

# LA AUTONOMIA MUNICIPAL Y SU PROTECCION EN LA LEY DE BASES DE REGIMEN LOCAL

*SUMARIO: 1. Introducción.—2. Delimitación de la esfera autonómica en la Constitución e interpretación de la jurisprudencia.—3. Determinación de la garantía institucional: 3.1. Breve referencia al Derecho alemán. 3.2. Su contenido en la Ley de Bases.—4. Capacidad reaccional de los municipios en defensa de su autonomía.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Se abordarán en este trabajo tres puntos delimitados que, sin embargo, están íntimamente conectados. Parece necesario abordar la configuración de la autonomía municipal en la Constitución y jurisprudencia del Tribunal Constitucional, puesto que ambos establecen los fundamentos y límites de aquella, así como el núcleo esencial autonómico garantizado, antes de hacerlo en concreto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Posteriormente se examinará, brevemente, en el Derecho alemán, y con extensión en la Ley de Bases, la configuración de la garantía institucional, pues el ámbito de su núcleo esencial (los intereses respectivos de los municipios) dará una perspectiva del grado de autonomía alcanzado por los municipios. Para ello, partiendo del carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales, hay que aludir a las potestades normativas, organizatorias y competenciales que gozan los municipios, puesto que su estudio dará como resultado la esfera de autonomía existente en la Ley de Bases.

Finalmente, partiendo de la autonomía de los municipios para la gestión de sus intereses (art. 1.1 Ley de Bases), se estudiarán los medios de defensa que aquéllos tienen para proteger su autonomía frente a intromisiones normativas o de hecho en su núcleo esencial, del Estado y las CC.AA. Además del recurso ordinario ante la jurisdicción contenciosa, que existía ya anteriormente, y se mantiene en la Ley de Bases (art. 63.2), se incluye en ésta (art. 63.3) la posibilidad de recurrir los Entes locales, si bien de forma indirecta, ante el Tribunal Constitucional, las leyes del Estado y las CC.AA., si afectan a la autonomía de aquéllos. La introducción de este último recurso potencia la autonomía de los Entes locales.

## 2. DELIMITACIÓN DE LA ESFERA AUTONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN E INTERPRETACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

La autonomía municipal, reconocida en el artículo 137 CE, es una parte de un todo, la organización territorial del Estado, cuya base se encuentra recogida en el artículo 2 CE y cuyo desarrollo se realiza en el Título VIII de la Constitución. Sólo desde este planteamiento general, que equivale a una diferenciación de poderes vertical (1), puede situarse la esfera de autonomía garantizada a los municipios, cuyo carácter, más limitado que la autonomía de las CC.AA., ha sido destacado unánimemente por la doctrina (2). La diferencia fundamental estriba en que estas últimas gozan de la potestad legislativa, mientras que los Entes locales sólo poseen una autonomía administrativa, o sea, la capacidad normativa de éstos es solamente reglamentaria, siendo las leyes (ya sea del Estado o de las CC.AA.) quienes determinan su esfera autonómica.

Esta diferencia cualitativa entre ambas autonomías no es óbice para que la Constitución garantice una esfera autonómica a los Entes locales, no de otra forma puede interpretarse el punto 2 del artículo 137, la autonomía de los municipios es «para la gestión de sus respectivos intereses», y el punto 1 del artículo 140, «la Constitución garantiza la autonomía de los municipios». Sin embargo, la esfera autonómica garantizada a los municipios no tiene un contenido concreto ni competencias determinadas. Depende, por una parte, del artículo 149.1.18 CE, en base al cual el Estado tiene competencia exclusiva para regular «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (3), y, por otra parte, del artículo 148.1.2 CE, conforme al cual sería competencia exclusiva de las CC.AA. únicamente las alteraciones de los términos municipales, competencia que ha sido asumida por los Estatutos de autonomía, ya lo hayan hecho de forma expresa o implícita. El resto de competencias son compartidas, manifestándose en esta línea la propia Ley de Bases, como se verá más adelante. De cualquier forma, un esquema rígido de repartición de competencias locales entre Estado y CC.AA. va en contra de la propia filosofía de la Ley 7/1985, que establece criterios

(1) Tal diferenciación se establece entre la esfera competencial del Estado central y de las CC.AA. frente a la tradicional división horizontal; G. BERTI se manifiesta, en este sentido, en *Commentario della Costituzione*, artículo 5, Ed. Zanichelli, Bolonia, 1975, pág. 290.

(2) Entre otros, ENTRENA CUESTA, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Garrido Falla, artículo 137, Ed. Civitas, Madrid, 1985, pág. 2093; EMBID IRUJO, *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal*, en «REDA», núm. 30, 1981, págs. 462 y ss., y PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, págs. 127 y ss.

(3) Conforme al mandato de ese artículo se ha dictado precisamente la Ley de Bases de Régimen Local. Con relación al significado del concepto de bases en la esfera de los Entes locales, SÁNCHEZ MORÓN se ha referido al tema: *Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración Local*, en el núm. 100-102 de esta REVISTA, págs. 2099 y ss.

flexibles de traspasos y, además, existen los instrumentos técnicos del artículo 150.1 y 2 CE para los posibles traspasos de competencias. Por otra parte, la repartición de competencias en materia de régimen local, tal como ha establecido la STC 84/1982, de 23 de diciembre, depende, en primer lugar, de las competencias asumidas por los Estatutos, en este caso concreto el de Cataluña, el cual ha asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (art. 9.8 del EC), y, en consecuencia, es a esta Comunidad Autónoma a la que corresponde la regulación (artículo 5 del EC). Ahora bien, establece el Alto Tribunal, en segundo lugar, que la ley emanada del órgano parlamentario de las CC.AA tiene que ajustarse a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las Corporaciones locales, aun en aquellas CC.AA que, como la catalana, asumen el máximo de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estricto del término) y de las CC.AA. (4). En definitiva, el régimen jurídico de las autonomías locales tiene un carácter bifronte, puesto que el reparto de competencias se realiza entre el Estado y las CC.AA. Esta es, precisamente, una de las ideas básicas del artículo 2 de la Ley de Bases.

Es necesario matizar, sin embargo, que, aunque es la ley (ya sea del Estado o de las CC.AA.) quien atribuye competencias concretas a los Entes locales, aquélla tiene que respetar la autonomía de éstos y su ámbito de intereses propios. Que existe una esfera autonómica garantizada a los municipios tiene su fundamento en la Constitución, y el Tribunal Constitucional ha delimitado esa esfera. En la sentencia de 2 de febrero de 1981 advierte el Alto Tribunal de las dificultades de delimitar el principio de autonomía: «la autonomía es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio». Sin embargo, el propio Tribunal, en la sentencia de 28 de julio de 1981, determina con flexibilidad los dos polos entre los que se mueve la autonomía de los Entes locales. *Positivamente*, la autonomía local, dice el Tribunal Constitucional, «es un derecho a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración (5) de cuantos asuntos le atañen, dependiendo la intensidad de esta participación de la relación entre intereses locales y supralocales. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración de cuanto las atañe, los órganos representativos de la Entidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible». Es decir, el Tribunal Constitucional establece que son necesarias unas competencias, sin determinar qué competencias son éstas.

(4) Incluso MORELL OCAÑA considera que, en relaciones concretas de cada sector, ese esquema de concurrencia puede modificarse, y así, apoyándose en una sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 1983, entiende que el Estado puede reclamar «títulos competenciales concretos» e intervenir directamente en la actividad local: *La Administración local*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, págs. 150-151.

(5) El significado del gobierno y administración local ha sido precisado agudamente por EMBID IRUJO: «no es lo mismo instaurar un sistema de régimen local que de mera Administración local», en «REDA», núm. 30, *op. cit.*, pág. 464.

De forma *negativa*, el Tribunal Constitucional, en la sentencia que se comenta, establece el mínimo de autonomía garantizada cuando dice «que el límite constitucional autonómico de los Entes locales no puede ser establecido *a priori*, y en ningún caso abolido. El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero, y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución».

Una vez establecidos los límites del principio de autonomía de los Entes locales, hay que referirse a su razón de ser, o sea, a los fines concretos perseguidos con el principio, *la gestión de los intereses propios*, que a su vez determinan el contenido de aquél. Parece que plantea dificultades depurar cuáles son los intereses propios de los Entes municipales, si se quiere adscribirles en exclusiva las competencias. Por otra parte, es evidente que la gestión de intereses propios exige, de un lado, una autonomía para poder gestionarlos y, del otro, unas competencias para alcanzar los fines que se pretenden.

El Tribunal Constitucional, en esta línea, en la sentencia de 2 de febrero de 1981, ha vinculado los conceptos autonomía-gestión respectivos intereses-competencias, y en base a ellos establecido que «la *gestión* de los respectivos intereses exige dotar a cada Ente de todas las *competencias* propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo» y que «la autonomía garantizada a cada Entidad lo es en función del respectivo interés», en este caso el interés del municipio. Sin embargo, estas ideas, que habrían situado la autonomía de los municipios en cotas muy altas, son matizadas a continuación por el Alto Tribunal, señalando las dificultades de concretar el interés del municipio en relación a cada materia y que, por tanto, la distribución de competencias se realiza en función del interés predominante, pero sin que de ello pueda deducirse un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. Esta matización va más allá todavía, y en la sentencia de 16 de noviembre de 1981 el Tribunal Constitucional considera que los «intereses respectivos» es un concepto indeterminado o abierto, que tiene como función *orientar* al legislador para dotar a los municipios de los poderes o competencias precisos para gestionarlos.

Estas palabras del Tribunal Constitucional han de ser objeto de reflexión, porque sitúa la autonomía municipal en un nivel muy concreto, que ha sido claramente plasmado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y al que se hace alusión en el propio preámbulo de ésta. Del planteamiento del Alto Tribunal, en ambas sentencias es deducible la reducción de los intereses municipales exclusivos debido a que, en la actualidad, las relaciones socioeconómicas son interdependientes, lo cual exige unas relaciones de cooperación entre los diversos Entes autonómicos y, por tanto, una distribución de competencias sin compartimentos estancos para los municipios, con una comunicación entre los diversos escalones

autonómicos fluida, que permita la toma de decisiones con la suficiente rapidez y eficacia.

Es necesario, por tanto, la compaginación entre la autonomía de los municipios y la existencia de un número, cada vez mayor, de intereses generales (frente a la disminución de los intereses propios municipales), que, sin embargo, deben ser gestionados por los municipios. Desde esta tesis se corre el evidente peligro de reducir drásticamente la autonomía de los municipios y convertirlos en meros gestores de unos intereses generales distribuidos entre Estado y CC.AA., sin capacidad de decisión propia. Esta conclusión se obvia garantizando al poder municipal una capacidad de decisión en todos aquellos asuntos que en mayor o menor grado le afecten (6). Es decir, la reducción de la capacidad de decisión de los Entes locales en la gestión de sus respectivos intereses tiene un límite, a partir del cual se afectaría a la garantía institucional de aquéllos. Esta garantía de autonomía a los municipios en la gestión de sus propios intereses está reconocida en el artículo 1 de la Ley de Bases, con lo cual pasamos ya a su examen.

### 3. DETERMINACIÓN DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL

Llegados a este punto, puede ya establecerse que la Constitución garantiza con carácter general la autonomía de los municipios para la gestión de sus respectivos intereses. Sin embargo, la concreción de esos intereses y la determinación de las competencias municipales es tarea del legislador, como ha puesto de manifiesto la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981 (7). Se observa, al menos aparentemente, una contradicción entre el reconocimiento de una esfera autonómica en la Constitución y que las competencias de los Entes municipales (concreción de la gestión de los propios intereses) sean determinadas por el legislador, pues éste, en definitiva, va a fijar el grado de autonomía garantizado a los municipios. Ante esta tesitura, el examen de la nueva Ley de Bases de Régimen Local debe clarificar la situación y configurar los límites de la autonomía municipal.

#### 3.1. Breve referencia al Derecho alemán

Se acaba de aludir a una esfera autonómica municipal (para la gestión de sus respectivos intereses), en la cual ni el Estado ni las CC.AA. pueden intervenir sin afectar sustancialmente al propio principio de autonomía reconocido en los artículos 137 y 140 CE.

Esta esfera garantizada es lo que en el Derecho alemán (art. 28.2 Ley Fundamental) se ha llamado «la garantía institucional de la autoadmi-

(6) En este sentido se manifiesta LEGUINA VILLA: *Gobierno municipal y Estado autonómico*, en el núm. 100-102 de esta REVISTA, pág. 2193.

(7) Desde este planteamiento se manifiesta también ENTRENA CUESTA, en *Comentario al artículo 140*, op. cit., pág. 2127.

nistración municipal» (8). Se han producido cambios históricos importantes en relación con el contenido de esta institución, como ha puesto de manifiesto la doctrina alemana (9), y se ha pasado de la garantía de una esfera competencial determinada a una situación en la que, debido a una considerable erosión de aquellas competencias, el ámbito de decisión de los municipios se ha reducido. Este planteamiento, sin embargo, hay que matizarlo, porque ni la Federación ni los Estados están en disposición de asumir todas aquellas competencias que son propias del municipio, y, además, al mismo tiempo, la pérdida de competencias en determinadas esferas es compensada por el aumento en otras, como, por ejemplo, en la esfera urbanística o en relación con el Estado social, cuyas prestaciones son satisfechas, en gran parte, por la Administración municipal.

Es deducible del planteamiento hecho que el ámbito de la garantía institucional municipal puede ser modificado por el legislador, pero en ningún caso suprimido. Esto cambia profundamente el planteamiento estático clásico de una esfera nuclear autonómica determinada *a priori* y en la cual no podía intervenir el legislador, ofreciendo, contrariamente, una definición negativa de la institución, que es concretada en cada momento, por una parte, a través de la normativa querida por el sistema político y, por otra, por medio de la propia sensibilidad que la autoadministración municipal tenga para captar las necesidades inmediatas que les surjan a los vecinos con quienes está en una relación muy próxima (10). El objeto a proteger no es, por tanto, una institución ya perfectamente delimitada, sino un *potencial institucional*, que necesita no sólo la protección frente a intervenciones (aspecto clásico), sino el fomento del Estado.

Esta tesis dinámica de la garantía institucional es reafirmada por el planteamiento que hace H. FABER (11) cuando alude a la esfera nuclear de la institución. Los municipios deciden sobre sus asuntos bajo su propia responsabilidad en el marco de las leyes (*im Rahmen der Gesetze*), queriéndose evitar, a través de la preservación de la esfera nuclear, la intervención arbitraria del legislador en esos asuntos. Sin embargo, la dificultad surge al intentar determinar la esfera de los asuntos o intereses del municipio, debido a la falta de nitidez de éstos o a su interdependencia con otros intereses (ya sean de la Federación o de los Estados). Cualquier pretensión de concretar esos intereses *a priori* conduce a un callejón sin salida, y debe ser la propia política municipal,

(8) El tema ha sido estudiado ampliamente por PAREJO ALFONSO en su obra *Garantía institucional y autonomías locales*, ya citada, y a ella me remito especialmente en págs. 59-112.

(9) Por todos MAUNZ, en *Comentario a la Ley Fundamental de Maunz-Dürig-Herzog*, artículo 28, especialmente núm. 42 y sigs., y la doctrina alemana citada por PAREJO, así como él mismo en su obra ya citada.

(10) Esta relación próxima entre vecinos y Administración municipal no es otra cosa que la participación ciudadana sobre la que tanto hincapié se hace en la Ley de Bases, ya desde su artículo 1.1.

(11) En *Comentario a la Ley Fundamental (Reihe Alternativkommentare)*, artículo 28, Tomo II, editado por R. Wassermann, 1984, págs. 80 y ss.

desde la libertad para configurar la formación de su voluntad, quien determine aquella esfera, teniendo en cuenta los cambios competenciales que se producirán de forma continuada y las sustituciones de unas competencias por otras. La garantía institucional, desde una realidad social y forma jurídica cambiante, prohíbe cualquier constreñimiento de su «identidad jurídica», de forma que sobre esa identidad inherente a ella, o sea, sobre los propios asuntos, únicamente puede disponer el municipio, mientras que la Federación o los Estados necesitan la conformidad de aquél.

### 3.2. *Su contenido en la Ley de Bases*

En el Derecho español el contenido de la institución se plantea, a mi juicio, en términos bastante semejantes a los delimitados en el Derecho alemán. En la STC de 28 de julio de 1981 se establece ya que la garantía institucional «no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar», o sea, el Alto Tribunal da un carácter dinámico a la institución, de forma que las competencias no constituyen un núcleo pétreo, sino contrariamente cambiante, dependiente de la política realizada en cada momento concreto por los diversos Entes territoriales con el límite de la no desnaturalización de la institución («preservación de la institución en términos reconocibles»). En el punto siguiente el Tribunal Constitucional matiza todavía más el núcleo esencial de la institución que debe ser preservado: «Dicha garantía [institucional] es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre.» Es decir, no puede ser afectada la identidad de la institución porque, a partir de ese momento, dejaría de existir como tal, y sobre ese núcleo sólo está capacitado para decidir el municipio, o la provincia en el caso de la sentencia que nos ocupa, pero, por analogía, puede ser aplicada la tesis también a aquél.

La Ley de Bases, en sus artículos 1.1 y 2.1, fija la autonomía de los municipios a través del reconocimiento de la garantía institucional, estableciéndola, por una parte, con carácter general en el artículo 1.1 («los municipios institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades») y, por otra, ya en sentido más concreto, en el artículo 2.1, garantizando «el derecho de los municipios a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses». Esta cláusula, protectora de una capacidad de actuación de los municipios, ofrece diversas manifestaciones, que es necesario delimitar para concretar la esfera institucional protegida.

El planteamiento básico, desde el que se parte, es el carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales, o sea, la distribución de competencias entre Estado y CC.AA., lo cual se regula en el artículo 2.1

de la Ley de Bases y se manifiesta nítidamente en el artículo 7.2, cuando se establece que «las competencias propias de los municipios sólo podrán ser determinados por ley (12).

El contenido de la esfera competencial municipal está determinado por diversos tipos de potestades establecidas en el artículo 4.1 de la Ley de Bases, haciendo hincapié la doctrina (no sólo española, sino también alemana e italiana) sobre las potestades de tipo normativo (13) y organizatorio (14), en el sentido de que son éstas especialmente las que dan pleno sentido a la autonomía de los Entes municipales.

La capacidad reglamentaria (15) implica la legitimación normativa de los municipios para intervenir en todos aquellos asuntos en que estén en juego intereses de aquéllos. Esta competencia ofrece un abanico de posibilidades bastante amplio, tal como se deduce de la propia Ley de Bases. En el artículo 5 de ésta se regula la capacidad normativa de los Entes locales en esferas concretas, y así, dejando aparte la competencia organizatoria que veremos más adelante, los municipios tienen capacidad normativa en ámbitos tan importantes como en el funcional, en el tributario y financiero, o en el régimen sustantivo de las funciones y servicios, además de competencias establecidas con carácter general en el artículo 4.1, como potestad de planificación o la expropiatoria.

Por otra parte, no existe, a mi juicio, una reserva de ley (16) en sentido estricto, es decir, aunque la autonomía de los municipios es una garantía institucional, su contenido esencial tiene un carácter dinámico (no está establecido *a priori*), de forma que el legislador puede intervenir discrecionalmente con tal que no destruya la institución (la autonomía). Este planteamiento es deducible del artículo 2 de la Ley de Bases. Sin embargo, si se afecta a intereses respectivos de los municipios, es la legislación del Estado o las CC.AA. la que debe realizar la

(12) ÉNTRENA CUESTA considera que, desde un punto de vista constitucional, los municipios no tienen competencias propias, sino que todas son asignadas por el Estado y las CC.AA., en *Comentario al artículo 140*, op. cit., pág. 2127. Desde un punto de vista semántico, e incluso de lógica jurídica, su tesis es inobjetable, y el propio artículo 7 de la Ley de Bases, aunque establece en su párrafo primero que las competencias son propias y atribuidas, inmediatamente, sin embargo, en el segundo, señala que las competencias propias sólo podrán ser determinadas por ley, o sea, por el Estado y las CC.AA., por lo cual se trata, en realidad, de competencias asignadas. La justificación del artículo 7 es convencional y se encuentra, a mi juicio, en la necesidad de diferenciar entre competencias propias y atribuidas por delegación.

(13) Sobre las diferencias que separan a la capacidad normativa de los Entes locales y las Regiones, vid. A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali*, Editorial Giuffrè, Milán, 1983, págs. 71 y ss. y 99 y ss.

(14) Se ha llegado a plantear en el Derecho alemán si la potestad organizatoria de los Entes locales es un Derecho fundamental o no. La doctrina alemana (MAUNZ, op. cit., núm. 56) entiende que no se trata de un Derecho fundamental. En el Derecho español, ni de la Constitución ni de la Ley de Bases, puede deducirse que la potestad organizatoria sea un Derecho fundamental.

(15) Sobre el tema MORELL OCAÑA, op. cit., pág. 40 y ss.

(16) En relación con el artículo 28.2 de la Ley Fundamental (*im Rahmen der Gesetze*), la doctrina alemana (por ejemplo, MAUNZ, op. cit., núm. 52, y FABER, op. cit., págs. 90-91), considera que no se puede deducir una reserva de ley.

intervención, o sea, en principio (17), por ley, correspondiendo la potestad reglamentaria a los municipios. Esta tesis es plenamente válida en relación con las competencias del artículo 25 de la Ley de Bases, a tenor de su párrafo 3; es decir, la potestad reglamentaria en relación con esas competencias corresponde a los municipios. Desde esta tesis, a mi juicio, plenamente de acuerdo con la Ley de Bases, la capacidad normativa de los municipios, si se afecta a sus intereses, es considerablemente amplia.

En la Ley de Bases se otorga a los municipios una notable capacidad para organizarse conforme a sus necesidades. Ya en el artículo 4.1 se alude a la potestad de autoorganización, siendo concretada ésta en el artículo 5-A, conforme al cual, sobre la esfera organizatoria, además de las leyes básicas estatales, dispondrán las leyes de las CC.AA., y especialmente el Reglamento orgánico que dicte cada municipio. Este Reglamento tendrá unas competencias organizatorias importantes a tenor del artículo 20.1, *c*), pues podrá establecer la organización que crea conveniente, respetando el núcleo básico establecido en el artículo 20.1, *a*) y *b*), o sea, los órganos del alcalde, tenientes de alcalde, el Pleno y la Comisión de gobierno cuando proceda. Desde este planteamiento, es en esta esfera, a mi juicio, donde la autonomía municipal es más extensa, si bien con determinados límites, como, por ejemplo, los establecidos en la reciente STC 32/1985, de 6 de marzo, pues la proporcionalidad exigida en su composición respecto a las Comisiones Informativas, teniendo en cuenta el carácter representativo del municipio, aun con la Ley de Bases en vigor, tendría que haber sido respetada (la proporcionalidad), caso de que algún Reglamento orgánico hubiera creado o cree tal Comisión.

Finalmente, hay que aludir muy brevemente a las competencias atribuidas a los municipios en la Ley de Bases, si se parte de la vinculación ya realizada por el Tribunal Constitucional entre autonomía-intereses respectivos-competencias. Es decir, las competencias asignadas, o que se puedan asignar en el futuro, a los municipios van a determinar su grado de autonomía.

Teniendo en cuenta lo ya dicho en el punto 2 de este trabajo, en relación con el carácter bifronte de la distribución de las competencias municipales entre el Estado y las CC.AA., se constata en la Ley de Bases un intento expreso de no marcar una línea de separación sistemática (18) entre las competencias que corresponden a uno y a las otras. Así, en el artículo 2.1 de la Ley de Bases se alude a la «distribución constitucional

---

(17) Se dice, en principio, porque la legislación, si bien con carácter excepcional, puede incluir también potestades de tipo ejecutivo, o sea, reglamentarias, que corresponderían en estos casos al Estado o las CC.AA. En este sentido, habría que entender los mandatos al Gobierno, establecidos en las disposiciones transitorias y finales de la Ley de Bases, para que dicten en un plazo de tiempo determinados reglamentos.

(18) La línea de separación es posible establecerla con carácter general por medio de los artículos 149.1.18 y 148.1.2 CE, pero si se plantean problemas concretos de regulación hay que examinar caso a caso, teniendo en cuenta cómo haya regulado cada Estatuto de Autonomía la esfera local.

de competencias», con lo cual se está remitiendo el legislador a lo que doctrina y jurisprudencia han establecido sobre la cuestión. Incluso, en el Capítulo III del Título II, sólo en el artículo 26 se regulan las competencias que *a priori* se enmarcan entre las correspondientes a los respectivos intereses de los municipios. Son escasas, por tanto, las competencias que pueden considerarse exclusivamente municipales.

El artículo 25 habría que relacionarlo, por una parte, con la garantía institucional dinámica, o sea, con competencias que podrían ser gestionadas por los municipios, siempre que afecten a sus intereses, dependiendo de cada situación jurídico-política concreta (párrafo primero). Por otra parte, en el párrafo segundo, la ley se remite, para la asignación de competencias a los municipios, a lo que cada Estatuto de Autonomía y la legislación del Estado establezcan en cada caso. Sin embargo, se puede ir más allá en el examen, y así, en la tabla de materias establecidas en ese párrafo segundo, una parte importante de ellas son coincidentes con las materias del artículo 148.1 CE, de forma que será fundamentalmente la legislación de las CC.AA. quien atribuya competencias a los municipios. En el párrafo tercero se establece una especie de reserva de ley con respecto a las materias del párrafo anterior, o sea, la ley atribuye las competencias a los municipios y éstos realizan el desarrollo concreto reglamentariamente.

Existe, en definitiva, una convergencia de regulación competencial entre Estado y CC.AA. en relación con el régimen local, que ya se manifiesta en el artículo 25 de la Ley, así como en los artículos 27 y 28. Estos últimos potencian la capacidad competencial de los municipios por medio de la delegación y las actividades complementarias y, al mismo tiempo, entretejen más la distribución entre Estado y CC.AA.

#### 4. Capacidad reaccional de los municipios en defensa de su autonomía

Se ha puesto de manifiesto que los municipios tienen un ámbito de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, en cuyo núcleo esencial no se puede intervenir. Sin embargo, sólo podrá garantizarse esa irreductibilidad si los Entes locales tienen un sistema de acciones en defensa de sus intereses frente a Estado y CC.AA. Este sistema ha sido establecido en la Ley de Bases, garantizando a aquéllos una capacidad reaccional en vía judicial y constitucional.

La legitimación de los Entes locales para interponer recurso en vía contenciosa frente a las normas de la Administración del Estado tiene precedentes remotos (19), y en la actual Ley de la Jurisdicción Contenciosa se contempla esta posibilidad, si bien con una jurisdicción oscilante (20) que en algunos casos (por ejemplo en la sentencia del Tribunal

(19) PAREJO ALFONSO alude ya al Estatuto municipal de 1924, en cuyo artículo 290 se otorgaba, para garantizar la integridad de la autonomía municipal, a las Corporaciones locales legitimación para interponer recurso contencioso-administrativo: *Garantía institucional y autonomías locales*, op. cit., pág. 148.

(20) El tema ha sido estudiado en detalle por SOSA WAGNER: *La autonomía municipal*, en el núm. 100-102 de esta REVISTA, págs. 2246 y ss.

Supremo de 18 de mayo de 1982, Ar. 3971) restringe la legitimación de los Entes locales para impugnar disposiciones de carácter general de la Administración del Estado, aun en contra de la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de abril de 1981, que, en base al artículo 137 CE, habilitaba a las Corporaciones locales para realizar este tipo de impugnaciones. Sin embargo, en otras sentencias del Tribunal Supremo se admite la personalidad jurídica plena de los municipios y su capacidad para recurrir si se afecta a sus intereses, como, por ejemplo, en la sentencia de 27 de octubre de 1982 (Ar. 6448). Por otra parte, la legitimación para recurrir de las Entidades locales frente a disposiciones de la Administración del Estado o CC.AA. se admite con carácter general, si se lesiona su autonomía en el artículo 63.2 de la Ley de Bases, con lo cual las restricciones a la legitimación desaparecen.

No existen antecedentes en el Derecho español de la legitimación para recurrir en vía constitucional de los Entes locales frente a leyes del Estado y de las CC.AA., establecida en el artículo 63.3 de la Ley de Bases. Los antecedentes hay que buscarlos en el Derecho alemán, en el cual, a partir de la Ley de 29-1-1969 de reforma de la Ley Fundamental, en su artículo 93.1.4b, se admite la legitimación para recurrir los Entes locales ante el Tribunal Constitucional. Con esta reforma se protege en la esfera jurídico-constitucional la garantía institucional de los municipios y su contenido esencial, pudiendo hacer respetar su autonomía ante el más Alto Tribunal (21). La posibilidad de recurrir ante el Tribunal Constitucional no significa la existencia de un derecho subjetivo de los municipios a su autonomía (es sólo una garantía institucional y atípica, puesto que tiene un carácter dinámico), sino la existencia de un recurso de inconstitucionalidad en caso de infracción del derecho a la autoadministración y de su contenido esencial.

En el Derecho español, sin embargo, la cuestión se plantea en términos diferentes a los establecidos en el Derecho alemán. En primer lugar, no existe un reconocimiento en la Constitución del derecho a recurrir de los Entes locales, sino únicamente en la Ley de Bases. Además, el recurso ante el Tribunal Constitucional no pueden interponerlo directamente los Entes locales como en el Derecho alemán, sino que debe hacerlo, conforme al artículo 119 de la Ley de Bases, la Comisión Nacional de Administración Local, en cuya composición intervienen paritariamente representantes de la Administración del Estado y de las Entidades locales (art. 117.2 Ley de Bases), o bien los representantes de los Entes locales en esa Comisión. Es decir, existe una cierta restricción para la interposición del recurso por parte de los Entes locales, pues no todos ellos (falta un desarrollo reglamentario de la composición de la Comisión) pueden estar allí representados.

¿Qué tipo de recurso (de amparo o inconstitucionalidad) pueden interponer esas instituciones? Es necesario destacar que la positiva-

(21) MAUNZ, *op. cit.*, núm. 57.

ción de este recurso se debe a la doctrina. En efecto, MARTÍN MATEO (22) empieza aludiendo al tema estableciendo la legitimación de los Entes locales para interponer el recurso de amparo, línea en la que también se manifiesta PAREJO ALFONSO (23). Sin embargo, SOSA WAGNER (24) considera que la futura Ley de Bases debía prever el acceso de los Entes locales al Tribunal Constitucional, pero no se decide por una de las dos vías. La Ley de Bases no alude expresamente ni al recurso de amparo ni al de inconstitucionalidad en sus artículos 63 y 119. Por tanto, en principio, a mi juicio, ambas vías estarían abiertas para los órganos legitimados para ello (art. 162.1 CE). Sin embargo, que los Entes locales no puedan directamente interponer los recursos hace perder un cierto sentido al recurso de amparo, si bien estrictamente el Defensor del Pueblo podría interponerlo (puede también interponer el recurso de inconstitucionalidad) en caso de infracción de Derechos fundamentales. En cualquier caso, el recurso a utilizar de forma habitual, a mi juicio, será el de inconstitucionalidad, pues parece la vía más apropiada a tenor del artículo 119 de la Ley de Bases y del Capítulo II del Título II de la LOTC.

El establecimiento de una vía de acceso al Tribunal Constitucional de los Entes locales potencia, sin lugar a dudas, la autonomía de éstos y su garantía institucional. Con ello se establece nítidamente la diferencia entre la Administración local y la del Estado, siendo la primera Administración Pública, pero no Administración del Estado, o al menos no exclusivamente, lo cual se manifiesta en las diferencias jurídicas y políticas que separan a ambas (25).

Ricardo GARCÍA MACHO  
Profesor titular

---

(22) *La garantía constitucional de las autonomías locales*, en «REVL», núm. 208, págs. 622 y ss.

(23) *Op. cit.*, págs. 148 y ss.

(24) *Op. cit.*, págs. 2250 y 2251.

(25) En esta línea se manifiesta G. BERTI, *Caratteri dell'Amministrazione Comunale e Provinciale*, Ed. Cedam, Padova, 1969, págs. 59 y ss.

## **BIBLIOGRAFIA**

