

CONSIDERACIONES SOBRE LA AUTONOMIA LOCAL EN EL ESTADO AUTONOMICO*

352.072.1

por

Vicente de la Vallina Velarde

Profesor Adjunto de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LA ADMINISTRACION LOCAL EN LA CONSTITUCION.—III. ANTECEDENTES Y CONCEPTO DE AUTONOMIA.—IV. LA AUTONOMIA LOCAL.—V. EL PRINCIPIO DE AUTONOMIA LOCAL EN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 2. DE FEBRERO DE 1981. — VI. LA FUTURA LEY DE REGIMEN LOCAL.

I. INTRODUCCION

Como es sabido, la construcción del Estado autonómico o Estado de las autonomías (1), posiblemente el mayor reto de la Cons-

(*) Este trabajo se ha redactado para el *Libro Homenaje* al profesor Antonio MESA-MOLES, con motivo de su jubilación en junio de 1981, antes que apareciese en el *Boletín Oficial de las Cortes el Proyecto de Bases de la Administración Local*, así como de la publicación del *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*. Centro de Estudios Constitucionales (Madrid, mayo 1981), extremos, por tanto, que no se recogen en el mismo.

(1) Vid. F. GARRIDO FALLA y otros autores, en *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, «España como Estado autonómico», comentario al artículo 2.º de la Constitución de R. ENTRENA CUESTA, pág. 48. También J. FERRANDO BADÍA en el Prólogo a la obra de E. ALVAREZ CONDE: *Las Comunidades Autónomas*, Ed. Nacional, Madrid, 1980, pág. 10.

titución de 1978 (2), al suponer, dentro del principio de «unidad de la Nación española», completado con los de autonomía y solidaridad «de las Nacionalidades y Regiones que la integran» (art. 2.º de la Constitución), la transformación de un Estado burocrático y centralista en un Estado pluralista y descentralizado, plantea complejos y delicados problemas que requerirán la aportación lúcida, ponderada y responsable de todos, cada uno a su nivel: políticos, juristas y ciudadanos en general (3).

Pues bien, en esta línea de modesta colaboración, partiendo de la idea general de autonomía de las Nacionalidades y Regiones, por una parte, y de la Administración local, por otra, y reconociendo de entrada la diferencia cualitativa entre la autonomía política de las Comunidades Autónomas con el reconocimiento de potestad legislativa y la autonomía político-administrativa de Municipios y Provincias, entendido el término político en un sentido estrictamente científico (4), creo que no debe olvidarse a la hora de edificar aquel Estado autonómico la necesidad de un adecuado equilibrio y armonía entre los poderes estatal, regional y local, buscando en el marco del principio de unidad del Ordenamiento jurídico del Estado-comunidad dar a cada autonomía—regional y local—lo suyo, «para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137 de la Constitución) (5).

Como bien se ha dicho, es misión del estudioso del Derecho bus-

(2) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Estudio preliminar, en *Estudios. La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Publicaciones del Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, pág. 13.

(3) Posiblemente, la solución más racional al tema de las autonomías, en un plano jurídico, esté en la reforma del título VIII de la Constitución, en relación con el artículo 2.º del texto fundamental.

Es conocida la afirmación de E. GARCÍA DE ENTERRÍA de que el título VIII era «el más imperfecto del texto constitucional y por eso mismo, dada la trascendencia del tema que intenta regular, uno de los más preocupantes cuando se trata de articular su desarrollo». Cfr. «El techo constitucional de las autonomías territoriales: un problema básico», en *El País*, 7 y 8 de marzo de 1979.

En línea con esta idea de reforma, *vid.* L. LÓPEZ RODÓ: *Las autonomías, encrucijada de España*, Aguilar, Madrid, 1980, pág. 128; José María GIL-ROBLES: *La aventura de las autonomías*, Rialp, Madrid, 1980, pág. 242, y O. ALZAGA: «Encuesta sobre el futuro de España», en *ABC*, 8 de marzo de 1981, pág. 8.

(4) «Esto es, como posibilidad en orden a una determinada esfera de intereses y de competencias, de establecer una propia línea de acción o una propia dirección programática», M. S. GIANNINI, *cit.* por L. GIOVENCO: *L'ordinamento comunale*, 4.ª ed., Milán, 1964, pág. 9, «con poderes decisorios y responsables acerca de la oportunidad y la conveniencia de los correspondientes actos».

(5) «No se olvide que solamente con el armónico desarrollo de todas las autonomías locales, ninguna excluida, será posible alcanzar aquellos beneficiosos resultados que de ellas espera el país»; E. CASSETTA: «Le funzioni delle Provincia e del Comune in relazione all'ordinamento della Regione», en *Studi in Memoria di Guido Zanobini*, II, Milán, 1965, pág. 688.

car aquellas técnicas que faciliten la aplicación de los grandes principios, en este caso contenidos en la Carta fundamental (6). En consecuencia, y para que la autonomía local no quede reducida, como en tantas ocasiones, a un «mito jurídico» en el sentido «romaniano» del término, esto es, a algo opuesto a la realidad jurídica (7), es preciso saber qué es la autonomía local y cuál podría ser su alcance, articulación y concreción en la futura Ley de Régimen local y demás disposiciones que desarrollan la Constitución en este punto. Tengamos en cuenta que al ser la autonomía local una autonomía menor, aunque no la menos importante, ya que es el primer nivel de autonomía (8), corre el riesgo de ser desconocida o indebidamente restringida, ya por el Estado, ya por las Comunidades Autónomas. Conforme escribe V. ITALIA, «si el pluralismo y las autonomías constituyen valores en un plano jurídico y político, todas las autonomías deben ser salvaguardadas, sean regionales, sean de Municipios y Provincias» (9).

Con la situación creada por la Constitución de 1978, el peligro previsible, ya apuntado por la doctrina (10), es que al centralismo de Madrid suceda un centralismo regional, producto de un panregio-

(6) «Así, todo el suculento tema del Estado de Derecho se convierte para los administrativistas en un conjunto de técnicas concretas y particulares. Esta conversión de la metafísica en técnica es justamente nuestro papel en el gran concierto de las ciencias sociales». E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo», en *RAP*, 38, 1962, pág. 161.

(7) Cfr. S. ROMANO, s. v. «Mitología jurídica», en *Fragmentos de un Diccionario jurídico*, Buenos Aires, 1964, pág. 226.

«Las afirmaciones constitucionales generales, como la proclamación de las autonomías locales, pueden ser frágiles... En cualquier caso, si efectivamente se quiere potenciar la independencia y el papel del gobierno local, la atención va puesta sobre normas específicas más bien que en las afirmaciones de principio.» F. LEVI: «Los entes locales territoriales», en *La Costituzione spagnola*, 1978, pág. 131.

Recogiendo esta idea, escribe A. EMBID IRUJO: «La autonomía, palabra vacía en sí dada su agotadora utilización, pero palabra con un profundo significado y carga ideológica, necesita de una concreción que no aparece en la teoría del ordenamiento jurídico». Cfr. en *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*, IEAL, Madrid, 1978, pág. 697.

(8) L. VANDELLI se refiere a un modelo de Constitución «desde abajo» de los niveles administrativos intermedios, mediante la agregación de entes menores, y recuerda las intervenciones de FRAGA y ARZALLUS en los trabajos preparatorios de la Constitución (*Diario de Sesiones*, 17 de julio de 1978, núm. 112, págs. 4347 y 4369). Cfr. en *L'ordinamento regionale spagnolo*, Milán, 1980, pág. 194.

(9) «L'autonomia dei comuni e delle province nell'ordinamento regionale», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 3, 1975, pág. 1969.

(10) Vid. esta idea de la posible comprensión de las autonomías locales en R. MARTÍN MATEO: «La garantía constitucional de las autonomías locales», en *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, 208, octubre-diciembre de 1980, págs. 609 y sigs.

También J. ORTIZ DÍAZ: «La Administración local en la regionalización», en *Documentación Administrativa*, 181, enero-marzo de 1979, pág. 457, cuando habla del peligro de una nueva centralización, «la recentralización regional, en la instancia regional».

nalismo tampoco deseable, porque iría contra la naturaleza de las cosas (11). El riesgo existe, ciertamente, y ya desde ahora deberán adoptarse, sobre todo a nivel legislativo, especialmente en la Ley de Bases de Régimen local, las debidas precauciones para sortearlo. Los Municipios y Provincias no pueden considerarse como piezas del engranaje administrativo del Estado o de las Comunidades Autónomas, como órganos periféricos de las Entidades territoriales mayores; se trata de «no cambiar de centralizador» (12), de edificar el Estado de las autonomías desde la base.

Vamos, pues, a reflexionar sobre los antecedentes y el concepto de autonomía local, acerca de su realidad jurídica hoy y, por último, respecto de las posibilidades de futuro de este principio jurídico, al amparo de lo establecido en el Título VIII de la Constitución (artículos 137 y ss.) y en los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas en relación con el Proyecto de Ley de Bases de Régimen local, cuyo envío al Congreso se anuncia próximo.

II. LA ADMINISTRACION LOCAL EN LA CONSTITUCION

La Administración local territorial, en un sentido propio y específico, es, como se sabe, aquella esfera de la Administración pública territorial, distinta de la del Estado y de las Comunidades Autónomas, de carácter autonómico y representativo; bien entendido que la autonomía que define a los Entes locales territoriales en la

Esto en los autores italianos es frecuente; así:

G. BERTI: «La tentación de hacer de los entes locales una suerte de administración autárquica en relación con la Región es demasiado fuerte y muchos síntomas lo denuncian» cfr. «Crisi e trasformazione dell'amministrazione locale», en *RTDP*, 1979, página 691; S. CASSESE: «Puede, en suma, legítimamente preguntarse si las Regiones no serán un ulterior factor de comprensión de los poderes locales», cfr. «Tendenze dei poteri locali, in Italia», en *RTDP*, 1, 1973, pág. 313, y también, entre otros, V. ITALIA: *L'autonomia dei comuni*, cit., pág. 1944, que alude a «una tendencial línea reductora de las autonomías de Municipios y Provincias por obra de las Regiones con Estatuto ordinario».

(11) Nos planteamos aquí la fecunda y deseable aplicación al campo de las relaciones entre los distintos entes públicos del principio de subsidiariedad, recogido por la doctrina pontificia desde Pío XI en la *Quadragesimo anno* hasta nuestros días. Confróntese Jean-Marie PONTIER: *L'Etat et les collectivités locales. La repartition des compétences*, París, L.G.D., 1978, págs. 41 y sigs.

«Este principio, escribe el autor francés, es la traducción jurídica de las aspiraciones descentralizadoras, de la voluntad política de establecer las *libertades locales*, pero él las sobrepasa, porque es de aplicación mucho más vasta». *Loc. cit.*, pág. 41, nota 104.

(12) Vid. M. BOURJOL: «L'Etat et les collectivités territoriales: Rapport», en *Vers la réforme des collectivités locales. Abbaye de Fontevraud, 13 y 14 mai 1977*, Ed. Cujas, Mayenne, 1977, pág. 37.

Constitución de 1978 es una autonomía administrativa, o mejor, político-administrativa, una autonomía menor respecto de la autonomía política de las Comunidades Autónomas.

A la vista del Título VIII de la Constitución, la Administración local supone el reconocimiento de la personalidad jurídica a unas determinadas Comunidades locales, que tienen la posibilidad de elegir a sus propios representantes y de actuar según propias directrices político-administrativas; así como la garantía de una esfera de asuntos propios, con unas competencias autonómicas, esto es, específicas, decisorias y exclusivas o compartidas, según los casos, cuyos actos ponen fin a la vía administrativa; con el otorgamiento de unos medios o recursos económicos suficientes y, en fin, la existencia de un mínimo control de legalidad, estatal o regional, sobre los actos de aquellos Entes locales.

A estas notas se les podrían añadir los principios del artículo 103, 1, de la Constitución, extensibles, como piensa ENTRENA CUESTA, a todas las esferas de la Administración (13), y el de participación, de tanto interés en el ámbito local (14).

Cabe recordar, por último, que el tratamiento de la Administración local en la Constitución de 1978 fue notablemente mejorado, como es sabido, en relación con el inicial artículo 105 del Anteproyecto que apareció en el *Boletín Oficial de las Cortes* de 5 de enero de 1978, incluido, diríamos que perdido, dentro del Título V: «Del Gobierno y de la Administración», planteamiento que fue muy criticado por la doctrina (15).

Sin detenernos en la materia, hagamos algunas indicaciones relacionadas con el argumento que estudiamos.

Se observa, de entrada, en el Texto constitucional, siguiendo una

(13) Vid. *La Administración local en la Constitución de 1978*, en Fernando GARRIDO, Mariano BAENA DEL ALCÁZAR y Rafael ENTRENA CUESTA: *La Administración en la Constitución*, C.E.C., Madrid, 1980, pág. 121.

ENTRENA CUESTA, entre los «principios relativos a la organización de la Administración local», habla de la jerarquía, elección democrática de los miembros de las Corporaciones locales, descentralización, desconcentración, solidaridad e igualdad, entre otros. *Loc. cit.*, págs. 119 y sigs.

(14) Vid. F. GARRIDO FALLA: «La participación popular en la Administración local», en *REVL*, 154, julio-agosto 1967, págs. 481 y sigs., y M. SÁNCHEZ MORÓN: «Los Consejos de barrio en Italia: Una experiencia de participación administrativa», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 14, 1977, págs. 415 y sigs.; «El principio de participación en la Constitución española», en *RAP*, 89, mayo-agosto de 1979, páginas 171 y sigs., y *La participación del ciudadano en la Administración pública*, C.E.C., Madrid, 1980.

(15) S. MARTÍN-RETORTILLO: «Las Corporaciones locales en el Anteproyecto de Constitución», en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, C.E.C., 1978, páginas 179 y sigs., y en *REVL*, 197, enero-marzo 1978, págs. 9 y sigs.

constante histórica, que la Administración local aparece constitucionalizada como una de las instituciones básicas del Estado, constituyendo el primer y segundo escalón de autonomía (16).

Por otra parte, repasando los documentos parlamentarios, se ve que el tema de la Administración local no fue uno de los que ocupase especialmente y menos preocupase la atención de los constituyentes; podríamos decir que se da por sabido, que no se cuestiona, salvo aspectos concretos como la Provincia Ente local, o la regulación de las Islas o la cuestión de los Barrios; ni se cuida su tratamiento y desarrollo. La clave del arco de la Constitución, y desde luego del Título VIII, sobre la «Organización territorial del Estado», fueron las Comunidades Autónomas, y así la Administración local quedó un tanto pagada; por ello, si la simplificación no es, como se ha dicho, la forma más adecuada de abordar problemas complejos, la materia de la Administración local resultó en extremo simplificada y, en suma, insuficiente; así:

a) No se prevé expresamente en la Constitución una Ley de Régimen local, y menos se le concede el rango de Ley orgánica, como había sido propuesto por algún parlamentario (17).

b) No se dice con claridad a quién corresponde la competencia para promulgar la Ley de Régimen local—Estado o Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas—.

c) No se reconoce una esfera de competencias propias a Municipios y Provincias (18).

(16) «El Régimen local de un Estado forma parte esencial de su Constitución político-administrativa», escribía A. POSADA en *Evolución legislativa del Régimen local en España*, Madrid, 1910, pág. 275, cit. por S. MARTÍN-RETORTILLO: «Planificación de la actividad municipal. Planificación y Administración local», en *Crónica del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios* (Barcelona, octubre 1967), II, IEAL, Madrid, 1968, pág. 50.

Este es un dato general; como observa J. M. PONTIER, «en efecto, la mayor parte de las Constituciones comportan disposiciones relativas a las colectividades locales», en *L'Etat et les collectivités locales*, cit., pág. 65.

Por institución básica cabe entender, con J. SALAS, «aquellas organizaciones públicas sancionadas a nivel constitucional, cuya regulación estuviera reservada a la ley»; confróntese en *Los decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1979, pág. 49.

(17) Vid. el debate al artículo 133 del Proyecto —el 105, 1, del Anteproyecto—, en la Comisión de Asuntos Constitucionales, sesión de 13 de junio de 1978, propuesta de M. FRAGA; cfr. *Constitución Española. Trabajos parlamentarios. Cortes Generales*, II, Madrid, 1980, pág. 1510.

(18) No obstante, este criterio suele ser usual en el Derecho comparado; las Constituciones se remiten como regla, en materia de competencias, a la legislación ordinaria; así, el artículo 72 de la Constitución francesa, el 128 de la italiana, el 133 de la holandesa, etc. Cfr. J. M. PONTIER: *L'Etat et les collectivités locales*, cit., pág. 78. Pero el resultado es la imprecisión en la distribución de funciones, al menos a nivel de ley fundamental.

d) Conforme acertadamente señala ENTRENA CUESTA, no se establece un engarce entre la Administración local y la de las Comunidades Autónomas, por una parte, y la del Estado, por otra; «una de las más graves objeciones que cabe formular al tratamiento de la Administración local en la Constitución consiste en la falta de una articulación clara con el Estado y con las Comunidades Autónomas» (19).

e) No se garantiza plenamente la autonomía local, cuya regulación va a ser objeto de una ley ordinaria, en parte estatal, en parte de las Comunidades Autónomas; no legitimándose a las Corporaciones locales para interponer recurso de inconstitucionalidad ante posibles leyes estatales o regionales, que vulneren el principio de autonomía, como hace el artículo 93, 4, b), de la Ley Fundamental de Bonn (20); y

f) Existe el claro riesgo para las Entidades locales territoriales de caer en un centralismo regional nada deseable (21).

En esta línea de centralización regional, recordemos la Ley votada por el Parlamento de Cataluña, aprobando la «Transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad» (22), Ley a nuestro entender claramente contraria a la Constitución y al propio Estatuto de Autonomía de Cataluña (23), y que por *pudor* constitucional entendemos no ha sido publicada en el *Boletín Oficial del Estado*. Si la Constitución se ha pronunciado por el mante-

(19) *La Administración local en la Constitución de 1978*, cit., pág. 124; también J. ORTIZ DÍAZ: *La Administración local en la regionalización*, cit., pág. 446.

(20) Vid. R. BOCANEGRA SIERRA: «Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones locales», en *DA*, 182, abril-junio 1979, págs. 374 y sigs. «Bien es cierto —dice este autor— que el recurso de inconstitucionalidad puede ser interpuesto por el Gobierno contra leyes de las Comunidades Autónomas y por éstas contra las del Estado, y que en ambos casos podrá plantearse aquél justamente por la inconstitucionalidad de una norma que atente contra la autonomía local; pero también lo es que esto no es, evidentemente, bastante: el más interesado en defender sus propios intereses es siempre uno mismo.» *Loc. cit.*, pág. 274.

(21) Ya lo hemos expresado en la nota 10; puede verse también S. MARTÍN-REORTILLO: *Descentralización administrativa y organización política*, I, Madrid, 1973, página LIII, y en *Las Corporaciones locales en el Anteproyecto de Constitución*, cit., página 179.

(22) Ley 6/1980, de 17 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, publicada en el *Diario Oficial de Cataluña* de 30 y 31 de diciembre de 1980.

Vid. un pequeño comentario en *El Consultor*, 2, 30 de enero de 1981, págs. 105 y sigs.

(23) Recordemos el texto del artículo 5, 4, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que se refiere a la organización territorial de aquella Comunidad:

«Lo establecido en los apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de la organización de la Provincia como Entidad local y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, de conformidad con lo previsto en los artículos 137 y 141 de la Constitución».

nimiento de la Provincia, Ente local (24), en términos de Derecho no hay otra fórmula válida para su supresión o modificación sustancial que acudir al procedimiento de reforma constitucional de los artículos 166 y siguientes del Texto fundamental.

Hay que buscar decidida e inteligentemente un equilibrio entre los distintos poderes territoriales—estatal, regional y local—, ciertamente difícil de encontrar si se evitan fórmulas verbales fáciles que no resuelven los problemas, ya que, en último término, unas Comunidades Autónomas vigorosas sólo son viables en una distribución territorial del poder que haga posible Municipios y Provincias sanas en un Estado fuerte. Es, con otras palabras, hacer real la fórmula de la «unidad desde la diversidad y la solidaridad» (25), problema pendiente en nuestra historia (26).

(24) Compárense el artículo 105, 2, del Anteproyecto inicial, con el texto del vigente artículo 141, 1, de la Constitución: «Las Provincias o, en su caso, las circunscripciones que los Estatutos de autonomía establezcan mediante la agrupación de Municipios, gozarán igualmente de plena personalidad jurídica...» (art. 105, 2, del Anteproyecto).

Recuérdense las atinadas observaciones de S. MARTÍN-RETORTILLO sobre las Provincias como Corporaciones locales, en *Las Corporaciones locales en el Anteproyecto de Constitución, cit.*, págs. 191 y sigs.

«Consideramos a la Provincia como un ente local imprescindible e importante», decía L. FAJARDO SPÍNOLA en el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas; cfr. en *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, II, citada, pág. 1520.

J. L. MEILÁN GIL expresaba: «Creemos que este artículo —el 134 sobre la Provincia, equivalente al hoy 141 de la Constitución— es importante porque en la vigorización de la Administración local está una de las claves fundamentales del fortalecimiento de la vida democrática»; cfr. en *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, II, cit., pág. 1524.

Y, finalmente, *vid.*: «El problema de la obligatoriedad de la existencia de la Provincia como entidad local», en F. GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución, cit.*, exégesis del artículo 141 de R. ENTRENA CUESTA, pág. 1521.

(25) Cfr. T. R. FERNÁNDEZ: «Las autonomías regionales. Tendencias europeas actuales», en *REDA*, 10, 1976, pág. 449.

Después de escribir estas líneas aparece en el *Boletín Oficial del Estado* de 6 de abril de 1981, núm. 82, el anuncio de admisión por el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad núm. 40/1981, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, del Parlamento catalán, sobre «transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad», que produce, al amparo del artículo 161, 2, de la Constitución, «la suspensión de la vigencia y aplicación de los artículos 1, 2, 3, 5 y 9 y de la disposición final segunda de la citada Ley 6/1980, de 17 de diciembre»; habrá, pues, que esperar a la resolución de este recurso por el Tribunal Constitucional, uno de cuyos trámites es el dictamen, «con carácter previo o posterior a la interposición del recurso», de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de conformidad con el artículo 22, 6, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril.

(26) *Vid.* M. CLAVERO ARÉVALO: *La España de las autonomías*, Madrid, 1978, página 60, en donde recoge la siguiente cita de C. SÁNCHEZ-ALBORNOZ: «La unidad histórica de España y su variedad regional en la Geografía y en la Historia cimentada, crean un problema institucional agudo en el presente y en el futuro de mi Patria...; a la hora de hoy no creo que ningún español inteligente vacile ante la precisión de

Por su ponderación y nivel técnico-jurídico, pienso que una lectura reposada de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, a la que nos referiremos más adelante, donde se aborda fundamentalmente el tema de la autonomía local, puede ser muy ilustrativa al respecto.

Por lo que se refiere al aspecto concreto de la autonomía local, la Constitución recoge el principio general en el artículo 137, aunque de manera imprecisa, pues es claro que no está al mismo nivel la autonomía de las Comunidades Autónomas—recuérdese el art. 2.º de la Constitución—y la de los Municipios y Provincias; aquélla es, como se ha dicho, una autonomía política; ésta, político-administrativa.

Además, entre la autonomía municipal y provincial se observa en el Texto constitucional un matiz diferenciador, ya que, por una parte, la primera es una autonomía básica, la primera autonomía, aunque sea una autonomía menor y está expresamente garantizada: «La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios» (art. 140, principio); en cambio, la autonomía provincial podríamos decir que es una autonomía de segundo grado respecto de la primera o autonomía municipal, aunque esté también constitucionalmente garantizada, y ello porque la Provincia viene configurada en la Constitución como «Entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de Municipios» (art. 141, 1), lo cual no quiere decir, como es obvio, que la Provincia sea jurídicamente una Mancomunidad o Asociación de Municipios; consiguientemente, la población provincial estará representada en los órganos de gobierno y administración de la Provincia, Ente local, a través de un procedimiento electoral de segundo grado, entre los representantes de los Ayuntamientos (art. 31 y ss. de la Ley 39/1978, de 17 de julio), hasta tal punto que «si quien hubiere resultado elegido Diputado provincial dejase de ser miembro de la Corporación municipal correspondiente, perderá aquella condición» (artículo 35, principio, Ley 39/1978) (27). Tienen, pues, los Municipios un claro protagonismo en

buscar una fórmula de convivencia que permita hacer fecunda la variedad en la unidad».

Esta idea de España, como «unidad histórica y vital», del ilustre historiador, también en *Del ayer y del hoy de España*, Ed. Planeta, Barcelona, 1980, pág. 170.

(27) Véase J. M. BOQUERA OLIVER: «La Provincia, cauce de representación política», en *REVL*, 156, noviembre-diciembre 1967, págs. 814 y sigs.

«En resumen, las Provincias son, por declaración constitucional, agrupaciones de Municipios» —escribía este autor con referencia al artículo 45, II, de la Ley Orgánica

la constitución de las Diputaciones provinciales. En este sentido, la Provincia histórica, por lo que se refiere a la realidad que conocemos, Asturias, se ha formado por la reunión de los representantes de los distintos Ayuntamientos o Concejos (28).

En este orden de ideas, nos parece jurídica y constitucionalmente cuestionable la solución arbitrada por las fuerzas políticas mayoritarias de la Región uniprovincial asturiana, en la que al redactarse el Proyecto de Estatuto de Autonomía, al amparo del artículo 146 de la Constitución, actualmente en estudio en la Comisión Constitucional del Congreso, se prescinda de la Diputación provincial, que desaparece, quedando absorbida por la Junta General del Principado de Asturias. Con esta fórmula, los Municipios asturianos perderán su participación en el gobierno y administración de los asuntos interlocales a nivel provincial, ya que la Comunidad Autónoma es un Ente político de naturaleza jurídica, composición y competencias distintas a la de la Diputación provincial (29).

del Estado de 10 de enero de 1961—, «... y sus órganos rectores, las Diputaciones provinciales, deben constituirse con representantes de los Municipios que las integran». *Loc. cit.*, pág. 814.

(28) La Junta General del Principado de Asturias se ha denominado *Ayuntamiento de Jurisdicciones* o *Junta de Concejos*, y de ella dice J. CAVEDA NAVA, uno de los autores que con más conocimiento del tema se ha ocupado de la institución, que «este cuerpo político, con el carácter de un Ayuntamiento general del Principado, compuesto de los representantes de todas sus jurisdicciones, se ha reunido desde tiempo inmemorial en la Sala Capitular de San Salvador, de Oviedo, para promover el bien general del Estado y el particular de la Provincia, por los medios que las leyes y sus fueros y libertades le conceden». Cfr. en *Memoria histórica sobre la Junta del Principado de Asturias*, Oviedo, 1834, pág. 40.

(29) Al refundir la Diputación provincial, ente local, en la Junta General del Principado de Asturias, creo que se ha adoptado una solución superficial que no resuelve el problema, ya que estamos ante dos entes públicos de naturaleza distinta, por lo que la fórmula nos parece de constitucionalidad dudosa. ¿Cómo resolver inteligentemente la cuestión planteada? Podríamos recordar al respecto este trozo de J. ORTEGA Y GASSET:

«Se dirá que esto es una contradicción. Pero es que todo auténtico problema consiste en una contradicción. La mente se encuentra con dos ideas antagónicas, mutuamente hostiles, que se muerden como fieras. La solución equivale a una domesticación de esas fieras, a convencerlas de que son incompatibles tan sólo en apariencia, pero que en verdad son inseparables. El palo que sumergimos en el agua es a la vista quebrado, y al tacto, recto, es decir, no quebrado. A la vez, ser quebrado y no ser quebrado; ser o no ser: he aquí el problema: *To be or not to be: that is the question.*» Confróntese en *La redención de las Provincias*, Alianza Editorial, Madrid, 1967, página 134.

La solución que se propugna en el *Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias* está contenida fundamentalmente en los artículos 1, núm. 3, y 17, en relación con la disposición transitoria quinta del mismo, que por brevedad no transcribimos.

Vid., con extensión sobre el tema, J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: «Provincia-entidad local y Comunidades Autónomas uniprovinciales», en *REVL*, 209, enero-marzo de 1981, páginas 29 y sigs.

III. ANTECEDENTES Y CONCEPTO DE AUTONOMIA

Veamos primeramente con brevedad el origen histórico del término y los posibles significados del mismo, para llegar a un concepto actual que pueda servirnos de instrumento en orden a la más adecuada configuración de dicha autonomía en el Estado autonómico que establece la Constitución de 1978.

1) Es conveniente recordar los antecedentes históricos de este vocablo (30), para así centrar el objeto de estas consideraciones y evitar errores derivados del indebido uso de la expresión.

Como ha puesto de relieve F. CALASSO, a quien seguiremos (31), nos encontramos inicialmente ante un concepto que no es propio del mundo jurídico, sino que ha sido recibido del lenguaje especulativo.

Si originariamente la palabra autonomía podía corresponder a la de soberanía, posteriormente, y desde la Edad Media, era sinónimo de normación propia, pero no soberana y, por tanto, no ilimitada. Y así, escribe S. ROMANO, que «hoy en día la autonomía es un instituto que no sólo debe referirse también a los ordenamientos no originarios, sino que en cierto modo se refiere principalmente, ya que no de una manera exclusiva, a tales ordenamientos» (32).

Nos encontramos en el siglo XI y siguientes, «la edad clásica de las autonomías», con un conjunto de normas particulares o *ius proprium* al lado de un sistema de normas generales o *ius commune*; a las primeras se les llamaba *statutae, assissae, constitutiones, cartae*, y a las segundas, *leges*; «el nombre de *lex* queda reservado a la ley por antonomasia, al Derecho romano, exaltado como derecho común del ordenamiento universal» (33). Pues bien, en esta concepción medieval que estudia CALASSO, los ordenamientos particulares tienen un límite en el ordenamiento general del cual formaba parte,

(30) S. ROMANO habla de la «interesantísima historia de dicho instituto»; cfr. en *Fragmentos de un Diccionario jurídico*, cit., pág. 41.

Para S. MARTÍN-RETORTILLO, el concepto de autonomía municipal, como el de las relaciones entre el Estado y el Municipio, «encierran fundamentalmente una realidad histórica, y ello hasta el extremo de que sin esta perspectiva creo realmente que es imposible su exacta comprensión». Cfr. en *Planificación de la actividad municipal*, cit., página 42.

(31) S.v. «Autonomía», en *Enciclopedia del Diritto*, IV, Milán, 1959, págs. 349 y sigs.

(32) Cfr. en *Fragmentos de un Diccionario jurídico*, cit., pág. 42.

(33) Cfr. F. CALASSO, loc. cit., pág. 351.

apareciendo a finales del siglo XII e inicios del XIII el principio de equiparación de los poderes del rey en su reino y los del emperador sobre el orbe, principio que se recoge en la fórmula «*rex in regno suo est imperator*»; hay una plenitud de potestad del rey en su reino, equiparable a la potestad universal del emperador en el mundo.

Fueron los glosadores canonistas los primeros que se refirieron a la autosuficiencia de los ordenamientos particulares que viven en el interior de ordenamientos universales y primarios (Imperio e Iglesia), entendida aquélla como plenitud de órganos y funciones, necesarios para el desarrollo de su vida política y jurídica (34).

Los juristas de la época tratan de buscar el fundamento, de explicar la validez del *ius proprium*—ordenamiento particular—frente al *ius commune*—ordenamiento general—, y se acuña el concepto de *iurisdictio* entendido como «aquel conjunto de poderes y funciones necesarios y suficientes para el despliegue de la vida de los ordenamientos particulares y, por extensión, los ordenamientos mismos» (35).

BARTOLO DE SASSOFERRATO, en el siglo XIV, distingue varios grados de *iurisdictio*, desde aquella mínima del propietario sobre su fundo a aquella máxima del emperador en el imperio, y dentro del ámbito de cada ordenamiento esta jurisdicción es plena y encuentra en sí misma su propio estatuto.

Posteriormente, su discípulo BALDO DE UBALDO llega a una formulación de gran finura jurídica en torno a la razón de existencia de estos ordenamientos particulares. Observa que «el *populus* ordenado como *societas iuris* no repite de nadie la propia existencia, se ha hecho por sí, por la exigencia natural que lo genera»; pero «puesto que un ordenamiento es inconcebible sin un conjunto de normas, por tanto, la justificación de estas normas viene dada por el hecho mismo que el ordenamiento existe» (F. CALASSO); la esencia de la autonomía estaría, para BALDO DE UBALDO, en «la realidad concreta de un grupo humano ordenado según normas formadas con su mismo surgir» (C. BIAGINI), ordenamiento particular que debe ser reconocido por el ordenamiento general (36).

Vemos, pues, aquí recogidas algunas ideas clave sobre la evolución histórica de las autonomías que, con las debidas adaptaciones,

(34) Vid. F. CALASSO, *loc. cit.*, pág. 352.

(35) Cfr. F. CALASSO, *loc. cit.*, pág. 354.

(36) Vid. F. CALASSO, *loc. cit.*, pág. 354, y C. BIAGINI: «L'autonomia degli enti territoriali locali nell'attuale fase di realizzazione dell'ordinamento regionale», en *Il Foro Amministrativo*, 7-8, 1979, pág. 1633.

quizá puedan servir para iluminar el tema de la autonomía local y el de las armónicas relaciones que deben existir entre los distintos ordenamientos: estatal, regional y local. «La historia prueba—escribe T. R. FERNÁNDEZ—que así es, que el de autonomía es un concepto que remite por esencia a una pluralidad de gradaciones según la mayor o menor distancia o separación del o de los ordenamientos correspondientes a las diversas instituciones de las que se predica respecto del ordenamiento que la reconoce y constituye su base» (37).

2) Como bien se sabe, el término de autonomía es polivalente y admite en Derecho diversas significaciones; así, se habla de autonomía normativa, organizativa, autarquía, autogobierno, local, estatutaria, participativa, financiera, etc. (38).

En general, la autonomía es un vocablo con claras connotaciones políticas y tiene por ello un valor relativo.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua nos da dos sentidos principales del término: el primero, como «un estado o condición del pueblo que goza de entera independencia política», y el segundo, como «potestad que dentro del Estado pueden gozar Municipios y Provincias, Regiones u otras Entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios» (39). La primera acepción sería el sentido originario de autonomía equivalente a soberanía, y la segunda, la autonomía en un sentido actual, con sus raíces en las autonomías de la Edad Media, ya sea estrictamente política (Comunidades Autónomas), ya político-administrativa (Municipios y Provincias).

En un sentido actual, usual, podría decirse vulgar, de autonomía, se expresa, como señala M. S. GIANNINI, la idea de negación de lími-

(37) En el *Curso de Derecho Administrativo*, de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, I, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 1980, pág. 251.

En esta línea de coordinación de los distintos poderes, escribe C. BIAGINI: «Esta feliz síntesis, esta relación armónica concebida en el medioevo entre ordenamientos universales y ordenamientos particulares, debería —*mutatis mutandis*— inspirar una moderna concepción de las autonomías locales, vistas como autonomías de las Regiones, de las Provincias y de los Municipios frente al Estado, o como autonomías de las Provincias y de los Municipios frente a las Regiones». Cfr. en *L'autonomia degli enti locali*, cit., pág. 1633.

(38) *Vid.*, por ejemplo, C. BIAGINI: *L'autonomia degli enti locali*, cit., pág. 1634, que resume con la doctrina italiana prevalente, el alcance de algunos de estos términos: G. ZANOBINI, M. S. GIANNINI, C. M. IACCARINO, S. CASSESE, F. BARTOLOMBI, V. ITALIA, G. BERTI, etc.

(39) 18.ª ed., Madrid, 1956.

tes o vínculos, esto es, no dependencia, no heterodeterminación, no sujeción, no derivación, etc. (40).

La autonomía supone la realidad de la parte de un todo al que se integra; como se ha dicho, autonomía no es soberanía, pero al mismo tiempo implica la idea de un todo en sí mismo, que demanda una capacidad de libre decisión para el gobierno y administración de los intereses que sean propios del Ente de que se trate. Hay en el concepto la idea de un núcleo irreductible, la libertad que debe reconocerse a todo grupo humano, a toda comunidad o grupo vital de personas, de gestionar sus propios asuntos, dentro del ámbito de los principios fijados por el Ordenamiento del Estado-comunidad, armonizando los distintos intereses en juego.

En términos de Derecho, se utiliza inicialmente para significar aquel principio que hace referencia a la posibilidad jurídica de regir sus propios asuntos en un ámbito de libertad; es un poder de autodeterminación o libre determinación dentro de ciertos límites para «la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137 de la Constitución) (41).

Se trata de una institución, de un principio jurídico que caracteriza con mayor o menor intensidad a las personas jurídicas, sean públicas o privadas—hay una autonomía pública y otra privada (42)—; es una manifestación de la personalidad jurídica y está estrechamente relacionado con la descentralización administrativa (43); aunque se trata de instituciones diferentes, cabría decir que

(40) Vid. s.v. «Autonomia pubblica», en *Enciclopedia del Diritto*, IV, Milán, 1959, página 156.

(41) Fabio A. ROVERSI-MONACO, con GIANNINI, SANDULLI y G. SILVESTRI, recoge el concepto de autonomía local, como el reconocimiento y garantía a los entes locales de la «potestad de administrar los intereses que les son propios en una esfera de libertad». Cfr. en *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padua, 1970, pág. 246.

(42) S. ROMANO: *Fragmento de un Diccionario jurídico*, cit., págs. 52 y sigs.

(43) «El concepto de autonomía, sustancialmente unido al de la descentralización —es causa y consecuencia a la vez—, no expresa una realidad ya establecida y de perfiles fijos, sino que refiere situaciones integradas por un sinnúmero de matices y de facetas, por una serie de parcelas, de relaciones y de posibilidades, de cuyo conjunto resulta después la realidad misma que la autonomía representa». S. MARTÍN-RETORTILLO en *Descentralización administrativa y organización política*, cit., pág. XXXIX.

Por lo que se refiere a la doctrina italiana, podríamos recordar a Fabio A. ROVERSI-MONACO en *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, cit., con el planteamiento propio de la doctrina italiana de separar descentralización y personalidad jurídica, loc. cit., pág. 92 y *passim*. También F. STADERINI: *Principi di Diritto degli enti locali*, Padua, 1978, pág. 32.

En la doctrina española, entre otros:

F. GARRIDO FALLA: *La descentralización administrativa*, Costa Rica, 1967; R. MARTÍN MATEO: *El horizonte de la descentralización*, Madrid, 1969; G. ARIÑO ORTIZ:

la autonomía local es una descentralización potenciada o de grado máximo. La Constitución se refiere en lugares distintos al principio de autonomía (art. 137 y concordantes) y al de descentralización (artículo 103, 1), pudiendo considerarse ambos como diversos principios jurídicos de la organización administrativa española (44).

Por otra parte, la noción de autonomía, igual que la de descentralización, es relativa; supone una gradación según haya más o menos autonomía reconocida por el Ordenamiento jurídico a cada Ente público y, en alguna medida, se considera una institución superada, en el sentido de que, debido al número, extensión y complejidad de las tareas a realizar por las diferentes Administraciones públicas, la interdependencia entre las mismas es cada vez mayor, por lo que, más que de autonomía, habría que hablar de colaboración y cooperación, de participación y coordinación, de solidaridad, en fin (45).

Procede, pues, una actualización, una puesta al día del concepto que nos daría «una nueva noción diversa, que ya no sería aquella de autonomía local propia del Estado liberal» (46).

En una acepción más estricta y rigurosa desde un punto de vista jurídico, el significado de autonomía sería aquel de autonomía normativa, o sea el «poder atribuido a Entes no soberanos de dictar normas jurídicas equiparadas a las normas del Ente soberano» (47).

Descentralización y planificación, IEAL, Madrid, 1972; S. MARTÍN-RETORTILLO y otros autores: *Descentralización administrativa y organización política*, 3 vols., Madrid, 1973, y A. GUAITA: *División territorial y descentralización*, IEAL, Madrid, 1975.

(44) «Si efectivamente no es casual que los dos principios de autonomía local y descentralización estén previstos en la misma norma constitucional —se refiere al artículo 5.º de la Constitución italiana—, es también verdad que la fórmula usada no deja dudas acerca de su diversa naturaleza y acerca de la necesidad de considerarlos separadamente.» Fabio A. ROVERSI-MONACO: *Profili giuridici*, cit., pág. 249.

(45) Cfr. Jean-Marie PONTIER: *L'Etat et les collectivités locales*, cit., págs. 329 y sigs. Escribe este autor que «las colectividades descentralizadas no pueden ya ser definidas como la persona pública territorial que gestiona asuntos propios y que dispone a este fin de cierta libertad. La colectividad descentralizada aparece como una persona pública territorial encargada de gestionar determinados asuntos, que ya le corresponden única y directamente o le son entregados por el Estado en el cuadro de un procedimiento que implica, en cada caso de vinculación de la colectividad local, la posibilidad para ella de discutir este compromiso». *Loc. cit.*, pág. 575. Del mismo, *vid.* también: «La réforme des collectivités locales, en France», en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 2, 1980, pág. 185.

También M. S. GIANNINI: «Es inútil hablar de autonomías municipales: no solamente no existen, sino que no pueden existir. Las formas del futuro no son aquellas de las autonomías locales, son aquellas del autogobierno, esto es, estructuras completamente distintas de las actuales». Cfr. «Il riassetto dei poteri locali», en *RTDP*, 1971, página 461, y «Enti locali territoriali e programmazione», en *RTDP*, 1, 1973, págs. 210 y sigs.

(46) Cfr. M. S. GIANNINI: *Enti locali territoriali e programmazione*, cit., pág. 211.

(47) Cfr. M. S. GIANNINI, s.v. «Autonomia pubblica», en *Enciclopedia del Diritto*, cit., pág. 357, y *Diritto amministrativo*, 1, Milán, 1970, págs. 205 y 206.

La autonomía normativa es una potestad y, en consecuencia, tiene que venir atribuida por el Ordenamiento jurídico, el cual deberá señalar los Entes titulares de la misma, actos en los que se concreta, controles, etcétera.

Dentro de esta significación podría incluirse la autonomía organizativa o poder de darse normas para la propia organización y la llamada autonomía estatutaria—en nuestro Derecho cabe hablar del régimen de Carta—o posibilidad de establecer, dentro de los límites fijados por la ley, la propia composición, atribuciones y relaciones del Ente titular de la potestad en cuestión; sería la norma jurídica fundamental de organización del Ente local. Creemos que el principio de autonomía local postula el reconocimiento de esta potestad estatutaria o autonomía estatutaria (48). Como escribe C. MORTATI, «en el concepto de autonomía aparece, por tanto, comprendido un poder de autoorganización y un poder de autonormación» (49).

Hay otro sentido que tiene interés, como veremos, en el plano de la autonomía local y que ha sido recogido por M. S. GIANNINI, que es el de autonomía organizatoria (50); con esta expresión se designa la «particular posición de independencia reconocida a un órgano o Ente» y viene entendida, especialmente cuando se refiere a Entes públicos, como «autonomía de dirección político-administrativa», respecto a la potestad del Ente mayor (51). Y precisamente los Entes locales territoriales—Municipios y Provincias—poseen una autonomía organizatoria propia y, en consecuencia, podemos decir que ésta forma parte del concepto de autonomía local (52).

(48) Vid., en esta línea, G. BERTI: «Crisi e trasformazione dell'amministrazione locale», en RTDP, 1973, pág. 700; V. ITALIA: *L'autonomia dei comuni e delle province nell'ordinamento regionale*, cit., pág. 1944, y F. STADERINI: *Principi di Diritto degli enti locali*, cit., págs. 53 y sigs.

(49) Cfr. en *Istituzioni di Diritto pubblico*, 4.ª ed., Padua, 1958, pág. 578.

(50) M. S. GIANNINI, con carácter general, la define así: «Una figura organizatoria en la que las relaciones organizatorias entre figuras subjetivas de un mismo género vienen disciplinadas con derogación a la regla, de modo de atribuir a una de las figuras subjetivas poderes más amplios de aquellos que son atribuidos a las figuras del mismo género». Cfr. *Autonomia pubblica*, cit., pág. 362.

(51) Cfr. F. STADERINI: *Principi di Diritto degli enti locali*, cit., págs. 25-26.

(52) «Por cuanto respecto al perfil organizatorio, el rasgo típico de la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental de los entes locales territoriales es el pueblo como cuerpo electoral y, consiguientemente, aquéllos derivan la dirección político-administrativa no del Estado, sino de su propia comunidad, o sea, de la mayoría de la propia comunidad». M. S. GIANNINI en *Autonomia pubblica*, cit., pág. 364.

IV. LA AUTONOMIA LOCAL

Prescindiendo de otras significaciones de esta expresión o término, «esencialmente equívoco», como dice SÁNCHEZ MORÓN (53), vamos a detenernos en la autonomía local, objeto principal de este trabajo.

El concepto de autonomía local o autogobierno, entendido en una primera aproximación como «*forma de autonomía política aplicable a los Entes locales territoriales*» (54), es de evidente complejidad, por lo que cabe descomponerlo en una serie de notas características que nos darán la idea global que buscamos (55).

1) En primer término, y con A. POSADA, la existencia de una *comunidad natural*, básica, sustantiva o núcleo social, un grupo vital, la población local, con la exigencia de que el Ente local territorial legal coincida con la comunidad local real. De este primer postulado se deriva el carácter democrático y representativo de sus órganos de gobierno (56).

2) Otra nota esencial es también, según A. POSADA (57), que el Ente local territorial de que se trate se considere y respete «como miembro de la Comunidad nacional», como parte integrante del Estado-comunidad (58). Es la idea política fundamental de la «unidad de la Nación española, Patria común e indivisible de todos los españoles» (art. 2.º de la Constitución), que en un plano jurídico general se traduciría en el principio de unidad del Ordenamiento jurídico.

3) Una capacidad jurídica del Ente local territorial para regirse, lo que se concretará en el reconocimiento, además de una facul-

(53) Cfr. *Los Consejos de barrio en Italia*, cit., pág. 342.

(54) A. ROMANO: «Linee della legge sulle autonomie locali», en *L'Amministrazione Italiana*, 10, 1978, pág. 1243; el subrayado del original.

(55) Para C. MORTATI, el concepto de autonomía está «entre los más atormentati» de la dogmática jurídica. Cfr. en *Istituzioni di Diritto pubblico*, cit., pág. 577, nota 1, y G. ZANOBINI habla del «amplio y fecundo instituto de la autonomía», en *Corso di Diritto Amministrativo*, I, 8.ª ed., Milán, 1958, pág. 83.

Recoge este aspecto complejo de la autonomía municipal, con una visión microscópica y particularizada de la misma, de acuerdo con STERN-PUETTNER, S. MARTÍN-RETORTILLO, en *Planificación de la actividad municipal*, cit., pág. 42.

(56) Cfr. A. POSADA: *Tratado de Derecho Administrativo*, 2.ª ed., I, Madrid, 1923, página 318.

(57) *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., pág. 319.

(58) Aquí se recoge la distinción de la doctrina italiana entre Estado-ordenamiento y Estado-persona, de MORTATI y BENVENUTI; cfr. F. STADERINI: *Principi di Diritto degli Enti locali*, cit., pág. 6, nota.

tad de *autoadministración* o *autarquía*, entendida como ejercicio de una actividad «que tiene los mismos caracteres y la misma eficacia jurídica que la actividad administrativa del Estado» (59), de una *potestad normativa* y de una *potestad estatutaria* propias.

4) Un poder efectivo de libertad, de autodeterminación en la esfera que le es propia, o sea en aquella, relativa siempre, en que el núcleo social se mueve con libertad e independencia, lo que se expresaría en la autonomía organizatoria, que en los Entes locales territoriales supondrá una facultad de dirección político-administrativa, con la consiguiente posibilidad de determinar libremente sus propios intereses y fines. Hoy los Municipios y las Provincias no deben considerarse Entes autárquicos o auxiliares del Estado o de las Comunidades Autónomas (60).

5) Establecimiento en favor del Ente local territorial de unas *competencias autonómicas mínimas*, esto es, el reconocimiento de una esfera de asuntos propios o privativos que jurídicamente se concretaría en la existencia de un mínimo de competencias específicas, exclusivas y decisorias, cuyas resoluciones causen estado, y

(59) G. ZANOBINI: *Corso*, cit., I, pág. 125.

Se ha puesto de relieve que el término *autarquía* puede considerarse en declive y absorbido por el de *autonomía*, que explica más cumplidamente la posición actual de los entes locales territoriales dentro del ordenamiento general del Estado-comunidad, ya que «el concepto de autarquía comportaba una visión restrictiva de las funciones de los Municipios y de las Provincias». Cfr. E. GIUSTAPANE: «'Autarchia'. Profili storico di un termine giuridico in disuso», en *RTDP*, 1, 1980, pág. 208.

(60) En el IV Congreso de la Asociación Italo-Española de Cultivadores de Derecho Administrativo, celebrado en Taormina, en noviembre de 1972, sobre el tema: *Entes locales territoriales y programación*, M. S. GIANNINI hacía referencia a la condicionante regional en relación con el futuro de los entes locales territoriales y aludía a dos orientaciones politológicas antitéticas: aquella según la cual, «las Regiones provocarán una nueva toma de vitalidad de los entes locales territoriales, especialmente si, se observa, se adoptan radicales reestructuraciones de estos últimos según el modelo inglés del 'gran Municipio'», y otra para la que también admitiendo la institución de los grandes Municipios, consideran, «sin embargo, que la autonomía local es acabada históricamente, y los Municipios y los otros entes locales serán organismos de autogobierno regional (y en medida marginal, también estatal), ya que el ente Región, por la suma y variedad de potestad que concentra, es la especie más completa de ente territorial de nuestro tiempo». Cfr. en *Enti locali territoriali e programmazione*, cit., página 214.

Podríamos conectar esta segunda orientación con la idea de J. ORTEGA Y GASSET, según la cual, el Municipio no es la unidad política local. «La verdadera *unidad política local* será aquel grupo interior de vida colectiva española que posea la mayor potencialidad de actuación», que para este autor sería la gran Comarca o Región. Confróntese en *La redención de las Provincias*, cit., pág. 161.

A fin de evitar los riesgos de soluciones extremas hay que buscar, como se ha dicho, una adecuada distribución territorial del poder entre Estado, Comunidad Autónoma y entes locales territoriales, dando a cada autonomía —regional o local— lo suyo para la gestión de sus respectivos intereses.

Por otra parte, no deben olvidarse la aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad, coordinación y solidaridad. *Vid.* nota 110.

contra las que sólo quepa la impugnación jurisdiccional; aparte de las necesarias, frecuentes y normales competencias concurrentes o compartidas, delegadas o transferidas por vía de descentralización o desconcentración que se den entre la Administración del Estado o las Comunidades Autónomas, por una parte, y las Entidades locales territoriales, por otra (61).

Sin embargo, el aspecto de la exclusividad de las competencias en favor de los Entes locales territoriales hay que considerarlo con la debida ponderación y realismo, en el sentido de que una competencia exclusiva debe presuponer un interés exclusivo, y esto no es frecuente, debido a la imbricación de los diferentes intereses en juego y consiguiente interdependencia en la actividad administrativa de los distintos Entes públicos (62).

Será más normal la técnica de las competencias concurrentes o

(61) Vid. J. SALAS HERNÁNDEZ: «El tema de las competencias: Instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial», en *Descentralización administrativa y organización política*, II, cit., págs. 297 y sigs.; también L. ARCE MONZÓN: *La autonomía municipal en el Derecho español*, Oviedo, 1979, pág. 134.

Javier SALAS, partiendo del concepto de competencia como «titularidad de una potestad o función pública», en la expresión de ROVERSI-MONACO, a quien sigue, y considerando como notas esenciales de la misma, la especificidad, la exclusividad y el poder decisorio, distingue entre las siguientes clases de competencias: *concurrentes, coincidentes* —que otros autores denominan alternativas o indistintas—, *compartidas* —por otros llamadas conjuntas o cumulativas—, *exclusivas y decisorias*. Cfr. *loc. cit.*, páginas 305 y sigs.

Y escribe en relación con el aspecto de la exclusividad: «Si no se confunden, pues, competencias separadas (o por sectores completos de actividad) y competencias exclusivas (desde una perspectiva procedimentalizada, es decir, por fases de un procedimiento simple o por procedimientos de uno complejo), no creo que haya ningún inconveniente, sino todo lo contrario, de propugnar la atribución de competencias exclusivas en favor de las Corporaciones locales». *El tema de las competencias, cit.*, página 311.

También es partidario de la «determinación legal de la competencia exclusiva municipal», L. ARCE MONZÓN en *La autonomía municipal en el Derecho español*, Oviedo, 1979, pág. 134.

Vid. igualmente esta conexión entre autonomía y competencia exclusiva en J. L. SÁNCHEZ DÍAZ: «Competencia y autonomía municipal», en *REVL*, 205, 1980, págs. 87 y sigs.

Con carácter general, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, págs. 69 y sigs.: «Administración local y Administración periférica del Estado».

(62) En esta dirección, en la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, se lee:

«De acuerdo, pues, con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del Municipio, de la Provincia, de la Comunidad Autónoma.

»Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y en ocasiones sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio.» Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, 24 de febrero de 1981, suplemento al núm. 47, pág. 11.

compartidas entre Administración del Estado, Comunidad Autónoma y Entes locales territoriales, según los casos (63).

Hay que buscar y articular adecuadas fórmulas de colaboración y cooperación entre las distintas instancias de Administración para la consecución de objetivos comunes. Como escribe CH. DEBBASCH, «*l'autonomie locale doit, aujourd'hui, être comprise comme une collaboration de la collectivité locale et de la collectivité étatique*» (64).

Esto no obsta para que en la nueva Ley de Régimen local se definan las competencias de los Entes locales con la mayor claridad posible, utilizando la doble técnica de la atribución específica (sistema anglosajón) y de la cláusula general (sistema francés), según los casos. Que estas Entidades sean titulares de una serie de competencias dentro de un ámbito de actuación propia o básica, con carácter decisorio y exclusivo, pero también titulares de competencias en una esfera de actuación compartida. Por tanto, y como escribe J. A. GARCÍA-TREVIJANO: «Es evidente que la técnica constituye un elemento centralizador y la vida se tecnifica día a día. Por ello, hay que procurar mantener los principios básicos de una autonomía basada en la colaboración, sin que suponga ni un desconocimiento de las exigencias generales ni tampoco una intromisión excesiva del poder central sobre las Entidades locales» (65).

6) Un aspecto esencial de la autonomía local es la *autonomía financiera*; dentro de ésta, la atribución de una potestad tributaria y la garantía de un mínimo de ingresos suficientes para el cumplimiento de las funciones que les corresponden; sin medios suficientes no habrá nunca una autonomía real, ya que la «*capacité de financement est le soutien de la compétence*» (66); autonomía que comprendería las potestades de imposición y recaudación, aprobación del presupuesto y ordenación del gasto (67).

(63) *Vid.*, por ejemplo, en materia de urbanismo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Los principios de la organización del urbanismo», en *RAP*, 87, 1978, págs. 301 y sigs., en donde escribe:

«Desde la teoría del régimen local, esa concepción de la autonomía municipal como exclusividad y exención (que condenaba en la práctica a los Municipios a limitar su actuación a un haz cada vez más reducido de asuntos cada vez más triviales) ha sido abandonada virtualmente en todos los sistemas y se ha abierto paso, con fuerza creciente, la idea de los poderes compartidos o participados entre el Municipio y las entidades superiores y, en particular, entre el Municipio y el Estado.» *Loc. cit.*, pág. 315.

(64) Prólogo a la obra de Jean-Marie PONTIER: *L'Etat et les collectivités locales*, *cit.*, pág. 10.

(65) Cfr. «Las Haciendas locales y el Estado en el momento presente», en *Revista de Economía y Hacienda Local*, 1, 1971, pág. 40.

(66) Cfr. Jean-Marie PONTIER: *L'Etat et les collectivités locales*, *cit.*, pág. 574.

(67) Cfr. C. LOZANO SERRANO: «La Hacienda municipal en la Constitución», en *Hacienda Pública Española*, 60, 1979, pág. 147.

Sin embargo, hay que notar que así como para las Comunidades Autónomas la Constitución consagra paladinamente la autonomía financiera «para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles» (art. 156 de la Constitución), no lo hace así expresamente para las Entidades locales territoriales, a las que sólo se les reconoce «medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas» (art. 142 de la Constitución), aparte de la potestad tributaria del artículo 133 del Texto fundamental, esto es, un principio de tono menor, el principio de suficiencia de ingresos. Con todo, y como escribe C. LOZANO SERRANO, «esta suficiencia de los ingresos será el presupuesto inexcusable para que pueda hablarse de una autonomía real y efectiva» (68).

7) Autonomía, como se sabe, no es soberanía; la presupone, según se ha visto en la evolución histórica del vocablo (69); partiendo, pues, del concepto de autonomía político-administrativa que se predica de las Corporaciones locales, consideramos normal y necesario la existencia de un control, «el control forma parte del sistema de la autonomía política», escribe M. S. GIANNINI (70), dentro de unos determinados límites: limitación del control externo (estatal o regional) a fiscalizar como regla la legalidad de los actos o acuerdos de las Corporaciones locales, con supresión de los denominados controles atípicos o extraordinarios, salvo supuestos muy excepcionales expresamente previstos por la Ley; recordemos las medidas del artículo 155 de la Constitución, en relación con la actividad de las Comunidades Autónomas. Un sistema a seguir podría ser la obligación por parte de las Entidades locales territoriales de comunicar el

(68) Cfr. en *La Hacienda municipal en la Constitución*, cit., pág. 116.

(69) Vid. S. ROMANO: *Fragmentos*, cit., pág. 43.

(70) *Diritto Amministrativo*, cit., I, pág. 289.

C. ARIÑO ORTIZ escribe:

«Respecto al elemento de tutela o poder de control, la doctrina lo suele entender como un elemento esencial de la descentralización administrativa... Ahora bien, conviene advertir que esto es cierto si se considera el ente globalmente, en sí mismo y en su actuación total (un ente público sin relación alguna de subordinación al Estado supondría una desmembración de la soberanía); pero si consideramos sus actos aislados, este control del Estado no tiene por qué pertenecer a la Administración central (Gobierno, poder ejecutivo), sino que puede ser atribuido a los órganos jurisdiccionales (Tribunales), como ocurre de hecho en muchos supuestos.» Vid. en *Descentralización y planificación*, cit., pág. 70, nota 116.

En definitiva, «este control podrá ser de muy distinta naturaleza: legislativo, judicial, administrativo o mixto. Pero lo importante es que exista, pues si no, en lugar de ser entes descentralizados, serían soberanos». R. ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho Administrativo*, 5.ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1976, pág. 149.

acto o disposición al órgano de control, en un plazo breve, con posibilidad por parte de éste de interponer en un término perentorio recurso contencioso-administrativo, que se sustanciaría con arreglo a un procedimiento especial y sumario, con la suspensión, en su caso, *ope legis*, del acto o disposición impugnados (71); y, por último,

8) Garantizar concreta y realmente la autonomía local en la Ley de Régimen local que se promulgue. De acuerdo con la Constitución, es necesario que el principio se convierta en norma, pero ello no a través de meras declaraciones verbales, *flatus vocis*, que no resuelven los problemas y a las que estamos acostumbrados (72), sino por medio de técnicas concretas; por ejemplo, la articulación de un proceso especial en defensa del derecho a la autonomía de las Corporaciones locales. Recordemos el artículo 290 del Estatuto municipal de 1924, que establecía un recurso por abuso de poder contra disposiciones ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo, en tutela de la «integridad del régimen de autonomía municipal», o en los artículos 233 y 234 de la Ley municipal de 1935, que, en aplicación del artículo 9.º de la Constitución de 1931, regulaban un recurso contencioso-administrativo en defensa de la autonomía municipal, contra disposiciones que atentasen a dicho régimen de autonomía (73).

Por otra parte, y en orden a garantizar también el principio constitucional de autonomía de Municipios y Provincias, habría que hacer extensivo a estas Entidades locales los criterios establecidos en el Proyecto de Ley enviado recientemente al Congreso de los Diputados, por el que se dictan «normas complementarias sobre legitimación en el recurso contencioso-administrativo». Esto es, sería procedente legitimar expresamente a estas Entidades locales para recu-

(71) Vid. R. BOCANEGRA SIERRA: *Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones locales*, cit., págs. 376 y sigs.

(72) «Es triste confesarlo, pero me parece que la verdad es ésta: entre nosotros, el Régimen local ha constituido siempre una pura entelequia, auténtica abstracción, vivificada más por deseos y justas aspiraciones que por realidades efectivas y operantes.» S. MARTÍN-RETORTILLO: «Presupuestos políticos del Régimen local», en *RAP*, 43, enero-abril de 1964, pág. 28.

Y L. ARCE MONZÓN se pregunta: «¿Continuará la autonomía siendo sólo una declaración formal o, por el contrario, será respetada y protegida de verdad, auténticamente?», en *La autonomía municipal en el Derecho español*, cit., pág. 129.

(73) En esta línea, L. ARCE MONZÓN se muestra partidario de un *recurso en defensa de la autonomía municipal*, análogamente a lo establecido en el artículo 290 del Estatuto municipal, «que podrían ejercitar los Ayuntamientos y los particulares, en una acción pública frente a las disposiciones generales, decisiones y actos de los órganos del Gobierno y de la Administración central que atentasen o vulnerasen la autonomía del Municipio». Vid. en *La autonomía municipal en el Derecho español*, cit., página 141.

rrir ante dicha Jurisdicción las disposiciones generales y actos emanados ya de la Comunidad Autónoma correspondiente o del Ente preautonómico, en su caso, ya de la Administración del Estado, que afecten al ámbito de su autonomía (74). Una vez más se observa la escasa atención prestada a las Corporaciones locales, que, como hemos reiterado, constituyen el primer nivel de autonomía, la autonomía básica dentro de la organización territorial del Estado que configura el Título VIII de la Constitución (75).

En último término, y como observa R. MARTÍN MATEO, en cualquier caso, no cabe duda de que «el desconocimiento de la autonomía de los Municipios o de los órganos corporativos de gobierno de las Provincias será residenciable ante el Tribunal Constitucional, bien provenga de una Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas» (76), pero las personas u órganos legitimados serían los del artículo 162, 1, de la Constitución y no las propias Corporaciones interesadas (77).

V. EL PRINCIPIO DE AUTONOMIA LOCAL EN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 2 DE FEBRERO DE 1981 (78)

Es de señalar que la primera Sentencia del Tribunal Constitucional, al resolver un recurso de inconstitucionalidad, ha sido para plantear el tema de la vigencia de diversos artículos de la Ley de Régimen local y otras leyes, en relación con su compatibilidad o incompatibilidad con el principio de autonomía garantizado en el artículo 137 y concordantes de la Constitución.

Considerando que la autonomía local es el objeto de estas reflexiones, vamos a recoger la postura del más alto Tribunal «en ma-

(74) Vid. el *Boletín Oficial de las Cortes*, Congreso de los Diputados, 19 de febrero de 1981, núm. 174-1, págs. 1219-1220.

(75) Vid. esta idea en J. M. FLORES RAMÍREZ: «La reforma del Régimen local francés (Rapport Guichard), en *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 16, enero-marzo de 1978, pág. 59.

(76) Cfr. *La garantía constitucional de la autonomía local*, cit., pág. 615.

(77) Como dice R. MARTÍN MATEO, «nos encontramos con una nueva situación de indefensión en cuanto a la tutela propia de las autonomías locales, que hubiera quedado resuelta si, como sucede en otros ordenamientos, Municipios y Provincias hubieran podido acceder directamente al Tribunal Constitucional para impugnar no sólo leyes, sino, en general, las normas». *La garantía constitucional de la autonomía local*, cit., pág. 626.

(78) Vid. en *Boletín Oficial del Estado*, 24 de febrero de 1981, suplemento al número 47, págs. 9 y sigs.

tería de garantías constitucionales» (art. 123, 1, de la Constitución), de cuya Sentencia fue Ponente, como se sabe, el Magistrado don Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT.

Con esta Sentencia de quien hoy es el primer Tribunal de nuestro Ordenamiento jurídico, se pone de manifiesto la importancia que sobre el tema va a tener la Jurisprudencia constitucional, ya que el Texto fundamental no expresa cuál es el contenido de la autonomía, que se convierte, como dice la Sentencia de 2 de febrero de 1981, en «un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio». En consecuencia, corresponderá al legislador ordinario y al Tribunal Constitucional, como dice el Juez del Tribunal Constitucional italiano, G. ROEHRSEN, «proceder a la interpretación de las normas constitucionales y a la individualización del concepto» (79).

Hay, pues, que construir la noción de autonomía local, para su posterior aplicación e interpretación, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Constitución y en el resto del Ordenamiento jurídico.

En consecuencia, la doctrina científica puede contribuir a la clarificación y fijación del concepto, que tiene, como hemos visto, una gran dosis de relatividad y carga política. Podemos aplicarle lo que J. RIVERO afirma de la centralización y descentralización, que inicialmente no son conceptos jurídicos, «sino más bien tendencias de política administrativa, unidas a la historia, al régimen constitucional, a las necesidades prácticas ... y como toda tendencia comporta grados y modalidades» (80).

Por otra parte, también se deduce del contenido de la Sentencia de 2 de febrero de 1981 la necesidad, diríamos que la urgencia, de una Ley de Régimen local; como se dice reiterativamente en tres ocasiones en la fundamentación jurídica de la misma, cuando se refiere a la nueva legislación de régimen local, «de acuerdo con el mandato implícito que puede deducirse de los artículos 148, 1, 2.º, y 149, 1, 18, de la propia Constitución».

De acuerdo con la Sentencia que comentamos, se podrían perfilar algunos rasgos de la autonomía local:

1) Partiendo de la concepción del Estado como «organización compleja» que refleja el Título VIII de la Constitución, la autonomía sería «un principio general de la organización del Estado» y, como

(79) «Le autonomie locali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale», en *Nuova Rassegna*, 7-8, 1980, pág. 654.

(80) *Droit Administratif*, 9.ª ed., París, 1977, pág. 305.

todos los principios generales del Derecho incluidos en la Constitución, tendría «un carácter informador de todo el Ordenamiento jurídico» (art. 1.º, 4, del Código civil).

2) La Constitución garantiza este principio de autonomía de los Municipios y Provincias—hay Entidades que no tienen garantizada la autonomía en la Constitución—, y la función del Tribunal Constitucional consistiría en delimitar el ámbito del mismo, en «fijar unos límites cuya inobservancia constituiría una negación del principio», dentro de los cuales puedan actuar las distintas opciones políticas.

3) «La autonomía hace referencia a un poder limitado ... autonomía no es soberanía ... y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadera sentido, como expresa el artículo 2.º de la Constitución».

Es decir, relacionando este apartado con el anterior, podría afirmarse que la autonomía tiene unos límites mínimos y otros máximos, cuyo desconocimiento supondría la vulneración del principio por defecto o por exceso; en un supuesto se lesionaría el propio principio de autonomía, y en el otro padecerían los principios de unidad y del interés general.

4) Las Comunidades Autónomas serían Entidades dotadas de una autonomía «cualitativamente superior a la administrativa», propia de las Entidades locales territoriales.

5) La Constitución, en el artículo 137, circunscribe el principio a la *gestión de sus respectivos intereses*, «lo que exige que se dote a cada Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el respectivo interés».

6) «Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio». Con otras palabras, no habrá en muchas ocasiones competencias exclusivas decisorias, porque tampoco los intereses serán exclusivos, sino concurrentes o compartidos, más o menos prevalentes, según las circunstancias del caso concreto.

7) En consecuencia, «al enjuiciar la conformidad de las Leyes con la Constitución, habrá que determinar, por tanto, si se está ante

un supuesto de competencia exclusiva—o que debiera serlo de acuerdo con la Constitución—o de competencias compartidas entre diversos Entes».

8) En fin, será la Ley la que concrete «el principio de autonomía de cada tipo de Ente, de acuerdo con la Constitución».

9) Como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés general, la Constitución contempla la necesidad de que «el Estado quede colocado en una posición de superioridad», tanto en relación con las Comunidades Autónomas (arts. 150, 3, y 155, entre otros, de la Constitución) como a los Entes locales (arts. 148, 1, 2.º, y 149, 1, 18).

10) «Posición de superioridad que permite afirmar ... que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de la competencia»; control de legalidad que puede ejercerse, respecto de Municipios y Provincias, tanto por la Administración del Estado como por las Comunidades Autónomas. Ahora bien, la autonomía quedaría afectada si la decisión correspondiente a la gestión de los respectivos intereses «fuera objeto de un control de oportunidad».

11) Las consideraciones anteriores concernientes al alcance constitucional de la autonomía local y los límites de los controles «no se ven afectadas por el hecho de que se haya producido la transferencia de determinadas competencias en relación con la materia que aquí interesa ... a los diversos Entes preautonómicos y Comunidades Autónomas»; y

12) La autonomía «no se garantiza por la Constitución—como es obvio—para incidir en forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la Entidad, por lo que en estos supuestos la potestad del Estado no se puede declarar contraria a la Constitución, máxime cuando este principio de limitación de la autonomía se refleja de forma expresa en la propia Constitución—art. 155—, en relación a las Comunidades Autónomas».

Y para finalizar estas referencias al principio constitucional de autonomía local, tal y como viene configurado en la interesante Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, una mención al número 10 de los *Fundamentos jurídicos*, en relación con los artículos 94, 1, y 96 de la Ley de Régimen local, que se refieren al régimen especial de Carta, orgánico y económico.

El Tribunal Constitucional entiende que «la aprobación de la Carta por el Gobierno no puede considerarse opuesta a la Constitución, ya que la autonomía garantizada para la gestión de los respectivos intereses no parece que tenga que comprender el poder dotarse de un gobierno y administración o de un régimen económico distinto del previsto con carácter general por la Ley, sin control alguno».

En relación con este extremo, creemos que la autonomía local, para ser tal, precisa de la consagración expresa de la autonomía estatutaria o régimen de Carta, sin perjuicio del correspondiente control de legalidad, y en esta línea entendemos que debiera ir el Proyecto de Ley de Bases de Régimen local o Ley Básica del Estado sobre la Administración local, dentro del ámbito de los principios fijados por la propia Ley, como se hace, por ejemplo, en los artículos 8.º y 19 del «Proyecto de Ley de Ordenamiento de las Autonomías locales» presentado por el Gobierno italiano al Senado de la República el 16 de enero de 1978 (81); en otro caso, nos encontraríamos con una autonomía local recortada, por debajo de los mínimos deseables, al no reconocerse esta autonomía estatutaria de las Corporaciones locales.

Es un tema que deberá resolver el Proyecto de Ley de Régimen local, pero que consideramos, con un sector de la doctrina italiana, postula de suyo el principio de autonomía local (82).

A mayor abundamiento, ésta podría ser la vía para resolver, en parte, el problema de la diversidad o heterogeneidad de los Muni-

(81) Artículo 8.º Autonomía estatutaria y reglamentaria.

«Todo Municipio tiene un estatuto, el cual, en el ámbito de los principios fijados por la presente Ley, establece: la composición de los órganos municipales, sus atribuciones y relaciones, los objetivos de intervención, las normas de actuación de la descentralización municipal, los modos de participación popular, las normas fundamentales para el funcionamiento del ente y para la organización de los servicios públicos locales.

»El Municipio tiene poderes reglamentarios en las materias en las que desarrolla funciones propias.»

En términos idénticos, el artículo 19 para la Provincia.

Cfr. «Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri e presentato al Senato della Repubblica. Ordinamento delle autonomie locali», en *Nuova Rassegna*, 3, 1978, páginas 289 y sigs.

(82) Vid. F. STADERINI: *Principi di Diritto degli enti locali*, cit., págs. 64 y sigs., con citas de BENVENUTI, POTOTSCHNIG, DENTE, ITALIA, BERTI, etc., aunque la doctrina tradicional no seguía esta línea y la cuestión se debate; así, por ejemplo, para V. ITALIA, «la atribución de la potestad estatutaria a los entes locales territoriales constituye solamente una elección del legislador ordinario consentida, pero no impuesta por la Constitución»; cfr. F. STADERINI, *loc. cit.*, págs. 65-66.

cipios españoles (83), que cada Municipio se ajuste, como se ha dicho, su traje a la medida, dentro de los principios generales establecidos por la Ley.

Por último, habría que tener en cuenta los antecedentes históricos; concretamente, el régimen de Carta se instaura con el Estatuto municipal de 1924 (arts. 42 y ss.), con precedentes modernos en el Proyecto de Ley de Administración local de 31 de mayo de 1907 y en la Base 8.^a del Proyecto de 15 de octubre de 1912, «suprema manifestación de la potestad normativa» (J. ORTIZ DÍAZ), y cuyo régimen se prolonga, aunque no con éxito, hasta nuestros días (84).

En conclusión, y en relación con el argumento de la autonomía local, la primera Sentencia del Alto Tribunal que resuelve un recurso de inconstitucionalidad nos parece de un gran nivel técnico-jurídico, aunque el arduo tema de que trata, ciertamente un concepto jurídico indeterminado, precisará de una concreción y adecuada garantía, llenándole de contenido, a partir de la Constitución, especialmente en la Ley de Régimen local, a fin de que sus perfiles sean lo más claros posible; ello debido a que el tratamiento de la Administración local en general, y de la autonomía de las Corporaciones locales en particular, no fue en el Texto fundamental todo lo completo que hubiera sido de desear.

(83) Recordemos por su significación el siguiente texto de A. POSADA, que recoge otro de COSTA y que cita S. MARTÍN-RETORTILLO:

«A nuestro juicio, tienen pleno valor actual estas consideraciones que hacía el insigne COSTA: Para que una ley municipal sea cumplidera, ha de calcarse sobre el Municipio mismo; pero ¿cómo es el Municipio español? Por ahí han debido principiar nuestros estadistas, porque todavía a la hora presente lo ignoramos. ¿En qué se diferencia el Municipio vascongado del tipo general español: el castellano del asturiano o del catalán; el serrano del lanero; el industrial del ganadero, o del agrícola, o del mixto; el compuesto de aldeas diseminadas del formado por grandes agrupaciones de población?... Todas estas cuestiones previas y muchas más habría que estudiar detenidamente antes de aventurarse a formular un proyecto de ley municipal.» *Vid.* en *Planificación de la actividad municipal. Planificación y Administración local, cit.*, página 55, nota 26.

(84) *Vid.* J. ORTIZ DÍAZ: *Modalidades y perspectivas del régimen español de Carta*, IEAL, Madrid, 1954, en donde define la Carta como: «Un instrumento jurídico de carácter institucional que, basado en la autonomía municipal, permite a los Municipios la adopción de un régimen jurídico especial para su gobierno y administración o un sistema económico peculiar adecuado a sus necesidades singulares, concordes ambos con los intereses públicos y necesidades nacionales». *Loc. cit.*, pág. 61. Del mismo autor: «La variedad local. El régimen de Carta y las formas gerenciales», en *Estudios conmemorativos del Cincuentenario del Estatuto de Calvo Sotelo*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975. También E. CORRAL GARCÍA: «El régimen de Carta como manifestación de potestad normativa y su relación con las cartas, fueros y ordenanzas», en *El Consultor*, núm. 22, noviembre 1980, págs. 1.430 y sigs., y S. ALVAREZ GENDÍN: *Tratado general de Derecho Administrativo*, II, Bosch, Barcelona, 1963, página 270.

VI. LA FUTURA LEY DE REGIMEN LOCAL

La nueva Ley de Régimen local, cuyo Proyecto, en estudio, el Gobierno ha anunciado su envío a las Cortes en diferentes ocasiones (85), ha de regular una materia importante y compleja como la Vida local misma, «Carta fundamental del poder local» la llama S. CASSESE (86), o como también se ha dicho con hipérbole, «la segunda Constitución de un Estado» (87), y viene impelida por la nota de urgencia debido a la necesidad de adecuar la legislación local a los principios constitucionales, pero al propio tiempo está fuertemente condicionada por toda la problemática de la construcción del Estado autonómico (88).

Por ello, el tiempo transcurrido desde que se promulga la Constitución, en términos realistas y de ponderación jurídica, no puede decirse perdido, porque una solución precipitada sobre la materia habría resultado parcial, en ocasiones contraproducente y sin la necesaria visión de conjunto que el Estado autonómico impone; para resolver un problema hay que contar con todos los términos esen-

(85) Así, en el Consejo de Ministros de 8 de junio de 1979, al fijar el programa y calendario de proyectos de ley para el desarrollo constitucional, se fijaba octubre de 1979 para la Ley de Régimen local, *vid. Ya*, 9 de junio de 1979; en la reunión del Congreso de los Diputados de 31 de mayo de 1979, el Diputado I. J. HUELIN VALLEJO, en nombre del Gobierno, anunciaba a la Cámara el envío del Proyecto de Ley de Régimen local para la primera quincena de octubre, *cfr. en Diario de Sesiones del Congreso*, sesión plenaria del jueves 31 de mayo de 1979, pág. 555; en el Consejo de Ministros de 8 de febrero de 1980, se informaba el envío a las Cortes de la «Ley de Régimen jurídico de las Administraciones locales» para el segundo período de sesiones, *vid. ABC*, 9 de febrero de 1980, y más recientemente, en la sesión plenaria del Congreso celebrada el 25 de febrero de 1981, con ocasión del debate y votación de totalidad del Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, por el que se aprueban determinadas medidas sobre el régimen jurídico de las Corporaciones locales, se volvía a plantear el tema del retraso en la presentación a la Cámara de la Ley de Régimen local; *cfr. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 147, 1981, páginas 9298 y sigs.

(86) *Cfr. «La réforme du pouvoir local dans l'Etat régional en Italie»*, en *Revue Française d'Administration Publique*, 12, 1979, pág. 92.

(87) Escribe M. S. GIANNINI: «Non è un detto, ma un dato economicamente e aziendalisticamente valutabile, quello che se i comuni non funzionano, non funziona lo Stato». *Vid. en «Rapporto sui principi problemi dell'Amministrazione dello Stato»*, en *Nuova Rassegna*, 21-22, 1979, pág. 2540.

Este autor considera a la ley municipal y provincial como una de las «más importantes de todo país civilizado». *Cfr. en Il riassetto dei poteri locali, cit.*, pág. 451.

(88) En el Real Decreto 2237/1980, de 26 de septiembre (*Boletín Oficial del Estado*, 22 de octubre), que crea la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica y la Comisión Interministerial de Desarrollo Autonómico, se reconoce que «la configuración legal e institucional del modelo de Estado previsto en la Constitución española constituye una tarea que por su gran complejidad exige una acción coordinada y armónica de los diversos Departamentos ministeriales».

ciales del mismo, y la naturaleza, funciones, organización y competencias de los Entes locales, formas de cooperación y colaboración, entre los distintos Entes públicos, controles y Haciendas locales, entre otros, exigen una previa clarificación, al menos en sus líneas generales, del tema de las Comunidades Autónomas, meta que en este momento no puede decirse que se haya logrado, quizá porque ha faltado un proyecto, una visión de Estado, al plantearse el desarrollo del Título VIII de la Constitución (89).

Como ya se ha notado, expresamente no está prevista en la Constitución una Ley de Régimen local, como hubiera sido normal, incluso con rango de Ley orgánica.

El artículo 148, 1, 2.º, alude a la «legislación sobre Régimen local»; en el 140 se habla de la elección de Concejales, «en la forma establecida por la Ley», y que «la Ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del Concejo abierto», y en el artículo 142, acerca de las Haciendas locales, se recoge, como ya hemos dicho, el principio de suficiencia de medios «para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas».

En el ámbito de la potestad tributaria, las Corporaciones locales «podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes» (art. 133, 2).

También hay una referencia a la Ley en el artículo 132, 2, sobre el «régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales».

Por último, hay una reserva de Ley orgánica para «cualquier alteración de los límites provinciales» (art. 141, 1). Ya sabemos que en el Texto fundamental la Provincia está constitucionalizada en su doble consideración de *Entidad local* y de *división territorial para*

(89) En Italia, no obstante estar vigente parcialmente una legislación históricamente superada —T.U., 4-2-1915, núm. 148, y T.U., 3-3-1934, núm. 383— y pese a los distintos proyectos e intensos estudios sobre la materia, aún no se ha logrado la aprobación de un nuevo ordenamiento de las autonomías locales. Vid. G. VENTRIGLIA: «Il Comune nella Costituzione», en *L'Amministrazione Italiana*, 4 de abril de 1980, páginas 509 y sigs.

Han sido presentados proyectos de ley para la reforma de las autonomías por el Gobierno (16 de enero de 1978), democracia-cristiana (7 de marzo de 1978), partido comunista (27 de julio de 1978), partido socialista (21 de septiembre de 1978) y partido liberal (2 de octubre de 1978). Vid. G. MICHELI: «Il decentramento comunale e la partecipazione popolare alla gestione della comunita locale: analisi e prospettive nel quadro della ristrutturazione dei poteri locali», en *Nuova Rassegna*, 2, 1979, páginas 199 y sigs.

Es importante el proyecto de ley, ya citado, aprobado por el Consejo de Ministros el 24 de diciembre de 1978, y comunicado a la Presidencia del Senado el 16 de enero de 1979; vid. en *Nuova Rassegna*, 3, 1978, págs. 289 y sigs., y que lleva por título: «Ordinamento delle autonomie locali».

el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 140, 1), además de su carácter de *circunscripción electoral* (art. 68, 2).

El dato más firme al respecto, además del artículo 148, 1, 2.º, ya citado, es el 149, 1, 18, cuando al relacionar las competencias exclusivas del Estado se refiere a: «Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», expresión conocida en el Ordenamiento jurídico español, aunque poco precisa, en donde podría incluirse con normalidad una Ley de Bases de Régimen local o Ley Básica sobre la Administración local, concordando este texto con otros del mismo apartado, como «el régimen estatutario de sus funcionarios», «el procedimiento administrativo común», «la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas» y «el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas» (90).

Estos antecedentes constitucionales debemos completarlos con el contenido de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña, que consideran como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma el Régimen local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149, 1, 18, de la Constitución (arts. 10, 4, del Estatuto para el País Vasco y 9.º, 8, del Estatuto de Cataluña).

En el Estatuto de Autonomía para Galicia se recoge igualmente como competencia exclusiva de la Comunidad la materia relativa a «las funciones que sobre el Régimen local correspondan a las Comunidades Autónomas, al amparo del artículo 149, 1, 18, de la Constitución, y su desarrollo» (art. 27, 2, del Estatuto de Galicia).

Finalmente, en el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias, que será inicialmente una Comunidad Autónoma de segundo grado, pendiente de estudio en la Comisión Constitucional del Congreso, se lee:

«En el marco de la legislación básica del Estado, corresponde al Principado de Asturias el desarrollo legislativo y la ejecución de:

(90) También pudiera pensarse, como hace algún autor, en el artículo 86, 1, de la Constitución, que al prohibir la regulación por decreto-ley de materias que afecten «al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado», parece, *a contrario sensu*, que han de ser reguladas por una ley, supuesto entre otros, del Régimen local. Vid. C. LOZANO SERRANO: *La Hacienda municipal en la Constitución*, cit., pág. 128.

Este argumento fue utilizado por el Diputado señor TAMAMES GÓMEZ, al someterse a debate y votación de totalidad el Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, con estas palabras:

«Pero hay otra serie de temas, en que no vamos a insistir mucho, porque han sido ya desarrollados. El primero de ellos es que ésta es una institución básica del Estado, y que siendo una institución básica del Estado, aunque no se exija el desarrollo por ley orgánica, sí es necesario el desarrollo por ley ordinaria.» Cfr. en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 147, 1981, pág. 9310.

a) Régimen local, en la forma prevista en el artículo 148, 1, 2.º, de la Constitución española, y en especial la alteración de los términos y denominaciones de los Concejos comprendidos en su territorio, así como la creación de organizaciones de ámbito inferior y superior a los mismos, en los términos establecidos en el artículo 6.º de este Estatuto» [art. 11, 1, a), del Proyecto] (91).

Pues bien, en relación con los antecedentes legales expuestos, la primera cuestión que cabría plantear acerca de la futura Ley de Régimen local podría ser la siguiente:

¿A quién debe corresponder la competencia legislativa para regular el Régimen local? ¿Al Estado? ¿A las Comunidades Autónomas?

Existían, en principio, dos posibilidades contrapuestas: bien reservar al Estado cualquier competencia sobre Régimen local o transferir estos poderes *in toto* a las Comunidades Autónomas.

La Constitución de 1978, como la italiana de 1947, ha seguido una vía media, aunque con una regulación defectuosa e insuficiente. La materia relativa a la Administración local territorial es objeto de una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Au-

(91) Aprovecho esta referencia a los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas para observar la escasa atención que, en general, se presta en los mismos a la autonomía local.

En el Estatuto de Autonomía de Cataluña se dice: «Una ley del Parlamento regulará la organización territorial de Cataluña de acuerdo con el presente Estatuto, garantizando la autonomía de las distintas entidades territoriales» (art. 5, 3), y en el del País Vasco, se reconocen los derechos de los territorios históricos (arts. 3 y 37), que, por otra parte, ya están recogidos en la disposición adicional primera de la Constitución.

En Italia, los Estatutos de las distintas Regiones dedican, en general, más extensión al tema de las autonomías locales y a las relaciones región-entes locales, aunque los resultados prácticos quizá no sean muy alentadores en el sentido de garantizar efectivamente la autonomía local, como ha subrayado la doctrina especializada de aquel país. Vid. V. ITALIA: *L'autonomia dei comuni e delle province nell'ordinamento regionale*, cit., pág. 1938. También VIRGA: «Garanzia costituzionale dell'autonomia degli enti territoriali: un guscio vuoto», en *Gli enti locali nell'ordinamento regionale*, Varona, 1975, Milán, 1977, citado por C. BIAGINI, que escribe:

«Ninguna ilusión sobre la posibilidad de una real actuación de la autonomía de los entes territoriales menores (Municipios, Provincias) alimenta otra autorizada doctrina, por un vicio de origen de su garantía constitucional: la Constitución, en efecto, se limita a proclamar solemnemente, pero no la garantiza efectivamente, haciéndola instituto jurídico privado de un efectivo contenido, una 'cáscara vacía' (*empty shell*).» Confróntese en *L'autonomia degli enti locali territoriali nell'attuale fase di realizzazione dell'ordinamento regionale*, cit., pág. 1636.

Vid. los artículos 1.º y 54 a 57 de la Región de Basilicata, y los artículos 48 a 54 de la Región de Calabria, cfr. en *Nuova Rassegna*, 15-16, 1976, págs. 1608 y sigs. y 1699 y sigs., respectivamente; los artículos 61 a 64 de la Región de Campania, y los artículos 53 a 58 de la Región de Emilia-Romaña, cfr. en *Nuova Rassegna*, 15-16, 1977, páginas 1724 y sigs. y 1836 y sigs., respectivamente, y los artículos 41 a 43 del Estatuto de la Región de Lazio, cfr. en *Nuova Rassegna*, 23-24, 1978, pág. 2661.

tónomas, singularmente en el caso de las de primer grado o de autonomía plena (92).

La solución intermedia adoptada tiene, como observa F. STADERINI, siguiendo a L. PALADIN, ciertas ventajas, porque permite que se garantice la autonomía de los Municipios y de las Provincias, frente a las Regiones, y, por otra parte, hace posible la garantía de dicha autonomía local frente al propio Estado (93). En este sentido, los Entes locales territoriales se encuentran, en lo que a titularidad de funciones sobre el Régimen local se refiere, un poco en tierra de nadie, a mitad de camino entre el Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente. A lo que podríamos añadir, con el autor citado, la conveniencia de mantener en esta materia un mínimo de uniformidad e igualdad para todo el territorio nacional y «la previsión de que los Entes territoriales menores habrán de ser también en el futuro instrumento de la acción estatal, además de la regional» (94).

Otro aspecto del tema en materia de legislación sobre Régimen local hace referencia al *modus operandi*. El Gobierno ha anunciado repetidas veces, como hemos visto, un Proyecto de Ley de Régimen local; pero ¿qué tipo de Ley o será o debiera ser: una Ley de bases, una Ley-marco, una Ley ordinaria? Se trata de una cuestión de técnica política y jurídica que tiene su interés (95).

Habida cuenta de las competencias que corresponderán a las Comunidades Autónomas sobre Régimen local, estamos ante un supuesto de legislación compartida, y considerando el propio contenido de la materia a regular, sumamente complejo, cabe pensar como técnica apropiada la de la Ley-marco o Ley básica, es decir, una Ley

(92) *Vid.*, por lo que se refiere a Italia, L. PALADIN: «Competenze statali e competenze regionali in tema di enti territoriali minori», en *Il Foro Amministrativo*, 1972, III, págs. 275 y sigs., y también en *Nuova Rassegna*, 3, 1972, III, págs. 275 y sigs.

Recordemos el contenido de los artículos 148, 1, 2.º, y 149, 1, 18.º, de la Constitución, en relación con los textos concordantes de los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña y Galicia (arts. 10, 4; 9, 8, y 27, 2, respectivamente).

(93) Cfr. *Principi di Diritto degli enti locali*, cit., pág. 49.

(94) Cfr. L. PALADIN: «Competenze statali e competenze regionali in tema di enti territoriali minori», en *Il Foro Amministrativo*, cit., pág. 276.

(95) Por ejemplo, el señor FAJARDO SPÍNOLA, en la sesión plenaria del Congreso de 25 de febrero de 1981, cuando se convalidó el Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, se pronunciaba en favor de una Ley de Régimen local ordinaria: «queremos una ley articulada, no de bases..., que pueda aplicarse de inmediato a todos aquellos lugares donde se necesite (*sic*) una ulterior precisión por sus Parlamentos autonómicos». Por el contexto se deduce que debe querer decir: «donde *no* se necesite...». Confróntese en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, cit., núm. 147, página 9308.

que fije los principios fundamentales, las bases y directrices sobre dicho régimen, con el objeto de asegurar la unidad del conjunto (96).

Esta Ley-marco o Ley básica podría ser parcialmente de directa aplicación, en su caso, en las Comunidades Autónomas de primer grado, en tanto se dictan por las respectivas Asambleas legislativas las correspondientes leyes territoriales que la desarrollen. Por lo que afecta a las Comunidades Autónomas de segundo grado o de autonomía limitada, y con arreglo a sus respectivos Estatutos, también podría corresponderles el desarrollo legislativo y la ejecución de dicha Ley básica. Pero como el proceso autonómico es por su propia naturaleza lento, «nada ocurre a saltos ni en la naturaleza ni en la historia» (97), en tanto no se constituyan estas Comunidades con sus Asambleas legislativas, el desarrollo de la Ley básica correspondería al Gobierno.

Nos encontraríamos, por tanto, con una Ley básica que tendría una doble funcionalidad: para las Comunidades Autónomas de primer grado, con un alcance de Ley-marco que fija los principios, bases y directrices a que habrán de acomodarse las leyes territoriales de dichas Comunidades en la regulación de la materia, con el fin de asegurar el equilibrio del conjunto y para el resto de los territorios de España—salvo que se hubieran constituido en Comunidad Autónoma de segundo grado—sería una Ley de bases a articular por el Gobierno; ello sin perjuicio de que en la propia Ley básica se establezca una cláusula en donde se prevea la posibilidad de que, una vez constituida la Comunidad Autónoma, pueda modificar, si lo estima conveniente, aquel texto articulado, dentro de los principios fijados por aquélla (98).

En lo que se refiere al contenido de la Ley de Régimen local, parece que ha de ser una Ley de principios que señale las líneas de un proceso de reforma, necesariamente largo, evitando, como dice

(96) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso, cit.*, I, págs. 272 y sigs., y S. MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1979, págs. 92 y sigs.

(97) C. SÁNCHEZ-ALBORNOZ: *Del ayer y del hoy de España*, Ed. Planeta, Barcelona, 1980, pág. 79.

(98) Vid. el Real Decreto 642/1981, de 27 de marzo, por el que se establece un régimen especial para la realización de concursos de traslado entre funcionarios de los Cuerpos Nacionales de la Administración Local (*Boletín Oficial del Estado* de 10 de abril de 1981), en cuya justificación o exposición de motivos se alude a la «correspondiente Ley Básica, a la que se refiere el artículo 149, 1, 18.º, de la Constitución», y a «la regulación que con carácter definitivo adopten las Cortes Generales o, en su caso, los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus potestades legislativas, en desarrollo de la correspondiente Ley Básica del Estado sobre la Administración local».

S. CASSESE, dos escollos: «la invasión y el centralismo, si fija demasiadas disposiciones de detalle, igual para todos; el vacío, si deja demasiados espacios abiertos» (99). Hay que dejar suficiente espacio libre para que puedan llenarlo, por una parte, las Comunidades Autónomas, a través de sus funciones legislativas, y por otra, las propias Entidades locales territoriales, por medio de sus potestades normativa y estatutaria.

En relación con el aspecto concreto de la autonomía local, y partiendo del concepto de autonomía aplicable al campo del Derecho, tal y como se deduce del significado etimológico del vocablo, de su sentido histórico, de su alcance en los diferentes Ordenamientos positivos y de las aportaciones más recientes de la doctrina científica, pensamos que debe darse a este principio jurídico todo el contenido que postula aquél, sin quedarse en meras interpretaciones semánticas o literalistas del término; como diría M. S. GIANNINI, sería «ingenio resolver el problema *en términos de etimología*» (100). Deben evitarse, en lo posible, formulaciones generales del siguiente tenor: «De conformidad con lo establecido en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución, la Ley reconoce y garantiza la personalidad jurídica plena y la autonomía de las Entidades locales para la gestión de sus intereses». Esto ya lo dice la Constitución, y no es necesario repetirlo (101). Hay que procurar convertir el principio en norma a través de las oportunas técnicas concretas. Una de ellas, por ejemplo, podría ser la de revisar la legislación especial en materias que afectan al Régimen local para adecuarla al principio de autonomía local (102).

En conclusión, y además de los principios de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, representatividad de sus órganos de gobierno y suficiencia de medios financieros, que se recogen en el Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, sobre medidas de Régimen jurídico de las Corporaciones locales (103), hemos de aña-

(99) Cfr. *La réforme du pouvoir dans l'Etat régional en Italie*, cit., pág. 91.

(100) «Autonomia locale e autogoverno», en *Il Corriere Amministrativo*, 21-22, 1948, pág. 1057, cit. por G. VENTRIGLIA: *Il Comune nella Costituzione*, cit., pág. 516.

(101) J. BERMEJO VERA expresa, cómo Jean DE SAVIGNY demuestra, la «necesidad de que el reconocimiento de la *autonomía municipal* no sea una simple cláusula de estilo introducida a nivel constitucional o de leyes básicas del régimen local». Confróntese en Prólogo a la obra de Jean DE SAVIGNY: *¿El Estado contra los Municipios?*, IEAL, Madrid, 1978, pág. XIV.

(102) *Vid.*, en este sentido, S. CASSESE: *La réforme du pouvoir local* cit., pág. 92.

(103) Este Real Decreto-ley, que se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* de 31 de enero de 1981, fue convalidado en la sesión del Pleno del Congreso celebrada el 25 de febrero de 1981; *vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1981, núm. 147, pág. 9312.

dir las siguientes notas o aspectos que deberían inspirar o que habría que recoger en la futura Ley de Régimen local (104):

1) La determinación de una esfera de asuntos propios con las correspondientes competencias específicas y decisorias, exclusivas o compartidas, según los casos.

2) Obviamente, el reconocimiento de una potestad normativa, con la consecuencia de que las disposiciones, ordenanzas, reglamentos o estatutos de los Entes locales no estarían «jerárquicamente subordinados a los estatales o regionales, sino separados de ellos y, en consecuencia, directamente ordenados a la Ley en que encuentran su fundamento» (105).

3) En relación con la expresada potestad normativa, el establecimiento de una potestad estatutaria propia, a ejercer dentro de los límites generales fijados en la Ley básica, lo que en el Derecho positivo español se conoce, desde el Estatuto municipal de 1924, con el nombre de «régimen de Carta».

4) El replanteamiento del tema de los controles de tutela en los términos y con el alcance que se ha indicado con anterioridad: tutela de legalidad sobre los actos, en sentido amplio, con el deber de comunicación por parte de la Corporación local al órgano de control—estatal o regional—y posibilidad de suspensión *ope legis* del acto o disposición impugnado en vía jurisdiccional. Los controles atípicos o extraordinarios se darían en supuestos excepcionales, expresamente previstos en la Ley (106).

5) Se puede pensar en la conveniencia de crear un proceso especial en defensa del principio de autonomía local, a fin de garantizar más eficazmente éste, frente a disposiciones o actos del Estado o de las Comunidades Autónomas que lo lesionen, que se sustanciaría a través de un procedimiento especial y sumario; igualmente, re-

(104) En el número 24 de *El Consultor*, correspondiente al 20 de diciembre de 1980, págs. 1616 y sigs., se publica un *anteproyecto de ley por el que se aprueban las Bases de la Administración local*, que consta de 114 artículos, dividido en cinco títulos.

No regula el título relativo a las Haciendas locales, en el que, se dice, se trabaja para incluirlo en el expresado proyecto.

Por tratarse de un borrador de trabajo y en espera del proyecto definitivo que publique el *Boletín Oficial de las Cortes* para enmiendas, no entramos en su contenido.

(105) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso, cit.*, I, pág. 296.

Vid. el libro importante, riguroso y extenso de A. EMBID IRUJO: *Ordenanzas y Reglamentos municipales en el Derecho español*, IEAL, Madrid, 1978.

(106) El problema de los controles es para M. S. GIANNINI, «un poderoso problema político y de ciencia de la Administración». Cfr. en *Diritto Amministrativo, cit.*, I, página 312.

coger en la modificación de la Ley jurisdiccional que se tramita en el Congreso la ampliación del campo de legitimación también en favor de las Entidades locales, como ya se ha expresado.

6) Hay que crear estructuras administrativas idóneas, partir de una Administración local a dos o tres niveles, bipolar, o tripolar: Provincia, Comarca y Municipio, aunque este aspecto organizativo entra ya parcialmente en la esfera de competencia de las Comunidades Autónomas, así como en la propia de las Entidades locales, en virtud de su potestad estatutaria; con la posibilidad de agrupar a los pequeños Municipios, a fin de que lo que no puedan hacer solos lo realicen unidos, como se propugnaba en el Informe GUICHARD «*Vivre Ensemble*», en el que se iba a la creación de «Comunidades de Municipios» con categoría de establecimientos públicos. Se trata de *federar*, de unir a los Municipios para salvarlos, conservándolos como unidades de base, evitando en lo posible su fusión, su extinción jurídica (107).

Ciertamente, como observa M. S. GIANNINI, dada la variedad de Municipios, «no es posible volver homogéneos en una futura legislación Entes que por su naturaleza son heterogéneos» (108).

7) Considerando la participación como la sustancia de la democracia, hay que ensanchar los cauces de participación de los administrados en la gestión de los asuntos locales que les afecten, buscando los instrumentos, los medios que permitan una más completa integración de los vecinos en las estructuras locales; recordemos la experiencia de los Consejos de barrio en Italia (109).

8) La articulación de las adecuadas fórmulas de cooperación entre las Entidades locales territoriales con el Estado y las Comunidades Autónomas; aquí está uno de los aspectos más importantes y difíciles de la futura Ley de Régimen local, ya que, como señala la doctrina más reciente a propósito de la nueva descentralización territorial, la autonomía local debe ser entendida como una colaboración entre las Entidades locales entre sí, por una parte, y con el Estado y las Comunidades Autónomas, por otra. En este campo se

(107) Vid. J. M. FLORES RAMÍREZ: *La reforma del régimen local francés (Rapport Guichard)*, cit., pág. 53.

Esta solución está, en parte, recogida en los artículos 1 y sigs. del Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, que articula parcialmente la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local de 19 de noviembre de 1975.

(108) Cfr. *Il riassetto dei poteri locali*, cit., pág. 457.

(109) Vid. M. SÁNCHEZ MORÓN: *Los Consejos de barrio en Italia: Una experiencia de participación administrativa*, cit., pág. 415.

rían de aplicación los principios de subsidiariedad, complementariedad, coordinación, participación y solidaridad, así como los de descentralización y desconcentración (110).

9) Por último, y como se expresaba en la justificación o preámbulo del Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, establecer un racional sistema de Haciendas locales que venga a garantizar realmente la autonomía de las Corporaciones locales, haciendo efectivo el principio de suficiencia de medios, todo ello con un mínimo de autonomía financiera para las Entidades locales territoriales.

(110) Vid. J. ORTIZ DÍAZ: *La Administración local en la regionalización*, cit., página 457, y el artículo 103, 1, de la Constitución.