

LA AUTONOMIA LOCAL *

POR

FRANCISCO SOSA WAGNER

Catedrático de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho
en la Universidad de León

SUMARIO: 4. LA CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA LOCAL DESDE EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL: LAS SINGULARIDADES DE UNA IMPORTACIÓN: A) *Perfiles constitucionales.* B) *La autonomía local, parte de un ordenamiento derivado.* C) *La autonomía local se inserta en un ordenamiento derivado que se relaciona con ambos ordenamientos superiores.* D) *La autonomía local como garantía institucional restringida o limitada.* E) *El sistema de atribución de competencias y el modo de su ejercicio sólo pueden entenderse en conexión con el principio democrático.* F) *El ejercicio de las competencias sólo se acota desde el control de la legalidad.* G) *Carencias del sistema.*

4. LA CONSTRUCCION DEL CONCEPTO DE AUTONOMIA LOCAL DESDE EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL: LAS SINGULARIDADES DE UNA IMPORTACION

A) Perfiles constitucionales

La explicación, realizada en el anterior epígrafe, del ordenamiento de Alemania Federal no responde a una fácil muestra de erudición (terreno en el que hoy es imposible sorprender a nadie), sino a la convicción, ya explicada, del influjo que tal ordenamiento está teniendo en la construcción dogmática de nuestra autonomía al haberse buscado en ese modelo, con acierto a mi juicio, el *numen* que nos ayudará a interpretar adecuadamente el contenido innovador de la Constitución de 1978. El prototipo alemán, sin embargo, es justamente eso, prototipo que no arquetipo y, como tal, vive tensiones y ajustes de los que se producen por doquier y de los que, por cierto, está surgiendo una realidad que incluso ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia a revisar explicaciones tradicionales que se tenían por sólidamente trabadas. Todo ello es lógico si se tiene en cuenta que si hay algún organismo vivo en la Administración (que propende a asfixiar lo que toca o a lastimarlo de forma irreversible) ése es justamente el municipio que, por su mayor tradición y, sobre todo, por su mayor proximidad a los problemas, resulta ser con frecuencia la estructura administrativa que antes percibe y antes ha de dar respuesta a los cambios que se producen a su alrededor. Unase a ello

* Este trabajo está destinado al libro homenaje al Profesor García de Enterría, pionero de los estudios españoles sobre la autonomía local (la primera parte de este trabajo ha sido publicada en los números 239 y 240 de esta Revista).

el hecho de que el municipio, pese a su avanzada edad, debe ofrecer un aspecto rozagante a juzgar por el apetito (cuando no voracidad) que suscita entré sus hermanas las Administraciones superiores, dispuestas, en todos los modelos de Estado conocidos, a sustituirlos y suplantarlos. Que el simple alimento no acabe en goloso banquete depende de las técnicas, de los instrumentos que sepa poner en pie el ordenamiento jurídico. Y a ellos vamos.

Antes he escrito «contenido innovador» de la Constitución de 1978. Esa es precisamente su característica más acusada desde la perspectiva del tema que estoy tratando de analizar. Muchas veces se ha escrito y no es cuestión por ello de insistir aquí que la CE diseña un modelo de Estado descentralizado que no tiene parangón en nuestra historia, salvo episodios que, por su fugacidad, contribuyen a fortalecer la exactitud de la regla general. Surge de aquí la obligación del jurista de tener que pensar prácticamente *ab ovo* todo el sistema al tener pocas referencias históricas en las que apoyarse. En efecto, ni la autonomía del municipio medieval nos puede servir de pauta por las razones que ya he expuesto (y que pueden completarse en mi *Manual*, cit. capítulo primero *in toto*) ni de las demás experiencias históricas, a menudo basadas en principios confesadamente opuestos, podemos extraer consecuencias útiles para hoy. El interés que el régimen local suscita en el siglo XIX se confunde fácilmente con la pasión política y por ello son los grandes temas políticos (el sufragio, el sistema de elección de los alcaldes, etc.) los que ahuecan las voces y envalentonan las plumas. Un esfuerzo más consciente destinado a equipar a la vida municipal de la suficiente independencia en relación con las instancias superiores no se hace hasta la época de Calvo Sotelo y no pasa de ser desfalleciente destello en un escenario desfalleciente.

Así, pues, salvo la declaración constitucional republicana que no logra echar raíces fuera del texto constitucional mismo, es en la etapa democrática que se inicia a partir de 1977 cuando la historia empieza a dar un giro cuyos grados es prematuro medir. El deterioro alcanzado en la vida local española es de hondo calado, tan hondo que pronto se dictarían normas provisionales para revocar lo más herrumbroso (especialmente la Ley 40/81). No es difícil enumerar las causas: el nombramiento autoritario de Presidente de las Corporaciones locales, el rígido asfixiante sistema de control de los actos y acuerdos de sus órganos, la indignancia de los municipios, permanentemente alcanzados, son elementos todos ellos de la suficiente envergadura como para necesitar una descripción más detallada. Estamos ante el modelo centralista francés, depurado de sus elementos positivos y picardeado por la dictadura política.

Las medidas que se adoptaron a la sazón son muestra expresiva de aquello que resultaba menos presentable de la vida local. Así se desmontaron buena parte de las técnicas de intervención y tutela, se dictaron medidas de saneamiento financiero y, sobre todo, se restituyó el ser mismo de la vida local, a saber, la elección por los vecinos de concejales y alcaldes.

Pero todas estas reformas llevaban el sello de la provisionalidad. ¿Por qué? Porque el legislador era consciente de que un día se las habría de ver en serio con el principio de la autonomía local consagrado en la Constitución. Y no nos engañemos. Tampoco sabía muy bien qué es lo que eso quería, en rigor, decir y, además, estaba muy ocupado en construir otro espacio autonómico (el de las Comunidades Autónomas precisamente), mucho más brillante aunque de difícil textura técnica y un tanto enmarañado por la discordia política. Poco sosiego, pues, para ocuparse de las Administraciones locales, que resultaban ser los menesterosos e inoportunos parientes del pueblo en una España que estaba estrenando traje de etiqueta.

La verdad es que tampoco el legislador constitucional lo había puesto nada fácil. Predica la autonomía de los municipios y provincias, pero pocas pistas más proporciona.

Hay una serie de referencias a los entes locales, caso de los artículos 143, 144, 146 y 151 y de las Disposiciones transitorias 1.^a, 3.^a, 4.^a y 5.^a en relación con la intervención de dichos entes en los mecanismos de acceso a la autonomía. Hay referencias también a algunas de sus potestades, como la tributaria (art. 133.2), a algunos de sus bienes (los comunales del art. 132.1) o a la condición de circunscripciones electorales del territorio provincial. Está, por último, el capítulo segundo del título VIII en el que la autonomía es la idea predominante. Conectada con otra no menos importante, la de la integración democrática de los entes locales al exigir que sus miembros sean «elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto» (art. 140 CE). Queden así expuestas las dos piezas que juzgo básicas del entero sistema (autonomía e integración democrática) a modo de presentación provisional de las mismas, pues veremos a lo largo de las páginas que siguen cómo ambas están tan perfectamente anudadas que, lejos de entenderse como partes, deben ser comprendidas como principios constitutivos de un todo.

Pocas dificultades ofrece aislar el elemento democrático como mecanismo de integración y composición de las piezas internas decisorias de las Corporaciones locales, pues la cultura política occidental en la que ahora vivimos plenamente inmersos nos da el asunto resuelto: son las elecciones por sufragio libre, secreto, igual y

directo el único medio que, de momento, ofrece suficiente seriedad, tanta que incluso se le usa como regla o rasero, para medir en cualquier ambiente la pureza democrática. Regla resistente, por cierto, al paso del tiempo y cuyo vigor ha conseguido desplazar a inventos espurios, ideados desde la derecha o desde la izquierda, para ocultar, no siempre con ingenuidad, la dictadura ejercida por una persona o por un partido. Para facilitar más las cosas, la Carta europea de autonomía local, que España ha ratificado, como bien se sabe, nos exhibe también como elemento común a todos los ordenamientos locales europeos que los consejos o asambleas locales se integren por «miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal» (art. 2.2). Ello no excluye que, para algunos tipos de entes locales, se permita excepcionalmente la elección indirecta como método de integración de sus órganos de gobierno, como es el caso en España de las provincias y fuera de España de algunos tipos de Corporaciones locales, de lo que son muestras las observaciones que, a la ratificación del artículo tal de la Carta, han hecho algunos Estados europeos. Pero todo ello con el carácter excepcional que sólo, para algunos casos, la legislación interna de cada país expresamente autorice.

Más dificultad ofrece aislar la autonomía. No ya un libro-homenaje, una auténtica enciclopedia-homenaje habría de hacerse para poder dar cuenta de una parte que fuera relevante de lo que por escrito está dicho sobre tal vocablo. Y es encima probable que el gigantesco esfuerzo fuera poco remunerador, pues hoy la autonomía es necesario adjetivarla al haberse instalado el concepto en ambientes muy heterogéneos, tal como al principio ha quedado dicho. La autonomía que se predica de los entes locales es una autonomía específica que sólo puede explicarse referida a los entes territoriales y en un contexto constitucional determinado, que paso a explicar. Lo demás son en buena medida palabras al aire.

B) La autonomía local, parte de un ordenamiento derivado

Que la autonomía local forma parte de un todo más amplio es realidad innegable en la medida en que no participa de la soberanía originaria, que corresponde al pueblo español en su conjunto (art. 1.2 CE). Es, por ello, un poder derivado que se mueve en los estrictos límites o en el espacio que la Constitución le asigna, tal como con exactitud ha dicho el TC en sus sentencias de 2 de febrero de 1981 y de 27 de febrero de 1987. En la primera se lee un texto que no por haber sido muy citado, conviene relegar: ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites— y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una

parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de ésta donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo segundo de la Constitución.

Dicho esto (que es un principio general evidente de nuestro orden constitucional y en el que, por ello, no es necesario insistir), la primera pregunta que surge reza de la siguiente forma: el orden constitucional español, aún partiendo de esa unidad básica, que además se enfatiza, ¿para qué, con qué objeto atribuye autonomía a organizaciones territoriales distintas del Estado? ¿Es esto un puro artificio o responde a alguna lógica, a algún objetivo concreto? Ya hemos visto que no se reivindica con semejante decisión ningún legado histórico, antes al contrario, se rompe con uno plurisecular. Sin embargo, el respeto y deferencia que suscitan las cosas antiguas (sean instituciones, personas o simples objetos) no han tenido el suficiente calado para que el constituyente español adoptara una actitud más comedida; o quizá ha sido justamente esa dilatada experiencia lo que ha servido de base o apoyo para admitir que el modelo llegaba al cabo del siglo xx extenuado, emitiendo tan pálidas señales que su arrinconamiento se produjo en efecto ante el regocijo de unos pocos y la mirada indiferente de los más. La convicción del constituyente de la mayor fertilidad da una nueva hechura constitucional que permitiera confiar a piezas variadas el conjunto del poder político hasta entonces en manos del Estado, acertó a formularla atribuyendo a Comunidades Autónomas, Diputaciones provinciales y Ayuntamientos la gestión de los intereses correspondientes a cada uno de sus espacios territoriales.

Pero cuáles sean esos intereses, es asunto que la Constitución no aborda directamente sino que confía o remite a la ley, tanto para las Comunidades Autónomas, nacientes y prometedoras Administraciones públicas, como para las entidades locales, añejas y valetudinarias, como hemos visto. Aunque en relación con las primeras hay en la CE una mayor concreción (y, además, el legislador al que se llama es el orgánico y no el ordinario como en el caso de las Corporaciones locales), se ha suscitado la pregunta de si la autonomía (resultante de la concreción del interés) de ambas organizaciones es igual o es diferente, si tienen o no tienen la misma sustancia. Una amplia corriente doctrinal, surgida sobre todo a partir del momento en que el TC abordó el problema en 1981, ha venido destacando el carácter administrativo de la autonomía local como rasgo diferenciador de la misma, frente al carácter político de la autonomía comunitaria. Dicha interpretación, formulada así, sin matizaciones, resulta excesivamente simplificadora y no responde con exactitud a la naturaleza de las cosas toda vez que la pretendida separación de lo político y lo

administrativo en la gestión pública, resulta no sólo imposible de realizar en la mayoría de los casos, sino disconforme con la Constitución tanto en su letra (al referirse a la autonomía de los municipios no se refiere sólo a su Administración sino también a su «gobierno») como en su espíritu, pues al establecerse la composición de las Corporaciones locales mediante sufragio, se están instituyendo gobiernos representativos, algo demasiado importante como para no realizar más que funciones administrativas. Así pues y sin desconocer ni minusvalorar el distinto grado de la autonomía local y de la autonomía comunitaria, hay que convenir que aquélla no puede quedar reducida al componente administrativo, de la misma forma que ésta tampoco queda reducida al componente político. Ambos componentes (bien que con intensidades distintas) pueden existir en sendas autonomías y de hecho existen justo en la medida en que devienen elementos constitutivos de los respectivos intereses. Más adelante se insiste sobre ello.

C) La autonomía local se inserta en un ordenamiento derivado que se relaciona con ambos ordenamientos superiores

Esto es lo que el TC ha llamado el carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales (sentencia de 23 de diciembre de 1982), consecuencia de la consideración de la autonomía local como poder derivado y delimitado: el artículo 137 concibe a los municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado que, como formas de organización, conviven con la división del territorio del Estado también en Comunidades Autónomas; al disponer éstas igualmente de un poder limitado (y diferenciado de unas Comunidades a otras) sobre las entidades locales, no alcanzan a interiorizarlas, es decir, a convertirlas en piezas de la Administración comunitaria sobre las que ésta pudiera ejercer poder político *stricto sensu* o disponer de ellas como terminales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad.

Tal afirmación se ve muy clara si se piensa que, cuando el texto constitucional invoca al legislador para definir el contenido de la autonomía local, ese legislador no es unívocamente el legislador del Estado ni unívocamente el legislador de la Comunidad Autónoma. Son ambos legisladores los llamados a esa operación de concreción y delimitación del interés local. En primer lugar, el del Estado que ostenta el título derivado del artículo 149.1.18 CE para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (así lo tienen dicho el TC en sentencias de 7 de abril, 28 de junio y 3 de agosto de 1983); en segundo lugar, las Comunidades Autónomas para desarrollar esas bases en los términos y materias que señalen sus Estatutos y de acuerdo con la LB (que es parámetro de

constitucionalidad, no lo olvidemos, sentencia constitucional de 27 de febrero de 1987). Esto, por lo que se refiere al título constitucional régimen local, pues para los demás habrá que buscar al legislador que tenga competencias materiales atribuidas en la Constitución y Estatutos en los distintos sectores de la acción administrativa, en los términos que más adelante precisaré. Todo ello es pacífico y así ha sido aceptado por los Estatutos de una u otra categoría, que enmarcan su potestad legislativa en relación a los entes locales (en todo caso consideradas piezas o Administraciones diferenciadas de la suya propia) en los parámetros ortodoxos permitidos por la Constitución. Y hasta ahora el uso que se ha hecho de esas potestades no puede reputarse incorrecto desde la perspectiva constitucional, con la excepción de algunos preceptos de las leyes catalanas del régimen local (aprobadas en 1987) que suscitan serias dudas.

Dicho está con todo ello que los tres ordenamientos, el del Estado, el de las Comunidades Autónomas y el de las Corporaciones locales tienen sus propios ámbitos acotados, tal como ha diseñado el legislador constitucional para hacer realidad el principio del pluralismo territorial; también que no son elementos estancos, sino que están vertebrados en un sistema de relaciones permanentes que, por lo que a nosotros afecta, no sólo permite sino que supone la conexión directa entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales pero también entre el Estado y estas últimas, para hacer realidad el principio de que la autonomía, como poder subordinado, alcanza su verdadero sentido en la integración en el todo, es decir, en la unidad que la CE postula como propia de la organización de los poderes territoriales por ella diseñados. Así lo acepta claramente el TC en su sentencia de 23 de diciembre de 1982 donde se respalda la constitucionalidad de la transferencia directa de funciones y servicios desde el Estado a las Corporaciones locales. La LB, por su parte, ha sacado las obvias conclusiones de este planteamiento y así arbitra mecanismos de coordinación cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarias con los de éstas (art. 10.2 LB). Fuera de la información recíproca, que es obligatoria (arts. 55.c y 56 LB), las demás fórmulas de cooperación son voluntarias, quedando remitida al legislador su configuración concreta (art. 57); se diseñan, no obstante, dos órganos directamente encaminados a estos fines; a) los órganos de colaboración a que se refiere el artículo 58.1 LB y que pueden ser los previstos en las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas, de carácter general o sectorial, de naturaleza deliberante o consultiva y de ámbito autonómico o provincial y las Comisiones territoriales de Administración local, cuyo objetivo es

la coordinación de inversiones y de prestación de servicios y cuya creación corresponde al Gobierno; en fin, la Comisión Nacional de Administración local, «órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local» (art. 117.1 LB).

He aquí una singularidad de nuestro orden constitucional que le aleja del federal alemán, donde las Corporaciones locales, como ya ha quedado indicado, están incorporadas a los Länder y son parte del poder ejecutivo en el sentido del artículo 20.2.2 GG.

D) La autonomía local como garantía institucional restringida o limitada

Un éxito notable de mercado ha tenido en España la idea alemana de la garantía institucional (que Luciano Parejo importó en su libro de idéntico título publicado en Madrid en 1981), aceptada una y otra vez por el TC en sus más importantes pronunciamientos (ahora incluso referida a los territorios históricos, sentencia de 26 de abril de 1988). Ya sabemos en qué consiste esa construcción doctrinal en su versión alemana. La española hay que hacerla forzosamente de la mano del TC que resumidamente ha dicho lo siguiente: la garantía institucional es una técnica que permite *proteger* a ciertas instituciones a las que se considera como componentes esenciales de la organización jurídico-política y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales. Como la configuración concreta de la institución se remite al legislador ordinario, la protección que se le debe dar, con ayuda de esta técnica, se dirige a preservar la autonomía frente al propio legislador a quien se otorga un amplio margen de conformación que utilizará correctamente, es decir, sin violentar el texto constitucional siempre que preserve la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar. Esa imagen se identifica con el reducto indisponible por el legislador, es por ello el núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Este núcleo esencial se viola cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre, es decir, que la única interdicción claramente discernible es la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento las regulan y la aplicación que de las mismas se hace.

A quien haya tenido la paciencia suficiente para leerse la parte de este trabajo referida al Derecho alemán, estas expresiones sin duda le serán familiares. Hasta ahora, pues, el TC español lo que ha hecho

(y no es ciertamente poco mérito en estos momentos de arranque del sistema) es importar una de las fórmulas alumbradas por su homólogo de Karlsruhe para aprehender el esquivo núcleo esencial de la garantía institucional. Pero bien sabemos que ello no ha servido para evitar lo que Knemeyer (*vide supra*) ha llamado el silencioso vaciamiento de la autonomía local. Y será preciso que nuestro tribunal, sin renunciar a la construcción que hasta ahora ha puesto en pie, incorpore las técnicas derivadas de la «prohibición de cometer excesos» (o *übermaßverbot*), del principio de proporcionalidad y de interdicción de la arbitrariedad en las relaciones entre sujetos públicos, de la propia lealtad municipal. Es decir que, como el tribunal alemán, construya sus propios parámetros constitucionales o medidas para enjuiciar las intervenciones del Estado o de las Comunidades Autónomas en la autonomía local.

Garantía institucional restringida o limitada es el matiz que introduzco en esta expresión de libre circulación en España. Porque la «guinda» del sistema (lo veíamos también en la obra de STERN) es el derecho de rechazo de las propias Corporaciones locales contra las invasiones a su autonomía, lo que nuestro ordenamiento sólo muy deficientemente permite al no existir, como bien se sabe, un acceso directo de las Corporaciones locales españolas ante el TC y reducir por ello sus posibilidades defensivas a las que derivan del recurso contencioso-administrativo (art. 63.2 LB) y de la petición que la Comisión nacional de Administración local puede hacer a los órganos legitimados para interponer recursos directos de inconstitucionalidad, en los términos del artículo 119 LB. Esta limitación es muy importante y no se la puede pasar por alto. De la misma manera que no debe dárseles de lingüista quien acierte a pedir una bebida refrescante en un país extranjero, así tampoco debemos nosotros ufanarnos de haber importado una de las técnicas más depuradas del Derecho comparado en punto al respeto a la autonomía local, cuando nos falta un elemento esencial que es el que redondea o culmina la construcción y cuya inexistencia desfigura o deforma el sistema entero. Garantía institucional *light* podríamos decir si no existieran en nuestro idioma expresiones más atinadas.

Así, pues, la doctrina de la garantía institucional hay que verla como una construcción muy útil, a la que en España se le puede sacar mucho partido pero con sus obvias limitaciones, tantas que en su país de origen (donde hay una tradición de casi dos siglos de autonomía, en el sentido moderno de la expresión) a duras penas consigue ejercer su influencia como técnica correctora frente al legislador estatal. En España, sin esta tradición, pero, sobre todo, sin la acción procesal correspondiente, es muy importante que el sistema se dote de otros mecanismos. Sobre ello se vuelve más adelante.

E) El sistema de atribución de competencias y el modo de su ejercicio sólo puede entenderse conectado con el principio democrático

La CE se limita a declarar que las Corporaciones locales dispondrán de la autonomía necesaria para la gestión de sus respectivos intereses, tal como ya se ha indicado. Así, pues, queda deferido al legislador estatal y al autonómico tanto el aspecto estructural como el competencial de los entes locales. En lo estructural, el legislador estatal fijará las bases y el autonómico el detalle, y en lo competencial, cada uno de dichos legisladores deberá determinar, al momento de ejercer sus funciones legislativas sobre las materias cuya regulación tienen constitucionalmente confiadas, cuáles son los «intereses locales» existentes en las mismas para que, aislados, sirvan de soporte a la atribución de la correspondiente competencia.

La Ley opera, por tanto, como eje mismo del sistema. Ahora bien, en cuanto norma directamente conectada con la Constitución (que Luciano Parejo llama norma de cabecera, en *Derecho básico*, cit., p. 131 y ss. recuperando una terminología que es expresiva y que procede de Villar Palasí), la LB define el régimen local español, por lo que cualquier otra norma carece de virtualidad para producir su modificación o alteración, al menos que se trate de una modificación expresa y explícita de la misma. Gómez Ferrer lo ha explicado acertadamente, a mi juicio, desde el concepto de función constitucional que el constituyente ha asignado a algunas leyes de desarrollo de la Constitución para «repartir papeles» en la tarea de ultimar el diseño del sistema sólo esbozado en la misma en «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», *RAP*, núm. 113.

Y ¿qué es lo que nos dice la LB sobre las competencias de las Corporaciones locales? En su función de norma que «reparte papeles» o que «reparte juego» enumera una serie de materias (art. 25.2) en las que el legislador estatal o autonómico ha de reservar necesariamente alguna competencia a los entes locales; el olvido del legislador conduce a una infracción de la Ley básica y, por esa función constitucional que tiene asignada y, sobre todo, por su condición de parámetro de constitucionalidad (tal como ha dicho el TC, sentencia citada de 27 de febrero de 1987), a una infracción constitucional.

Pero, además, los artículos 2 y 25 LB contienen otras afirmaciones: comenzando por el artículo 25, en él aparece lo que puede llamarse competencia general de los municipios y en el artículo 2, la invocación de los intereses locales como el pivote sobre el que gira la asignación de competencias.

Hemos visto cómo funciona en el Derecho federal alemán la cláusula de la *Allzuständigkeit* o competencia general de los municipios, según la cual, éstos (que no los demás entes locales) pueden atender cualesquiera materias que sean propias de la actuación de una Administración pública, lo que la doctrina alemana delimita diciendo que corresponde a la Administración todo aquello que el particular, la familia o los grupos sociales no pueden, con sus propios medios, atender (es la llamada cláusula de subsidiariedad). Es decir, que en el artículo 28 GG se contiene una presunción de competencia (*Zuständigkeitsvermutung*) a favor de los municipios (tal como se recoge en v. MUTIUS, *cit. supra* y, en general, en toda la doctrina; también KNEMEYER; *Die verfassungsrechtliche*, cit., p. 220). ¿Puede decirse lo mismo del Derecho español? La fórmula del artículo 25.1 LB permite al municipio «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal» pero subordina la actuación municipal a que se haga «en el ámbito de sus competencias», que a su vez vienen definidas en las leyes según se desprende de la dicción literal de los artículos 2 y 25 LB. Así, pues, en el derecho alemán, se admite que el municipio pueda intervenir allí donde le lleve su decisión política aunque tal aptitud puede ser limitada por la ley ya que, como señala Erichsen, la cláusula general está sometida a la, en cualquier caso, no ilimitada disposición del legislador «*Kommunalrecht*», cit., p. 45. En el Derecho español, por el contrario, no hay, podríamos decir, un derecho natural de los municipios a intervenir porque su actuación ha de ser, en cualquier caso, «en el ámbito de sus competencias» (definidas por la Ley). ¿Puede esta tesis realmente mantenerse? A mi juicio, la respuesta ha de ser negativa como consecuencia de una interpretación sistemática de la propia LB. En efecto, no tiene mucho sentido la amplia fórmula del párrafo primero del artículo 25 LB (que remite a la satisfacción de las «necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal») si a renglón seguido se la limita en el sentido de considerar la actuación legítima sólo cuando el municipio disponga de competencias previamente definidas y asignadas en las leyes, para lo que hubiera bastado el segundo párrafo del artículo 25 LB. Hay otro argumento adicional importante y es que para las provincias el legislador sí utiliza una expresión más clara, pues recoge la tradicional del «fomento y administración de sus intereses peculiares» y es obvio que el legislador no ha querido configurar a la provincia como ente local más fuerte que el municipio, como se desprende de la posición institucional general de aquella que es, a su vez, consecuencia de su elección indirecta. Dicho en términos elementales, no puede darse a una corporación elegida indirectamente lo que se niega a otra, de idéntico carácter, elegida de forma directa por los ciudadanos. El municipio no hace así sólo aquello que la Ley,

tras el correspondiente acotamiento de un interés y la subsiguiente asignación de una competencia, le permite; el municipio simplemente actúa en el marco y de acuerdo con las leyes, entre las que se incluye la LB, que le atribuye una competencia general, más allá (o más acá, según se mire) de las específicamente atribuidas por las leyes siempre que «contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». Debe admitirse, por consiguiente, también para el Derecho español, una presunción de competencia en favor del municipio.

Siempre que se refieran a asuntos que directamente afecten al círculo de sus intereses, entendiendo por tales aquellas tareas o cometidos que se hacen presentes y pueden ser resueltos dentro del espacio territorial del municipio sin que la simple proyección de un problema más allá de las fronteras municipales lo convierta sin más en supralocal. Aunque la decisión del legislador, cuando rotula un asunto como de «interés local», es una decisión política que, como tal, se deja aprisionar con dificultad en el apretado y preciso tejido de los conceptos jurídicos, cuenta con parámetros de medición satisfactorios en el artículo 2 LB, que maneja conceptos (indeterminados sin duda pero interpretables) como los de «capacidad de gestión», «características de la actividad» y, al mismo tiempo, máxima descentralización, máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, que son valores constitucionales (arts. 9.2 y 103 CE). En esta tarea debe el legislador (los legisladores) tener muy claro que, en la medida en que el control judicial está muy limitado en nuestro Derecho, tal como ya nos consta, es a él a quien compete desplegar, de acuerdo con el dictado del artículo 2 LB, la máxima corrección en esa tarea que el ordenamiento le atribuye casi en solitario de identificar los intereses locales y, a partir de ahí, proceder a la adecuada asignación de competencias, tal como exige de forma imperativa el modelo de pluralismo territorial de nuestra Constitución. Las distracciones o, peor, los yerros del legislador, difíciles de enmendar, desfigurarían de tal forma el diseño constitucional que lo harían irreconocible y con ello se desvanecería una de las señas de identidad más notables del orden constitucional español (tal como no ha dudado en proclamar el TC, sentencia, por ejemplo, de 2 de febrero de 1981, fto. jco. 3).

Las competencias así asignadas se ejercen en régimen de autonomía. Esto las distingue de las competencias delegadas por el Estado o las Comunidades Autónomas (que autoriza también la LB), pero que poco tienen que ver con las que aquí se estudian porque su ejercicio queda sometido a las directrices e instrucciones del delegante que puede enviar comisionados para comprobar la regularidad de ese ejercicio o, incluso, revocar la delegación misma cuando entienda que ésta no se ejerce adecuadamente (arts. 26 y 36 LB).

Tampoco tienen por qué estar relacionadas con asuntos de interés local. Precisamente de estos caracteres, extraídos del régimen jurídico de la delegación, podemos obtener, dándoles la vuelta, algunas cualidades ínsitas en la autonomía: no pueden, con respecto a la competencia ejercida en tal régimen, emitirse con eficacia directrices o instrucciones, no pueden enviarse comisiones, el control que se ejerce es de simple legalidad.

Aunque hay más y lo más importante: tal como la entiende nuestro ordenamiento, al estar íntimamente conectada con el principio democrático, la autonomía consiste fundamentalmente en que las Corporaciones locales puedan intervenir en cuantos asuntos les afecten de tal forma y manera que dispongan siempre de un ámbito de decisión política de la entidad suficiente como para poder ofrecer, frente a los ciudadanos, unas señas políticas de identidad que permitan a éstos reconocer el contenido de la oferta que les movió a mandar a unos determinados representantes, formando con sus votos una mayoría, en lugar de a otros. La Carta europea de autonomía local acierta a expresar esta idea cuando dice (art. 3.1, precepto al que, por cierto, se encuentra vinculado nuestro país) que «por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Corporaciones locales de regular y gestionar... una parte importante de los asuntos públicos (de forma más expresiva, *einen wesentlichen Teil*, en la traducción alemana; a *substantial share*, en la inglesa). Esa función debe preservarla siempre la Ley del Estado o de la Comunidad Autónoma, es un límite de su poder de conformación, límite que deriva del respeto al principio de autonomía local, al que está subordinada. Este dato me parece absolutamente central y es a menudo olvidado; una simple consecuencia de ello es que las competencias municipales se ejercen libres (por inmunes) a las instrucciones o directrices de los superiores (es a lo que remite la expresión alemana *auf eigener Verantwortung*). Si establecido está, como hemos visto, que los órganos de las Corporaciones locales se integran mediante elecciones a las que concurren ofertas políticas variadas, entre las que los ciudadanos eligen, es para que luego se perciba, en el gobierno de la ciudad (un banco de prueba de primer orden), la forma en que se plasma la acción de quienes, por la mayoría alcanzada, han conseguido el mando (lo que refuerza el sistema de gobierno diseñado en la LB, dirigido justamente a hacer más explícita la raya que separa al grupo que gobierna del grupo que se opone). Cuando este dato se olvida o simplemente se le relega, estamos escamoteando el significado último de la creación de unas organizaciones públicas según el principio democrático: si la gestión de los asuntos se encomienda a personas que han obtenido su mandato como consecuencia de elecciones que protagonizan los

partidos o agrupaciones electorales eso se hará para alcanzar algún objetivo de cierta magnitud, no por razones simplemente estéticas. Si las leyes no dejan el suficiente espacio a las Corporaciones locales para que éstas puedan hacer opciones políticas (y no simplemente administrar), es mejor modificar el modelo mismo, suprimir el carácter democrático de las Corporaciones y confiar los servicios a organizaciones especializadas.

Es, por ello, por lo que creo que autonomía y competencias (es decir, cuotas del poder político) son nociones perfectamente unidas. Y que, a su vez, la competencia atribuida a un ente local es el resultado de la identificación por el legislador de un «interés» local. Así lo ha visto, correctamente a mi juicio, el TC cuando dice que la concreta configuración institucional de la autonomía local corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local (sentencia de 27 de febrero de 1987). Y desde luego la LB en su artículo 2.º cuando ordena al legislador asegurar la intervención de los entes locales atribuyéndoles las competencias que proceda, lo que se hace para la efectividad de la autonomía constitucionalmente garantizada. Me sorprende, por ello, que Parejo minusvalore la relación entre intereses y concreta asignación de competencias (en lugar citado, p. 137 y ss.), lo que aprovecha para dar una inmerecida resplandina al TC.

El interés local, identificado por el legislador, se traduce así, pues en la asignación de una competencia que puede ser normativa, de gestión, o de simple participación en la toma de decisiones superiores, caso este último que se producirá cuando el interés local esté unido de forma indivisible a un interés supralocal, sin que aquél tenga la densidad suficiente para imponerse al conjunto. En este sentido hay que entender la expresión del TC cuando dice que la autonomía es un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañan (sentencia de 28 de julio de 1981). La Corporación local participará en cuantos asuntos le atañan, cuando esos asuntos, siendo de interés supralocal, tengan, sin embargo, alguna relación con el gobierno que ésta tiene confiado y las Corporaciones locales decidirán cuando el interés aislado por el legislador sea simplemente local.

Lo dicho hasta aquí vale exactamente igual para la provincia a la que resultará asignada una concreta competencia cuando se trate de asuntos o servicios que exijan, por razones económicas o de capacidad, el espacio provincial, en atención (y aquí hay que volver al art. 2 LB) a «las características de la actividad pública de que se trate» o a la «capacidad de gestión» de la entidad local. La norma, como se ve, ofrece pistas suficientes. Únicamente es necesario recorrerlas para convertirlas en caminos habitualmente transitados. Además

tienen atribuida las provincias, por asignación directa desde la LB, la coordinación, asistencia y cooperación con los municipios y las funciones de equilibrio o igualación de las prestaciones en todo el territorio provincial (art. 31 LB) que se corresponde con la llamada en la doctrina alemana función de compensación (Ausgleichsaufgaben) asignada a los Kreise.

F) El ejercicio de las competencias sólo se acota desde el control de la legalidad

En la medida en la Constitución no ha definido cuáles son los mecanismos de control, éstos quedan confiados a la Ley, pues es ésta la que fija como estamos viendo el contenido de la autonomía local y delimita el derecho local de autogobierno («es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución» (sentencia TC de 2 de febrero de 1981), compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias locales, realizado en los casos y formas predeterminadas por el legislador, por el Estado o por las Comunidades Autónomas. Bien entendido que nunca podrá tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúan a los entes locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto de la Administración estatal o autonómica, sino de controles de carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllas (sentencia 27 de febrero de 1987).

Entre los mecanismos previstos en la Ley Básica los artículos 65 y 66 distinguen dos supuestos:

a) Actos o acuerdos que infringen el ordenamiento jurídico. Cuando a juicio de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, éstos se produzcan, puede ser requerida la Corporación local en el plazo de quince días (contados a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo), motivadamente y citando la normativa que se estime vulnerada, con el objeto de que ésta anule dicho acto o acuerdo. Si la Corporación no reacciona en el plazo señalado en el requerimiento, procede la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa en el plazo de dos meses siguientes al día en que venza el plazo establecido en el requerimiento (art. 215.4 Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico, en adelante ROF). También puede omitirse este trámite del requerimiento y procederse directamente a la impugnación ante los Tribunales, también en el plazo de dos meses siguientes al día de la recepción de la comunicación del acto o acuerdo (art. 215.5 ROF).

b) Actos y acuerdos que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de su competencia. Estos actos así viciados pueden ser impugnados directamente (la expresión «sin necesidad de previo requerimiento» quedó en el precepto sin el sentido que le otorgaba el hecho de que, en el proyecto del Gobierno, el artículo 65 exigía siempre requerimiento) ante los Tribunales, en el plazo de quince días. Puede, con la impugnación, pedirse la suspensión del acto o acuerdo impugnado, razonando el interés superior afectado; el Tribunal (o el Juez unipersonal de lo contencioso, de acuerdo con las previsiones de los artículos 90 y ss. de la Ley Orgánica del Poder Judicial), si la estima fundada, acordará la suspensión en el primer trámite subsiguiente a la presentación de la impugnación; suspensión que puede alzarse (como, por lo demás, ocurre en el régimen general de la suspensión) en cualquier momento total o parcialmente (tramitándose el incidente en pieza separada en el que existe trámite de audiencia de la Administración demandante) cuando, de persistir la suspensión, «hubiera de derivarse perjuicio al interés local no justificado por las exigencias del interés general o comunitario hecho valer en la impugnación».

La Ley catalana de 2 de abril de 1987 altera algún plazo (el requerimiento procede en el de dos meses, lo cual modifica la LB y deber ser atendido en el de treinta días, precisión que no está en la LB) y la Ley Foral de Navarra de 17 de abril de 1986 introduce, además, el control del interés general de las actuaciones de los entes locales que se refieran a bienes y derechos; no puede tal control tener por objeto «juzgar sobre la oportunidad del acuerdo adoptado por la entidad local, sino que tratará sobre su adecuación o no a los intereses generales que pueden concurrir en la decisión de aquélla», fórmula ésta acorde con la Ley de Amejoramiento del Fuero (art. 46.2), pero de dudosa constitucionalidad.

Por último, la LB prevé la suspensión en vía gubernativa (al estilo de nuestras antiguas leyes de régimen local) sólo cuando «una entidad local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente el interés general de España», supuesto en el que el Delegado del Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Corporación, y en el caso de no ser atendido, podrá suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes a la protección de dicho interés, debiendo impugnarlos en el plazo de diez días, desde la suspensión, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El órgano competente para la impugnación en los supuestos de los artículos 65 y 66 LB, en el ámbito de la Administración del Estado, será el Gobernador civil, de acuerdo con la sentencia del Tribunal

Supremo, de 22 de julio de 1983 y en el de la Administración autonómica, el que determinen sus propias normas.

El procedimiento contencioso a seguir es el general de los artículos 52 y siguientes de la LJCA (la futura reforma de esta Ley deberá articular un proceso especial conectado con estas técnicas de la legislación local), quedando reservado el artículo 118 LJCA sólo para el supuesto del artículo 67 LB.

Estos instrumentos de impugnación de acuerdos establecidos en la LB desplazan cualesquiera otros previstos en leyes sectoriales (por ejemplo, el del art. 186.2 de la Ley del Suelo) como ha reconocido la sentencia del TC de 27 de febrero de 1987 al definir a la LB como parámetro de constitucionalidad (véase su último fundamento jurídico), y cuya explicación profunda hay que buscar en la idea del papel o función que cumple una determinada ley en el entero sistema jurídico, tal como hemos visto. Es claro que la LB tiene un cometido central por imperativo del artículo 149.1.18 CE, lo que le proporciona un mayor poder de impregnación del orden jurídico que no logran explicar ni el tradicional principio de jerarquía ni el más moderno de la competencia.

Otro instrumento es la ejecución subsidiaria; regulada en el artículo 60 tiene un carácter general desconocido en el Derecho local anterior, donde sólo se encontraban figuras análogas en algunos sectores (tal, por ejemplo, el sanitario, art. 428 de la Ley 1955). De claro origen germánico federal, como hemos visto, intenta evitar el incumplimiento de las Corporaciones locales de sus obligaciones legales, con daño para los servicios que el ciudadano recibe. El legislador ha querido, además, evitar la intromisión arbitraria de las Administraciones estatal y autonómica, por lo que ha rodeado la aplicación del precepto de grandes cautelas. En efecto, el supuesto de hecho contemplado, es decir, el incumplimiento de las obligaciones de una entidad local, sólo se produce cuando tales obligaciones «estén impuestas directamente por la Ley y su cobertura económica estuviera legalmente o presupuestariamente garantizada», y, además, tal incumplimiento afecte al ejercicio de las competencias de las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma, según sus respectivas competencias, autorizadas para recordar a la entidad local el cumplimiento de la obligación incumplida; transcurrido el plazo otorgado (nunca inferior a un mes) y si el incumplimiento persiste «se procederá a adoptar las medidas necesarias para el incumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local».

Por último, una técnica de especial contundencia y que cuenta con tradición en el Derecho local español es la disolución de los

órganos de las Corporaciones locales, si bien el artículo 61 (que la LB dedica a este asunto) ha introducido modificaciones para acomodar esta medida a la nueva formulación de la autonomía local. La competencia corresponde al Consejo de Ministros, que puede actuar a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o simplemente a solicitud de éste siempre con el informe previo de la Comisión Nacional de Administración local (art. 118.1 A de la LB); obsérvese, no obstante, que tal competencia corresponde al tipo de las que la doctrina llama compartidas, pues se exige «en todo caso previo acuerdo favorable del Senado». Por lo demás, sólo procede la disolución «en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que supongan el incumplimiento de obligaciones constitucionales», fórmula que supone un acotamiento de gran precisión en relación con las utilizadas en el derecho anterior que invocaba únicamente el daño «para los intereses generales o los de la respectiva entidad local».

G) Carencias del sistema

Hemos constatado, en efecto, que en España la autonomía local apenas tiene tradición, si por tal se entiende cierta continuidad en el tiempo y en la preocupación de los poderes públicos. Por ello, su incorporación al universo de valores constitucionales tiene la lozanía y el encanto de lo nuevo; también su fragilidad. Cuenta con un padre reconocido: el concepto (alemán) de la Selbstverwaltung, que le está sirviendo como dieta de engorde y cuenta, además, con el aporte vitamínico de la alimentación nacional.

De momento, si comparamos el original con la imitación, podemos comprobar que ésta no tiene mala traza. Creo incluso que la versión hispana, tal como ha sido formulada legalmente y desde luego en su práctica, va más allá del modelo del que trae causa. El régimen de control de los actos de las Corporaciones locales, que acabamos de ver, resulta, en su diseño, infinitamente más benigno en España que en Alemania Federal y en nuestra realidad es, en estos momentos, prácticamente inexistente mientras que en Alemania Federal pesan mucho, para la inmensa mayoría de los municipios, las autoridades de vigilancia, que se pueden localizar en cualquier organigrama, cosa que sería complicado hacer en España. Juzgo más positiva, por más acorde con el valor constitucional que se trata de preservar, el Derecho español (arts. 65 y ss. LB).

Puede decirse, por consiguiente, que el sistema español no está falto de un diseño, que se ha hecho (y bastante bien) en la LB. Ahora bien, en la medida en que la densidad de la autonomía exige la acción coordinada y permanente de varios protagonistas de la escena

pública, es absolutamente imprescindible que éstos crean en el sistema. Dicho en otros términos, para que el sistema alcance el suficiente calado, hace falta un acto de fe, en el sentido de acto de confianza en los beneficios del pluralismo territorial, que no es una nadería, sino, al fin y a la postre, uno de los sustentos más consistentes de los que se nutre nuestro orden constitucional.

Ello debería servir para abrir varios surcos nuevos. El primero de ellos es la definitiva solución del estado de las haciendas locales, requisito evidente, pero al que sólo dedico esta breve referencia con el objeto de centrarme en los instrumentos estrictamente jurídicos. Entre éstos, de lo dicho a lo largo de todo el trabajo, se percibe fácilmente la importancia del legislador o, mejor, de los legisladores (que son, en buena medida, los más cualificados protagonistas de la escena pública a que antes me refería). Si esto es así, se impone la presencia de las Corporaciones locales en el proceso legislativo. Esto no es difícil hacer, a lo sumo exigiría el retoque de las normas reglamentarias de las asambleas legislativas (así se ha hecho en Alemania Federal donde el Reglamento del Bundestag obliga a abrir un trámite de audiencia a las entidades locales, cuando se discuten proyectos que afectan a éstas), o, mejor, la implantación de una costumbre constitucional que diera paso de una forma estable y consistente a su audiencia y participación en el *iter* de elaboración de las leyes a través de sus poderosas organizaciones asociativas (que necesitarían para cumplir esta tarea con eficacia reforzar sus medios técnicos, humanos, etc.). Lo mismo vale para los reglamentos (como también ocurre en Alemania Federal por disposición expresa del Reglamento conjunto de funcionamiento de los Ministerios). Entre nosotros, la nueva Ley de Procedimiento Administrativo podría alojar medidas del tipo de las aquí propuestas. Es más, la incorporación de una representación de las Corporaciones locales a órganos de las otras Administraciones públicas es práctica generalizada en Alemania: así en el marco de la Ley para el fomento de la estabilidad y del crecimiento económico, se configura un consejo de coyuntura en el que están presentes las entidades locales y en la planificación territorial tanto federal (Ley de 1965) como de los Länder (por ejemplo, la Ley de Nordrhein-Westfalen de 1979) se prevén análogos instrumentos en los que participan los municipios. Otros órganos de esta naturaleza han sido creados por simples acuerdos tomados entre el Presidente del Gobierno Federal y los Presidentes de los Länder. La LB ofrece un magnífico cauce para ello en el artículo 58. Insisto, sin embargo, que el problema no es sólo de normas, sino de fe o confianza en el sistema plural que la Constitución patrocina.

No se puede olvidar que las Corporaciones locales son, como he insistido *supra*, organizaciones integradas por representantes elegidos

democráticamente, valor éste igualmente de primer orden en nuestra Constitución (arts. 1.6.23 CE y preámbulo y art. 3.2 de la Carta europea de autonomía local), y que, por consiguiente, no pueden quedar reducidas (so pena de tergiversar y adular el entero sistema) al papel de terminal o extremidad de las demás Administraciones públicas, privadas de la posibilidad de ofrecer unas señas políticas de identidad determinadas, pues para ese viaje no hubiera sido necesario llenar las alforjas de valores constitucionales tan altisonantes. Este es, pues, un límite impuesto por el valor constitucional de la autonomía local, del poder de conformación de la ley que debe dejar espacios libres que permitan a la Corporación tomar decisiones políticas, tal como se ha dicho *supra* (sub F). No otra cosa quiere decir la distribución territorial del poder político. La autonomía de los entes locales ha de verse siempre bajo la luz que le proyecta el sistema democrático en el que se inserta, donde cobra el relieve que la Constitución ha querido atribuirle.

Como ya ha sido explicado, el proceso conduce a la identificación por el legislador del interés que obliga a atribuir «la competencia que proceda» (art. 2 LB). Y aquí debe decirse que ésta podrá ser normativa (es decir, que comprenda la aprobación de Ordenanzas), o simplemente ejecutiva siempre que incluya la posibilidad de decidir, cuando se trate de asuntos en los que el interés local sea exclusivo o tenga tal densidad que se convierta en prevalente, de acuerdo también con los parámetros o medidas contenidos en el artículo 2 LB; en fin, podrá ser de participación en los procedimientos de decisión de las demás Administraciones públicas, cuando el interés público exceda del puramente local pero afecte al gobierno de los asuntos que las entidades locales tienen confiados; esta vía debe robustecerse y se le puede augurar un buen futuro. Ahora bien, estará de acuerdo con el diseño constitucional y de la LB si convive con las otras formas señaladas; si, por el contrario, todo el sistema se diluye en la idea de hacer participar a las entidades locales en cuantos asuntos les afecten, se estará tergiversando el orden querido por la Constitución. Algo análogo ha ocurrido en Alemania donde esta tesis, es decir, la de querer reconstruir la Selbstverwaltung sobre la idea de la simple participación de los municipios en los procesos de decisión superiores (que se la conoce con el nombre de Kompensationsmodell o también teoría funcional y en la que parece inspirarse alguna propuesta de nuestra doctrina), ha sido justamente acusada de suponer una alteración del sistema constitucional mismo (por todos, véase MUTIUS, loc. cit., p. 236 y ss.).

Hasta aquí, el derecho constituido. Si entramos en el constituyente, sería necesario habilitar la reforma necesaria para permitir el acceso directo de las Corporaciones locales a la justicia constitucional, pues

ya he dicho que es ésta la guinda de la configuración de la autonomía local como garantía institucional, que, sin ella, pierde buena parte de su sentido.

Por último, hablar de autonomía de 8.000 municipios es licencia que sólo puede permitirse personas de genio festivo. El acierto y el éxito del sistema exige una reordenación del mapa municipal español sobre la base de las experiencias habidas en muchos países de nuestro entorno. No hay mucho que inventar.

