

ADMINISTRACION LOCAL Y CONSTITUCION (*)

352:342.4

por

Ramón Martín Mateo

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. CARACTERES: 1. PERSONIFICACIÓN DE DERECHO PÚBLICO. 2. DESCENTRALIZACIÓN CORPORATIVA-TERRITORIAL. 3. AUTONOMÍA.—II. EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL: 1. LOS PRINCIPIOS ANIMADORES DEL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL. 2. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN CUANTO PODERES PÚBLICOS. 3. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL COMO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 4. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y EL MODELO AUTONÓMICO DEL ESTADO. 5. CAPACIDAD TRIBUTARIA.—III. AMBITO INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION LOCAL.—IV. LA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL: 1. CARACTERIZACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978: LA CONFORMACIÓN LEGAL DEL RÉGIMEN LOCAL. 2. LOS LÍMITES DE LA DISPONIBILIDAD LEGISLATIVA: A) *El interés*. B) *La autorresponsabilidad*.

I. CARACTERES

Deberemos, en primer lugar, siguiendo una cadencia lógica poco discutible, me parece, identificar los rasgos distintivos de esa Administración que la Constitución califica como local, que sumariamente podrían ser los siguientes:

(*) Ponencia presentada en las VIII Jornadas de la Dirección General de lo Contencioso sobre «Organización Territorial del Estado, Administración Local». Madrid, 28 de mayo-1 de junio de 1984.

1. PERSONIFICACIÓN DE DERECHO PÚBLICO

El dato de la personalidad ha servido precisamente a un sector cualificado de nuestra doctrina (1) para calificar las relaciones entre Derecho administrativo y Administración pública, referida ésta a la del Estado, pero a la par, a una pluralidad de Administraciones entre las que se encuentran también las Administraciones locales (2).

Sólo, en efecto, a partir de la constitución de un centro sustantivizado de relaciones, un sujeto de Derecho, en suma, capaz de realizar negocios jurídicos y de crear, modificar o extinguir, por éstas u otras vías, situaciones jurídicas, un determinado ordenamiento, en nuestro caso el Derecho administrativo, adquiere propia virtualidad.

La Administración local, como reconoce el artículo 140 de la Constitución, que en seguida pasaremos a comentar para el Municipio, lo que es de extensión a otros Entes de análogo carácter, goza de personalidad jurídica plena. Pero esta personalidad es, además, de Derecho público. Estas constataciones, aparentemente innecesarias en cuanto a su obviedad, determinan, sin embargo, importantes consecuencias jurídicas a la hora de determinar el alcance de la normativa constitucional sobre la Administración local.

En primer lugar, la Constitución, en los diversos artículos que dedica a este tipo de Administración, y que no se agotan en los del capítulo comentado, tiene presente una serie de Entes personalizados, a su vez integrados por órganos que desempeñan competencias específicas. Pero tanto la estructura organizatoria como el contenido material de la gestión, tiene carácter variable, lo permanente es el conjunto que suponen las distintas Corporaciones locales. Por ello entendemos que no son Administraciones locales, aunque tengan determinadas funciones de trascendencia comunitaria, formaciones sociales territorialmente arraigadas, susceptibles, desde luego, de personificación, pero que no han sido recibidas como sujetos de Derecho. Se trata, pues, a lo más, de meros órganos municipales, aunque cualificados, del tipo de los que en el medio rural se conocen

(1) *Vid.* por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA a partir de su conocido trabajo «Verso un Concetto de Diritto Amministrativo como Diritto Statutario», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1960, págs. 317 y ss., lo que reitera en su obra, en colaboración con T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 3.ª ed., 1979, página 24. Esta tesis ha sido objeto recientemente de una nueva impugnación por GARRIDO, que incluso abandonó su propia y anterior posición subjetivista en la comprensión del Derecho Administrativo, en base a los dictados de la Constitución de 1978. *Vid.* de este autor su inicial trabajo sobre el «Derecho Administrativo y sus ideas cardinales», en *RAP*, núm. 97, 1982, pág. 29.

(2) GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso...*, cit., pág. 29.

como parroquias, anteiglesias, lugares, etc., y en el urbano, como barrios o barriadas (3).

Por distintas razones, ahora por su naturaleza privada, tampoco son Administraciones locales otros grupos cohesionados y también con connotaciones territoriales, como las urbanizaciones particulares, asociaciones de vecinos, etc., aunque cabe que la legislación futura de Régimen local realice su captación e integración.

2. DESCENTRALIZACIÓN CORPORATIVA-TERRITORIAL

La descentralización supone la transmisión de competencias públicas desde el centro que las detentaba hacia una persona jurídico-pública que va a ejercerlas. No se trata, por tanto, de reasignación de responsabilidades de acuerdo con un entramado jerárquico y orgánico, a lo más, si los traslados se realizan en el sentido centro-periferia, podríamos hablar de desconcentración (4).

Formalmente pueden considerarse diversas modalidades descentralizadoras, según las características del sujeto público que recibe las competencias: asociaciones, fundaciones; de sus fines: sectoriales, gremiales, generales; o de su ámbito territorial (5).

Aunque en alguna época se quiso hispotatizar modalidades supuestamente descentralizadoras propias de lo que hoy denominamos Administración institucional (6), en realidad la auténtica descentralización opera en el contexto de la Administración del Estado. Dentro de ésta, la incorporación de los organismos autónomos no supone más que un artilugio gestor que sólo formalmente y a veces por cierto para fines no queridos por el legislador, rompe la cadena jerárquica. La descentralización, por tanto, remite así insensiblemente

(3) Aunque pueden con arreglo a la legislación vigente llegar a constituirse en Entidad local menor, artículo 203 del Texto articulado aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955.

(4) Vid. al respecto VALLINA: *Transferencia de funciones administrativas*, Madrid, 1964.

(5) Una clasificación depurada metodológicamente todavía actual en GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950. Del mismo autor: *La descentralización administrativa*, Universidad de Costa Rica, 1967. También GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid, 1967, págs. 429 y ss.

(6) Lo que ROYO-VILLANOVA calificó como la nueva descentralización en un discurso que causó entonces un gran eco, pronunciado en la Universidad de Valladolid. Vid. *La nueva descentralización*, Valladolid, 1914. Una crítica sobre las consecuencias que en orden a la huida de controles supuso más adelante el masivo recurso a estas técnicas en CLAVERO ARÉVALO: *Personalidad jurídica, derecho general y derecho singular de las Administraciones Autónomas*, Madrid, 1962.

a las modalidades de Administración llevadas a efecto por los propios ciudadanos a través de lo que aquí denominamos Corporaciones públicas.

Está claro que estas instituciones vienen caracterizadas por la confluencia de dos componentes: el territorial y el poblacional, que la doctrina tradicional calificaba como elementos esenciales de los Entes de este carácter, a diferencia de lo que sucedería en relación con otras fórmulas de administración para las que población y territorio serían tan sólo datos delimitatorios de competencias.

La Administración corporativa puede ser o no territorial. Corporaciones sin este carácter son las de naturaleza gremial o profesional que agrupan a los afectados, sectorialmente, por la gestión de intereses que la Corporación asume. En ambos casos y a diferencia de lo que sucede con la Administración directa del Estado, cuya legitimación democrática viene indirectamente conectada con su disponibilidad parlamentaria, se da la confluencia intencional entre administrados y administradores en cuanto que estos últimos, y en lo que respecta, al menos, a la toma de decisiones, coinciden con aquéllos, íntegramente en el caso de organizaciones del tipo de las Asambleas generales o de los Concejos abiertos, o más generalmente a través de procedimientos electorales.

Pero las Corporaciones que más idóneamente se prestan a la realización de los propósitos descentralizadores son justamente las de carácter territorial o local que operan la representación de las poblaciones respectivas a efectos de la gestión democrática, *versus* la burocrática de los servicios públicos (7).

La base territorial de estas Corporaciones daba pie a la doctrina tradicional para extraer determinadas consecuencias sobre el alcance y delimitación de sus competencias calificadas como potencialmente universales y autodefinibles en función de las necesidades de los sujetos asentados en los respectivos territorios, lo que contrastaría con la significación sectorial y rígida de las competencias de los Entes no territoriales (8).

Posteriormente se han tratado de desmontar estas caracterizaciones asignando al espacio en ambos casos una simple función delimitadora del ámbito de vigencia a las viejas concepciones subjetivistas a las que habría que corregir su tratamiento disociado de población

(7) *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso...*, cit., vol. I, pág. 327.

(8) *Vid.* NIETO: «Entes territoriales y no territoriales», en *RAP*, núm. 64, páginas 29 y ss., con base fundamentalmente en KELSEN: *Teoría general del Derecho y del Estado*, traducción española, Madrid.

y territorio, en cuanto que es precisamente su incidencia sobre los intereses y necesidades de una comunidad territorialmente asentada, lo que identifica la descentralización llevada a efecto por las Corporaciones locales, válido también, por cierto, para otro tipo de Entidades como las que suponen las Comunidades Autónomas (9).

3. AUTONOMÍA

De entre los elementos que venimos manejando para conceptualizar la Administración local que nuestra Constitución tutela, sin duda el más polémico es el correspondiente a la autonomía.

Intuitivamente deducimos, sin duda, que esta noción es la más importante, ya que sin ella estaríamos en presencia, más o menos patente, de las relaciones jerárquicas que la descentralización pretende por cierto sustituir.

Una primera aproximación terminológica a la autonomía difícilmente nos suministraría por sí sola pautas esclarecedoras suficientes. A partir de esta interpretación llegaríamos a la conclusión de que Entes autónomos son aquellos que tienen capacidad normativa; se pueden, por tanto, producir su propio ordenamiento. La literalidad de esta exégesis podría hacernos llegar a cierta situación aperplejante en cuanto que la Administración local, como su propia rúbrica evoca, es fundamentalmente auto-administración; de aquí que, con aparente congruencia con tales presupuestos, se haya intentado contraponer autonomía y autarquía, calificándose la primera como autonomía pura, y la segunda, que se predica precisamente de las Corporaciones locales, como autonomía funcional (10).

Pero como de la mano de SANTI ROMANO (11) he señalado en otro lugar, la comprensión del ordenamiento jurídico como organización concluye sobre la capacidad de los grupos sociales para gobernarse. En este sentido entendemos que la auto-administración implica la posibilidad de producción de normas, y ésta, a su vez, la de actuar conforme al derecho generado (12). Los Entes locales tienen, pues, facultades normativas plamadas en el ejercicio de la potestad reglamentaria, lo que, en principio, se desprende de la es-

(9) Sobre la integración de población, territorio y cultura, me remito a mi monografía *Manual de Derecho Autonómico*, Madrid, 1983.

(10) *Vid. ALBI: La crisis del Municipalismo*, Madrid, 1966, págs. 195 y ss.

(11) *El ordenamiento jurídico*, traducción española, Madrid, 1983, con excelente estudio preliminar de S. MARTÍN-RETORTILLO.

(12) «La autonomía local y el sistema normativo español», en *RAP*, núm. 94, 1981, pág. 61.

estructura global del ordenamiento estatal, vinculándose al principio de atribución de competencias materiales (13). Pero en cuanto que esta capacidad normativa no es privativa de los Entes locales cuya propia existencia legal es, como veremos, obra del Estado, debe reconocerse el carácter derivativo del ordenamiento autonómico, en contraste con el estatal, que es originario en cuanto emanación de la soberanía (14).

La autonomía, como ha reconocido también nuestro Tribunal Constitucional, «hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y aun este poder tiene sus límites, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo» (sentencia de 12 de febrero de 1981). «Es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de Ente de acuerdo con la Constitución» (sentencia de 2 de febrero de 1983), a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado reguladas orgánicamente por la Constitución (sentencia de 28 de julio de 1981).

Acotado así, por contraste, el alcance y fundamento de las potestades autonómicas, debe precisarse aún cuál sea su ámbito material y las condiciones de su ejercicio. Sintetizando una definición anterior, referida a la versión alemana de la institución aquí considerada (15), he calificado a la autonomía como «el desempeño autorresponsable de competencias públicas territoriales» (16), lo que, a su vez, exige precisar los dos elementos que se manejan: a saber, el dispositivo de toma de decisiones, incluyendo la propia integración orgánica y las materias sobre las que versa la gestión autorresponsable. Ahora bien, la puntualización de estos extremos se resiste a un tratamiento dogmático y ahistórico, por lo que, dentro de lo posible, intentaremos matizarlo al hilo de la jurisprudencia producida en relación con la interpretación de la cláusula constitucional de garantía de la autonomía local.

Es conveniente, no obstante, realizar alguna concreción adicional

(13) GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso...*, vol. I, pág. 255.

(14) *Vid.* en este sentido, con apoyo también en SANTI ROMANO, MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, pág. 170.

(15) Me refiero a la *Selbsverwaltung*, a quien identificaba como «la administración que de las competencias que les son propias, con sujeción a las leyes y bajo la superior fiscalización del Estado, realizan autorresponsablemente las Corporaciones públicas englobadas en él». *El Municipio y el Estado en el Derecho alemán*, Madrid, 1965, pág. 110.

(16) Me remito, entre otros trabajos, a «La garantía institucional de las Autonomías locales», en *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 208, 1980, págs. 609 y ss.

para poder diferenciar la autonomía propia de la Administración local de la que corresponde a las Comunidades Autónomas. Aunque los caracteres hasta aquí esbozados para la autonomía son válidos en buena medida para ambos sectores institucionales, existen, no obstante, diferencias que permiten sustantivizar los ordenamientos respectivos.

Adelantaremos que la distinción, sobre todo en los terrenos fronterizos, no siempre permite drásticas separaciones, sino que es cuestión más bien de gradualismo cualitativo. Ya hace más de media centuria puso de manifiesto KELSEN cómo no existían diferencias esenciales entre la descentralización y el federalismo (17), juicio reafirmado entre nosotros por TRUJILLO, al menos desde una óptica sociopolítica (18), lo que lógicamente se acentúa cuando se tratan de perfilar los contrastes entre Estado regional y Estado federal (19).

Más accesible parece la diferenciación de la autonomía propia de las Comunidades de este orden y la de las Corporaciones locales tradicionales, y ello pese a que la Constitución (art. 137) parece garantizar indistintamente a todas ellas el goce de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

El dato caracterizador no se basa sólo en la naturaleza, evidentemente distinta, de los intereses autonómicamente gestionados; hay algo más que simplistamente, a mi juicio, se ha intentado resolver mediante la calificación como de naturaleza política a la autonomía de las Comunidades, mientras que la de los Entes locales sería simplemente administrativa.

Estos criterios son también manejados por el Tribunal Constitucional, que señala cómo las Comunidades Autónomas son concebidas como «Entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa» (sentencia de 2 de febrero de 1981), que correspondería a los Entes locales, lo que trasciende a los poderes de dirección política que los incumben (sentencia de 28 de julio de 1981), instrumentada a través de sus «potestades legislativas y gubernamentales» y, en definitiva, en la configuración de su autonomía con naturaleza política (sentencia de 14 de julio de 1981).

(17) KELSEN: *Compendio sistemático de una teoría general del Estado*, traducción española, Barcelona, 1927, págs. 83 y ss.

(18) Me refiero a su importante y precursora obra *El federalismo español*, Madrid, 1967, pág. 31.

(19) Habiéndose detentado una aproximación tan notable «que se hace difícil en la forma y en el fondo distinguir entre unos y otros». MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, pág. 166.

Debe acogerse, no obstante, con reservas cualquier tajante distinción entre lo político y lo administrativo. Sabemos que es imposible aislar una aséptica función ejecutiva neutralmente aplicadora de la ley. Las Corporaciones locales hacen, desde luego, política, en el sentido incluso ideológico del término, en cuanto que toman decisiones sobre la base de consideraciones axiológicas, si bien es cierto que el margen de decisión es frecuentemente constreñido.

La distinción es, por tanto, también aquí de alcance e intensidad en cuanto a la disponibilidad de las respectivas potestades. Mientras que las Comunidades Autónomas tienen acceso al más riguroso instrumental normativo, la ley, éste no es el caso de las Corporaciones locales, que pueden ser efectivamente mediatizadas en su ordenamiento general por obra de los Parlamentos autonómicos, aunque existen supuestos como el de las Provincias forales que disfrutan de propias potestades no condicionables ni por el legislador estatal ni por el autonómico.

II. EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL

El capítulo que la Constitución dedica expresamente a la Administración local no agota la regulación constitucional de la materia en cuanto que directa o indirectamente les afectan otros preceptos, como veremos a continuación.

1. LOS PRINCIPIOS ANIMADORES DEL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

La Administración local, como creemos haber demostrado, es trasunto de la relevancia que tiene para el modelo de Estado que la Constitución asume, valores y principios claves como los de democracia (art. 1, 1) y libertad (art. 1, 1), lo que reafirman otros muchos preceptos constitucionales, como los contenidos en los artículos 9, 2, y 16, 1, libertad ideológica (art. 23, 1), libertad de elección de representantes, etc., consecuencia, a su vez, de la dignidad de las personas y del libre desarrollo de la personalidad, que se consideran fundamentos del orden político.

2. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN CUANTO PODERES PÚBLICOS

Dado el evidente carácter de poderes públicos que las Administraciones locales detentan, son de aplicación los artículos que la

Constitución les dedica en relación con el principio de derechos de familia (art. 39); progreso social (art. 40); asistencia social (art. 41); salud (art. 43); medio ambiente (art. 45, 2); patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46); vivienda (art. 47); juventud (art. 48); disminuidos físicos (art. 49); tercera edad (art. 50), y defensa del usuario y del consumidor (art. 51), viniendo, en general, vinculados por los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título I (art. 53, 1).

3. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL COMO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración local supone la quintaesencia de los postulados descentralizadores que la Constitución establece como pauta del comportamiento de la Administración pública. Por su parte, habrá de actuar, de acuerdo con lo prescrito por la Constitución, conforme a los principios de jerarquía, descentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103, 1).

Rige también para la Administración local lo que la Constitución dispone en relación con el Estatuto de funcionarios, acceso a la función pública, sindicación y sistema de incompatibilidades (artículo 103, 2); audiencia de los ciudadanos en el proceso de elaboración de las disposiciones administrativas (art. 105, *a*), y de los interesados en los procedimientos administrativos (art. 105, *b*). También es de aplicación lo relacionado con el control de la potestad reglamentaria (art. 106, 1) por los Tribunales y el régimen de responsabilidades (art. 106, 2).

Regirán para las Administraciones locales las bases que por el Estado se adopten de acuerdo con la reserva que realiza el artículo 149, 1, 18, en relación con el régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Finalmente, aunque la Constitución emplea la expresión sector público, será de aplicación a las Corporaciones locales lo previsto en materia de fiscalización de cuentas por el Tribunal de Cuentas (artículo 136, 1).

4. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y EL MODELO AUTONÓMICO DEL ESTADO

La Constitución asigna sin titubeos a las Corporaciones locales un papel sustantivo en la nueva configuración territorial que contempla de las distribuciones de poderes del Estado.

Significativamente, la Administración local es objeto de regulación constitucional en el título correspondiente a la organización territorial del Estado, en el que también se incluye lo relacionado con las Comunidades Autónomas. A las Provincias y a los Municipios se reconoce con aquéllas «autonomías para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137), aunque de hecho y por el juego de otros preceptos de la Constitución, las autonomías locales se graduarán distintamente que las de las Comunidades Autónomas.

Municipios y Provincias van a tener un destacado protagonismo, tal como se preveía también en la Constitución de 1931, en el propio proceso autonómico. El espacio provincial es la unidad modular de que se parte para la delimitación territorial de las Comunidades Autónomas (art. 143, 1), dependiendo la iniciativa del proceso autonómico, de la decisión unánime de las Diputaciones interesadas o del órgano insular correspondiente, lo que habrá de ser asumido por las dos terceras partes de los Municipios que representen, como mínimo, la mayoría del censo electoral de cada Provincia (art. 143, 2). El pronunciamiento de los Municipios y Provincias afectados es también decisivo cuando se inician los trámites correspondientes a la autonomía plena.

Una vez sancionado el Estatuto, o antes si han operado transferencias en este sentido en régimen de preautonomía, entran en funcionamiento las previsiones contenidas en el artículo 148, 1, 2, que prevé la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relacionadas con la alteración de términos municipales y, en general, las funciones que correspondan al Estado sobre las Corporaciones locales cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen local.

5. CAPACIDAD TRIBUTARIA

Además de las específicas disposiciones que sobre las Haciendas locales se contienen en el capítulo de la Constitución dedicado a la Administración local (art. 142), expresamente se reconoce en un artículo antecedente (art. 133, 2) capacidad tributaria a las Corporaciones locales, que al igual que las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.

III. AMBITO INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION LOCAL

Cuando se alude a la Administración local, como sucede con la Administración del Estado, hay que distinguir entre instituciones, modalidades gestoras y actividades; sólo las primeras nos interesan aquí, en el sentido de precisar qué Entes tienen por antonomasia este carácter al garantizárseles constitucionalmente su autonomía, sin que ello excluya que aparezcan otras personificaciones de Derecho público vinculadas a aquéllos, bien para el atendimiento de servicios concretos, bien para atender necesidades de escala supra o inframunicipal.

Con arreglo al artículo 137 de la Constitución, sólo el Municipio y la Provincia gozan de autonomía, lo que supone que, como tales instituciones, no podrán desaparecer del ordenamiento, aunque sí puedan suprimirse alguna de estas Entidades en concreto o alterarse sus límites territoriales (20).

Pero sucede que el artículo 141 del capítulo que la Constitución dedica a la Administración local, parece querer realizar cierta catalogación ampliatoria de estas Administraciones, mientras que silencia otras que habían venido siendo consideradas como Entes locales.

No entramos, desde luego, en la exégesis del precepto constitucional en cuestión, sino únicamente precisaremos, como adelantábamos, cuál sea el elenco constitucional de la Administración local.

La primera incógnita afecta a las islas, cuya sustantividad había recogido ya la Constitución de 1931. Aunque no parecen mencionadas en el artículo 137 (21), su posición queda claramente potenciada en el artículo de referencia como consecuencia de la aprobación de una enmienda en este sentido (22). La isla queda así de alguna manera configurada como una cuasi Provincia en cuanto alternativa a este tipo de Entidad local (23), derivando de ella su autonomía.

Esta tesis se refuerza a partir de otros preceptos constitucionales, que claramente sustituyen a la Provincia en relación con los procesos

(20) En este sentido, también PAREJO: *Garantía institucional y autonomía locales*, Madrid, I.E.A.L., 1981, págs. 146-147.

(21) Como con buena lógica se propuso enmiendas de los señores CAMBRELOG y GALVÁN, *D.S.S.*, núm. 52, 8 septiembre.

(22) Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y defendida por el señor FAJARDO SPÍNOLA, que refundía las propuestas de los diputados por Canarias y Baleares, respectivamente, señores BERGOSA y DURÁN, *D.S.C.*, núm. 88, 14 de junio.

(23) Para ENTRENA no podrá sustituirla, sino que constituirá un ente intermedio entre ésta y el Municipio. Comentario al artículo 141, en GARRIDO FALLA: «Comentarios a la Constitución», *Civitas*, Madrid, 1980, pág. 1527. Pero esto que puede ser válido para las otras funciones de la Provincia como Entidad local ha desaparecido al aprobarse los Estatutos de Canarias y Baleares.

autonómicos (arts. 143 y 146). Por último, los respectivos Estatutos cuya pertenencia al bloque constitucional no es discutible, decididamente se pronuncian por la autonomía insular (art. 22, 2, del Estatuto de Canarias y 37 del de Baleares).

La conclusión debe ser distinta en relación con las agrupaciones de Municipios que el mismo artículo, a nuestro juicio, innecesariamente autoriza (24), lo que es extensible a la autorización contenida en el artículo 152, 3, para la creación por los Estatutos de circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica. Parece que tales posibilidades estarían abiertas de todas formas a las Comunidades Autónomas, se contenga o no en los Estatutos. Por otra parte, la personalidad jurídica no corresponde a la circunscripción, sino al Ente local que en ella se asiente y que puede afrontar tanto la organización comarcal (25) como la administración de las áreas metropolitanas (26).

La Constitución no menciona a las Entidades locales menores; no cabe, por tanto, considerarlas como amparadas por la cláusula de la garantía institucional (27).

Ahora bien, tanto las Mancomunidades de Municipios como las Entidades locales menores, de ser creadas, podrían de alguna manera recibir cierta cobertura en cuanto a su sustantividad gestora, a partir de la autonomía de que disponen los Municipios de que traen causa.

IV. LA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL

La Constitución española, al igual que la mayoría de las Constituciones de Estados occidentales, y siguiendo con ello una tradición ininterrumpida a nuestra historia constitucional, hace referencia

(24) En este sentido, ENTRENA: «Comentarios», cit., pág. 1526, que justamente indica que el silencio al respecto de los anteriores textos constitucionales no fue obstáculo para la creación de estos entes.

(25) Solución firmemente defendida no en el proceso constituyente por el diputado señor GASTÓN, *D.S.C.*, núms. 88, de 14 de junio de 1978, y 112, de 18 de julio de 1978.

(26) Lo que correctamente, a mi entender, apunta GÓMEZ-FERRER: «Encaje constitucional de la Administración metropolitana», en *Documentación Administrativa*, número 182, págs. 401 y ss.

(27) Razonada convincentemente en aras de criterios de participación y eficacia se defendió la inclusión en este artículo tanto en la versión urbana de estas entidades, los barrios, como la rural representada por las pedanías, parroquias, caseríos, etc. La enmienda no prosperó. *D.S.C.*, núm. 65, 3 de octubre de 1978.

expresa a la Administración municipal, a la que garantiza, además, autonomía para la gestión de sus intereses.

No cabe duda de que se trata de una auténtica garantía institucional, en el sentido que SCHMITT dio a este concepto por él sintetizado como especialización objetiva de ciertos elementos, lo que contraponía a la técnica subjetivizada de la protección de derechos fundamentales (28).

Queda, sin embargo, por precisar hasta donde sea posible, dada la intrínseca indefinición del alcance de esta cobertura y su sensibilidad histórica, cuál sea concretamente el propósito del legislador constitucional español, en qué circunstancias y con qué medios legales puede efectivamente contrarrestarse la exterior injerencia sobre la Administración municipal.

1. CARACTERIZACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Tras la promulgación en 1977 de la Ley para la Reforma Política, el primer movimiento de adaptación del ordenamiento local al nuevo sistema se produjo, como es lógico, en relación con la provisión democrática de los puestos representativos de los Entes locales. La Ley 39/1978, de 17 de julio, introduce un nuevo procedimiento electoral rigurosamente homologable con el de cualquier Estado democrático.

Otro aspecto de necesaria y apremiante revisión era el relacionado con la tutela sobre la Administración local, incompatible, tal como se venía ejerciendo, con el principio de autonomía consagrado por la Constitución aprobada en el ínterin, lo que se lleva a efecto, primero, por el Real Decreto 1710/1979, y después, más en profundidad, por la Ley 40/1981, de 28 de octubre, que suprimió gran parte de las autorizaciones y controles que gravitaban sobre los procedimientos locales e hizo desaparecer la capacidad suspensiva de los acuerdos atribuidos, como hemos visto, desde siempre a los Gobernadores civiles.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional «peinó» la Ley desde su perspectiva de la congruencia de los controles que incorporaba con la autonomía constitucionalmente establecida, sobre lo que vol-

(28) Lo que glosa excelentemente PAREJO, con aplicación precisamente a la fórmula que recoge nuestra Constitución. Me remito a su monografía citada *Garantía institucional y autonomía locales*, con base a la obra de SCHMITT «*Freiheitsrecht und institutionelle Garantie der Reichsverfassung*», reproducido en *Verfassungsrechtliche Ausatz*, Berlín, 1958.

veremos más adelante (29). Puede adelantarse, no obstante, que nuestro ordenamiento local es hoy formalmente uno de los más respetuosos del mundo en relación con las iniciativas locales, aunque otra cosa sea el contenido material y las posibilidades de hecho de la gestión descentralizada.

La conformación legal del Régimen local

Constituye una constante de la trayectoria histórica constitucional de la regulación del Régimen local la remisión a la ley para la determinación concreta de sus características. Lo mismo sucede en la actualidad con las Constituciones en vigor que proclaman la autonomía de los Entes locales en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales (Constitución italiana de 1947, art. 128), o remiten a la ley su creación y el establecimiento de las condiciones para su libre administración (art. 72 de la Constitución francesa).

La Constitución española de 1978, obviamente, prescinde de la asunción dogmática del reconocimiento iusnaturalista de la autonomía municipal y opta, sin duda, por la caracterización legal del Municipio.

A diferencia de otras Constituciones anteriores y de las expresas manifestaciones en este sentido de la mayoría de las Constituciones occidentales, no se contiene un explícito apoderamiento al legislador para la configuración del Régimen local. Esta importante materia no es abordada directamente en cuanto tal, a diferencia de otros sectores mucho menos trascendentales, propiedad industrial, sanidad exterior, pesos y medidas, etc., por ejemplo, expresamente mencionados en el artículo 149, 1.

La Constitución no ha apoderado específicamente al legislador para la determinación del ámbito de la autonomía local, a semejanza de lo que sucede con la universitaria, pero creemos que es inexcusable, también en este caso, su mediación.

No hay tradición entre nosotros ni tampoco en los restantes países europeos para una especie de *home rule* municipal, lo que, por cierto, es un régimen excepcional en las Constituciones de los Estados norteamericanos. Si éste fuese el propósito del legislador constitucional, sin duda que habría sido convenientemente explícito.

(29) Significativamente se trataba de la primera sentencia de nuestro más Alto Tribunal, de la que fue ponente el Magistrado don Rafael GÓMEZ-FERRER, sentencia de 2 de febrero de 1981, a la que he dedicado mi estudio «Autonomía y Régimen local constitucional», en *REDA*, núm. 29, 1981, págs. 369 y ss.

Pero además, el criterio del interés que la Constitución maneja exige un acotamiento material que sólo el legislador puede realizar, lo que reconoce la Constitución en relación con sus pronunciamientos sobre las Haciendas locales y su necesaria suficiencia «para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas» (art. 142).

Indirectamente, el artículo 148 menciona la legislación sobre Régimen local al precisar el alcance potencial de las competencias de las Comunidades Autónomas, mientras que otros preceptos contemplan como de la competencia estatal la fijación de las bases de diversos ordenamientos sectoriales, incluyendo no sólo la que afecta al Régimen jurídico de las Administraciones públicas y al estatutario de sus funcionarios (art. 149, 1, 18) (30), sino también las correspondientes al Régimen procesal (art. 149, 1, 6), procedimiento administrativo, expropiación forzosa, contratos, responsabilidad (artículo 149, 1, 18).

Sin especificar su origen, otros preceptos constitucionales requieren la interposición de una ley para la regulación del proceso electoral municipal (art. 140), Régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales (art. 132, 1), establecimiento y exacción de tributos por las Corporaciones locales (art. 133, 3). Como he señalado en otro lugar (31), está de una u otra forma mencionado todo lo que constituye materia ordinaria de una Ley de Bases de Régimen local.

Como no podía menos, el Tribunal Constitucional ha subrayado el papel de la ley en cuanto concretadora de autonomía de cada tipo de Entes (sentencia de 2 de febrero de 1981), pudiendo el legislador disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes (sentencia de 28 de julio de 1981).

Hemos avanzado bastante en orden a la caracterización intentada de la autonomía municipal, al concluir sobre la necesidad de reservar a la ley la definición de sus rasgos sustanciales. Queda, no obstante, por precisar qué tipo de ley o leyes habrán de promulgarse y cuál sea el legislador legitimado al respecto en el marco de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas.

En los Estados de estructura federal, el Régimen local se suele dejar íntegramente a la regulación de los Estados miembros que recogen esta materia, en sus aspectos principales, en sus propias

(30) Lo que correctamente hace deducir a GARRIDO su extensión a la Administración local: «Comentarios a la Constitución», cit., pág. 1490.

(31) «La autonomía local y el sistema normativo español», loc. cit., pág. 77.

Constituciones, caso, por ejemplo, de Alemania Federal y Estados Unidos.

En el sistema español, aunque se aproxima o, al menos, tiende a este modelo de Estado, la solución es diferente existiendo apodramamientos duales para el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque en relación con estas últimas ello sólo afecte a las de autonomía plena.

Según se expuso anteriormente, la Constitución asigna a la competencia exclusiva del Estado lo relacionado con las bases del Régimen jurídico de las Administraciones públicas, Estatuto de sus funcionarios, etc. (art. 149, 118), remitiendo en otras materias a la ley sin mayores especificaciones.

Los Estatutos de las Comunidades con autonomía plena (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia y Navarra) asignan a las Comunidades respectivas competencias exclusivas en esta materia, salvando lo dispuesto en el artículo citado de la Constitución.

Para las restantes Comunidades, las de autonomía gradual, no hay mayor problema, de momento, ya que las funciones que pueden atribuirse al efecto son de carácter administrativo (32), las relacionadas con el control (33), cuya transferencia, por cierto, se ha anticipado sin esperar a la promulgación de la nueva legislación local.

Pero con referencia a las funciones que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas del primer grupo sobre el Régimen jurídico de las Corporaciones locales, es indudable que su ejercicio supondrá el reconocimiento de la existencia de una actividad concurrente, tal como ha observado el Tribunal Constitucional (sentencia de 23 de febrero de 1982).

No obstante las reservas antes aportadas sobre la ausencia de pronunciamientos constitucionales sobre una Ley General del Régimen local, nos ratificamos en nuestro criterio anteriormente expresado (34), en el sentido de que la única posibilidad, congruente además con toda nuestra anterior trayectoria legislativa, de ensamblar el circuito competencial Constitución-Estatuto, es la promulgación, como se proyecta en estos momentos, de una ley de este carácter que sienta las bases cuyo establecimiento se reserva el Estado, dando pie a ulteriores desarrollos legislativos de las Comunidades Autóno-

(32) En este sentido también GARRIDO: «Comentarios», cit., pág. 1490, ya que, efectivamente, el artículo 148.1.2 alude a «las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales cuya transferencia autorice la legislación sobre el Régimen local».

(33) Me remito a lo expuesto en mi *Manual de Derecho Autonómico*, cap. VIII.

(34) «La autonomía local», cit., pág. 82.

mas. El Tribunal Constitucional ha coincidido en la cadencia normativa señalada, indicando cómo «algunas Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva en materia de Régimen local y, en consecuencia, es a ellas a las que corresponde la regulación mediante Ley de Régimen Jurídico de las Corporaciones locales de su territorio. Esta Ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado» (sentencia de 23 de diciembre de 1982).

La ley estatal básica habrá de ser seguramente definitiva de las líneas maestras del Régimen local y del ámbito, por tanto, de la autonomía, pero sin exceder de sus auténticos requerimientos, sofocando ulteriores desarrollos y alternativas (35). El propio Tribunal Constitucional ha suministrado las pautas necesarias para la correcta distribución de funciones, al indicar que «la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las Entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitirse opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario» (sentencia de 28 de julio de 1981).

2. LOS LÍMITES DE LA DISPONIBILIDAD LEGISLATIVA

La autonomía municipal implica, desde luego, una salvaguardia frente a posibles injerencias reglamentarias de la Administración (36), quedando reservado a la ley su concreción, aunque quepan ulteriores matizaciones a partir de desarrollos legislativos. Pero es indudable que ello no es suficiente.

La garantía institucional va más allá de la mera exigencia de intervenciones de rango legislativo y afecta directamente al propio legislador, sea éste estatal o autonómico, prohibiéndole traspasar determinados límites, más allá de los cuales las regulaciones adoptadas vendrían viciadas de inconstitucionalidad por afectar a la institución protegida en sus estructuras vitales.

«La garantía institucional de las autonomías locales no se reduce a incluir dentro de la materia reservada a la ley la determinación de contenido competencial de estas autonomías frente al legislador, lo que da razón de ser a estas garantías» (sentencia de 28 julio 1981).

La capacidad dispositiva del legislador se detiene allí donde se llega al núcleo esencial de la autonomía, pues, como también afirma

(35) Vid. CASTELL: «El Municipio en la Autonomía política», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, pág. 486.

(36) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso...*, cit., pág. 295.

el Tribunal Constitucional: «El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo con ello un núcleo o reducto indispensable para el legislador» (sentencia de 28 de julio de 1981).

Pero el problema con que finalmente nos encontramos es la determinación de ese núcleo esencial autonómico que la Constitución española garantiza, siguiendo con ello criterios ya incorporados a otros ordenamientos. Me refiero concretamente al alemán, donde la garantía aparecería ya, aunque con rasgos distintos, en la Constitución de Weimar. La actual de 1949, en su artículo 28, incluye una cláusula similar a la española, bien que pronunciándose, lo que no hace la española, sobre lo que considera autonomía.

Es evidente que desaparece toda sombra de duda sobre un posible atentado a la autonomía si, como en el caso de la Ley de la Generalitat de Cataluña de Transferencias Urgentes y Plenas de las Diputaciones: «La institución es limitada de tal modo que se la priva, prácticamente, de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre» (sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981).

Pero más allá de tan crasos desconocimientos es harto difícil matizar, ante concretas y parciales intervenciones, si ha habido o no atentado al núcleo esencial. Estamos en presencia de auténticos conceptos jurídicos indeterminados, cuya indagación no puede ser ni atemporal ni dogmática. Ni se garantiza, como mínimo, un determinado *statu quo* congelándose la situación de partida, ni se excluye que deban imponerse ampliaciones ulteriores. Se trata, pues, de llegar a resultados interpretativos comprometidos temporalmente, para lo que resulta obviamente inexcusable el concurso del Tribunal Constitucional.

El Tribunal ha suministrado ya algunos valiosos elementos de juicio que podemos considerar en torno a dos criterios básicos, objeto ya de previa elaboración doctrinal. Me refiero al dato del interés relevante y a las características de la actividad.

A) *El interés*

La Constitución de 1978, a diferencia de otros textos precedentes, como el surgido de las Cortes de Cádiz, no contiene catálogo alguno de competencias reservadas en exclusividad al Municipio.

La ausencia de pronunciamientos sobre el específico contenido de la autonomía municipal constituye una opción constitucional modernamente difundida, por lo que ha de considerarse estimable y positivo el que nuestra Constitución silencie también este tema.

Como puso de relieve tempranamente la doctrina, el sistema de asignación excluyente de competencias a los Entes locales no responde al orden de relaciones hoy existente, que no admite tan tajantes diferenciaciones, impidiendo la actual intercomunicación de las decisiones y la complejidad de la trama consecuencias, separar por bloques o compartimientos estancos, funciones o actividades (37).

Este sistema no favorece, por otra parte, la vitalidad municipal, en cuanto que, como luce en el articulado de las Constituciones históricas que le siguen, las competencias adjudicadas tienen escasa entidad, son materias estrictamente vecinales, cuasidomésticas, sin que, además, se logre con ello impedir el que a través de títulos distintos sean posteriormente absorbidas por el Estado.

Corresponde, pues, al legislador ordinario determinar, bien a través de la Ley General de Régimen local, bien de leyes sectoriales específicas, concretamente qué competencias corresponden al Municipio, delimitando material y funcionalmente sus cometidos gestores, en el bien entendido de que dada la normal concurrencia de diversas Administraciones: estatal, autonómica y local, difícilmente podrían residenciarse en el Municipio las responsabilidades administrativas integrales.

Pero concurrencia no supone indeterminación ni confusión: la ley deberá repartir con precisión los respectivos papeles, para lo que el legislador dispondrá, desde luego, de un margen notable de apreciación en relación con las circunstancias de la actividad o servicio, de los progresos técnicos y de las condiciones del medio.

Ahora bien, aun reconociendo de buena gana que las competencias municipales son funcionalmente ejecutivas (38), Administración,

(37) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Administración local y Administración periférica del Estado. Problemas de articulación*, Madrid, 1961, págs. 146 y ss.; anteriormente en su prólogo a la traducción de la obra de CHAPMAN *Los Prefectos y la Francia provincial*, Madrid, 1959. ENTRENA: «La Administración central y la Administración local», en *Problemas políticos de la Vida local*, vol. II, Madrid, 1982, págs. 140 y ss. MARTÍN MATEO: «Las competencias instrumentales de las Administraciones locales», en *La Provincia*, Barcelona, 1965.

(38) GARCÍA DE ENTERRÍA ha hecho especial hincapié en el carácter de ejecución que tienen los federalismos modernos, lo que desde luego se prolonga acusadamente a los niveles de Administración que estamos analizando. Vid. *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1983, con referencia a la función prevalente de las Comunidades Autónomas.

en suma, debemos reiterar que no basta para su configuración específica invocar el principio de reserva de ley.

El legislador debe necesariamente reconocer al Municipio determinadas atribuciones, cuando estén en juego sus intereses específicos.

El criterio del interés, expresamente recogido en la Constitución para caracterizar la autonomía de los Entes territoriales a que asigna este carácter (39), debe conectarse así con la garantía de esta institución, para constreñir al legislador a declarar de la competencia municipal determinadas materias, vetándole contrariamente a traspasarlas a otras esferas (40).

Sostenemos, pues, que si bien la ley monopoliza la definición de las competencias municipales, sus posibilidades interpretativas de lo que sean intereses de este orden no son ilimitadas, por encima de ella cabe enjuiciar que lo que considera eventualmente como interés extralocal es, por el contrario, materia propia de la gestión municipal. Es claro que tal función revisora corresponde al intérprete cualificado de la Constitución, al Tribunal Constitucional.

Es cierto que llegamos con ello a un punto de problemática superación, podemos preguntarnos qué elementos de juicio puede tener el Tribunal Constitucional para corregir las apreciaciones del legislador y, desde luego, poco ayudan algunas de las aseveraciones ya realizadas, como la que sienta que «las nociones mismas de interés peculiares, de competencias propias y de servicios mínimos preceptivos como elementos imprescindibles del núcleo esencial de la institución, constitucionalmente garantizada, han de ser considerados como base que no cabe ignorar al legislar sobre la materia» (sentencia de 28 de julio de 1981). Aquí se manejan o bien otros conceptos jurídicos indeterminados o bien formulaciones legales; no hay, pues, criterios autónomos.

La misión interpretativa del Tribunal es aquí mucho más etérea que la que viene realizando con éxito en cuanto a la delimitación de competencias estatales-autonómicas. En este caso hay pronunciamientos constitucionales concretos, determinaciones singulares, que

(39) También aplicable crucialmente para distribuir las competencias entre Comunidades Autónomas y Estado, como ha expuesto insistentemente el Tribunal Constitucional y la doctrina. *Vid.* por todos GARCÍA DE ENTERRÍA: «La significación de las competencias, exclusividad del Estado en el sistema autonómico», en *REDC*, núm. 5, 1982, págs. 63 y ss.

(40) En parecido sentido también EMBID: «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal», en *REDA*, núm. 30, 1981, pág. 466.

suministran bases de enjuiciamiento y modulación. Para las competencias municipales no hay ninguna referencia significativa, sólo la alusión indefinida a los intereses respectivos; en definitiva, la vieja fórmula fisiocrática.

Pero aunque difícil la interpretación de la voluntad constitucional, no es imposible. Hay casos límites en los que claramente podría detectarse la inconstitucionalidad; piénsese, por ejemplo, en la privación de las competencias municipales sobre licencia de obras, o en la regulación interior del tráfico, o la sustracción de la administración de sus bienes.

Incluso en supuestos más controvertibles, el Tribunal Constitucional puede perfectamente enjuiciar los criterios técnicos, e incluso políticos, que han inducido al legislador a efectuar una determinada alteración competencial. Las técnicas de la reducción de la discrecionalidad, aunque surgidas para enjuiciar decisiones totalmente distintas, pueden ser aclimatadas a este tipo de valoraciones.

Finalmente, señalaremos que una inestimable y seguramente insustituible ayuda para el Tribunal Constitucional vendrá dada a partir del acotamiento de áreas competenciales que realice la Ley General del Régimen local, ya que, como acredita la experiencia en relación con las Diputaciones, la mayor amenaza que en el futuro puede producirse para la autonomía municipal vendrá no, como hasta ahora, del Estado, sino de las Comunidades Autónomas, y es que la confluencia aquí de dos tipos de descentralizaciones, la inercia ampliatoria que conlleva la creación de nuevos centros de poder y, sobre todo, la coincidencia en buena parte de las competencias autonómicas con los cometidos tradicionales de las Corporaciones locales, abocarán posiblemente a situación de conflicto.

B) *La autorresponsabilidad*

En el anterior epígrafe hemos intentado responder al interrogante sobre el «qué» de la autonomía, las materias y funciones sobre las que ésta versa, ya que, evidentemente, no se trata de una fórmula abstracta, sino de una concreta realidad. Ahora pretendemos despegar el «cómo», es decir, las modalidades propias de la gestión descentralizada que determinarán el «con qué», las potestades utilizables.

La esencia misma de la autonomía consiste en la otorgación de confianza a los directivos de una institución, en nuestro caso, los representantes de un grupo social territorialmente asentado, para

que resuelvan por sí los asuntos que se les encomiendan o que derivan, tratándose de las Corporaciones locales, de las propias exigencias serviciales de la Comunidad en cuestión.

Por ello, la Constitución vigente alemana, que inspira a la española en lo relacionado con la garantía institucional, explícitamente conecta ésta con la *Selbstverwaltung*, es decir, auto-administración, o si se quiere, resolución por el Municipio con propia personalidad (41), «de acuerdo con las leyes de todos los asuntos de la Comunidad local» (art. 28 de la Constitución de 1949).

El Tribunal Constitucional ha acuñado en esta misma línea una definición de la autonomía local que estimo impecable, al entenderla «como un derecho de la Comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen» (sentencia de 28 de julio de 1981).

La autorresponsabilidad supone que las consecuencias de la gestión municipal son imputables a las Comunidades de este orden, bien directamente en los supuestos excepcionales del régimen de Concejo abierto, bien a través de los órganos que las representan, cuyos componentes individuales responderán, a su vez, ante el vecindario, quien hará efectivo su juicio en el momento de proceder a una nueva elección.

No puede hablarse, por tanto, de autorresponsabilidad en el caso de que se sustituya la voluntad comunal por otro tipo de voluntades exógenas, bien por la designación exterior de los gestores, lo que sucedía en España en el Régimen anterior, bien por la injerencia mediatizadora en el proceso de toma de decisiones de otros centros de poder. Por ello resulta incompatible, en términos generales, con la autonomía local el dispositivo de autorizaciones, aprobaciones y suspensiones implícito en lo que se venía denominando ejercicio de facultades de tutela sobre las Corporaciones locales.

Hay, pues, implícito en la autonomía una capacidad de autoadministración exenta de imposiciones o direcciones exteriores, la libre manifestación de voluntad de la persona jurídica corporativa que la encarna (42).

(41) Me remito a mi monografía ya citada *El Municipio y el Estado en el Derecho alemán*. Posteriormente el libro de PAREJO: *Garantía institucional*, sustancialmente dedicado a este tema.

(42) En parecido sentido también SOSA WAGNER: «La autonomía municipal», en *Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, y PAREJO: *Op. cit.*, página 111.