comportamientos ciudadanos que se pretenden evitar acaban afectando a las arcas municipales si se quieren reponer los bienes o servicios dañados. Queremos decir que si esta potestad sancionadora se aplica, como así debiera ocurrir, los municipios deberían evitar fugas económicas en reparar los daños causados por comportamientos incívicos. Esperamos que sea una decisión legislati-

---

bierno local", preparada por Javier Fuertes López y publicada por Thomson - Aranzadi, Pamplona 2004. Un comentario a cada artículo se efectúa en el libro publicado por "El Consultor" y titulado "Modernización del Gobierno Local (comentarios a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre)", coordinado por D. Ángel Ballesteros Fernández; Madrid, 2004.

<sup>5</sup> Ver apartados I y II de la exposición de motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

<sup>6</sup> Recordemos que en estos municipios que funcionan en régimen de concejo abierto, la ley orgánica del régimen electoral (LOREG) establece un sistema de asamblea vecinal, constituida por los electores, que eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario. No hay democracia representativa, puesto que los vecinos directamente, constituidos en asamblea vecinal, gobiernan y administran los intereses vecinales, aún cuando para asegurar su operatividad (principio de eficacia, "ex" Art. 103 CE) se disponga la existencia de un órgano unipersonal, alcalde pedáneo con funciones propias.

va positiva para el municipalismo, no solo desde la defensa de las competencias y autonomía municipal sino también desde la suficiencia financiera. Este posicionamiento del legislador (título XI de la LBRL, añadido por la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, relativo a la tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias) coincide, por otra parte, con la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional acerca del principio de legalidad del derecho sancionador en el ámbito local, precisamente como un cauce para la protección de otros derechos fundamentales, como la integridad física o moral o el derecho a la intimidad personal y familiar, vulnerables por una exposición prolongada a unos niveles de ruido evitables e insoportables (STC 16/2004; referencia LA LEY JURIS: 631/2004). Doctrina, de alguna manera anticipada por la Sala Tercera del T.S, al analizar la tipificación mediante ordenanza municipal de infracciones y sanciones de carácter pecuniario por la ocupación de la vía pública con contenedores contraviniendo normas municipales de naturaleza medio-ambiental (STS de 29 de septiembre de 2003; con referencia LA LEY JURIS: 2919/2003).

IV.-La administración central en su nivel básico de competencias, ha ido dando diversos pasos en la línea de profundizar en la autonomía político-administrativa financiera de las entidades locales (específicamente municipales). Ha llegado la hora, por lo tanto, de la articulación jurídica de los designios político-municipales, en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

Como señala Tomás Font i Llovet <sup>7</sup> es en el campo de las Comunidades Autónomas en donde habrá de jugarse la principal partida del pacto local.

No se observa un inusitado interés por entrar en este "juego". Tal vez la organización político- institucional de las Comunidades Autónomas tiene muy reciente la descentralización; está en la "pubertad" del ejercicio del poder cedido, para mostrarse, en la etapa juvenil de la eclosión, proclive a ceder el poder recién estrenado, a favor de la cenicienta y poco reivindicativa administración municipal.

La descentralización desde las Comunidades Autónomas a las entidades locales, preferentemente municipales debe ir acompañada de medios financieros que garanticen la suficiencia pero también la autonomía.

La Comunidad Autónoma de Madrid ha dado un paso pionero en esta línea de descentralización al aprobar el parlamento autonómico, la Ley 3/2003, de 11 de marzo, denominada "Ley para el desarrollo del Pacto Local" (BOE 29/05/03) que, como ella misma reco-

---

<sup>7</sup> Font i Llovet, T. "Reforma básica y desarrollo del gobierno local: entre Estado y Comunidades Autónomas", Anuario del gobierno local, 2002, I.D.P., Fundación Democracia y Gobierno Local, Págs. 13 y ss.

noce, en su exposición de motivos, tiene carácter general, precisamente para establecer el marco normativo de las transferencias o delegaciones de competencias desde la Comunidad Autónoma de Madrid en sus entidades locales <sup>8</sup>.

Que se trate de una ley genérica y pionera, cuyo resultado habrá de medirse en función de ulteriores desarrollos legislativos, no empece para que destaquemos una brillante exposición de motivos que ensalza el significado político-constitucional de la autonomía municipal. Así, en uno de los párrafos pòrtico del preámbulo, señala: "*Desde la teoría general del Estado Constitucional, la autonomía municipal es consecuencia tanto del principio constitucional de división y fragmentación del poder, como del propio principio democrático, que exige que todo el poder político haya sido elegido por el pueblo y pueda desarrollar un núcleo de competencias, así como de un principio de eficacia y de descentralización administrativa. Así, las entidades locales desarrollan una función referible al Estado de Derecho, en cuanto contribuyen a la división del poder; una función política de reforzamiento de la democracia y de la participación social de los ciudadanos; una función de realización del Estado social en la atención a las necesidades más básicas de los ciudadanos; y una función relativa a la estructuración territorial del Estado, que facilita la homogeneización del territorio y limita la centralización autonómica. El reconocimiento de la autonomía local dentro del Título VIII de la Constitución que regula la organización territorial de nuestro país refuerza la idea de que uno de los fundamentos últimos de su definición constitucional es ser un elemento estructural y de división territorial del Estado*".

En la Comunidad Autónoma Gallega, que por naturales razones de nacimiento y habitación nos es más familiar, al igual que en otras muchas, no se ha avanzado tanto como en la Comunidad Madrileña, pero aún así desde la FEGAMP se insiste en solicitar nuevas competencias y financiación para los municipios gallegos. A título meramente ilustrativo, en esa línea de más competencias con recursos, damos cuenta de la ponencia tercera que fue aprobada por su VI Asamblea General Ordinaria, celebrada en Santiago de Compostela el 4 de diciembre de 2003 <sup>9</sup>.

V.- Un problema especialmente sentido, generalmente compartido (reconocido tanto en la literatura científica, como en las informaciones periodísticas e incluso en las proclamas políticas) es el de la precariedad económica de las haciendas locales. Si bien la escasez de recursos es general, se agudiza más en los municipios de menos población, que son los más tanto en el territorio del Estado como en el gallego, por referir un ámbito concreto que nos resulta más conocido.

---

<sup>8</sup> Sobre los pactos locales autonómicos puede consultarse a García Rubio, F., "Bases jurídicas de los pactos locales autonómicos, en "El consultor" n° 22/2003, Págs 3777 y ss.

<sup>9</sup> Puede consultarse en la página Web de la FEGAMP, <http://www.fegamp.es>. Esta VI Asamblea General Ordinaria se celebró en Santiago de Compostela el 4/12/2003.

Las estrecheces económicas, en un planteamiento simplista, pudieran achacarse a una mala gestión de los ingresos, de los gastos o ambos conjuntamente.

Por contra y con independencia de que se pueda mejorar la gestión, pensamos que los problemas son más estructurales: Existe una insuficiencia histórica de recursos, apoyada en un cuantitativamente importante flujo de transferencias intergubernamentales, pero con pocos ingresos propios, unida a un paulatino aumento del gasto; en el lado del gasto "de iure" o "de facto" las "competencias" y los servicios municipales, para dar satisfacción a una demanda social real, son cada vez mayores.

Nos interesa, en este punto, enlazar la relación inmediata que existe entre los servicios que se ve obligada a prestar la administración municipal, y las necesidades financieras. El crecimiento de los servicios y de los recursos no es simétrico. En muchas ocasiones, los municipios, suplen de forma voluntariosa la incapacidad de otras administraciones.

Es en la vida real de cada municipio en donde se toma el pulso al principio de subsidiariedad, como algo tangible. No debe ignorarse, en una aproximación analítica a la realidad, una intensa competencia entre los municipios, especialmente los limítrofes o pertenecientes a una misma comarca (...) por prestar más y mejores servicios, especialmente si existe un cierto equilibrio de fuerzas políticas en ese ámbito territorial. Esta competencia que es muy sana, conlleva serios problemas de capacidad económica.

Si tomamos como referencia la Comunidad Autónoma de Galicia, los problemas financieros, se plasman no sólo en un raquitismo presupuestario estructural, sino que además se evidencia una clara línea divisoria entre los municipios propiamente urbanos y la inmensa mayoría de municipios rurales. Este dato <sup>10</sup>, constatado por el profesor Álvarez Corbacho, nos anuncia un tema candente a nuestro juicio, cual es el del equilibrio territorial o si se quiere intraterritorial (dentro la comunidad autónoma Gallega), pues en un Estado Social, como el que proclama nuestra Carta Magna, los poderes públicos han de mantener un comportamiento positivo para garantizar la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran... (Art. 9.2 de la CE). Principios como el de la igualdad de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional, o el de solidaridad, no pueden ser desconocidos en las acciones municipales. Ciertamente en el caso gallego estos vectores pueden alcanzar puntas extremas, pero en otras Comunidades Autónomas, especialmente con municipios rurales, también se reproduce esta situación.

---

<sup>10</sup> Vide, sobre las características específicas de las haciendas municipales gallegas, Álvarez Corbacho, en "La agnía del municipalismo gallego", Fundación Caixa Galicia, 1995, Págs. 58 y ss. Este autor destaca como otras especificidades de la hacienda municipal gallega, "el raquitismo presupuestario crónico en municipios no urbanos, subordinación política y clientelismo extensivo, así como la ausencia o deficiente aplicación del planeamiento urbanístico".

Entendemos, de otro lado, que a medida que se afiance la autonomía municipal, la necesidad de establecer modelos que le hagan compatible con la solidaridad o la igualdad ira "in crescendo".

Hasta ahora el "enfrentamiento" entre autonomía y solidaridad o unidad del ordenamiento jurídico, se vino dilucidando entre las comunidades autónomas y la administración central. En tanto que aumente la capacidad o poder de decisión de las entidades locales en término de "asuntos" y de financiación, esto es, las posibilidades de incidir en la calidad de vida de los ciudadanos, más habrá que plantearse unos mecanismos de equilibrio con aquellos otros mandatos constitucionales.

En suma, si la aspiración de que el poder local maneje en torno a un 20% <sup>11</sup> de los fondos públicos totales, se hace realidad y por lo tanto su poder administrativo y político es mayor, el entramado de cuestiones jurídicas y económicas que van inherentes, generan protagonismos en los distintos escenarios.

La variedad hace difícil y al mismo tiempo interesante, el enfoque de la autonomía y del poder financiero municipal. En cualquier caso, la autonomía y por ende, la municipal, es autónomo de homogeneidad.

VI.- Para finalizar este apartado preliminar nos parece relevante destacar, como tiene apuntado el Profesor Font i Llovet, la oportunidad que se avecina para reformular la autonomía local, el principio de subsidiariedad o un verdadero sistema de gobierno local, con lo que se viene denominando "pacto por las autonomías territoriales" y los gobiernos, con ocasión precisamente de la reforma de los Estatutos de Autonomía <sup>12</sup>.

Esta oportunidad, no parece desaprovecharla la FEMP, que en su reunión de 29 de marzo de 2005, acordó unas exigencias mínimas, en vindicación de la autonomía local, que habrán de ser incluidas en las reformas de los Estatutos de autonomía. En ese sentido esa federación de municipios y provincias advirtió sobre la presentación de recursos de inconstitucionalidad sino respetan la autonomía local, en su configuración constitucional.

---

<sup>11</sup> Vide, sobre el peso de los gobiernos locales en el sector público, ANTONI CASTELS, en "Algunos comentarios sobre la reforma de las haciendas locales", Papeles de Economía Española, nº 92/2002.

<sup>12</sup> Vide Tomás Font i Llovet en "La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los estatutos", publicado en Anuario de Gobierno Local, 2003 (IDP-FdGL), pgs.13 y ss.

## CAPITULO PRIMERO: LOS GRANDES TRAZOS NORMATIVOS

I.-Antes de nada, conviene recordar, que los constituyentes de 1978, a pesar del escaso peso de los municipalista, llevaron por segunda vez en la historia constitucional española<sup>13</sup>, al texto de mayor rango jurídico del Estado, la declaración de la autonomía municipal.

En efecto, la Carta Magna en el discutido Título VIII, de la organización territorial del Estado, señala: "*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*". (Art 137).

Una primera interpretación sistemática <sup>14</sup> del texto constitucional debería llevarnos a un claro encuadre dentro de la organización del territorio, como algo distinto de la organización meramente administrativa: estamos en presencia de un ente que según el texto constitucional, al menos goza de un acotamiento territorial sobre el que habrá de ejercer (con autonomía) la gestión de sus intereses. Varios sustantivos habrán de ser llenados de contenido jurídico con las técnicas y cauces de que los juristas disponen: territorio (...), municipios, autonomía e intereses.

Pero el texto constitucional no se detiene en esta declaración de "principio general" de la organización territorial del Estado, además en su Art. 140, expresa:

*"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 concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos de los municipios 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 del concejo abierto"*.

Existe administración, pero también gobierno, en los Ayuntamientos integrados por los alcaldes y concejales, elegidos democráticamente.

La soberanía popular, la idea del principio democrático, amén de afirmar su significado político, sin excluir obviamente el administrativo como medio para una acción pública efi-

---

<sup>13</sup> A este efecto el profesor Embid Irujo, en su trabajo "Autonomía municipal y constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal" refleja como los Artcs. 137 y 140 continúan la tradición de la constitución de la II República, pues esta contenía en su Art. 9 la declaración de autonomía para los municipios "en las materias de su competencia.

<sup>14</sup> Podemos recordar como el propio Código Civil en su título preliminar, Art. 3.1, prescribe que "las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto (...).

caz, nos conduce irremisiblemente, a una esfera de poder (territorial) exento de interferencias: autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Esta autonomía va unida o, si se prefiere, muy vinculada a la capacidad financiera. De poco o nada ha de servir la capacidad de decisión, si no existen recursos para que se materialicen las decisiones tomadas; gráficamente, que las decisiones no se queden en "papel mojado" que sean tangibles, en la transformación de la realidad. A la disponibilidad de medios se refiere, en efecto, el Art. 142 de la CE al señalar: "*Las haciendas locales deberán disponer de los medios suficiente para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las comunidades autónomas*".

Repararemos en la conexión entre funciones y medios: estos han de ser suficientes para el cumplimiento de aquéllos. Esta interacción entre medios y cometidos, en clave de suficiencia financiera, se percibe en los razonamientos jurídicos de la sentencia del T.C. de 25 de marzo de 2004 (STC 48/2004; con referencia LA LEY IURIS 986/2004) al enjuiciar la norma legal del Parlamento Catalán que imponía transferencias forzosas desde las Diputaciones a favor de la Generalidad en materia de servicios sanitarios: En síntesis, el alto Tribunal entiende que el gasto de los entes locales (en el caso, Diputaciones Provinciales) deberá destinarse a financiar el desempeño de sus funciones o competencias. En el F.J. 11 se considera que la detracción forzosa de fondos provinciales, limita la plena disponibilidad de los ingresos, mermándolos para "*el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas*" (se refiere a las Diputaciones provinciales de Cataluña). De otro lado, con tal decisión se condicionaba, en la apreciación del T.C., la capacidad para decidir sobre el destino de los recursos provinciales: capacidad o poder de gasto.

## **CAPÍTULO SEGUNDO.- LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO SEGÚN DOCTRINA ADMINISTRATIVA SIGNIFICADA**

A pesar de las disposiciones constitucionales citadas, algún muy cualificado sector doctrinal, entre los administrativistas, mantuvo el carácter eminentemente administrativo de la autonomía municipal. En efecto, el profesor PAREJO ALFONSO <sup>15</sup> fue un defensor de la tesis de la incardinación administrativa de la autonomía municipal; a juicio de este autor el Título VIII de la Constitución y singularmente los Arts. 137, 140 y 141 de la Constitución diseñan la administración local "como una instancia territorial más de la organización del Estado en su conjunto sin nota cualificadora alguna". Defendía, este autor, en un trabajo del año 1984 la compatibilidad de la autonomía local y las relaciones interadministrativas de control. En la acción local existiría "*un interesamiento de las instancias territoriales superiores, justificativo de relaciones de supervisión o control de carácter administrativo*".

---

<sup>15</sup> Puede verse, PAREJO ALFONSO, L. "Relaciones administrativas y régimen local" REDA, nº 40-41, Enero-Marzo, 1984.

Este mismo autor, más recientemente, en 1998 <sup>16</sup> sostiene que "no hay diseño constitucional directo, mínimamente detallado del régimen local, y por decisión constitucional es el legislador ordinario el llamado a configurar dicho régimen, gozando al efecto de un apreciable margen de maniobra, incluso y especialmente en punto a competencias". Por eso, en algún otro párrafo vuelve a insistir en la condición exclusivamente administrativa de la instancia local, factor que determina la construcción de la administración local como una administración en el marco de la ley. Se recuerda la notable diferencia entre la autonomía de las comunidades autónomas, dotadas del poder político que les confiere el poder legislativo y la capacidad de legislar, y la autonomía de los entes locales que además de carecer de la "potestad legislativa" no tienen una reserva de materias ("traducción de intereses" en competencias sobre determinadas materias), como sí ocurre con las comunidades autónomas. En fin este autor (y sobre este aspecto de la cuestión volveremos más adelante) vuelve a realizar un significativo esfuerzo intelectual en la explicación de la construcción de la garantía institucional y sus consecuencias constitucionales.

No obstante, encontramos una notable evolución en sus aportaciones sobre la reforma del gobierno local, afirmando su consideración como administración territorial y política.

Otros administrativistas, que fueron los juristas que primero se acercaron al análisis constitucional de la autonomía local (municipal en nuestra aproximación) realizan un análisis más proclive a la significancia política de la autonomía municipal. Tal es la postura de EMBID IRUJO <sup>17</sup>, MEILÁN GIL <sup>18</sup> al igual que SOSA WAGNER Y ORTEGA ÁLVAREZ.

Así EMBID IRUJO sostiene que el texto constitucional garantiza tanto la potestad municipal como la autodeterminación en el ejercicio de las competencias atribuidas.

Ciertamente, en la línea argumental de este autor, la potestad reglamentaria municipal habrá de desarrollarse en el marco de lo prescrito por las leyes, mas éstas no podrán suprimirle.

---

<sup>16</sup> Cfr., PAREJO ALFONSO, L. "La garantía institucional: crítica y verdadera operatividad de esta técnica", recogida en el apartado de "Comunicaciones" del libro de Joaquín García Morillo, "La configuración constitucional de la autonomía local", Marcial Pons, 1998, Págs. 54 y ss. Del mismo autor "Una visión sobre el gobierno local" en Anuario Gobierno Local, 2004; especialmente páginas 93-95.

<sup>17</sup> Cfr. EMBID IRUJO, ANTONIO. "Autonomía municipal y constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal".

<sup>18</sup> Cfr. Trabajos de MEILÁN GIL, J.L. sobre articulación del ordenamiento local y autonómico o la remodelación de los espacios locales, recogidos en el libro "Administración pública en perspectiva", editado por la Universidad de A Coruña, Santiago y EGAP, año 1995, Págs. 444 y ss.

En cuanto a la potestad de libre determinación en la esfera de las competencias atribuidas al "poder" local o (municipal), significa un ámbito de libre decisión con posibles controles estatales de legalidad, pero nunca de oportunidad; nunca (afirma EMBID) podrá sustituirse la libre decisión municipal adoptada en el marco de la legalidad.

Se introduce por este profesor una directa referencia al concepto de "régimen local", como distinto de administración local.

Apuntamos nosotros que tal concepto tiene cabida normativa en distintos Estatutos de Autonomía y, por ende, en el denominado "bloque de la constitucionalidad". Así el Art. 27.2 del EAG utiliza la perfrasis "régimen local" (al referirse a las competencias de la Comunidad Autónoma, en el marco del Estatuto, respecto de (...)) *"en general las funciones que sobre el régimen local correspondan a la Comunidad Autónoma al amparo del Art. 149.1.18 de la CE"*.

La idea de "régimen local", adicionado por el carácter democrático de las Corporaciones Locales, junto a otros principios como el de eficacia o descentralización permitirá hablar de una "posición tendencial constitucional a la entrega de competencias a los niveles más bajos posibles de administración y dentro de unos criterios de prestación efectiva de servicios...".

Los municipios, además de cumplir tareas o funciones tradicionalmente encomendadas a la administración periférica, habrán de disponer para sus gobiernos democráticos de un conjunto de competencias exentas a cualquier actuación legislativa estatal o autonómica reductora o paliadora.

También entre los administrativistas nos parece muy encomiable, respecto al tema que nos ocupa, el trabajo del profesor CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR <sup>19</sup>, como contribución al debate sobre la autonomía municipal.

El análisis que efectúa este autor parte del texto constitucional de 1978, en el que destaca, como conceptos indisolublemente unidos, el de autonomía y democracia. No le parece al profesor Carro Fernández-Valmayor, ciertamente difícil, admitir "una identidad sustancial entre todas las autonomías territoriales reconocidos por la constitución, con independencia, claro está del hecho importante, de que sólo las comunidades autónomas sean titulares de la potestad legislativa (...). En todos los casos, pues nos hallamos ante verda-

---

<sup>19</sup> J.L. CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR. "El debate sobre la autonomía municipal", RAP nº 17, Septiembre-Diciembre de 1998, Págs. 59 y ss. Otras aportaciones las encontramos en autores como Sosa Wagner o Sánchez Morón.

deras autonomías políticas que con distinto alcance pueden llevar a cabo diferentes opciones de este tipo" (entendemos que políticas). El autor efectúa un "excursus" sobre las raíces históricas de la autonomía municipal, la construcción teórica de la autonomía municipal en el derecho comparado.

Concluye, en fin, su estudio destacando que "la garantía institucional de la autonomía municipal exige, en todo caso, la existencia de verdaderas competencias en manos de los municipios", indisponibles por el legislador central o autonómico. Quiere decirse que la garantía institucional de la autonomía local implica la necesaria existencia de unas competencias propias.

El Art. 137 de la CE atribuye, en su opinión, autonomía para la gestión de sus propios intereses, sin referencia expresa a la necesidad de una ley previa que caso a caso los vaya especificando.

Los municipios se encuentran, de este modo, en una posición peculiar respecto del principio de legalidad. No es aplicable plenamente el principio de legalidad positiva<sup>20</sup> a las entidades locales. La teoría del límite externo de la legalidad, tan criticado en otros ámbitos, debe ser modulado en el caso de los municipios, al amparo del carácter democrático de sus gobiernos. En relación con las potestades reglamentarias podemos hablar de una capacidad reglamentaria "praeter legem" en ausencia de ley; claro que entendemos que esta potestad municipal se vincularía directamente al texto constitucional, como ocurre en aquellos supuestos excepcionales en que el reglamento interviene como norma paralegal.

En suma los municipios podrán realizar aquello que las leyes expresamente les permitan (legalidad positiva, o vinculación positiva al principio de legalidad), y además todo aquello que afecte al ámbito de sus propios intereses (autonomía para la gestión de sus intereses), incluso en ausencia de previas regulaciones legales (vinculación directa a la constitución de las decisiones municipales en su caso, de la potestad reglamentaria).

Esta posición peculiar de los municipios, explica que puede hablarse en nuestro sistema jurídico de una verdadera presunción de competencia a favor de los municipios; así debe interpretarse según el Profesor CARRO, el Art. 25.1 de la Ley 7/85, de 2 de abril (LBRL).

Este Art. 25.1 LBRL, sería la traducción legislativa del Art. 137 CE como fundamento directo de la competencia general municipal.

---

<sup>20</sup> Sobre el significado del principio de legalidad en el derecho administrativo puede verse E. García de Enterría y TR Fernández, Curso de derecho administrativo IV, Edición, 1986, Págs. 412 y ss. En el derecho constitucional podemos citar a Francisco Balaguer Callejón en "Derecho constitucional" Volumen I, 2ª Edición, Págs. 182 y ss.

La garantía institucional de los municipios y de su autonomía, vendría a coincidir con la cláusula general de su competencia.

### **CAPÍTULO TERCERO.-EL SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL (MUNICIPAL) EN DOCTRINA CONSTITUCIONAL RELEVANTE**

Recordaba el Profesor GARCIA MORILLO que poca había sido la atención prestada por los constitucionalistas a los entes locales <sup>21</sup>.

Este autor trata de superar las opiniones, que también cita, acerca del carácter "meramente administrativo" de la autonomía local (y municipal) <sup>22</sup>. Otros de sus vectores argumentales, más centrales, viene dado por las deficiencias que presenta la construcción teórica de la garantía institucional de la autonomía municipal.

Efectivamente, "la garantía institucional <sup>23</sup> es, exclusivamente, un límite que se impone el legislador". La garantía institucional, ciertamente recogida en la jurisprudencia del TC, como veremos más adelante, es un mecanismo reactivo frente al legislador... un parámetro de juicio de constitucionalidad de las leyes. Pero la garantía institucional por sí sola no garantiza una posición determinada de los municipios, con potestades y competencias.

No hay un estado de competencias mínimo de las entidades locales. Los municipios y en general las entidades locales están al albur, en cuanto a su verdadera dimensión, del legislador de cada momento.

La protección que obtienen de la garantía institucional, es más bien pobre en el "proceso vital" de los municipios.

Ha de reconocerse que el concreto contenido de la autonomía local queda en buena medida a la decisión del legislador, pero eso sí, sus contornos están constitucionalmente dibujados, aunque sea con el nivel de abstracción que es connatural a la generalidad de una norma constitucional.

---

<sup>21</sup> Cfr. Joaquín GARCÍA MORILLO, "La configuración constitucional de la autonomía local", Marcial Pons, 1998. Nos sirve de guía la opinión de este autor, prematuramente perdido; reflejada en la citada monografía.

<sup>22</sup> El profesor García Morillo reseña, entre los constitucionalistas que defendieron el carácter administrativo de los Entes Locales al profesor Manuel Aragón, pues la autonomía política quede reservada a las regiones. También se cita la opinión del profesor López Guerra, en "Introducción al derecho constitucional". Tirant Loblanch, Valencia, 1994.

<sup>23</sup> Vide, García Morillo, ob cit, Pág 26.

Sostiene el profesor GARCIA MORILLO, en esta línea de perfeccionar, cada vez más las técnicas constitucionales de defensa de la autonomía local (y, obviamente, municipal), la idea de la autonomía local como garantía constitucional.

Si la "garantía institucional" no sirve para mucho más que mantener la existencia del órgano a que se refiere, la "garantía constitucional" es algo más.

Nuestro texto constitucional, como anticipamos en otro lugar de este trabajo, no se queda en el simple reconocimiento de la existencia de municipios y provincias. Avanza algún peldaño más. Ambos entes son definidos como división territorial del Estado.

El texto constitucional, se recuerda, avanza las líneas generales de la organización municipal, bañada intensamente del principio democrático <sup>24</sup>. Los municipios, esencialmente, son manifestación del pluralismo político y del principio democrático en lo referente a los órganos de gobierno de la colectividad.

El significado de la soberanía popular y de la democracia alcanza un papel preponderante en el ámbito municipal. Entendemos, aunque sea intuitivamente, que nuestro voto tiene un mayor peso o protagonismo decisorio en la línea política que nos va a gobernar en los próximos años, cuando se trata de la elección de concejales y del alcalde, que en la elección de diputados autonómicos o a Cortes Generales (Congreso y Senado).

La circunscripción electoral es menor y el número de concejales elegidos es mucho mayor. No cuadra, desde el principio democrático, una interpretación restrictiva de las competencias municipales. Antes bien, la "vis atractiva" debiera ser a favor de las competencias municipales, pues las decisiones que se tomen sobre los ciudadanos estarían reforzadas por un "plus democrático"; son más del ciudadano representado.

Desde el principio democrático hay autores, como Luis AGUIAR (<sup>26</sup>BIS), que sostienen, como "la autonomía local sirve de canalización para la realización del derecho fundamental de participación política que consagra el Art. 23 CE (lo que es obvio), sino que incluso la noción de derecho fundamental debe penetrar en "la configuración constitucional de la autonomía local" y modular su naturaleza jurídica". Ha de reconocerse, no obstante, que el TC se ha resistido, por ahora, a admitir que la violación de aspectos sustanciales de la autonomía local representa una lesión del derecho de participación política.

Por ello nos parece atinada la opinión del Profesor GARCIA MORILLO al avanzar que (...) "la regulación del tenor que la Constitución realiza de la autonomía local es más bien

---

<sup>24</sup>Ob. Cit. de García Morillo, Págs. 34 y ss.

<sup>26</sup> BIS Ob. Cit. de García Morillo, comunicación de Luis Aguiar de Luque, Pág. 101-102.

propia de una auténtica garantía constitucional, esto es, de unos órganos que la Constitución no sólo quiere que existan, sino que desean que cumplan unas funciones determinadas y de considerable importancia".

La garantía constitucional debe verse reforzada por el importante papel que ha de jugar la Carta Europea de Autonomía Local, en tanto que tratado internacional, ratificado por España.

Esta norma internacional ya perfila la autonomía local como "derecho y capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos....".

Pues bien, aunque en principio, según la argumentación defendida por el Profesor GARCIA MORILLO, la garantía constitucional no añade valor a la garantía institucional, en materia de la defensa municipal, sí abre una línea de interpretación (...) "*una predisposición o criterio interpretativo, cuyo efecto sería la interpretación del contenido de la autonomía local no en los términos protectores que inspiran la noción del contenido esencial de los derechos fundamentales, esencialmente protectores, sino en razón de parámetros configuradores de instituciones y cuya consecuencia es la exigencia de un contenido indispensable para el despliegue de las funciones que* <sup>25</sup> *la institución tiene constitucionalmente asignados*".

En suma, la autonomía local significa una capacidad de autodeterminación, de elección de distintas opciones políticas sobre una misma materia: Existe un "halo" de decisión igualmente respetuosa con la legalidad y que se deja al albedrío del cuerpo político que compone o es el pleno, la comisión de gobierno (ahora Junta de Gobierno Local) y el propio alcalde, si hablamos de municipios.

El "indirizzo" político se manifiesta en cuantiosas manifestaciones de la vida municipal, podemos explicitar a, título meramente ilustrativo, algunas: la planificación urbanística, la planificación estratégica <sup>26</sup>, la potestad de autoorganización, las relaciones de puestos de trabajo, la potestad presupuestaria, la decisión del modo de gestión de los servicios públicos, la oportunidad o conveniencia de realizar actividades económicas, los márgenes

---

<sup>25</sup> Vide ob Cit. de García Morillo, Pág 37.

<sup>26</sup> Así los municipios, en el régimen local gallego, de acuerdo con lo establecido en la Ley de administración local de Galicia de 1997 pueden promover ante la Comunidad Autónoma la aplicación de alguno de los regímenes de municipios especiales previstos en la ley, Arts. 88 y ss. Resulta menos respetuoso con la autonomía municipal que se pueda formular directamente de oficio por el consello de la Xunta de Galicia, por ejemplo, determinados límites.

que la legislación de haciendas locales da en el ámbito fiscal (mayor o menor presión fiscal, tributos facultativos, margen para las bonificaciones, etc....).

Un largo discurrir de opciones, en las que cabe la orientación política. No hay solo "gestión eficiente", hay orientación y liderazgo político. Existen municipios en los que su organización es políticamente más participativa y otros menos; en la que el "FACERE" propio del Estado social se evidencia más y otros menos.

Por eso caben distintas opciones políticas y no solo de gestión o gerencia. Obviamente estas diversas opciones tendrán el límite de la legalidad y de los valores o principios constitucionales; igualdad básica de derechos, solidaridad interterritorial, etc...

Consecuencia inmediata de la "dirección política" propia de las entidades locales (particularmente de los municipios) es la exención de controles de oportunidad. Estos controles propios de un "estatus" vicario, han desaparecido en el posicionamiento doctrinal más ampliamente extendido y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

Una postura más avanzada en la conceptualización de la autonomía municipal, hasta donde llega nuestra aproximación teórica, y siempre a nuestro sencillo modo de ver, la encontramos en el trabajo del Profesor GARCÍA ROCA, titulado "El concepto actual de la autonomía local según el bloque de la constitucionalidad"<sup>27</sup>.

Se propone una interpretación evolutiva acompañada a los cambios sociopolíticos y a las nuevas realidades.

Se plantea clarificar los nuevos principios constitucionales de la autonomía local (incluyendo obviamente y con más fuerza, si cabe, la municipal), con una superación de los planteamientos tradicionales: la tesis del carácter administrativo, aunque mayoritaria y de excelentes autores debe ser superada<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Vide, Javier, GARCIA ROCA, "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", REALA nº 282, enero-abril de 2002.

<sup>28</sup> Vide García Roca, ob cit, Pág. 27. No obstante, hemos de reconocer como otros constitucionalistas, por ejemplo en manuales de derecho constitucional, tratan de marcar las diferencias entre la autonomía local y la de las nacionalidades y regiones. Así Pablo Pérez Tremps, en "Derecho constitucional" Volumen II. "Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado", Tirant Lo blanch, Valencia 2003, pág 297, se mantiene la opinión de que "la autonomía local tiene una dimensión básicamente administrativa, limitándose al ejercicio de funciones ejecutivas y reglamentarias. Los entes locales no gozan, pues, de competencias de naturaleza legislativa, frente a lo que sucede con las Comunidades Autónomas".

La constitución de acuerdo con esta opinión, no define la autonomía local, pero prefigura un ámbito público de actuación ligado al interés local: el bloque de la constitucionalidad se ocupa de concretarlo.

En opinión de PAREJO ALFONSO<sup>29</sup> la autonomía local es un concepto jurídico indeterminado, con "una zona de certeza positiva", otra de "certeza negativa" y una "zona de incertidumbre". Es en esto en lo que habrá que aplicar la línea interpretativa favorable a la proximidad territorial, la cercanía democrática, o el principio de subsidiariedad.

El profesor GARCÍA ROCA apunta la necesidad de buscar nuevas técnicas hermenéuticas que permitan una defensa del ámbito competencial, apoyada en una "función prolongada del legislador local" y en lo que llama el "bloque de la constitucionalidad local". Esta argumentación se apoya en una serie de datos normativos, cuales son las previsiones normativas de la Ley 7/1985, de 2 de abril (LBRL), la Ley 39/1988, de 28 de diciembre (LRHL), en el "paquete legislativo" que supuso el pacto local del año 1999, particularmente con la introducción del "conflicto en defensa de la autonomía local" por la L.O. 7/1999 de 21 de abril: En síntesis esta norma permite una acción indirecta contra normas de rango legal del Estado o de las Comunidades Autónomas que atenten contra la autonomía local, con un sistema de articulación técnica de la legitimación para llegar al TC ciertamente "tor tuoso"<sup>30</sup>. Las sospechas del "via crucis" que supone obtener el quórum preciso para plan-

---

<sup>29</sup> Vide, Luciano Parejo Alfonso en comunicación a la ponencia de García Morillo recogida en el libro citado "La configuración constitucional de la autonomía local", Págs. 56 y 57. En este autor (Parejo) notamos, igualmente, un posicionamiento de mayor consideración respecto de la autonomía municipal, que en sus textos de los años 80.

<sup>30</sup> Un comentario crítico, a propósito de la articulación de este conflicto, lo realiza tempranamente, ROURA GÓMEZ, Santiago A. "El conflicto en defensa de la autonomía local", RVAP nº 55/1999, Páginas 232-233.

Recordemos en este punto que, en cuanto a la articulación técnica del procedimiento la norma distingue entre leyes singulares, con municipio o provincia destinatario único, en cuyo caso se le atribuye legitimación inmediata, y en el resto de los casos solo pueden ejercer la acción, tratándose de municipios, un séptimo de aquellos a los que afecte y que representen un sexto de la población del ámbito territorial correspondiente. En el caso de las provincial pueden ejercerla la mitad de ellas que representen también la mitad de la población correspondiente.

Pero, a mayores, una vez planteado el conflicto, la ley ordena que se tomen los acuerdos plenarios con el quórum de la mayoría absoluta y el dictamen preceptivo del Consejo de Estado u órgano similar de la CA. El plazo que tienen las entidades locales para pedir el dictamen es de tres meses, desde el día de la publicación de la ley controvertida y una vez emitido el dictamen tienen un mes para plantear el conflicto ante el TC.

Existe, pues, un tratamiento diferente de estos conflictos respecto de los que se producen entre el Estado y las CCAA (Art. 62 y siguientes de LOTC), dado que en éstos el TC los admite y resuelve.

En el conflicto en defensa de la autonomía local, caso de que el TC lo admita y declare que la controvertida ley atenta a la autonomía local, se necesita el planteamiento de una "autocuestión de inconstitucionalidad" del pleno al pleno. Hay una sentencia declarativa del atentado a la autonomía municipal (la prevista en Art. 75, quinquies)

tear el conflicto en defensa de la autonomía local, resultaron confirmadas por Auto del Tribunal Constitucional nº 418/2003, de 16 de diciembre, al analizar el incumplimiento de los requisitos necesarios para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local por distintos municipios, un total de 1099, cifra inferior a la de 1185 que se exigiría para superar el primer obstáculo. En este auto se comprueba, con detalle, el número de municipios y el cumplimiento de las formalidades legales por los distintos acuerdos municipales para plantear aquel conflicto que se dirigía a propósito de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre de estabilidad presupuestaria. Por esta razón, el Tribunal no entró a conocer del fondo del conflicto planteado.

Un interesante resumen sobre el entendimiento doctrinal, específicamente de los administrativistas en cuanto a la autonomía municipal, lo expone GLORIA ALARCON GARCÍA al estudiar la autonomía municipal y su traslación osmótica a la autonomía financiera <sup>(31)</sup>.

Papel significativo en el esqueleto o cimientos constitucionales del régimen local ha de reconocerse a la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), Tratado de Derecho internacional, con una posición muy peculiar en la estructura jerárquica de las fuentes del derecho. Se ha sostenido su carácter infraconstitucional pero suprallegal, y aunque este carácter suprallegal es una abstracción seguramente poco rigurosa, lo cierto es que los tratados internacionales gozan de una especial resistencia a su modificación por norma interna. El Art. 96 del texto constitucional dispone que los tratados internacionales, válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España formen parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo pueden ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional <sup>32</sup>.

Este documento jurídico es un Tratado internacional elaborado en el seno del Consejo de Europa, ratificado y publicado en España. El documento vio la luz en el BOE de 24 de febrero de 1989.

---

que, sin embargo, no produce una sentencia anulatoria. Para que el precepto que atenta a la autoría municipal se declare inconstitucional y se anule es preciso una nueva sentencia, la que resulta la autocuestión de inconstitucionalidad (Art. 75 quinquies, sexto).

<sup>31</sup> Vide, Gloria Alarcón García, "Autonomía municipal, autonomía financiera", Cuadernos Civitas, 1995, Págs. 82 y ss.

<sup>32</sup> Vide, entre otros, Luis Ortega, "La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español", REALA nº 259/1993, Págs 457 y ss. Sobre el derecho de los tratados internacionales, en general, puede verse M. Díez de Velasco "Instituciones de derecho internacional público", Tomo I, 7ª edición, Editorial Tecnos, Páginas 119 y ss.

El contenido íntegro de la Carta se aplicará en todo el territorio del Estado -dice el documento de ratificación- en relación con las colectividades contempladas en la legislación de régimen local y previstas en los Arts. 140 y 141 de la Constitución (esto es municipios y provincias ), con la excepción del apartado 2 del Art.3 de la carta, respecto al cual no se considera vinculado (el Estado español) en la medida que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma. Esta reserva seguramente se debe a que los Diputados Provinciales son elegidos por sufragio indirecto, en el ámbito jurisdiccional de cada Junta Electoral de zona, dentro de cada partido político, coaliciones, federaciones o agrupaciones, según los puestos de Diputados que les asignen y en función de los resultados obtenidos en cada uno de los municipios que integran tal J.E.Z. Obviamente electores y elegibles son los concejales que fueron elegidos en sufragio directo por el pueblo (Art. 204-206 de Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, LOREG).

Esta norma, se estructura fundamentalmente en una primera parte que trata del fundamento constitucional y legal de la autonomía local, su concepto y alcance, protección del territorio de las Entidades Locales, adecuación entre estructuras, medios y fines, control de los actos administrativos, recursos financieros y derecho de asociación; la parte segunda se refiere a disposiciones varias y la tercera finalmente, a la firma, ratificación y entrada en vigor (incorpora reservas y declaraciones de los Estados-Parte).

A efectos de este trabajo, destacamos el concepto de autonomía local, que se expresa en el Art. 3.1 de la Carta, con esta literalidad:

*"Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".*

No establece una lista de competencias que se reservan o se entiendan como propias de las Entidades Locales (entre las que incluimos los municipios), pero concreta -a nuestro entender- el concepto constitucional de "autonomía para la gestión de sus respectivos intereses": derecho y capacidad de ordenar (que supone decidir con carácter de norma que se impone) y también gestionar, no sobre cualquier asunto público; antes bien "una parte importante". Este sintagma aunque sea genérico e indefinido, nos parece que perfila el concepto de los "*respectivos intereses*" de las Entidades Locales, como una parte -"*no pequeña*"- de los asuntos públicos.

De otro lado, el Art. 4 de la Carta da un paso a más y pretende determinar -siquiera sea con el nivel de abstracción propio de estos sistemas jurídicos-el alcance de la Autonomía local; en este sentido su párrafo segundo determina:

*"Las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer*

*su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad".*

Se hace reconocible un principio de supletoriedad o subsidiaridad a favor de las entidades locales (dentro de ellos, el municipio).

La precedente determinación se completa con la expresada en el párrafo 3º:

*"El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos.*

*La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía".*

Y completa, lo anterior, el párrafo 4º:

*"Las competencias encomendadas a las Entidades Locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicios ni limitadas, por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley"*

El círculo de la autonomía se completa con la suficiencia financiera. Las consecuencias jurídicas, teóricas y prácticas, predicables o atribuibles, a las declaraciones de la CEAL, en materia de autonomía o competencias, lo han de ser también de la suficiencia financiera.

En técnica o rigor jurídico, no es posible-a nuestro juicio- aplicar el Art. 10.2 del texto constitucional, pues no estaríamos ante derechos fundamentales o libertades constitucionalmente reconocidas, pero sí habrá de constituir un bloque, sea o no de constitucionalidad, de interpretación (si se prefiere, un fondo) capaz de erigirse en doctrina en la que asentar la defensa de la capacidad de gestión municipal y de la ineludible suficiencia financiera <sup>33</sup>.

No nos resistimos a reproducir el contenido del Art. 9 de la Carta Europea de Autonomía Local. Empero, si nos atrevemos, ya en este punto, a adelantar que en la mayoría de los más de 8000 municipios españoles y específicamente, por nuestra natural cercanía, de los 315 gallegos, no encuentra satisfacción real, cumplimiento, la densidad normativa del precepto que reproducimos.

---

<sup>33</sup> Vide, Rodríguez Álvarez, José Manuel, "La carta Europea de la Autonomía Local y el Pacto Local", el consultor nº 10, de 30 de mayo de 1999, especialmente páginas 1633 y siguientes. Véase en cuanto a la incidencia de la CEAL en la consideración constitucional de la autonomía local el trabajo de Ferran Torres Cobas " La autonomía local en España en los albores del siglo XXI, Cuadernos de derecho local nº2 , Julio- 2003, Págs 78 y ss.

"Los recursos financieros de las entidades locales:

*1.-Las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias*

*2.-Los recursos financieros de las entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley.*

*3.-Una parte al menos de los recursos financieros de las entidades locales deben provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley.*

*4.-Los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las entidades locales, deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.*

*5.-La protección de las entidades locales financieramente más débiles, reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las mediada equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas no deben reducir la libertad, la opción I de las entidades locales, en su propio ámbito de competencia.*

*6.-Las entidades locales deben ser consultadas, según formas apropiadas, sobre las modalidades de adjudicación a éstas de los recursos redistribuidos.*

*7.-En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las entidades locales, con su propio ámbito de competencia.*

*8.-Con el fin de financiar sus gastos de inversión las entidades locales deben tener acceso, de conformidad con la Ley, al mercado nacional de capitales.*

Al trascendente significado de la autonomía local, de acuerdo con la CEAL (<sup>33</sup> BIS),

---

<sup>33</sup> BIS En cuanto a la integración de la CEAL en el ordenamiento jurídico español, resulta de interés, como los otros trabajos el artículo de Juan Luis Requejo Pagés, recogido en el libro "La Autonomía de los entes locales en

hemos de añadirle, el principio de subsidiariedad, colegible del derecho de la Unión Europea. En efecto el Art.5 actual del T.U, antiguo Art. 3 b) establece que *"la comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente tratado y de los objetivos que este le asigna. En los ámbitos que no sea de su competencia exclusiva, la comunidad intervendrá, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, solo, en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y por lo tanto, puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada a nivel comunitario"*.

Y también se reconoce o consagra en el Tratado por el que se instituye una constitución para Europa: Título III, Art. 9; de las competencias de la Unión, principios fundamentales.

De acuerdo con este principio, aplicado a los municipios, los niveles intracomunitarios se aseguran sus respectivos ámbitos, de suerte y manera que lo no asumido expresamente por instancias superiores, pertenecen exclusivamente a los niveles más concretos. En la tensión competencial entidades locales, entidades territoriales de ámbito superior (municipios, en su caso comarca, provincia, comunidades autónomas, Estado) este principio de subsidiariedad impide que las instancias superiores "engullan" o aboquen competencias que puedan realizarse con igual eficacia a nivel local.

El principio de subsidiariedad se ha entendido en sentido vertical y horizontal <sup>34</sup>. "En sentido vertical la subsidiariedad se refiere a la relación entre el ordenamiento comunitario y los ordenamientos nacionales en el plano del derecho internacional, o bien, a la relación entre el Estado y los entes a el sometidos pero dotados de autonomía como los regiones, las provincias, los municipios, en el plano del derecho interno".

También se entiende en sentido horizontal, según FROSINI; aunque en este sentido alude a la relación de los ciudadanos o sus organizaciones con el Estado. Se trata de garantizar un papel importante a la sociedad civil o a la autonomía privada. La subsidiariedad adquiere un significado especial, al colocar en una situación cúspide de la estructura jurídica de los estados de democracia pluralista, de descentralización y autonomía.

Aquel principio de subsidiariedad debe complementarse con el de proximidad al ciuda-

---

positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera", titulado "El valor de la Carta Europea de la Autonomía en el ordenamiento español" Pág. 15 y ss, publicado por la Fundación Democracia y Gobierno Local", Barcelona- Madrid, 2003, Coordinado por el Prof. Francisco Caamaño Domínguez.

<sup>34</sup> Vide Tommaso Eduardo Frosini "Subsidiariedad y constitución", con traducción del italiano por Yolanda Gómez Lugo, Revista de Estudios Políticos nº 115, Enero-Marzo 2002, páginas 7 y siguientes.

dano que late tanto en el Tratado de la Unión como en la propia carta (CEAL) <sup>35</sup>. La filosofía de la proximidad al ciudadano implica que los niveles de decisión deben acercarse geográficamente a los propios ciudadanos, a su lugar y medio de vida. Se puede opinar que en la proximidad se gana en eficacia, ciertamente importante, pero no menos importante es la ganancia en participación democrática, en los asuntos públicos: la inmediatez, la capacidad de dejarse sentir que tienen los ciudadanos, ya por cauces formalizados <sup>36</sup> o asistemáticos, (con grupos de presión, etc...); o bien, mediante los sistemas democráticos de expresión de la voluntad popular, esto es, las elecciones periódicas.

La conjunción de los factores jurídicos expuestos, con una priorización significativa del principio democrático, con un claro mandato representativo local, transforma la naturaleza de la autonomía local, que es administrativa y política: se debe acoger, sin tapujos, la idea de "democracia local" <sup>37</sup>.

El espacio local como el lugar adecuado para las técnicas participativas en red ha sido ampliamente destacado, fundamentalmente desde la ciencia política.

La sociedad expresa, de distintas maneras, el cansancio que producen los modos tradicionales del gobierno. Frente a este hastío se precisan alternativas. El marco tradicional de la representatividad institucional, con políticos que deciden y administración que ejecuta es un escenario insatisfactorio en una sociedad avanzada y con unas posibilidades tecnológicas que pueden alcanzar posiciones o metas aún no escritas.

Los ciudadanos deben pasar del papel pasivo de receptores (supuesto un Estado Social que interviene para proveer bienes y servicios, calidad de vida a sus ciudadanos) de las acciones públicas a implicarse como "savia nueva" en los procesos de decisión y acción de las políticas públicas; en nuestro enfoque en la acción pública municipal <sup>38</sup>. En el modelo alternativo de "La governance" el espacio público es un "territorio" en el que todo el mundo debe caber: los roles se intercambian, ciudadanos y asociaciones participan directamente en los procesos deliberativos, en la formulación de los políticos y en la gestión de los programas públicos. No se está en la simple posición pasiva de recibir, examinar, evaluar desde

---

<sup>35</sup> Vide, Arroyo Yanes, Luis Miguel "La construcción de la Unión Europea y las competencias de las Entidades Locales" -CUNAL- julio 1988, páginas 33 y siguientes. En este trabajo se combinan los principios sentados en la CEAL y los preceptos básicos recogidos en el Tratado de la Unión.

<sup>36</sup> La reciente Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local da un paso más en la idea de la participación en la vida municipal, con la introducción de un novedoso e importante Art. 70 bis.

<sup>37</sup> Vide García Roca, ob. Cit., páginas 54 y ss.

<sup>38</sup> Sobre gobiernos locales y redes participativas, vide Ismael Blanco y Ricard Gomá (Coordinadores), con trabajo de distintos autores, Editorial Ariel, Barcelona, 2002.

la distancia y, en su caso, decidir en las elecciones periódicas las distintas alternativas, sino además de lo anterior, proponer alternativas y contribuir positivamente en el proceso go-  
bierno.

Ensayos prácticos de estos sistemas participativos ya se han realizado en la vida muni-  
cipal, a título de ejemplo, citamos:

-La opción de aprovechar las nuevas tecnologías, como ya se hizo en alguna sesión del  
Ayuntamiento granadino de Jun <sup>39</sup>.

-La posibilidad de crear un Consejo de ciudad, una especie de "Senado" ciudadano in-  
tegrado por personas representativas de grupos sociales o a título individual, como en algún  
momento propuso el alcalde de Barcelona, Sr. Clos <sup>40</sup>.

-La idea del Presupuesto participativo, explicado por el Sr. Estévez, del Ayuntamiento  
de Alcobendas <sup>41</sup>.

-Otras experiencias participativas pasaron por la creación al amparo del ROF Y RJ de  
las CC LL o bien de la legislación autonómica sobre régimen local, de consejos sectoriales  
ya de política socioeconómica (Consejos económicos y sociales municipales), o bien de ju-  
ventud o deportivos, culturales, etc.

En Galicia, conforme a legislación gallega, en determinados municipios <sup>42</sup> funciona el  
llamado consejo municipal de enseñanza ("consello municipal de ensino").

La aplicación de la Agenda 21 Local (AL 21) en sede municipal. Se ha escrito que la

---

<sup>39</sup> Vide, Rodríguez Salas, J.A " Teledemocracia: el empuje para la ciudadanía activa" Revista Temas nº 95, 2002, páginas 27 y siguientes.

<sup>40</sup> Vide, Revista "Temas" nº 90/2002, páginas 25 y siguientes.

<sup>41</sup> Vide, Revista "Temas" nº90/2002.

<sup>42</sup> Nosotros conocemos el funcionamiento del "Consejo municipal de fiestas y eventos culturales" del Ayunta-  
miento de Cervo (Lugo) e igualmente su Consejo de Enseñanza pionero en establecer un sistema solidario y par-  
ticipativo para la gratuidad de los libros de texto. Citamos expresamente, desde el empirismo, este municipio de  
la costa lucense que, con independencia de otras tensiones políticas, a lo largo de los años noventa ha sido un re-  
ferente en Galicia, en cauces formalizados de participación política, al igual que en la prestación de servicios a sus  
vecinos. Así, se puso en marcha además el consejo municipal de enseñanza; se creó un consejo económico y so-  
cial; un consejo de festejos y eventos culturales, consejos de deportes. Se aplicaba un Reglamento de Participa-  
ción Ciudadana, con consulta a las asociaciones en las decisiones de mayor trascendencia para la vida municipal,  
como la aprobación de los presupuestos anuales.

cumbre de la Tierra de 1992 dio lugar a una específica atención de la comunidad internacional hacia los gobiernos locales. En la aplicación del proceso integrador y participativo que supone la AL21, se han de implementar procesos no reglamentados "a priori" de participación, con una coevaluación de la democracia representativa y participativa. Se trata de implicar a los ciudadanos y grupos sociales en estructuras participativas que establezcan prioridades, líneas de actuación, toma de decisiones, evoluciones y seguimientos a través de procesos interactivos con las instituciones formales o tradicionales (las representativas previstas en la legislación) <sup>43</sup>.

El legislador no debe continuar de espaldas a las circunstancias y si bien es cierto que la autonomía local y municipal permite perfectamente desarrollar estos cauces de participación de los asuntos locales de cada municipio, no es menos terreno cierto que nos hallamos en el terreno de los derechos políticos fundamentales y que la sana autonomía municipal no debiera convertirse por "desidia" del legislador competente en un medio o instrumento de establecer "estatus" sociopolíticos distintos en función del municipio en que se viva, en potencial contradicción con el Art. 139.1 del texto constitucional, que recordamos señala: "Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado".

No es mentira que los ciudadanos tienen la posibilidad teórica de comparar distintos modelos y elegir; pero no es menos cierto que en la realidad política, las más de las ocasiones la posibilidad teórica no se convierte en práctica política real. E igualmente el Estado social y democrático de derecho no puede dar la espalda a sus ciudadanos: debe garantizar estándares mínimos de calidad democrática que salvaguarden los principios de unidad e igualdad jurídica.

Por eso aplaudimos el Art. 70 bis <sup>44</sup> la LBRL, introducido por la Ley 53/2003, de 16 de diciembre, que normativiza la obligación ("deberán") de establecer y regular procedimientos de participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local; el derecho de un

---

<sup>43</sup> Sobre la Agenda Local 21 en España, véase "Local y sostenible", Icaria, ecología humana, Barcelona 2000, con participación de distintos autores y la coedición de Nuria Font y Joan Subirats. Se exponen, además de otros aspectos teóricos, distintas experiencias de aplicación de la AL21, especialmente en municipios catalanes y con especial mención, al menos a nuestro entender, al caso del Ayuntamiento Mallorquín de Calviá.

<sup>44</sup> El aludido Art. 70 bis señala:

1.-"Los ayuntamientos deberán establecer y regular normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.

2.-Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciati-

determinado número de vecinos, en función de la población a ejercer la iniciativa popular. Se establece como deber, interpretamos que no es una opción potestativa, el impulso a la utilización de tecnologías para la participación y comunicación de los vecinos (...).

Nuestra crítica a la técnica legislativa, recae en la ausencia de un plazo para la concreta instauración de aquellos procedimientos y estos mecanismos, medios procesales para su exigencia y consecuencias de la no implantación. Seguramente quedará la vía jurisdiccional ante la inactividad o pasividad de los municipios: Artículos 29 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa; incluso por la vía especial de la protección de los derechos fundamentales, en la medida en que se establezca la conexión con un derecho fundamental como el del Art. 23 del Texto Constitucional.

Obviamente los derechos regulados en el Art. 70 bis se relacionan con el que podemos denominar "estatuto político del vecino" (Art. 18.1.h) de la Ley 7/85, de 2 de abril, en la vigente redacción.

---

va popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. Dichas iniciativas deberán ser suscritas al menos por el siguiente porcentajes de vecinos del municipio:

- a) Hasta 5.000 habitantes, el 20 por 100
- b) De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 por 100
- c) A partir de 20.001 habitantes, el 10 por 100

Tales iniciativas deberán ser sometidas al debate y votación en Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones del contenido económico del ayuntamiento. En los municipios a que se refiere el Art. 121 de esta ley, el informe de legalidad será emitido por el secretario general del Pleno y cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico, el informe será emitido por el Interventor general municipal.

Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia.

Tales iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 71.

3.-Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.

Las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado".

Esta construcción, que precede (con aportaciones de la ciencia política y jurídica) supone un claro avance en los obstáculos tradicionales a la autonomía municipal:

a) Al ser una autonomía también política, con responsabilidades de los elegidos ante el cuerpo electoral inmediato, deben desaparecer los controles políticos de oportunidad, por parte del Estado y/o de las Comunidades Autónomas. Es más, en cuanto a los controles de legalidad deben llevarse a la Instancia Judicial.

b) Un ente como el local (y muy particularmente el municipal) de tipo territorial, público, autónomo y representativo ha de gozar de la potestad de crear derecho. Es la potestad normativa municipal, a medio de ordenanzas, reglamentos, planeamiento, etc.

Los entes locales, y muy particularmente los municipales, crean estatutos jurídicos que tienen un valor aplicativo mayor que las normas generales estatales y una significativa creación de derecho menor, pero creación al fin.

La potestad reglamentaria municipal lo es en el marco de la ley. Esta potestad normativa local alcanza patente importancia en el marco del Estado Social, en el ámbito de la actividad patrimonial municipal.

El debilitamiento de la reserva de ley se muestra también en la materia tributaria de carácter local, aunque no es el lugar para un estudio en profundidad como merece.

Por lo de ahora, en cuanto a otro importante parámetro del principio de legalidad, cual es el de la potestad sancionadora y los límites impuestos por el principio de legalidad, hemos de señalar, el nuevo Título VI de la LBRL, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Según confiesa el legislador en la exposición de motivos se afronta otro aspecto ineludible del régimen jurídico de las entidades locales en determinadas materias (...) con una adecuación, acorde con las exigencias del principio de legalidad en materia sancionadora, pero adoptadas a las peculiaridades de las entidades locales y en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local, así como en los servicios y el patrimonio municipal.

A estos efectos, puede recordarse la doctrina del Tribunal Constitucional en su Sentencia 132/2001, de 8 de junio, como así se recoge en el preámbulo de aquella norma.

Esta sentencia del T.C (disponible con referencia LA LEY IURIS 3854/2001) cuenta con un interesante voto particular del magistrado Sr. Garrido Falla (<sup>44 BIS</sup>) analiza el respecto a los derechos y principios constitucionales, en vía de recurso de amparo, en un expediente y procedimiento sancionador, seguido por el Ayuntamiento de Madrid, en relación con el Servicio de Taxi.

Con independencia de analizar si la relación entre el titular de la licencia de autotaxi y la administración municipal, es una relación de sujeción especial (que no lo es según el parecer mayoritario de la sala), la sentencia se ocupa- en lo que ahora nos interesa- de precisar el alcance de la reserva de ley sancionadora respecto de las ordenanzas municipales. Se arguye, recordando algún precedente (incluso respecto a la materia tributaria que nos ocupará) que "el ámbito de la colaboración normativa de los municipios en relación con los tributos locales, era mayor que el que podrá relegarse a la normativa reglamentaria estatal (...)" (STC 233/ 1999).

Dos datos normativos barajó el TC, en tal consideración jurídica: el carácter representativo del pleno del Ayuntamiento y la garantía constitucional de la autonomía local. La fuerza democrática más la autonomía excluyen e impiden una regulación agotadora en una materia en que está presente el interés municipal. Y aunque se expresa que la reserva de ley sancionadora del Art. 25.1 de la CE es más estricta que la del Art. 133.1 CE, no se olvida de reconocer que "... la exigencia de la ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal, y siempre que la regulación la apruebe el Pleno ...". Otra vez más comprobamos la "vis expansiva" del principio democrático que ha de entenderse, a pesar de cierta mala fama que suele seguir a la vida municipal, se presume en los municipios.

Más que fuerza expansiva, explosión , la encontramos en la STC 16/2004, de 23 de febrero (referencia en LA LEY JURIS 631/2004), en relación con la potestad sancionadora municipal y su encuentro con el principio de legalidad, que se ve matizado o flexibilizado cuando se trata de normas sancionadoras de índole reglamentario aprobadas por el Pleno de las Corporaciones Locales, si bien corresponde a la Ley la fijación de criterios mínimos de "antijuricidad", así como una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza municipal pueda establecer (F.J.3).

---

<sup>44 BIS</sup> Como apuntamos "supra" esta sentencia del TC consta de un voto particular del magistrado D. Fernando Garrido Falla, al que se adhirió el magistrado D. Manuel Jiménez de Parga, discrepa del parecer mayoritario, basándose en esencia en que se está ante una relación de sujeción especial, en una ineludible capacidad municipal para establecer el reglamento del servicio, unido a una interpretación menos amplia del concepto de sanción administrativa.

En fin, y para muestra un botón, sin perjuicio de volver en el apartado siguiente a la evolución jurisprudencial en el reconocimiento de la autonomía local (preferentemente municipal) y sus consecuencias prácticas, adelantamos como los pronunciamientos del máximo intérprete constitucional, se hacen, cuando menos, eco de las interpretaciones avanzadas por los "iusconstitucionalistas" en clave de autonomía municipal.

## **CAPÍTULO CUARTO.-APRECIACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.**

### **IV.-1 LA POSICION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En el análisis de la jurisprudencia del TC, sobre la autonomía municipal ( o si se prefiere, en términos más generales, local), suele efectuarse un tradicional distingo, entre el planteamiento material y el formal <sup>45</sup>.

En la perspectiva material, se ha constatado un planteamiento más bien restrictivo o poco proclive a la autonomía municipal. Si hubo algún escaqueo inicial a favor de unas residuales competencias municipales, como se manifiesta en la STC 4/1981, de 2 de febrero (RTC 1981/4) en, la que se razona que la gestión de sus respectivos intereses "exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo..."; empero, con posterioridad, se cambió el criterio, al menos hasta las más próximas en el tiempo.

Así en la línea dominante la "garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar" como había señalado la STC 32/1981, de 28 de julio.

En el denominado "caso de las Diputaciones Catalanas" el TC, manifiesta: "Los artículos 137 y 141 de nuestra Constitución contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la provincia no es sólo circunscripción electoral (Art. 68.2 y 69.2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de Comunidades Autónomas (Art. 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (Art. 141.1) sino también, y muy precisamente "entidad local" (Art. 141.1) que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses (Art. 137). Así lo confirma con claridad el artículo 5.4 del Estatuto de Cataluña al afirmar expresamente el carácter de la provincia, como entidad local.

---

<sup>45</sup> Vide, E. Sánchez Goyanes, "La potestad normativa del municipio español", "El consultor", 2000, páginas 30 y ss.

No precisa la Constitución cuáles sean estos intereses ni cuál 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 inflexionadas para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autónomas de nueva creación.

En efecto, la Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito. Prescindiendo ahora de otras consideraciones, es lo cierto que si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes cada uno de éstos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida. En definitiva, hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica.

La primera y más alta de las entidades a que se refiere el artículo 137 de la Constitución es, por supuesto, la Comunidad Autónoma, cuya creación incide no sólo sobre las competencias de los órganos generales del Estado (los arts. 148 y 149 de la Constitución son expresivos al respecto), sino también sobre las atribuidas a las provincias en la medida en que responden al interés general de la comunidad".

Y aunque esta sentencia se refiere a un intento del Parlamento catalán de "decapitar" las Diputaciones Provinciales tienen efectos sobre los municipios: "La garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado".

Como puede observarse, en esta sentencia se expresa la idea de una distribución vertical del poder público, entre entidades de distinto nivel: el Estado, titular de la soberanía; las comunidades autónomas, con autonomía política; las provincias y municipios, con simple autonomía administrativa.

Tesis defendida también por insignes administrativistas, como se apuntó "supra" y de la que nosotros, con apoyo en posterior jurisprudencia, humildemente disentimos.

Un buen y exhaustivo resumen de la doctrina del TC sobre la autonomía local, refiriéndose a las diputaciones lo encontramos en la sentencia del TC de 21 de mayo de 1998, STC 109/1998, (RTC 1998/109) en la que se conoce, por vía de cuestiones de inconstitucionalidad respecto de sendas leyes del Parlamento Catalán, a propósito del régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Catalanas y sobre los criterios de financiación de las obras y servicios a incluir en el llamado plan único de las obras y servicios de Cataluña que al analizar la vertiente funcional o material de las competencias y después de recordar que la concreta configuración constitucional en este caso de la autonomía provincial, le co-

responde al legislador -el autonómico deberá respetar las opiniones legislativas que dentro de lo básico hubiere adoptado el estatal- razona: "Pues bien, descendiendo a la vertiente funcional de la autonomía -alude a lo provincial- el Art. 137 de la CE se proyecta en la exigencia de que el legislador ha de atenerse a un mínimo competencial que, como competencias propias, han de reconocerse al ente local, a cuyo fin los órganos representativos de éste han de hallares dotadas de aquellas potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible".

Si esta doctrina se establece a favor de los órganos representativos de las Diputaciones con más peso debe establecerse de la "representatividad directa" municipal.

En estos o parecidos razonamientos apoya la doctrina, por ejemplo, CARRO <sup>46</sup> o MEDINA GUERRERO, el denominado método de la sustracción. Con esta técnica se pretende objetivar las competencias municipales, de suerte que sean predecibles los supuestos en que las intromisiones ajenas, en el radio competencial de los municipios (y provincias), hayan de entenderse, como vulneradoras de la autonomía local. Se constata la existencia de un mínimo de competencias locales.

En este sentido, los municipios-también las diputaciones, en su medida- disponen de una competencia residual para desarrollar actividades que consideren de interés para su comunidad, siempre que la ley, de forma no arbitraria, no hubiese ocupado el correspondiente ámbito de actuación atribuyéndola a otra administración por entender que existe un interés público prevalente <sup>47</sup>.

Ítem más, el propio TC, en su doctrina temporalmente más próxima, de modo conteste a la tesis del Profesor GARCÍA ROCA acerca de la "función prolongada del legislador local" en el denominado "bloque de la constitucionalidad", ha dicho en su STC nº 159/2001 (pleno) de 5 de julio (RTC 2001/159) otra vez en relación con la legislación urbanística, en su fundamento jurídico 4º, al dar el concepto y contenido de la autonomía local, recordando lo dicho por la STC 4/1981, de 2 de febrero, apunta - y es una de las concretas ocasiones en que el TC la toma como referencia- el concepto similar acogido por la Carta Europea de Autonomía Local : "Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en le marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".

---

<sup>46</sup> Vide, J.L Carro Fernández Valmayor, ob. Cit. "El debate sobre la autonomía municipal" RAP, nº 147/1998.

<sup>47</sup> Vide Medina Guerrero, Manuel "La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las Entidades Locales" CDL. Cuadernos de Derecho Local (Qdl) nº 1/2003 páginas 38 y siguientes.

Aunque en esta Sentencia se hace mención a la "garantía institucional y se dice: "...Sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los Arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada mientras que los que se refieren a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardina, desde el punto de vista competencial, en el Art. 149.1.18".

Observamos como se entremezclan los términos "garantía institucional" y "autonomía local constitucionalmente garantizada" que se han manejado por la doctrina (PAREJO; GARCIA MORILLO).

No obstante, es en otro inciso, de ese mismo fundamento 4º, en el que se alude a la singular posición de la LBRL (...). *Se trata de una ley que, por definir o delimitar las competencias estatales o autonómicas, y por actuar los valores superiores consagrados en el Art. 137 CE tiene una singular y específica naturaleza y posición en el ordenamiento jurídico... integrándose sin dificultad, en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales, dentro del llamado "bloque de la constitucionalidad" (Art. 28.1 LOTC).*

Va a erigirse, si se obtiene partido jurídico suficiente a estas declaraciones en parámetro de constitucionalidad de las leyes autonómicas y estatales sectoriales, una vez instaurado el llamado conflicto en defensa de la autonomía local ante el propio TC. Es preciso, reconocer que, sin embargo, el TC se muestra remiso -por ahora- a considerar a las normas internacionales- la CEAL lo es- como criterio de constitucionalidad de las leyes de derecho interno (<sup>47 BIS</sup>).

Si se llegase a explorar y aplicar, en la doctrina del TC, la funcionalidad de la CEAL, los resultados para la autonomía municipal o local en general, serían seguramente muy favorables.

Empero, desde el punto de vista orgánico-funcional el TC ha sido mucho más respetuoso con el concepto de autonomía local (y municipal). En términos generales, con los matices propios de las generalizaciones, puede concluirse en el establecimiento de un "iter" evolutivo hacia la supresión de controles de legalidad, veamos:

---

<sup>47 BIS</sup> Vide, Juan Luis Requejo Pagés "El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el Ordenamiento Español", artículo publicado en "La autonomía de los entes locales en positivo"; Fundación Democracia y gobierno local, Págs 26-27 . Una opinión crítica sobre la actual posición de la CEAL en el sistema de fuentes del derecho español, la expone el Profesor Germán Fernández Farreas, en esa misma obra, Páginas 39 y ss. "La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho Español: una reflexión crítica".

Se evoluciona desde la sentencia de 2 de febrero de 1981 (RTC 1980/168) en la que se afirma (fundamento de derecho tercero) "que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad" que no podrá ser genérico e indeterminado "en todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de las Entidades Locales incida en intereses generales concurrentes..."

Otra sentencia de 29 de abril de 1981 (RTC 1981/17), en relación con la añeja suspensión gubernativa de los acuerdos municipales (en la que todavía se emplea la terminología de "competencias exclusivas de las Entidades Locales") se afirma que el control de la legalidad en tales materias no es compatible con la autonomía que proclama el Art. 137 de la CE, porque entraña una tutela sin otro fundamento que la defensa de la legalidad ejercitable por vía excepcional (...).

Más adelante se afirma: "la excepción que a la ejecutoriedad de los actos locales supone la suspensión, deja en manos de la autoridad gubernativa un medio excesivamente restrictivo de la actuación local en la gestión de sus propios intereses.

Por el contrario, la suspensión en cuanto sirva a la defensa de competencias de la Administración del Estado u obedezca a corregir invasiones de ámbitos ajenos al municipal o se afecte materia que corresponda a aquella administración no podrá decirse que entraña un atentado a la autonomía local, entendida como ámbito de autonomía propia que tiene sus límites".

En este concreto aspecto de técnicas de control y posible suspensión de acuerdos municipales, la jurisprudencia del TC ha evolucionado favorablemente en el respeto a la autonomía municipal, específicamente a partir del contenido normativo de la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (Capítulo III del Título V) al tratar de la impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones, establece un sistema que "judicializa" las situaciones de conflicto.

En efecto, la ley 7/85 de 2 de abril (norma considerada básica en el sentido constitucional de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas) en su Art. 63.1 prescribe "junto a los sujetos legitimados en el régimen general del Proceso Contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las Entidades que incurran en infracción del ordenamiento jurídico: a) La Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los casos y términos previstos en este capítulo.

Los artículos siguientes (64, 65 y 66), tienen esta literalidad:

*"Art. 64. La Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas pueden solicitar ampliación de la información a que se refiere el número 1 del artículo 56 que deberá*

*remitirse en el plazo máximo de veinte días hábiles. En tales casos se interrumpe el cómputo del plazo a que se refiere el número 2 del artículo siguiente.*

*Art. 65.1 Cuando la administración del Estado o la de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de sus respectivas competencias que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto o acuerdo.*

*2.- El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.*

*3.-La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa bien directamente, una vez recibida la comunicación del mismo, o bien una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la Entidad local, si se hubiera optado por hacer uso de la posibilidad contemplada en los dos números anteriores.*

*Art. 66. Los actos y acuerdos de las Entidades locales que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas Entidades, podrán ser impugnadas directamente, sin necesidad de previo requerimiento, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por la administración del Estado o de la correspondiente Comunidad en el plazo señalado por el número 2 del artículo anterior.*

*La impugnación deberá precisar la lesión o, en su caso, extralimitación competencial que la motiva y las normas legales vulneradas en que se funda. En el caso de que, además, contuviera petición expresa de suspensión del acto o acuerdo impugnado, razonada en la integridad y efectividad del interés general o comunitario afectado, el Tribunal, si la estima fundada, acordará dicha suspensión en el primer trámite subsiguiente a la presentación de la impugnación. No obstante, a instancia de la Entidad local y oyendo a la Administración demandante, podrá alzar en cualquier momento, en todo o en parte, la suspensión decretada, en caso de que ella hubiera de derivarse perjuicio al interés local no justificado por las exigencias del interés general o comunitario hecho valer en la impugnación".*

Esta ley ha sido considerada como integrante del concepto mismo de "bases del régimen jurídico de las administraciones públicas" por cuanto dicha expresión engloba a las administraciones locales, por ejemplo sentencias del TC 25/1983 (puede consultarse en RTC 1983/25) ó 99/1987 (RTC 1987/99). El "Régimen local"- según se recoge en la STC 214/1989 (RTC 1989/214)- que es por tanto, el régimen jurídico de las administraciones locales, resulta de este modo no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado, tal como afirma la Generali-

dad de Cataluña, sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional, contempla también (y no excluye) lo relativo a las competencias de los Entes Locales.

En el fundamento jurídico primero el TC explica:

*"El razonamiento, en concreto, de este Tribunal es el siguiente: "Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto mas cuanto, que el mismo no va acompañado como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional, que eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley"(...) y más adelante continúa.*

*Por todo ello, podrá sí acaso discutirse el alcance dado a las competencias del Estado derivadas del Art. 149.1, 18ª de la Constitución al incluir, en concreto, entre ellas, la de establecer los criterios básicos en materia de competencias de las Entidades Locales, pero en absoluto se ajusta a la realidad la afirmación de que el "régimen local" (equivalente a "régimen jurídico de las Administraciones Locales") haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas.*

*En suma, las cuestiones planteadas en los presentes recursos de inconstitucionalidad han de ser resueltas desde la atribución al Estado, por el Art. 149.1.18ª de la Constitución, de la competencia para establecer las bases de las Administraciones Públicas. Teniendo en cuenta que, en materia de régimen local, viene modulado su concepto por la garantía constitucional de la autonomía local (Art. 140 de la Constitución), sin que, por ahora, sea preciso dar respuesta con mayor detenimiento a las alegaciones de carácter general aducidas por los recurrentes."*

La impugnación recíproca de acuerdos entre municipios y comunidades autónomas, municipios y administración del Estado, es una cuestión básica que no puede ser discernido por cada Comunidad Autónoma, como régimen jurídico propio, al amparo de sus competencias estatutarias sobre "régimen local" Por lo menos no podrá ser entendido en el sentido de "empeorar" en cada Comunidad Autónoma las condiciones establecidas, como denominador común, por la LBRL.

La judicialización de los conflictos entre municipios y comunidades autónomas o Administración del Estado, como norma básica, parece una "conquista" importante en "pro" de la autonomía municipal, habida cuenta que al amparo de las competencias en materia de "régimen local" o de las legislaciones sectoriales específicas podría llegar a minorarse la autonomía funcional de los municipios, mediante la técnica de las suspensión de acuerdos

municipales o de subrogación en competencias materiales previamente atribuidas a los municipios. Técnica de suspensión de acuerdos y/o subrogación de competencias, de rancia tradición preconstitucional que, además, introduce un elemento de inseguridad jurídicas, que es poco saludable para un ordenamiento jurídico "más racional"; por otra parte, garantizada aquélla por el Art. 9.3 del texto constitucional.

Los supuestos de tensión, como consecuencia del Estado de las autonomías, se han desplazado, en gran medida, al escenario de las relaciones entre municipios y comunidades autónomas.

De esta suerte, ocurre que la legislación sectorial de las comunidades autónomas (por ejemplo urbanismo, medio-ambiente, servicios sociales) atribuye materialmente competencias a las entidades locales, mayoritariamente municipales, pero funcionalmente se reservan un cierto control, mediante la posible suspensión administrativa de acuerdos o la subrogación competencial. Esta técnica de tutela administrativa, además de la apuntada inseguridad jurídica, puede introducir (y nosotros así lo pensamos) un factor político de control sobre los municipios y un posible subterfugio para desviar las potestades públicas hacia fines políticos de índole partidista (intereses de partido político o análogos) agravado por la dificultad del control de la desviación del poder.

Afortunadamente la combinación de la doctrina del TC, con las previsiones de la ley 7/85, en relación a la impugnación de acuerdos o actos municipales y ejercicios de acciones ha cercenado ese peligro para los municipios, justificando las situaciones de conflicto.

En esta particular línea de la impugnación de acuerdos municipales, en especiales puntos competenciales conflictivos ("ratione materiae"), cual puede ser la materia urbanística, nos parece importante volver a la doctrina emanada del TC en la supracitada sentencia del 11/02/1999 (STC 11/1999), con ocasión de la Ley 3/1987, de 8 de abril, del Principado de Asturias, en materia de disciplina urbanística.

Esta sentencia repasa la doctrina sentada en otras precedentes, en cuanto a la suspensión administrativa o gubernativa de acuerdos, una vez en vigor la Ley 7/85, de 2 de abril. Sierte un aserto jurídico esencial: *"los Arts. 65 y 66 de la LBRL pueden ser invocados legítimamente no sólo como ejercicio de la competencia normativa básica estatal derivada del Art. 149.1.6 y 149.18 de la CE (...) sino también como expresión de una legítima opción legislativa estatal ampliadora del ámbito de la autonomía local (...)"*.

El discernimiento se produce a propósito de una inactividad de la entidad municipal, una no intervención para suspender obras ilegales.

Pero el TC distingue si existe licencia urbanística municipal, aunque sea sedicente y aquellas casos en que no concurre ningún acto administrativo o resolución municipal.

Si "existe un acto administrativo sobre cuya corrección jurídica se proyectan dos valoraciones jurídicas, municipal y autonómica, no cabe una decisión administrativa de la comunidad autónoma, pues debe ser residenciado el "conflicto" en sede jurisdiccional.

En cambio, si nos encontramos ante una total pasividad municipal. Si sólo existe el dato fáctico de una construcción sin licencia, si no hubo ni el más mínimo pronunciamiento municipal, ni la más mínima intervención jurídica, cabría plantearse ( y solo en esta hipótesis) por la Comunidad Autónoma una intervención por subrogación.

#### IV.-2 LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMIA LOCAL EN LOS TRIBUNALES

4.2.a) En la doctrina del TC, como hemos apuntado, no se acogen los pronunciamientos jurídicos de la CEAL para hacerlos operativos en el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las normas con valor de ley, al menos por ahora.

A título de ejemplo, como "ratio decidendi" el TC en el fundamento jurídico 11 de la STC nº 235/2000, de 5 de octubre, al conocer de un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional octava, párrafo 1º de la ley 31/1991, de 30 de diciembre, por el que se da nueva redacción al Art. 99.1 de la Ley 7/85, de 2 de abril, (participación de las entidades locales en la provisión de puestos de funcionarios de habilitación nacional), se razona: "*La impugnación del sistema de libre designación con base en lo dispuesto en el Art. 6.2 de la CEAL... ha de ser igualmente desestimada*".

En efecto, el citado artículo dispone que: "*el Estatuto del personal de las Entidades Locales debe permitir una selección de calidad fundamentado en los principios de mérito y capacidad; a este fin, debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera*". Pues bien, con independencia de que los Tratados Internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal (...), la lectura del texto transcrito permite constatar que la exigencia del mérito y la capacidad viene referida a la selección del personal de las entidades locales; exigencias que, sin género de duda, resulta respetada con la habilitación de carácter nacional de los funcionarios locales (...).

Con efectos meramente "obiter dicta" se hace referencia al concepto de autonomía local en la sentencia, ya comentada, de 5 de julio de 2001 (STC159/ 2001), al establecer un sencilla ecuación entre el concepto y contenido de la autonomía local, según la jurisprudencia del TC, y el consagrado en el Art. 3 de la CEAL (fundamento jurídico 4º)

4.2.B) En cambio, el Tribunal Supremo, ha acudido con más asiduidad, en sus fundamentaciones jurídicas a las disposiciones de la CEAL.

Así en la STS de 18-11-2002, al conocer del deslinde de los términos de Tollos y Vall

d'Alcala, se toma como referencia y como infringido el Art. 5 de la CEAL, pues este precepto dice: "*Para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum allá donde la legislación lo permita*".

Se razona que no nos encontramos ante una modificación de límites territoriales, sino de deslinde entre poblaciones, por lo que no es de aplicación el Art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

El TS, en Sentencia de 16 de mayo de 2001 (RJ 2001/4726) al conocer de un expediente de segregación para constituir un nuevo municipio, analiza si se han conculcado los Arts 3.3, 9.4 ó 9.5 de la CEAL llega a la conclusión negativa: "*No puede extraerse, con base en la autonomía municipal, un derecho a la segregación sin el previo cumplimiento de una serie de condiciones legales...*" (F.J.3º); tampoco se aprecia infracción del Art. 9.3 de la CEAL, sobre protección de las entidades locales financieramente más débiles. Está claro, en suma, que el TS maneja, en su razonamiento el contenido de la CEAL.

Y en la STS de 15/02/2002 (RJ 2002/2914), a propósito de un posicionamiento del Ayuntamiento de Arrasate-Mondragón, en el que decide prestar protección jurídica a insuismos ("asumir el costo de dichos juicios"), el TS entiende que "El principio de autonomía local exige reconocer un ámbito amplio de decisión a los representantes municipales sobre la apreciación de las necesidades de promoción de las personas que se hallan en unas u otras situaciones, conforme a las necesidades socialmente sentidas, siempre que exista un punto de conexión claro con los intereses municipales, como ocurre con la vecindad en él (la CEAL vincula ésta al beneficio de sus habitantes (Art. 3.1) <sup>47 BIS.1</sup>.

Con meridiana nitidez se usa el concepto de autonomía local recogido en la CEAL, por el propio T.S., Sala Tercera, en otra sentencia de 29 de septiembre de 2003, en materia sancionadora (referencia, LA LEY JURIS 2919/2003) se ocupa de la tensión entre la Carta Europea de Autonomía Local y la reserva de ley que establece la Constitución para la tipificación de infracciones y sanciones. En concreto en el F.J. 4º se saca partido al Art. 3º de la CEAL, que define la autonomía local como el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de "*ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos*". Con-

---

<sup>47 BIS 1</sup> Juan Luis Requejo Pagés (Ob. Cit., pág 26) reconoce que no faltan pronunciamientos que hacen de la Carta una condición de validez de las normas infralegales, se cita la sentencia del TS, Sala 3ª de 21/05/1997 (RJ 1997/5941). Sin embargo, entiende que se trata de afirmaciones que muchas veces solo tienen el valor de a mayor abundamiento. En cualquier caso, el contenido de la Carta, más de principios y directrices que de mandatos específicos y concretos, la hace - a juicio de este autor- relativamente inútil como canon de enjuiciamiento normativo, fuera de los supuestos de grosera contradicción.

sidera el T.S. que la tensión antes referida (legalidad sancionadora vs. Autonomía local (municipal) debe "*resolverse en virtud de una interpretación integradora de un modo favorable al principio de autonomía local, admitiendo la posibilidad de esa tipificación por Ordenanza*".

También en la gestión de los servicios públicos, a propósito de un principio de libre elección, de su modo de gestión, para declarar que las entidades locales tienen derecho a cooperar y asociarse con otras entidades para realizar tareas de interés común, además de reconocerles libertad plena para ejercer la iniciativa- habrá de entenderse respetando los cauces legales aplicables - en todas aquellas materias que no estén excluidas de su competencia, se invoca la apoyatura de los pilares jurídicos de la CEAL (en concreto sus Artcs 4 y sgs): Se trataba de articular, al amparo de la potestad de autoorganización, un sistema coordinado para la gestión de servicios públicos hidráulicos y de tratamiento de residuos. El T.S. en Sentencia de 4 de julio de 2003 (referencia LA LEY JURIS 2800/2003), F.J. octavo toma como basamento jurídico la CEAL para mantener la validez de la conducta administrativa controlada, dentro de lo que podemos encasillar como espacio de la contratación administrativa.

No obstante, a pesar de estos pronunciamientos, la CEAL ha jugado más un papel de reulsivo o acicate para las construcciones doctrinales y normativas de reforma y recuperación del gobierno local.

#### IV.-3 APORTACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO

El Tribunal Supremo ha mantenido una corriente receptora de la virtualidad expansiva del principio de autonomía municipal "ex" Art. 140 CE.

Esta doctrina de la Sala 3ª del TS puede encontrarse en la sentencia de 17 de junio de 1981 o en la de 28 de junio de 1982, ambas recaídas en material fiscal <sup>48</sup>.

El TS valora el concepto de autonomía municipal, como derecho vivido, en diversas y repetidas ocasiones con más sensibilidad municipalista que el propio TC.

Así en STS de 27 de octubre de 1982 se aplica la garantía institucional de la autonomía municipal, garantizada constitucionalmente, en relación con un acuerdo del Ayuntamiento de Logroño, suspendido por el Gobernador Civil, en el que se declaraban públicas las sesiones de la Comisión Municipal Permanente. Se declara la aplicación directa o inmediata de las normas constitucionales organizadoras, como lo son, en grado eminente, los precep-

---

<sup>48</sup> Vide De Lope, Mercedes y Sanz Fernández, Luis (jurisprudencia en materia local); Págs, 178-179 y 215-216.

tos que integran su Título VIII, con un efecto normativo inmediato. Entre sus consideraciones y razonamiento (considerando quinto) se colige que está vedada la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades Locales en una posición de subordinación o dependencia jerárquica de la administración del Estado.

En otro apartado álgido de ese razonamiento concluye "(...) necesariamente se ha de decidir que esa autonomía que la suprema norma, Constitución, les reconoce y garantiza a los Municipios, no puede ser limitada por una simple norma de carácter reglamentario que además repugna a la democratización de la vida pública local, a la naturaleza y función de los nuevos Ayuntamientos y a la legitimación representativa de las actuales Corporaciones locales".

En esta línea se puede citar la sentencia del TS de 21 de junio de 1983 en la que se hace una portentosa defensa de la participación de los ciudadanos en la vida política, combinado con la autonomía municipal, al analizar la suspensión de un acuerdo del Ayuntamiento de Baracaldo, adoptado en sesión celebrada el día 20 de diciembre de 1979, en el que se aprobaron las normas de participación de las entidades ciudadanas y de otros grupos-sociopolíticos en la vida municipal.

Esta sentencia desarrolla unos razonamientos y permite una participación del vecindario de la vida municipal que ya nos gustaría (a pesar del tiempo transcurrido) que tuviera virtualidad y aplicación en la mayoría de los municipios de nuestro entorno.

Entre otros aspectos, significados, que se reglaban, estaba la participación o intervención de entidades o agrupaciones vecinales en el Pleno, aunque con un papel informativo y claro está no resolutorio. Se tratará de un supuesto no previsto en la Ley, pero tampoco ilegal. Se está reconociendo implícitamente por el TS la capacidad municipal de normar no simplemente en ejecución de la Ley, sino "praeter legem", como se expone en otro lugar de este trabajo, aunque en este caso referido al sector de la propia organización: la autoorganización.

Recuerda la STS de 21 de junio de 1983, que citamos, el papel transformador que el Art. 9 de la CE encomienda a los poderes públicos: "*Facilitar la participación de los ciudadanos en la vida pública, económica, cultural y social; facilitación que al margen de los cauces institucionales, muy bien puede manifestarse posibilitando el conocimiento de la opinión de las entidades representativas, en aquellos asuntos municipales de interés general, o que afecten especialmente a grupos o personas determinadas*" <sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Esta doctrina jurisprudencial puede entenderse como un anticipo del actual Art. 70 bis, supracitado, de la LBRL, introducido por la reciente ley de medidas para la modernización del gobierno local; al igual que sucede en el ré-

En materia urbanística se ha consolidado, igualmente, en la Sala 3ª del TS una doctrina favorable a la afirmación de las competencias municipales. En este sentido se calificó a la competencia urbanística, como una competencia municipal natural, anotándose reacciones contradictorias y más recientes en la legislación autonómica.

Esta afirmación de las competencias municipales, se observa de forma destacada en la elaboración, tramitación y aprobación del planeamiento urbanístico, particularmente en lo que atañe a la aprobación definitiva de los planes urbanísticos.

Una importante relación de sentencias del TS se cita por el profesor Trayter Jiménez en su libro sobre "El control del planeamiento urbanístico" <sup>50</sup>.

En cuanto a la línea divisoria de las competencias autonómicas y locales (comprobada una "vis atractiva", al menos una tensión en ese sentido, por las comunidades autónomas) en esta materia de verdadero ejercicio del poder político, pues incide en la ordenación y gestión del territorio, encauzadora de los asentamientos de población, industriales, comerciales, etc. con incidencia en el tradicional derecho de propiedad, pueden establecerse estas coordenadas:

"A) Aspectos reglados del plan: control pleno de la Comunidad con una matización para el supuesto de que entren en juego conceptos jurídicos indeterminados (es bien sabido que éstos admiten una única solución justa y que por tanto integran criterios reglados):

a) Si la determinación del planeamiento que se contempla no incide en aspectos de interés supralocal, el margen de apreciación que tales conceptos implican corresponde a la Administración municipal.

b) Si el punto ordenado por el plan afecta a intereses superiores ese margen de apreciación se atribuye a la Comunidad.

B) Aspectos discrecionales: También aquí es necesaria aquella subdistinción:

a) Determinaciones del plan que no inciden en materias de interés comunitario. Dado que aquí el plan traza el entorno físico de una convivencia puramente local y

---

gimen organizativo de los municipios de gran población, con el llamado Consejo Social de la ciudad y con la comisión especial de sugerencias y reclamaciones.

<sup>50</sup> Cfr. Trayter Jiménez, Juan Manuel, "El control del planeamiento urbanístico", Civitas, Madrid, Páginas 125 y ss. Es necesario constatar que en un abundante número de sentencias que afianzan las competencias municipales en urbanismo, ha sido ponente el magistrado Sr. Delgado Barrio.

sin trascendencia para intereses superiores ha de calificarse como norma estrictamente municipal y por tanto:

1. Serán, sí viables los controles tendentes a evitar la vulneración de las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos tal como en este terreno las viene concretando la jurisprudencia.

2. No serán en cambio admisibles revisiones de pura oportunidad: en este terreno ha de prevalecer el modelo físico que dibuja el Municipio con la legitimación democrática de que le dota la participación ciudadana que se produce en el curso del procedimiento.

b) Determinaciones del planeamiento que tienen conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior: además de lo ya dicho antes en el apartado 1), aquí y dado que "en la relación entre el interés local y el supralocal es claramente predominante este último"(sentencia ya citada del Tribunal Constitucional 170/89) resulta admisible un control de oportunidad en el que prevalece la apreciación comunitaria".

En materia tributaria también se pueden aislar algunas sentencias muy favorable a la autonomía municipal, como sucede con la STS de 4 de octubre de 1984 (ARZ.4944) que enjuició un acuerdo del Ayuntamiento de Valladolid, en el que (en aplicación de la legislación fiscal vigente en aquel momento) se establecía un recargo del 4% sobre la cuota líquida del IRPF. La sentencia citada argumenta:

*"(...) Es claro que cada municipio, en uso de la autonomía constitucionalmente establecida y dentro de los límites que la Ley permita, podrá establecer tributos a los residente en su territorio, sin que necesariamente tenga que resultar una tributación igual en todos los municipios, lo que sería contrario tanto al principio de adecuar la imposición a la necesidad de satisfacer gastos, como en la justicia distributiva, dadas las diferencias existentes a este respecto entre los municipios (...).La diversa apreciación que se realice en cada municipio de autonomía municipal que nuestra Constitución proclama".*

En cuanto a los aspectos relacionados con el poder financiero municipal, en el propio TS, se produce una tendencia menos favorable a la autonomía municipal, especialmente en temas relacionados con los incrementos salariales de los empleados o, en términos más generales, mejoras socioeconómicas, al margen de los límites establecidos en la legislación presupuestaria, por el juego de la competencia estatal exclusiva sobre "planificación general de la actividad económica".

De otro lado, la entrada en vigor de la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, no atribuye un haz de competencias sustantivas a los municipios, que

refuerce la autonomía municipal material. Sí refuerza la autonomía funcional, como expusimos "supra" al llevar "en esencia" los conflictos al ámbito jurisdiccional.

En lo que concierne al manejo, por el TS, de la CEAL, nos remitimos a lo expuesto en el apartado precedente (IV.2.b).

## **CAPITULO V.-A MODO DE CONCLUSIÓN:**

I.- El verdadero calado o, si se prefiere, la métrica material de la autonomía municipal, como algo tangible habrá de verificarse desde el reconocimiento de un conjunto de competencias sobre el que realizar determinadas potestades públicas.

Las competencias municipales son un instrumento al servicio del concepto de autonomía <sup>51</sup>. Una primera aproximación a este concepto lleva al desglose, como apunta la profesora ALARCON, de dos elementos integrantes: Las funciones y los poderes jurídicos. Las funciones se entienden como "la realización de determinadas actividades" para alcanzar unos fines; los poderes jurídicos, se erigen en instrumentos necesarios para ejecutar dichas actividades.

Ahora bien, las competencias y funciones, con tensión proclive a lo próximo al gobierno local, necesitan inexorablemente de medios económicos. Serían un mero "brindis al sol" sino existen medios personales, materiales, organizativos y por lo tanto recursos económicos.

Se trata de obtener y utilizar medios dinerarios para realizar las tareas que a los municipios les corresponden de acuerdo con el ordenamiento jurídico (actividades que de "iure" o de "facto" cada vez son más).

En este sentido, entendemos atinado recordar la definición del profesor Ferreiro <sup>52</sup> al caracterizar la actividad financiera de los entes públicos: Se caracteriza por el sujeto que la realiza, en este caso el ente público es el municipio; por el objeto sobre el que recae (ingresos y gastos públicos), así como por su carácter instrumental, sirve para que las actividades del estado (administración central), de las comunidades autónomas o entidades locales, inclusive los municipios, se puedan desarrollar.

La autonomía financiera, de esta manera, es una vertiente de la autonomía municipal y ésta es un presupuesto necesario para entender y configurar aquélla. En esta línea, la pro-

---

<sup>51</sup> Vide, Alarcón García, Gloria, "Autonomía municipal, autonomía financiera", cuadernos Civitas, 1995, Págs. 55 y ss.

<sup>52</sup> Cfr, Juan José Ferreiro Lapatza, "Curso de derecho financiero", Marcial Pons, edición 15ª, Págs. 17-18.

fesora Alarcón García <sup>53</sup> la entiende "como un derecho a intervenir en cuantos asuntos públicos de carácter financiero, recursos y gastos públicos, sean necesarios para atender las actuaciones de las Corporaciones Municipales".

Cualquier aproximación que se haga a la autonomía financiera, o si se prefiere, al poder financiero municipal, nos llevara a los aledaños de las potestades municipales en materia de ingresos y en materia de gastos y, por ende a su estudio, que no puede ser acometido en este trabajo de objetivos más cortos.

La auto-limitación en los objetivos de este trabajo, no obsta para reconocer que la realidad de la autonomía o poder financiero constituye un indicador o, si se prefiere, una verdadera medida de la realidad de la autonomía municipal: de poco sirve que ésta se declare, si no va acompañada de medios para su ejercicio real, posibilitando la actuación real sobre el medio territorial o geográfico al que extiende su jurisdicción; y, si esa fuera la decisión política, transformado la realidad social a la que se gobierna.

Con menos palabras, y como es natural con mayor rigor técnico, lo ha expresado el Profesor Medina Guerrero <sup>54</sup> al definir la suficiencia financiera como elemento constitutivo de la autonomía local (por ende municipal) constitucionalmente garantizada. Este autor con brillantez, sintetiza, que dentro del ámbito constitucionalmente protegido por la autonomía local cabe distinguir, de una parte, un elemento "material", consistente en la atribución de un "minimum" de competencias a los entes locales (y del que ya hemos hablado) y de otra, de un elemento "modal" para decidir "si" se hace, como, cuando, etc. (...) en relación con las competencias que les corresponden.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional expresa esta misma idea, al referirse a la participación de las Corporaciones Locales en los tributos del Estado, como una dotación "al conjunto de Entes Locales de la necesaria suficiencia de fondos para el cumplimiento de las funciones que legalmente le han sido encomendadas, esto es, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido (...)" F. Jº 7º de la STC de 24 de mayo de 1990, 96/1990, e, igualmente, la más reciente sentencia de 13 de abril de 2000 nº 104/2000, en la que (por lo demás) se efectúa una completa selección de sentencias del TC, en las que se relaciona de medio a fin, entre circunstancias económicas y el ejercicio de verdaderas competencias que llevan el contenido de la autonomía municipal.

---

<sup>53</sup> Cfr, Alarcón García, Gloria, ob, cit, "Autonomía municipal, autonomía financiera", Págs. 98-99.

<sup>54</sup> Vide, Manuel Medina Guerrero, "La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales" en cuadernos de Derecho Local (Qdl) nº 1, febrero 2003, página 40.

Doctrina constitucional que tiene un hilo teórico más acabado en la sentencia del T.C. nº 48/2004, referida más arriba (referencia LA LEY JURIS 986/2004).

II.- El tiempo, de lo local, parece llegado:

A).- El libro blanco para la reforma del gobierno local <sup>55</sup>, asume la naturaleza política del gobierno local, como un pilar esencial de su configuración.

B).- Se reconoce la necesidad de establecer una lista de competencias locales (ergo, también municipales), de suerte que la legislación de bases del gobierno local cumpla una función constitucional, integrándose, junto a las previsiones estatutarias sobre "régimen local" en el denominado "bloque de la constitucionalidad local". Se propone una cláusula de competencia local general, inspirada en la legislación de los Länder germánicos.

C) Se habla de una redefinición de los niveles intermedios de gobierno local, que incluso podría recibir una denominación autonómica diversa, con tal de que sea visualizable su retrato funcional (por ejemplo, veguerías en Cataluña) en la perspectiva de los derechos del vecino, francamente, más de índole social y que hagan posible a aquéllos el acceso a servicios de calidad, cualesquiera que sea su lugar de habitación. He aquí su importancia, como administración de cooperación, en un territorio (el gallego) de pequeños municipios, con escasa capacidad organizativo-funcional y de población dispersa. Es necesario dar servicios a escala, en cuya definición habrán de participar los gobiernos municipales, dado - entre otros presupuestos- su "plus" de legitimidad democrática.

D) Se propone desarrollar la participación de los ciudadanos en la vida pública local, complementando el sistema de representación política. Se habrán de establecer estándares mínimos que hagan efectiva y homologable la participación ciudadana.

E) También el libro blanco se ocupa de la financiación y la suficiencia financiera. Definidas las competencias, para su gestión los entes locales (especialmente sangrante en el caso de los municipios) se dotarán de recursos económicos incondicionados. Se hace necesario superar aparcar el pernicioso método de la subvención finalista y del convenio.

F) Otros aspectos de interés, son la organización de los gobiernos locales (ensalzando su naturaleza política), los recursos humanos, o las relaciones intergubernamentales.

III.- Especial mención merece, a nuestro modo de ver, el tratamiento del gobierno local, en la reforma del Estado autonómico. En todo caso, parece más que oportuno, que la re-

---

<sup>55</sup> Disponible en la página web del MAP.

forma del gobierno local, en el escenario del Estado- el esqueleto plasmado en la legislación básica- se vertebró armoniosamente con el "corpus jurídico" estatutario. No cabe duda que a mayor regulación estatutaria de la autonomía local, por ejemplo establecer una lista de competencias compatible y complementaria a la definida en el nivel Estatal, constituye una mayor garantía de la autonomía local, por la especial posición estatutaria, dentro del bloque de la constitucionalidad. Es una garantía frente al legislador ordinario y también un límite para él. Los Estatutos de Autonomía, en su proceso de reforma, habrían de preocuparse y ocuparse de: el municipio (y lo local) como sistema institucional de la Comunidad Autónoma; la garantía de la autonomía municipal (y local); las competencias locales; sus potestades normativas; su organización y sus relaciones con la administración autonómica, así como un referencia a los principios aplicables a estas entidades territoriales.

Un lugar de referencia, sobre el que cavilar, viene constituido, a nivel teórico, por el Anuario del Gobierno Local, 2004; en el nivel normativo, por la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña <sup>56</sup>.

## **DESIDERATUM:**

I.- Entendemos, apoyándonos en la fuerza dogmático-teórica de personas con autoridad en la materia (<sup>57</sup>) que el régimen local es más que una administración. No está recogido en el título IV del Texto Constitucional (de la administración pública). Es gobierno local: por ende el Art. 149.1.18 no es título competencial en cuanto al concepto de gobierno local. Es aquí donde los Estatutos de Autonomía en su hervor modificador, con ocasión de articular el conocido como "nuevo pacto por las autonomías territoriales", están llamados a estable-

---

<sup>56</sup> Este anuario, publicado por la Fundación Democracia y Gobierno Local-IDP, dedica una buena parte de su denso contenido, al gobierno local en la reforma de los estatutos, con trabajos de los Señores: Velasco Caballero, Ruiz-Rico; Vandelli; Pereira i Solé y una introducción del profesor Font i Llovet. En un plano más político, citamos las reflexiones recogidas en los números 170 y 174, ambos de 2005, de Carta Local.

Por su parte la propuesta de reforma de dicho Estatuto, sobre la que tanto se lleva hablado, establece una interesante regulación del Gobierno local, en sus arts. 83 y ss. Con sus defectos y virtudes, un documento que puede servir de referencia en nuestra Comunidad autónoma en Galicia): definición, lista de competencias, potestad normativa; las garantías de la autonomía municipal: "los actos y acuerdos municipales no pueden ser objeto de control de oportunidad por ninguna otra administración"; las previsiones competenciales sobre "régimen local" (art. 160); las haciendas de los gobiernos locales, así como el mandato para aprobar una ley autonómica de haciendas locales; o, la previsión de un Consejo de Gobiernos Locales que debe ser oído en la tramitación parlamentaria de leyes con incidencia en los gobiernos locales.

<sup>57</sup> Véase, Tomás Font i Llovet "La reconstrucción de la Autonomía local: el gobierno local y la reforma de los estatutos" , en "Anuario del Gobierno Local 2003", páginas 13 y ss. publicado por Fundación Democracia y Gobierno Local-IDP.

cer, con el nivel normativo adecuado para dotarle de una mínima estabilidad, el nuevo "gobierno local", en un sistema que armonice igualdad jurídica básica (Art.149.1.1 de la C.E.) y diversidad. Es así que lo básico estatal (justamente reconducido, perdiendo densidad) con la normatividad propia del "bloque de la constitucionalidad", que obviamente también está en los estatutos de autonomía, ha de servir para garantizar la autonomía local frente a la legislación sectorial autonómica, pero también estatal. Las modificaciones del gobierno local, en el nivel estatal y del régimen local, en el autonómico, habrían de responder a un patrón de trabajo que evite incongruencias en el sistema jurídico local.

II.- En otro orden de cosas, la modificación estatutaria del régimen local, en algún documento de reforma estatutario titulado como "gobierno local", habrá de servir para encauzar debidamente la relación entre lo local y lo autonómico, desde una perspectiva competencial, pero también y sobre todo financiera: Nos parece insostenible el sistema de transferencias condicionadas -al margen de pautas objetivadas- desde el poder autonómico al local, al margen de destruir la dogmática de la autonomía financiera, conlleva un sistema de clientelismo político-partidista, propio de épocas decimonónicas; es contrario a cualquier intento de planificación y programación más allá de lo anual; pero incluso a la propia presupuestación anual. Desde luego conlleva ineficiencias económicas y sociales para una "sufrida" sociedad que sostiene, con su capacidad económico-tributaria, lo "público".

III.- Finalmente, la operación política y jurídica que se haga sobre el territorio, si finalmente se positiviza, deberá tener presente la necesidad de compatibilizar lo peculiar, lo genuino con un sistema de oportunidades-prestaciones similares que garantice la igualdad jurídica básica en todo el territorio del Estado.

En un sistema en red, el sistema gobierno local preparado para dar prestaciones básicas y cuasi-vitales a la sociedad (Art. 26 LBRL y concordantes), deben solventarse las diferencias o la pluralidad de entidades municipales de base territorial, creando entidades locales de segundo orden (niveles intermedios de la comunidad política local, con independencia de su concreta denominación, ya sea Diputaciones o incluso otra denominación autonómica que, eso sí, permita el reconocimiento de la definición constitucional de aquéllas) <sup>58</sup> con capacidad para crear sistemas de economía y servicios a escala, esto es, como dice con brillantez el Profesor Caamaño <sup>59</sup>: "gestionar una intra-red de municipios para asegurar a sus

---

<sup>58</sup> La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, disponible en la página web del Parlament, en su Art. 90 define la "veguería", entre otras consideraciones, como "...ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local y tiene personalidad jurídica propia (...).

<sup>59</sup> Véase, Francisco Caamaño Domínguez "Autonomía Local y Constitución. Razones para recuperar la causalidad perdida", en "Anuario del Gobierno Local 2003", páginas 47 y ss. publicado por Fundación Democracia y Gobierno Local-IDP.

miembros posiciones competitivas en redes externas y, por tanto, una igualdad de oportunidades". En fin instrumentos locales que contribuyan a dar servicios o mejorarlos, para que sus destinatarios naturales, los vecinos, mejoren en su calidad de vida, con independencia del lugar en el que les haya tocado vivir.

El mismo rango estatutario, o incluso, a nivel estatal, el pacto territorial, debería establecer fórmulas de colaboración entre administraciones territoriales, que las erija en regla y sistema de actuación, aislando mecanismos de enfrentamiento y disputas totalmente ineficientes en un sistema económico-social globalizado y asaz competitivo.

Galicia, año de 2005.