

# El municipio y su autonomía \*

Luciano Parejo Alfonso  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario: I. EL MUNICIPIO, PODER Y ORDENAMIENTO DEL ESTADO. II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO SOBRE LA BASE DEL MUNICIPIO: EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL CONSTITUTIVO DE ÉSTE, EN PARTICULAR MEDIANTE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL. III. LA NATURALEZA DE LA AUTONOMÍA LOCAL. IV. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES. V. LA HACIENDA MUNICIPAL. VI. CONCLUSIÓN: EL MUNICIPIO EN EL ESTADO COMO SISTEMA POLICÉNTRICO DE TOMA DE DECISIONES.

## I. EL MUNICIPIO, PODER Y ORDENAMIENTO DEL ESTADO

El Municipio, en tanto que instancia territorial siempre de un determinado Estado, se inscribe necesariamente en el orden constitucional que define a éste. Es así, al igual que el Estado como un todo, necesaria y simultáneamente organización para la toma de decisiones, es decir, poder público, concretamente un poder público más en el conjunto de los integrantes de la estructura estatal, y ordenamiento jurídico, lo que vale decir, conjunto de decisiones formalizadas en reglas jurídicas trabadas entre sí en un verdadero sistema.

En cuanto poder público se ofrece, por ello mismo, como limitado, en el sentido de no autosuficiente; creado, sostenido y determinado por el orden constitucional; parte de un marco más amplio y referido a un espacio decisional acotado. De donde se sigue que, en cuanto ordenamiento es particular, en el sentido de no general, carente de vocación de regulación de todos los aspectos de la vida colectiva y, consecuentemente, carente de completa capacidad de autointegración.

Se infiere de lo dicho, tanto más en las complejas sociedades urbanas actuales, la carencia hoy de verdadera fuerza explicativa en la tesis de la condición «natural» y «asociativa» del Municipio, más propia de los tiempos —añorados por la visión romántica de lo local— en los que el suelo sobre el que se asentaba una determinada colectividad proporciona-

---

\* El presente trabajo corresponde a la Ponencia presentada al XXV Congreso Iberoamericano de Municipios OICI, octubre 2001, Guadalajara (México).

ba los recursos para el sustento fundamental de ésta. Sin que por ello quiera postularse un carácter «artificial» de la instancia local, lo que supondría negar una realidad sociológica evidente, pero sí desde luego que su existencia depende de una decisión constitucional. Ésta es indudablemente reconocedora de dicha realidad: la de convivencia derivada del asentamiento sobre el territorio; convivencia que, en la tendencia actual —en muy buena parte ya realizada— a la urbanización, presenta características específicas, que, dada la relevancia socio-política y económica creciente de las ciudades —con vocación de formación de verdaderos «sistemas urbanos» al margen incluso de las fronteras estatales—, prestan importancia al Municipio urbano en particular y al autogobierno local en general. Pero, al propio tiempo, la «constituyen» (no meramente la constatan o declaran) al hacer de tal realidad un poder público, un gobierno específico de determinados asuntos, los que afectan a la correspondiente colectividad. Es este carácter «constitutivo» del reconocimiento constitucional el que está en la base misma de la no autosuficiencia del gobierno local, de su carácter limitado y, por tanto, de su condición de meramente autónomo y en modo alguno soberano.

Pero si el Municipio es desde luego Estado y, por ello y como ya se adelantó, simultáneamente poder público y ordenamiento jurídico, las cuestiones principales que plantea no son otras que las de su existencia misma, los términos de tal existencia, su consistencia, el ámbito o contenido y alcance de su competencia y los medios para la efectividad de ésta.

## **II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO SOBRE LA BASE DEL MUNICIPIO: EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL CONSTITUTIVO DE ÉSTE, EN PARTICULAR MEDIANTE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL**

En la medida en que el autogobierno local consiste propiamente en la institucionalización del fenómeno antes aludido de la convivencia básica en el territorio, aquél existe siempre bajo una forma u otra y resulta inexcusable desde luego en la sociedad urbana actual antes aludida que, en virtud del fenómeno principalmente económico-financiero conocido como «globalización», ha dejado ya de poder organizarse en espacios territoriales estatales estancos (de plena soberanía) y produce un movimiento de «regreso» hacia lo local, determinando —como compensación al aludido fenómeno— una creciente precisión del Estado «nacional» (westfaliano) de legitimación local múltiple. Las diferencias en los términos de la institucionalización y, por tanto, del autogobierno otorgado a las

colectividades locales, es decir, en el grado de descentralización del Estado, pueden ser y de hecho son apreciables. Pero en todo caso debe desahacerse el tópico prejuicio según el cual la fórmula del *selfgovernment* de origen inglés representa un modelo superior a la de la Administración municipal de corte europeo-continental. Bajo el aludido tópico se esconde, en efecto, una singular organización del sistema de gobierno inglés basada en el no desarrollo de infraestructura territorial alguna por el poder central y la apoyatura de éste en las estructuras locales existentes, operantes así como verdaderas «Administraciones indirectas» de dicho poder central. Elemento esencial indispensable de la institucionalización a partir del cual son posibles las apuntadas diferencias de configuración en los distintos Estados es sin duda la articulación democrática de la organización en que se exprese dicha institucionalización. Como para todos los Estados integrantes del Consejo de Europa y desde luego los firmantes de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985 establece ésta (art. 3.2), el autogobierno local debe ser ejercido por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos (sin que esta disposición deba causar perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos).

Los términos mínimos en que debe estar garantizada la existencia del autogobierno local en todo Estado democrático mínimamente descentralizado se reconducen en cualquier caso a la exigencia básica de la proclamación y el reconocimiento expresos en la Constitución definitiva de aquél como un todo de la autonomía municipal en cuanto parte de la estructura y el ordenamiento estatales en su conjunto y su carácter de destinataria de la parte correspondiente y suficiente de poder constituido en la distribución territorial que de éste haga dicha norma fundamental. Con el carácter y el alcance que le son propios, la ya mencionada Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 así lo establece: su artículo 2, bajo la rúbrica «fundamento constitucional de la autonomía local», dispone que el principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución misma. En este contexto, la Constitución española se pronuncia rotunda y enfáticamente en su artículo 140: «la Constitución garantiza la autonomía de los Municipios».

La razón de este requerimiento parece obvia. El objeto de la institucionalización es, en el caso del autogobierno local, un hecho social colectivo, concretamente un grupo social diferenciado territorialmente; grupo que, como tal, no puede ser desconocido a la hora de la organización del

Estado, incluso al punto de basarse ésta en el reconocimiento de un derecho del grupo al autogobierno cuando la «constitución» política de la correspondiente comunidad nacional presente un mínimo de sensibilidad para con la conformación interna de ésta y su expresión organizativa. Así sucede en el caso del Estado español para cuya organización territorial, caracterizada por una muy importante descentralización (política y administrativa), la norma fundamental procede desde el reconocimiento de derechos colectivos o grupales: desde luego el derecho a la autonomía del de los formados por las colectividades o comunidades que otorgan soporte a las llamadas Comunidades Autónomas (novedosas entidades de planta y dimensión plenamente políticas) y aludidas en el artículo 2 de la norma fundamental como «nacionalidades y regiones», pero también el que está implícito en el reconocimiento por el artículo 137 de la misma a las entidades locales de autonomía para la gestión de los correspondientes asuntos. Pues este último reconocimiento guarda indudable relación con el deber del Estado, impuesto en el artículo 9.2, siempre de la norma constitucional, de promoción de las condiciones —y de remoción de los obstáculos que las impidan o dificulten— para que la libertad y la igualdad de los grupos sociales en que se integran los individuos (y no sólo de éstos en cuanto tales) sean reales y efectivas. Ha de notarse, en efecto, que este deber aparece previsto en conexión con el de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social y, por tanto, con el derecho fundamental de todos éstos a participar en los asuntos públicos directamente o a través de representantes proclamado en el artículo 23 del texto constitucional. De modo que no es casualidad que el posterior artículo 140 de dicho texto imponga —en los supuestos mayoritarios en que no pueda darse la autoadministración directa en régimen de Concejo abierto— la configuración democrática del gobierno municipal, asignado al Ayuntamiento integrado por el Alcalde y los Concejales (elegidos por los vecinos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto). Resulta así la configuración en la Constitución española de la instancia municipal como una pieza basal de la arquitectura del entero Estado, en la doble condición de parte de la estructura de poder, de los centros de toma de decisiones, y de ordenamiento o conjunto trabado de decisiones tomadas, es decir, de normas.

Los términos mismos de la existencia de la instancia local como poder y ordenamiento del Estado pueden ser desde luego diversos. Aunque debe considerarse una exigencia fundamental su directa previsión y, por tanto, garantía constitucional. Obviamente la regulación constitucional no tiene que ser acabada o siquiera parangonable, en su intensidad, a la dedicada a las restantes instancias superiores del Estado, aunque ello pue-

da constituir una lógica aspiración y, por tanto, una solución deseable. Pero sí ha de ser, sin embargo, suficiente para expresar una decisión estructural constituyente, es decir, una determinación organizativa inequívoca e indisponible para el legislador infraconstitucional u ordinario. La importancia de la directa garantía constitucional está reconocida en la Carta Europea de la Autonomía Local ya mencionada, por más que ésta, con el posibilismo lógico de los documentos internacionales, no exija dicha garantía: bajo la rúbrica «fundamento constitucional y legal de la autonomía local» su artículo 2.1 dispone que el principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, *en lo posible, en la Constitución*. En todo caso salta a la vista, pues de su anclaje constitucional depende la no derivación de la autonomía local de la voluntad mutable del legislador ordinario.

En este punto vuelve a ser útil la referencia al caso español, tanto más cuanto que trae causa y mejora la solución constitucional en uno de los Estados federales de referencia en el constitucionalismo comparado: la República Federal de Alemania. Pues una doctrina constitucional ya firmemente establecida (gracias a una amplia serie de pronunciamientos del Tribunal Constitucional, pero también al legislador básico estatal de régimen local de 1985) ve en el juego combinado de los artículos 137 y 140 de la Constitución española una «garantía institucional» de la autonomía y, por tanto, el autogobierno municipales. Por garantía institucional se entiende, importando así una doctrina de origen alemán y procedente ya del constitucionalismo de la época de Weimar, el pronunciamiento constitucional específico en virtud del cual éste opta por la presencia y operatividad efectiva en el orden constituido por la norma fundamental de una determinada institución (aquí la autonomía municipal), de forma que tal opción implica la fijación por el propio constituyente de las características esenciales o definitorias de la institución garantizada; características que, por ello mismo, quedan sustraídas a la disposición del legislador ordinario a la hora de la realización e integración continuada del entero orden constitucional. Quiere decirse, pues, que la garantía institucional supone la de la «imagen» característica de la institución. Imagen ésta, determinada por la suma de las notas indispensables para que dicha institución sea reconocida como tal en la conciencia colectiva y que se corresponde, en el plano de los derechos fundamentales y las libertades públicas, con la técnica del «núcleo o contenido esencial» de éstos. La protección que dispensa así la garantía institucional está frontalmente dirigida frente a la labor de configuración de la organización del Estado por el legislador infraconstitucional: éste no sólo puede, sino que debe desarrollar desde luego la norma fundamental en punto a la instancia municipal, pero ha de hacer-

lo respetando la imagen que de ésta está «fijada» en la Constitución. En el momento que el legislador ordinario regule el Municipio desposeyéndolo de alguna característica imprescindible para la integridad de aquella imagen incurrirá así en inconstitucionalidad y su decisión podrá y deberá ser objeto de una valoración no ya simplemente política, sino estrictamente jurídico-constitucional con las consecuencias que de ello se derivan con naturalidad. En otras palabras, supuesta la existencia de un control de la constitucionalidad, la referida decisión es susceptible con naturalidad de ser objeto de éste y, por tanto, por consiguiente de una declaración de nulidad.

Es cierto que si la técnica de la garantía institucional tuviera únicamente la virtualidad que resulta de lo dicho no proporcionaría al autogobierno municipal una cobertura constitucional suficiente. Pues su funcionalidad sería limitada (circunscrita a los elementos esenciales definitorios de la imagen característica) y puramente defensiva, quedando, además, inerte frente a la evolución temporal (inductora inevitablemente de cambios en la interpretación del orden constitucional) combinada con la acción no única, sino sucesiva del legislador. De hecho, estas críticas han sido formuladas en la doctrina científica española. Ocurre que estas «insuficiencias» de la garantía institucional lo son únicamente por la interpretación, el manejo y la aplicación de ésta de forma aislada de su contexto constitucional. No son, pues, insuficiencias imputables a la técnica en sí, pues de ella sólo puede esperarse aquello para lo que sirve. Ocurre que la opción constituyente que se expresa en la garantía institucional no se traduce únicamente en ésta. Su consagración se lleva a cabo insertándola en un contexto constitucional, de modo que sólo adquiere sentido justamente en él. Pues se establece cabalmente para que juegue de forma combinada con los restantes elementos que resultan de tal contexto. Esto es obligadamente así, por demás, en cuanto toda Constitución es un sistema o unidad.

Por más que en ellas pueda no definirse, como es lógico, la entera organización del Estado, sobre todo por lo que hace al plano de la Administración pública, en todas las Constituciones se contiene, con mayor o menor grado de precisión y explicitud, un modelo flexible de organización a este último respecto; modelo que, cuando menos, comprende el elenco de fórmulas o tipos de Administración según los asuntos públicos de que se trate y los valores y bienes constitucionales que en ellos se hagan presentes. Este elenco de fórmulas va normalmente desde el extremo de la Administración territorial hasta la utilización directa del ciudadano como gestor (sea a título individual, sea a título colectivo, como por ejemplo a

través de las fundaciones o de las organizaciones sin ánimo de lucro, típicamente las llamadas organizaciones no gubernamentales) y, dentro, de la organización propiamente administrativa, desde la Administración territorial a la puramente funcional sea instrumental o de base social, cual sucede en el caso de la atribución de carácter público a organizaciones de configuración legal articuladoras de concretos sectores sociales (para la descarga en ellas de asuntos públicos para su gestión en régimen de autoadministración), y, dentro de la Administración territorial, desde la institucional burocrática hasta la que reúne la doble nota de autoadministración (gestión imputable a los propios destinatarios de la acción administrativa) y carácter democrático (directo o representativo).

Este elenco está desde luego a la disposición del legislador ordinario a la hora de la configuración organizativa concreta de la gestión de los distintos asuntos públicos, pero en modo alguno de forma enteramente discrecional. Pues toda solución organizativa de gobierno y administración debe justificarse no sólo en las características del entero Estado, sino también y muy especialmente en su idoneidad para la realización del orden sustantivo presidido por los derechos fundamentales y las libertades públicas, del que forma parte el derecho de los ciudadanos a participar directamente o por medio de representantes en la gestión de los asuntos públicos. Del carácter democrático y descentralizado del Estado y de este derecho fundamental deriva de suyo, pues, la preferencia de la descentralización territorial sobre la funcional y de la Administración territorial de autoadministración democrática sobre la institucional-burocrática. Lo que quiere decir: preferencia (naturalmente con carácter general y en principio, es decir, como regla que, en función de otras muchas características, puede sufrir y sufre excepciones) de la Administración municipal en tanto que instancia basal de la organización territorial del Estado y único tipo de Administración territorial que (junto, en su caso, con otras instancias locales que puedan estar previstas, como sucede en España con la provincial o insular) reúne la doble nota de autoadministración y carácter democrático.

Desde esta perspectiva, es claro que la Constitución garantizadora no sólo adopta respecto de la instancia municipal una actitud pasiva de «defensa» y, más aún, que ésta no se limita únicamente a la línea última infranqueable del «núcleo» último característico o definitorio. Antes al contrario:

a) En el plano defensivo, la acción constitucional se extiende a toda la institución y, por tanto, también al «halo» que rodea el expresado «núcleo»

esencial y llega hasta los confines de la institución misma. Desde la interpretación sistemática del orden constitucional opera aquí el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (incluido desde luego el legislador), del que constituye una derivación el muy importante y central principio de proporcionalidad, para reclamar que toda incidencia legislativa constreñidora de la autonomía municipal se mida por el rasero de su necesidad, su idoneidad y su carácter menos lesivo de entre las igualmente idóneas y posibles. Pero no sólo tales principios, sino además el que cabe formular, en términos propios de la doctrina científica alemana, como de deferencia y trato amigable para con la autonomía municipal.

b) En el plano positivo o de dirección de la acción legislativa de configuración de la organización estatal, la misma interpretación sistemática del orden constitucional conduce a entender que la autonomía local garantizada constituye simultáneamente, por su misma garantía, un principio activo del sistema constitucional de distribución territorial del poder en el seno del Estado, reclamando del legislador ordinario, sea el directamente regulador del Municipio, sea el que tenga por objeto la ordenación de cualquiera de los sectores de la realidad y, por tanto, de la acción administrativa, la atribución efectiva a dicho Municipio de cuantas competencias sean precisas para dotar de contenido al autogobierno de la colectividad local, es decir, a la autogestión por ésta de los asuntos que le atañen o afectan. Y más aún: para asignar preferentemente al Municipio (siempre que la índole del asunto y la capacidad de gestión de éste así lo permitan) las competencias administrativas, por así demandarlo, como regla general, el principio de descentralización territorial y el derecho fundamental básico de participación ciudadana en los asuntos públicos, en cuanto confluyen en la exigencia de la mayor cercanía posible de la gestión a la ciudadanía. Así se expresa de modo ambivalente en el principio de subsidiariedad proclamado como regla de precisión de la distribución competencial en el Derecho originario de la Unión Europea y para toda ella y de modo más diáfano en el artículo 4.3 de la repetidamente citada Carta Europea de Autonomía Local:

«El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de la eficacia o la economía.»

No puede dejar de reconocerse, no obstante, que la técnica de la garantía institucional entrega la autonomía municipal, en parte considerable y por lo que hace a su realidad y efectividad prácticas, a la acción del legislador ordinario. Dicho en términos tomados a préstamo de la doctrina del

Tribunal Constitucional español establecida a propósito de aquellos derechos fundamentales y libertades públicas la concreción de cuyo contenido el constituyente ha deferido al referido legislador: que la garantía institucional hace de la autonomía local en gran medida una institución de configuración legal. Esta circunstancia sólo en teoría y por relación a un modelo ideal abstracto puede tomarse únicamente en su vertiente de inconveniente o desventaja. En la situación actual del Estado nacional de corte westfaliano que se enfrenta a la pérdida de su carácter de referencia última del correspondiente sistema económico-social y al deterioro de su función de previsión y control de los riesgos y peligros sociales (buscando compensación, en su caso, en la integración en estructuras internacionales o supranacionales de ámbito regional), se cumplen dos características que llevan a desplazar el centro de gravedad de la valoración de la garantía institucional hacia su vertiente positiva o de ventaja: en primer lugar, la dificultad del neto deslinde competencial por razón de la complejidad de los asuntos e intereses públicos y la inestabilidad de la radicación de las competencias en función de la evolución socio-económica inducida por la de la ciencia y la técnica (de donde la inconveniencia de asignaciones excesivamente rígidas de aquéllas, como las que resultan de las operadas directamente por norma constitucional) y, en segundo lugar, el regreso hacia la escala local para la recuperación de la necesaria legitimación y, por tanto, la recuperación de importancia por dicha escala en paralelo a la progresión de los fenómenos de desbordamiento del marco nacional o estatal (lo que sólo en apariencia supone una paradoja). De donde resulta la procedencia de una solución flexible y comprensiva del doble plano constitucional y legal ordinario para el establecimiento de un reparto territorial armónico y adecuado de las competencias y la determinación idónea del alcance de éstas en cada escalón territorial.

### III. LA NATURALEZA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

La cuestión central que suscita la autonomía o, si se prefiere, el autogobierno municipal es, con todo, la de su consistencia. Debe resistirse la tendencia natural a identificar su sustancia con su extensión, es decir, la cantidad de competencias que están incluidas en él. Pues por más que la dimensión cuantitativa no sea despreciable, en modo alguno es la determinante, ya que en realidad el autogobierno es una cualidad, precisamente la que se traduce en capacidad de gestión bajo la propia responsabilidad, es decir, sin sujeción a directrices ajenas u obedeciendo únicamente a las propias opciones; naturalmente siempre en la propia esfera de acción. Así se pronuncia la Carta Europea de Autonomía Local, a tenor de

cuyo artículo 3.1 por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

La articulación del Municipio en el Estado, en tanto que parte aquél de éste, demanda una específica articulación del gobierno y el ordenamiento municipales en el conjunto de estructuras decisionales y de ordenamientos territoriales que integren el Estado en su conjunto. Dada la condición de escalón territorial basal del Municipio parece claro que la integridad de éste requiere que, de un lado, las decisiones y los ordenamientos territoriales superiores respeten el espacio propio local y su condición de autónomo y, de otro, que las decisiones y el ordenamiento municipal hagan lo propio con el marco que aquéllos determinan. Sólo así se puede conseguir compatibilizar la necesaria coherencia del Estado como un todo con la autonomía municipal. Pues ésta, en cuanto titular de una posición constitucional propia, demanda una lógica también propia, distinta de la de las instancias territoriales superiores, en el desarrollo del ciclo de la gestión de los correspondientes asuntos públicos, que únicamente queda salvaguardada si es independiente de la concurrencia de dos o más instancias superiores en la determinación del marco legal del espacio decisional autónomo, es decir, es capaz de ser compatible con lo que la doctrina constitucional española ha acuñado como «carácter bifronte» del régimen local para aludir a la integración de aquel marco legal en el sistema constitucional español por la acción combinada del legislador general o nacional y autonómico o regional.

La esfera de acción propia debe entenderse integrada no por los asuntos supuestamente de naturaleza local y sólo local, sino por los asuntos públicos en los que, cualquiera que sea su lógica, aparezcan involucrados intereses propios de la colectividad organizada en Municipio y, además, integrada en términos que hagan posible un ciclo de gestión completo y coherente de dichos asuntos. La referencia a la naturaleza local de los asuntos sólo aparentemente es favorable a la autonomía local, pues la dinámica real de las necesidades colectivas y de las formas y los medios para su satisfacción en la sociedad actual conduce a un cuestionamiento, cuando no a una desaparición progresivos de los asuntos calificables como neta y exclusivamente locales. Más adecuada a la función actual de la instancia local en el seno de las estructuras del poder público es la consideración del interesamiento municipal en los asuntos públicos, determinando el grado y, por tanto, la intensidad de ese interesamiento o, lo que es igual, la importancia relativa del interés local respecto del de otras co-

lectividades o comunidades territoriales superiores de la organización del Estado la atribución y el alcance de las competencias municipales. Pues el interés imputable a cada colectividad debe ser el sustrato material y la razón de ser de las competencias de la correspondiente organización, en tanto que medios o instrumentos éstas para la gestión de aquéllos.

Esta cualidad de gestión bajo la propia responsabilidad en que consiste el autogobierno local, por último, precisa además su actualización precisamente en términos que o confieran directamente aquélla a los ciudadanos, los vecinos del Municipio, o cuando menos la hagan imputable a órganos integrados por elegidos directamente por éstos. En modo alguno se trata de una exigencia de ejercicio del total gobierno y administración, es decir, de toma directa de todas las decisiones únicamente por órganos directamente elegidos, como entiende una errónea opinión largamente difundida. Como para el caso europeo claramente determina el artículo 3.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, al que no parece que pueda negarse la condición de buena medida de referencia, el derecho y la capacidad en que consiste la autonomía local se ejerce ciertamente por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, pero éstos pueden disponer desde luego de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos y de los que no se predica ya expresamente el requisito de estar integrados por miembros directamente elegidos. Esta flexibilidad de la organización del gobierno y la administración municipales es al propio tiempo la clave del éxito de la autonomía local y la condición misma para su permanente adaptación a colectividades de tamaño y características diversas en constante evolución.

Se entiende así la especificidad del gobierno y la administración municipales en la estructura del Estado en su conjunto, pues tratándose del escalón estatal inmediato al ciudadano se erige necesariamente en centro de gravedad de la gestión ejecutiva o administrativa que atiende a la satisfacción de las necesidades cotidianas de aquél, dado que encarna el tipo mismo de Administración dotada de la doble legitimación que presta el carácter democrático y de autoadministración. Y también, por tanto, la afirmación ya antes hecha de que debe ser el escalón administrativo ordinario y común del Estado.

#### **IV. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES**

Como ya quedó advertido, el carácter cualitativo del autogobierno municipal no empece en modo alguno a la importancia del aspecto cuantita-

tivo: el volumen y la entidad de las competencias asignadas a aquél. Pues para que el derecho y la capacidad de gestionar bajo la propia responsabilidad puedan ser reales y efectivos es preciso que quepa concretarlos en materias sobre las que se esté en condiciones de ejercer, gracias a una dotación en medios económico-financieros suficientes, competencias adecuadas.

Según ya ha quedado razonado, al día de hoy es difícil afirmar la existencia de asuntos y, por tanto, materias de acción públicas exclusivamente locales y, sobre ello, la lógica de los asuntos públicos evoluciona con rapidez en sentido no precisamente favorable a la instancia local, por lo que para dotar de contenido el autogobierno local no cabe excluir asunto o materia algunos, procediendo la selección de aquéllos que afecten a la colectividad municipal. Esta afección puede presentar desde luego diverso grado y determinar desde un interés local (sin presencia significativa de intereses imputables a otras instancias territoriales del Estado) hasta un interés supramunicipal (sin apreciable concurrencia de interés municipal alguno), pasando por todas las combinaciones intermedias posibles, de entre las que importa destacar aquélla en la que el interés municipal es predominante y el de otro u otras instancias es de menor entidad. La asignación de competencias debe producirse, así, en función de la constelación de intereses públicos territoriales que se manifiesten en las distintas materias de acción pública. Obvio resulta decir que esa asignación sólo se traducirá en competencias municipales plenas y de carácter decisorio cuando no concurra, al menos en grado significativo, otro interés público territorial o el municipal sea en todo caso el predominante. Desde luego, debe procurarse en lo posible que la dotación competencial del Municipio se produzca por bloques materiales coherentes, es decir, no excesivamente fragmentados o seccionados y capaces, por tanto, de dar soporte al desarrollo de una gestión basada en verdaderas opciones de política municipal.

Huelga decir que las competencias de que se habla son las referidas a la actividad de regulación social, en modo alguno las «internas» referidas a la propia organización de la entidad local y de sus servicios. Pues estas últimas derivan de suyo de la autonomía local garantizada constitucionalmente, integran el núcleo mismo del autogobierno y no precisan de atribución legal alguna.

La heterogeneidad de las competencias que pueden componer en cada momento la esfera de actuación municipal destaca la importancia de la determinación general, desde el estatuto legal regulador de la organiza-

ción y el funcionamiento del gobierno local, de los tipos de competencias y del régimen jurídico de cada una de ellas; determinación, a la que habrá de estar así el legislador de cada materia a la hora de la asignación de competencias concretas. Pues de esa determinación general depende que el contenido del referido autogobierno no quede convertido, por la acción aleatoria de la legislación sectorial, en un mosaico de facultades de actuación de alcance diferente, inidóneo para integrar la base y el objeto de una política local, global y sectorial, digna de tal nombre.

La tipología de competencias puede reducirse a las siguientes categorías:

a) Las competencias propias, ejercitables siempre en régimen de autonomía, es decir, bajo la propia responsabilidad y con el exclusivo límite del marco constitucional y legal.

b) Las competencias simplemente delegadas, cuyo ejercicio puede quedar sujeto, además del límite que representa el expresado marco constitucional y legal, a instrucciones generales dictadas por la instancia delegante, que sigue reteniendo la titularidad de la competencia correspondiente y, por tanto, la posibilidad de definir la política a seguir y los objetivos a cumplir (sin afectar en ningún caso desde luego a la potestad de autoorganización de la local delegada).

c) Las derivadas de mera encomienda de gestión, en la que la instancia local opera como apoyo para la toma de decisiones por la instancia que realiza la encomienda y que retiene la plenitud jurídica de la competencia.

La gradación que implica esta tipología es necesaria precisamente para favorecer la descarga de competencias en la instancia local, es decir, la más amplia descentralización territorial posible. Pues no sólo garantiza —mediante el tipo de las competencias propias— la debida y plena integración de la esfera de actuación municipal cuando de asuntos con predominio del interés local se trata, sino que permite —además y gracias a los dos restantes tipos— la ampliación de dicha esfera con asuntos que, por sus características y en otro caso, habrían de quedar en manos enteramente de las correspondientes instancias superiores.

Lo normal, con todo, es que la complejidad misma de la realidad y de los intereses públicos correspondientes, sumada a la dificultad de traducir éstos en competencias completas nítidamente independientes en su ejercicio, haga que la distribución competencial deba producirse en términos

de competencias concurrentes o cuando menos compartidas, por no hablar de la confluencia en todo caso sobre un mismo objeto de competencias en principio distintas. La imbricación de las gestiones de sus respectivos intereses (ejerciendo las correspondientes competencias) por las distintas instancias territoriales del Estado es, así, inevitable y desde luego usual. Por ello mismo las reglas de distribución de competencias deben ser completadas en primer término con las que —desde el principio de lealtad y cooperación institucionales— impulsen la colaboración recíproca y aseguren en todo caso la coordinación, pero también, en último término, el o los mecanismos de resolución de los conflictos que inevitablemente han de seguirse de la diferente percepción subjetiva por las distintas instancias territoriales del único interés público objetivo a perseguir y realizar, conforme exige la unidad misma del orden constitucional y la reconducción de todas aquellas a un mismo Estado servidor de éste.

Cualquiera que sea el contenido competencial en cada momento del autogobierno municipal, éste mismo, en tanto que organización de la autoadministración democrática de la pertinente colectividad territorial, opera siempre como instancia estatal con responsabilidad universal sobre las condiciones de vida de los miembros de ésta dotada, por ello, de la creatividad necesaria para hacer frente a tal responsabilidad. Quiere decirse que el Municipio es siempre capaz, traduciendo en decisiones las necesidades y aspiraciones de la correspondiente colectividad, de ocupar, en cada momento, las tareas no desempeñadas por ninguna otra instancia del Estado. Para el caso de la República Federal de Alemania así lo tiene sentado el Tribunal Federal Constitucional en la Sentencia conocida como *Rastede* (BverfGE 79). Aquí radica justamente la esencia de la identidad misma del autogobierno local.

## V. LA HACIENDA MUNICIPAL

La capacidad para gestionar asuntos públicos bajo la propia responsabilidad no sólo precisa concretarse en competencias, tiene como condición misma la dotación con recursos económico-financieros que la hagan viable justamente en su traducción competencial.

El debate tradicional de base entre soberanía financiera (entendida como atributo necesario de la autonomía) y mera soberanía de gasto debe considerarse estéril. Pues lo realmente decisivo para la integridad de la autonomía, tal como ésta ha quedado definida, es justamente la segunda, la soberanía de gasto, siempre que ésta repose sobre una dotación bastante de recursos puestos a disposición del autogobierno sin condiciones que im-

pliquen la quiebra del principio de gestión bajo la propia responsabilidad. Éste es el criterio al que responde, por ejemplo, la Constitución española, cuando, tras garantizar plenamente desde luego el autogobierno municipal en su artículo 140, establece que las Haciendas locales deben disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas. La suficiencia de la Hacienda local debe tenerse, pues, como clave de la autonomía municipal.

Siguiendo con el ejemplo español, la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional considera que la suficiencia financiera constituye la vertiente puramente instrumental de la autonomía local, aunque precisando desde luego que la dotación en medios económico-financieros predetermina la posibilidad real para las entidades locales de alcanzar sus fines.

Aun optando por la suficiencia como criterio rector en este plano de la autonomía local, es clara la conveniencia de que una parte importante de los recursos a disposición de la Hacienda local sean propios. Y ello porque sólo así se atiende a la responsabilidad que inexcusablemente debe imputarse a los gobiernos locales en esta materia, así como también a la posibilidad para éstas de graduar la carga tributaria en función de la extensión e intensidad de la propia acción. El artículo 142 de la Constitución española, que como ya se ha advertido se inclina por la suficiencia financiera, señala en este sentido que las Haciendas locales se nutren fundamentalmente de tributos propios, sin perjuicio de la participación en los de las restantes instancias territoriales superiores.

La Carta Europea de Autonomía Local dibuja un modelo de referencia acorde con el régimen económico-financiero sumariamente expuesto. Según su artículo 9, en efecto:

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

— Los recursos financieros de las entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o la ley.

— Una parte al menos de los recursos financieros locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la ley.

— Los sistemas financieros sobre los que descansan los recursos locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva

como para permitir a las correspondientes entidades seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.

— La protección de las entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos (no reductores de la libertad de opción de tales entidades en el ejercicio de las competencias propias) de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben.

## **VI. CONCLUSIÓN: EL MUNICIPIO EN EL ESTADO COMO SISTEMA POLICÉNTRICO DE TOMA DE DECISIONES**

En definitiva, pues, el Municipio es un poder administrativo territorial que, poseyendo una Hacienda propia suficiente para cumplir sus funciones, opera en calidad de Administración común del conjunto del Estado y gestiona, por ello, una parte importante de los asuntos públicos y desde luego aquéllos en los que por afectar de manera directa a la colectividad que institucionalizan predominan los intereses de ésta mediante el ejercicio bajo la propia responsabilidad de competencias en su caso decisorias. Constituye así uno de los centros de gravedad del Estado en tanto que sistema policéntrico de toma de decisiones, suscitando la cuestión de su necesaria integración en tal sistema-ordenamiento; necesaria por exigencia tanto de la unidad constitucional, como de la coherencia y eficacia que debe predicarse de aquél en la satisfacción de las necesidades del ciudadano. De donde deriva la ulterior y no menos importante cuestión de la coordinación que requiere el funcionamiento de todo Estado complejo y que cada sistema debe resolver de acuerdo con sus peculiaridades pero con respeto en todo caso a los requerimientos propios de la autonomía local.

Desde este punto de vista, los problemas de mayor dificultad los plantean las decisiones municipales de mayor alcance, es decir, las normativas. En el entendido de que el otorgamiento a éstas o no incluso del rango de ley, aunque hace desde luego a la entidad política concedida al autogobierno local, no afecta a la sustancia misma de la autonomía. Pues en virtud de ésta el ordenamiento local es un ordenamiento separado del resto de los ordenamientos territoriales del Estado, bastando el principio de competencia para permitirle ocupar enteramente su espacio propio y sin que para ello sea necesario que sus normas tengan el rango de ley formal.

El alcance y la fuerza de las decisiones normativas y, por tanto, del poder ejercitado no determina la sustancia de éste.

Es cierto sin embargo que si la atribución a las normas locales de la condición de leyes facilita de suyo el acceso de los Municipios a la regulación, dentro de su espacio competencial, de materias en las que se hagan presentes derechos fundamentales y libertades públicas normalmente objeto en las Constituciones de reserva a favor de la ley formal, la configuración de dichas normas con alcance meramente reglamentario lo dificulta. De ahí que en este último caso la garantía de la integridad de la autonomía local requiera un replanteamiento de la construcción constitucional tradicional de la reserva de ley. Si el principio de la autonomía local lo es de la distribución territorial del poder en el seno del orden constitucional, no puede dejar de tener alguna repercusión en dicha técnica constitucional, ya que en otro caso la aplicación estricta de ésta —en los términos rígidos de su entendimiento tradicional— implicaría una considerable restricción de la descentralización territorial, al punto de poder entrar en verdadera contradicción con ella. Por ello mismo, en el sistema constitucional español (en el que las Ordenanzas municipales tienen rango puramente reglamentario) el Tribunal Constitucional ha debido ir decantando una doctrina conforme la cual, cuando la autonomía local está en juego, la reserva constitucional de ley formal debe ser objeto de una interpretación flexible y en sentido favorable a la intervención de la norma local. La razón de que ello pueda ser estriba en la analogía que puede y debe establecerse, desde el punto de vista del principio democrático, entre el Parlamento y la asamblea municipal, toda vez que las decisiones de ambos son reductibles, dada la directa representatividad del pueblo que se cumple en ellas, al fenómeno de la autodisposición de la colectividad sobre sí misma. La flexibilización antes apuntada consiste, pues, en entender que la Ordenanza local es capaz de cumplir en buena medida los requerimientos constitucionales a que obedece la reserva de ley.

Si el otorgamiento a la Ordenanza de rango y fuerza de ley potencia el alcance del autogobierno local también suscita una mayor dificultad de engarce de éste en la estructura global del Estado. Pues la ley local y la Ley de las instancias territoriales superiores, al jugar en el mismo plano, se relacionan entre sí exclusivamente por el principio de competencia, con las consecuencias que de ello se siguen a la hora de la integración del Derecho pertinente al caso para su aplicación. En cambio, a estos efectos la consideración de la Ordenanza como norma ciertamente expresiva de un opción reguladora propia (en modo alguno desarrolladora de la conte-

nida en la ley emanada de instancia superior, la cual juega exclusivamente como marco-límite de la acción normativa local), pero de rango y fuerza reglamentarios facilita las cosas. Pues deja claro que el ordenamiento local en su conjunto ha de moverse en el campo que definen, como marco externo, las decisiones de las instancias superiores adoptadas en forma de ley, quedando asegurada así la integración coherente de la totalidad del ordenamiento estatal en virtud de la supremacía de los ordenamientos propios de las instancias territoriales superiores, los cuales en todo caso han de jugar —dada la condición de «particular» que por su propio carácter ha de atribuirse al ordenamiento municipal— la función capital de suplir las lagunas que éste inevitablemente ha de presentar.