

LA AUTONOMIA MUNICIPAL *

POR

FRANCISCO SOSA WAGNER

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL TEXTO CONSTITUCIONAL Y SU INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL.—3. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.—4. LA GARANTÍA JUDICIAL. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO.—ADDENDA.

1. Por segunda vez, en nuestra historia constitucional, se reconoce la autonomía de los municipios, ya que el texto republicano de 1931 estableció en su artículo 9 que, «todos los municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia». En la legislación específica del régimen local, el planteamiento tradicional ha sido el derivado de una comprensión que, ajustadamente, se ha llamado romántica del municipalismo, consistente en la atribución al municipio de un carácter natural, previo, pues, a la existencia del Estado mismo. Tal ha sido el caso del Estatuto municipal de Calvo Sotelo y de la legislación del pasado régimen político que poco o nada hicieron para poner al servicio de esa enfática declaración instrumentos o técnicas jurídicas precisas para su defensa. La realidad es que, en rigor, la posición de las Corporaciones locales llega a 1978 visiblemente erosionada como consecuencia del manejo de cuatro mecanismos, cuya descripción no resulta difícil hacer.

El primero consiste en la invasión por el Estado de las competencias municipales. Sabido es que el artículo 101 de la Ley de Régimen Local, aún hoy vigente, fija un listado de atribuciones de los municipios con una tal amplitud e imprecisión que justamente por ello conducía a un continuo desgaste como consecuencia de la actividad normativa del Estado que, desconociendo estas atribuciones compe-

* Texto de la conferencia pronunciada en el País Vasco y Granada en el marco de las sesiones dedicadas al estudio del Estatuto vasco y de las Segundas Jornadas Iberoamericanas de Estudios Municipales.

tenciales, regulaba, a través de sus normas —incluso de ínfimo rango—, áreas que, en principio, estaban reservadas a la competencia municipal. En efecto, la potestad normativa de los Ayuntamientos se encuentra recogida en el artículo 108 de la Ley de Régimen Local, a cuyo tenor, «en la esfera de su competencia, los Ayuntamientos podrán aprobar ordenanzas y reglamentos y los alcaldes dictar bandos de aplicación general en el término municipal. Ni unos ni otros contendrán conceptos opuestos a las leyes o disposiciones generales». Con este precepto se establece claramente un límite de carácter negativo a la potestad reglamentaria municipal, límite referido a la esfera de su competencia, fuera de la cual las normas dictadas por las Corporaciones locales estarían viciadas de nulidad y un límite de carácter positivo que viene constituido, como han escrito GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «por la existencia de un ámbito reservado de materias cuya regulación se entrega al ente menor y que, por tanto, no puede verse afectado por los reglamentos estatales o regionales, sino sólo por la ley y, aun en este caso, dentro de los límites que a la propia ley impone la Constitución, supuesto que es la misma norma fundamental la que reconoce y garantiza la autonomía local». Pero estos principios, fáciles de explicar teóricamente, no han solido encontrar un adecuado respaldo en la práctica legislativa: la realidad es que el Estado desde la legislación sectorial regulaba y arruinaba los ámbitos municipales de competencias.

Todo ello con un telón de fondo que me interesa, en este momento, resaltar sin perjuicio de insistir en ello más adelante: la indefensión de las Corporaciones locales ante esa invasión de las competencias municipales, derivadas de causas variadas y de una práctica jurisprudencial que negaba a dichas Corporaciones legitimación para recurrir en aplicación de la criticable doctrina del Tribunal Supremo que exigía ámbito territorial nacional a las personas públicas que intentaban impugnar disposiciones de carácter general. Esta doctrina, cuyos daños fueron incalculables en todos los ámbitos, dejó a los Ayuntamientos absolutamente inermes porque es evidente que éstos, por su propia naturaleza, jamás podrían llegar a rellenar ese artificioso requisito inventado por nuestro más alto Tribunal.

Invasión, pues, de las competencias municipales por el Estado e indefensión jurisdiccional de éstos constituyen el primer parámetro que nos define la posición de subordinación de los entes locales al Estado.

El segundo mecanismo venía constituido por el rígido sistema de tutela de los actos de las Corporaciones locales, instrumentado a través de las autorizaciones, aprobaciones, procedimientos bifásicos, suspensión de acuerdos, etc., en que se desenvolvía la actividad municipal. Como se ha dicho certeramente, «la característica común a todos estos supuestos es la inexistencia de competencias decisorias a favor de las entidades locales; la decisión, en último término, corresponde a la Administración del Estado, bien entendido que cabe admitir unas ciertas diferencias en cuanto a la determinación del contenido de aquélla, según sea el tipo de procedimiento. Ello no obsta, sin embargo, para que pueda *negarse la existencia de una verdadera descentralización* allí donde operen cualquiera de tales procedimientos» (J. SALAS).

La debilidad congénita de las haciendas municipales, eternas guardadoras de turno ante las ventanillas del Banco de Crédito Local, y el nombramiento de alcaldes que se mantiene prácticamente hasta el fin del pasado régimen en manos de los órganos centrales o periféricos del Estado, constituyen los otros dos mecanismos que estoy describiendo y sobre los que por pertenecer a nuestro pasado más próximo no resulta necesario insistir.

2. La Constitución de 1978 establece, sin embargo, el principio de autonomía local. En efecto, el artículo 137 nos dice que: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus *respectivos intereses*» y el artículo 140, por su parte, establece que: «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios.» Este principio de la autonomía local que luce en la Constitución tiene el carácter normativo que a toda la Constitución alcanza, por lo que debe servir de argumento inspirador de unas técnicas jurídicas precisas que sirvan justamente para articularlo y dotarlo de operatividad.

A este fin, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la Sentencia de 28 de julio de 1981, sobre la Ley de Diputaciones catalanas, se ha servido de la doctrina de la garantía institucional para defender un núcleo de la autonomía local indisponible, incluso, para el legislador ordinario. Razona en este sentido el Tribunal que «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 en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador», añadiendo que «no cabe establecer *a priori* cuál es el límite constitucional de la reestructuración de las autonomías locales, pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la simple remisión a la ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias. 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». L. PAREJO ha explicado con especial brillantez este punto en la doctrina española por lo que a su libro «La garantía institucional de la autonomía local» me remito *in toto*.

La aprobación de nuestra Constitución puede fijarse como el *dies a quo* que inicia el despiece de los mecanismos de intervencionismo estatal en la vida de los municipios. El rígido sistema de tutela que existía sobre los actos de las Corporaciones locales al que dedicó atención Raúl BOCANEGRA ha desaparecido en su práctica integridad como consecuencia de la Ley 40/1981, cuyo origen es, importa destacarlo, abiertamente jurisprudencial. Es el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Régimen Local el que desencadena la revisión de la legislación local, que culmina, como digo, en la citada Ley 40. No es este lugar para desarrollar su contenido. Únicamente conviene retener que son pocos los actos de las Corporaciones locales que quedan sometidos a la intervención del Estado, intervención que queda reducida siempre al control de legalidad que puede ejercerse por el Estado o, en su caso, por las Comunidades Autónomas, siempre con la posibilidad de control jurisdiccional posterior y descartándose, por tanto, salvo apoyo constitucional expreso, los controles de oportunidad que, éstos sí, afectarían al ámbito de autonomía constitucionalmente garantizada.

Como digo, la Ley 40 tiene su nacimiento en la necesidad urgente de ajustar el régimen local a la nueva legalidad constitucional. Antes de su promulgación, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 declaró anticonstitucionales y nulos la dirección administrativa sobre las Corporaciones locales del Ministerio de la Gobernación, las funciones de los gobernadores civiles previstas en el

artículo 267 en orden a la vigilancia de la actuación y de los servicios de las autoridades y Corporaciones locales, las funciones del SIACOL en el punto relativo a la inspección y fiscalización de la gestión económica, el régimen de tutela, la potestad de suspender o destituir de sus cargos a los alcaldes o miembros de las Corporaciones locales, la exclusión del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa de los acuerdos de suspensión, la disolución por el Consejo de Ministros de los Ayuntamientos, así como la competencia de éste para denegar por razones de interés público la aprobación de los Estatutos de las mancomunidades municipales.

En esta línea circula también la capital Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, dictada como consecuencia de la impugnación, por el presidente del Gobierno, de la Ley de Diputaciones catalanas, así como la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla, sobre el artículo 365.1, en relación con el 362.1.4 de la Ley de Régimen Local por oposición a los artículos 137 y 140 de la Constitución, surgida en el recurso contencioso-administrativo promovido a instancia del gobernador de Sevilla y tramitado por el procedimiento del artículo 118 de la LJCA y que el Tribunal Constitucional resolvió en la no siempre recordada Sentencia de 29 de abril de 1981. Aunque en ella existe un voto particular de dos magistrados (Rubio y Díez-Picazo), que se pronunciaron sobre la inadmisibilidad del recurso, por tratarse de una norma que ya había sido derogada, es lo cierto que el Tribunal Constitucional mayoritariamente decide, en sentencia interpretativa, que el precepto se ajusta a la Constitución, interpretado en el sentido de que confiere una facultad gubernativa para suspender acuerdos únicamente cuando estos afecten a la competencia del Estado o excedan del límite de la competencia propia para la gestión de los intereses de la entidad local.

3. El otro gran pilar del reforzamiento de la posición de los municipios pasa por la clarificación de sus ámbitos competenciales, ya que conviene recordar que las Corporaciones locales no son esas entidades naturales anteriores al mismo Estado, idea que el romanticismo municipalista del siglo XIX puso en circulación y que alcanzó gran fortuna. Hoy está perfectamente claro que es la ley la llamada a definir el ámbito concreto de los intereses a gestionar por los Ayunta-

mientos: es la ley, ha dicho el Tribunal Constitucional, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Esta ley es, en primer lugar, y por lo que se refiere a la organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales la ley del Estado y, en concreto, esas bases del régimen jurídico de las administraciones públicas a que alude el artículo 149.1.18 de la Constitución, como ha dicho explícitamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 23 de diciembre de 1982 (dictada como consecuencia del recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra el artículo 28 de la Ley Aprobatoria de los Presupuestos Generales del Estado: «Algunas Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local y, en consecuencia, es a ella a la 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, de manera que el régimen jurídico de las Corporaciones locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que asumen el máximo de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas.»

El resto de la legislación sectorial dictada por el Estado o las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias definidas por los artículos 148 y 149 de la Constitución, configura igualmente la definición de los concretos intereses a gestionar por las entidades municipales. Una mayor aproximación a lo que sea gestión de los respectivos intereses a que alude la Constitución es imposible hacer toda vez que, como se ha dicho con acierto, se trata éste de un concepto jurídico indeterminado que sólo la labor legislativa y luego, en todo caso, la depurativa e interpretativa del Tribunal Constitucional y de la jurisdicción contencioso-administrativa podrá ir perfilando paulatinamente. La propia Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 lo ha dicho con acierto:

«de acuerdo con la Constitución, la autonomía que se garantiza para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés... ahora bien, concretar ese interés, en relación a cada materia, no es fácil, y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante.»

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1982, antes citada, insiste en esta misma idea:

«la determinación de cuáles sean estos intereses *es obra de la ley* que les atribuye, en consecuencia, competencias propias, pero que en todo caso debe respetar la autonomía y, como sustrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia.»

A mi juicio, la concreción de estas competencias debe hacerse distinguiendo aquellas que se ejercitan como propias y aquellas otras que son delegadas por el Estado o por las Comunidades Autónomas. En este sentido, y, por lo que se refiere a las primeras, podrían citarse aquellas que la ley —insisto, estatal o autonómica, según el reparto de los artículos 148 y 149 de la Constitución— fije, proyectadas sobre materias que, enumeradas, sin ánimo de exhaustividad, podrían ser las siguientes: seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, protección civil, prevención y extinción de incendios; protección del medio ambiente, abastos, mataderos, ferias y mercados, protección de la salubridad pública, atenciones primarias de la salud, cementerios y servicios funerarios, ordenación, gestión y disciplina urbanística, suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado, servicios de transporte urbano.

La delegación de competencias, tanto por el Estado o por las Comunidades Autónomas, puede hacerse por aquél o éstas fijando el alcance, contenido y condiciones de la misma, así como el control que se reserve la Administración delegante. Esta posibilidad está respaldada expresamente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en su Sentencia antes citada de 23 de diciembre de 1982 se lee:

«Municipios y provincias, como entes dotados de personalidad jurídica propia (arts. 140 y 141 de la Constitución española), pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir, a título singular, el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que se corresponden con su ámbito de intereses propios, definidos por la ley. El

traspaso de estas funciones y servicios a municipios y provincias no requiere, como es obvio, una Ley de Cortes Generales, que la Constitución (art. 150.2) exige, sólo cuando los entes beneficiarios de la transferencia o delegación han de ser Comunidades Autónomas.»

La importancia de esta sentencia conviene subrayarla porque ha despejado la incógnita existente acerca de la transferencia directa del Estado a las Corporaciones locales, frente a la tesis mantenida por la Comunidad Autónoma, en un sentido matizado y técnicamente correcto:

«el principio básico, según el cual el Estado puede delegar o transferir directamente competencias a las Corporaciones locales, ni es necesariamente el único posible. dentro del marco constitucional, que permite al legislador estatal otras opciones para la regulación de las relaciones entre el Estado y los entes locales, ni puede interpretarse en términos que desconozcan las competencias que en materia de régimen local tienen atribuidas determinadas Comunidades Autónomas. Estas competencias no hacen imposible, por las razones ya expuestas, esas delegaciones o transferencias directas, pero aconsejan, sin duda, a dar a la Comunidad Autónoma, sobre todo cuando los receptores de la transferencia o delegación son los municipios, algún género de intervención en el procedimiento que a ellas conducen.»

4. Todo el tema de la garantía de la autonomía local quedaría incompleto si no se estableciera un sistema de acciones en favor de las Corporaciones locales para la defensa, en sede jurisdiccional, de ese núcleo irreductible de la autonomía local. En este sentido, la experiencia de la jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada con posterioridad a la Constitución resulta desalentadora, aunque no parece ocioso analizarla detenidamente. Son de destacar, en tal sentido, los siguientes pronunciamientos jurisprudenciales:

La Sentencia de 5 de mayo de 1982 (ponente SÁNCHEZ ANDRADE Y SAL), Diputación de León, *versus* Reales Decretos de 25 de agosto de

1978 sobre instituciones hospitalarias, declara inadmisibile el recurso porque:

«la generalidad y amplitud de los términos en que está concebido el suplico de la demanda lleva, a tenor de lo previsto en el apartado b) del artículo 28 de la misma, a declarar la inadmisibilidad del recurso que tal suplico contiene, al no poder entender legitimada a la Diputación de León para pedir la no conformidad a Derecho de unas disposiciones de carácter general de la Administración central, que, indudablemente, afectan a intereses que rebansan los que dicha Corporación provincial representa. Si bien es cierto que las Corporaciones de Derecho público están, en principio, legitimadas para impugnar disposiciones de carácter general, esta legitimación les está atribuida en el artículo 28, número 1 b) solamente en cuanto o en consideración a que dichas Corporaciones, como las demás entidades que menciona el mismo precepto, ostenten la representación de intereses generales o corporativos y, precisamente, de intereses de dicho carácter afectados directamente por la disposición impugnada... esta doble exigencia legal condiciona y limita, en primer término, la legitimación de la Corporación o entidad corporativa al ámbito territorial de su competencia. Una sistemática y uniforme corriente jurisprudencial nos explica cómo en el mencionado artículo 28 número 1 b), en su propia literalidad, se fija un requisito que sólo se cumple cuando el ámbito del reglamento no rebasa los límites de actuación de la entidad que trata de combatirlo.»

La Sentencia de 15 de enero de 1982 (ponente MEDINA BALMASEDA), Ayuntamiento de Palma de Mallorca, *versus* Reglamento de Taxis, insiste en la inadmisibilidad:

«el Ayuntamiento de Palma de Mallorca carece de legitimación para impugnar el Real Decreto que recurre en este proceso, porque no tiene la representación de todos los afectados por dicha disposición, ya que su

competencia, conjugada con su autonomía, no puede sobrepasar su término municipal, según establece el artículo 11 de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, confirmado por el 140 de la Constitución vigente, que subordina el gobierno y administración de los municipios al concepto de vecino que implica, precisamente, el límite de su competencia demarcada por su territorio.»

Sin embargo, en el año 1981, dos sentencias abordan y resuelven de forma correcta el tema de la admisibilidad. Me refiero a las Sentencias de 11 de abril de 1981 (ponente MARTÍN DEL BURGO) y la de 20 de octubre de 1981 (ponente Díez EIMIL), ambas referidas a los recursos interpuestos por los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona, contra el Reglamento Técnico-Sanitario de Mataderos, Salas de Despice y Despojos. Dice así la primera de ellas:

«que si existen razones que explican la privación de legitimación a entidades, corporaciones e instituciones de la más diversa especie de ámbito territorial limitado, respecto de impugnaciones contra disposiciones generales de espectro más extenso: razones que, igualmente, han existido para extender tal veto a las Corporaciones locales, sin embargo, en los momentos actuales, *parece conveniente superar esa anterior doctrina jurisprudencial en supuestos como el que nos ocupa, en el que un reglamento —Reglamento Técnico-Sanitario de Mataderos, Salas de Despice, Centros de Contratación, Almacenamiento y Distribución de Carnes y Despojos, de 26 de noviembre de 1976— pone en cuestión facultades y competencias de los municipios relacionados con esa materia reglamentada.* Que salta a la vista que el motivo principal, impulsor de esta evolución jurisprudencial, arranca de la vigente Constitución española, de 27 de diciembre de 1978, al otorgar a los municipios, provincias y Comunidades Autónomas autonomía «para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137); autonomía que resultaría seriamente defraudada de mante-

nerse restricciones como las que venimos comentando, respecto de la legitimación regulada en el tan repetido artículo 28.1 b) de la Ley de Jurisdicciones cuando ni el propio texto legal las establece expresamente. Que, aunque el principio de competencia no se articula como derecho subjetivo del órgano, ni menos de su titular, empero, sin que tal órgano pueda esgrimir el interés directo a que se hace referencia en el apartado a) del número 1, de tan mencionado artículo 28 de nuestra Ley Procesal, interés no propio, sino de la comunidad que representan, que es lo que les obliga a defenderlo.»

El recurso se desestima, sin embargo, por razones de fondo, con una argumentación no excesivamente precisa técnicamente:

«el principio de autonomía de los municipios, consagrado en el artículo 137 de la Constitución, no lo es todo, puesto que lo que está en juego es la organización y los cometidos de un servicio sanitario que, si afecta a la distribución de competencias entre el Estado y los referidos entes locales, lo es, sobre todo, en preceptos como los que están en litigio, a nivel de competencia técnica, más que jurídica, y, por tanto, respondiendo a unos fundamentos extraños al reforzamiento o minoración del poder municipal. Que la misma Ley de Régimen Local (arts. 156 y 285), después de considerar como servicios municipales y provinciales, respectivamente, los que tienden a la consecución de los fines señalados, como de la competencia de tales corporaciones, se cuida, muy mucho, de hacer la salvedad de que el ejercicio de esas competencias no será obstáculo para la prestación de servicios análogos que las leyes atribuyen al Estado o a las provincias o municipios, lo que significa que, en materia de servicios públicos *a priori*, no se debe sentar una regla de exclusividad, porque sobre ella debe prevalecer lo que resulte más conveniente al interés público.»

La situación, como se ve, pues, no resulta especialmente brillante. Ninguna duda cabe hoy acerca de la derogación de la legitimación corporativa para impugnar disposiciones de carácter general, como consecuencia de lo previsto en el artículo 24.1 de la Constitución, por lo que el camino de la revisión jurisdiccional de los Reglamentos del Estado es posible, a partir de la acción que singularmente puede ejercitar cualquier Corporación local. Otro es el tema del acceso a la justicia constitucional. La doctrina ha hecho notables esfuerzos para tratar de encontrar el soporte normativo adecuado que permita la acción de las Corporaciones locales, incluso ante el Tribunal Constitucional. En este caso, como escribía R. MARTÍN MATEO, «el agente válido de los entes locales, cuyo ordenamiento se estima lesionado, sería la Asamblea de la Comunidad Autónoma respectiva o sus órganos colegiados ejecutivos. Ahora bien, en esta última alternativa se inserta una limitación importante, la que se refiere a que la legitimación sólo se extiende en cuanto a la impugnación de normas del Estado que atenten a las competencias de la propia comunidad y no en base a cualquier infracción de la Constitución, esto es, sólo será posible la presencia de la Comunidad Autónoma, en el proceso constitucional, si a la vez que se lesiona la autonomía se vulnera el orden competencial, pero es más que previsible que tal dualidad de eventuales infracciones se produzca, dada la ambigüedad de la Constitución en lo que respecta a la radicación del ordenamiento local».

Posibilidad indirecta ésta que, en cualquier caso, se volatiliza, cuando de impugnar leyes de las Comunidades Autónomas se trata, como el propio autor citado reconoce.

Parte de la doctrina admite la posibilidad de utilizar el recurso de amparo, y en este sentido Ramón MARTÍN MATEO sostiene que aunque «las vías del recurso de amparo no están pensadas para la defensa directa de las autonomías locales, es indudable que, quizá por estas vías y con apoyo en la garantía de derechos que guardan íntima conexión con la autonomía, los Tribunales podrán tutelarla con eficacia». En el mismo sentido se pronuncia L. PAREJO, quien conecta esta posibilidad con el derecho contenido en el artículo 23.1 de la Constitución, del que hace una interpretación amplia conectada con el 9.2 del mismo texto.

Sin descartar estas construcciones doctrinales, parece conveniente, no obstante, que la futura Ley Básica de Régimen Local prevea un sistema de acceso al Tribunal Constitucional de una forma explícita

para las Corporaciones locales; con ello quedaría perfectamente tratada la autonomía local configurada como garantía institucional.

5. Para completar el análisis de los cuatro mecanismos que al comienzo señalaba como causantes de la lábil posición de nuestros municipios, únicamente queda por señalar que alcaldes y concejales son designados democráticamente, de acuerdo con los principios en que se inspira la nueva organización política; por lo que se refiere a las haciendas municipales, mucho es el camino que queda por recorrer para su reforzamiento, pero algunos pasos se han dado vía generalización del impuesto de radicación, aumento de la participación en los ingresos indirectos del Estado, licencia fiscal del impuesto industrial, etc.

Estas reflexiones permiten afirmar que, tras la Constitución, se ha reforzado la autonomía municipal frente a quienes pensaban que ésta iba a quedar ahogada entre la acción del Estado y la acción desarrollada por las Comunidades Autónomas que están emergiendo al mundo de las Administraciones públicas españolas.

El proyecto, obviamente, no ha hecho más que comenzar, pero los datos con que contamos permiten un fundado optimismo a quienes creemos, con don Adolfo POSADA, que la autonomía municipal supone el libre funcionamiento de las instituciones municipales en las materias de su competencia y un régimen de garantías jurisdiccionales para las mismas.

ADDENDA¹⁾

Después de pronunciada esta conferencia, he tenido conocimiento de algunas nuevas sentencias del Tribunal Supremo referidas a la autonomía municipal.

Dos de ellas se refieren al problema planteado por la suspensión gubernativa de acuerdos plenarios relativos a constitución de Comisiones informativas o, más en concreto, al nombramiento de su presidente, recaído en favor de determinados concejales que no ostentaban la condición de tenientes de alcalde. Se trata de la Sentencia de 21 de mayo de 1982 (ponente Paulino MARTÍN) y el auto de 25 de mayo de 1982 (ponente Eugenio DÍAZ ELMIEL). Ambas sentencias parten del principio de autonomía municipal invocando especialmente los pronunciamientos del Tribunal Constitucional a que he aludido en el texto de la conferencia. En la primera de ellas puede leerse que:

«es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes de acuerdo con la Constitución, haciéndose notar la necesidad —como consecuencia del principio de unidad y supremacía del interés de la nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal como establecen diversos preceptos de la Constitución, y, en base de lo cual, cabe afirmar que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien se rechazan los controles genéricos e indeterminados que sitúan a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia de la Administración del Estado o demás entidades territoriales; a la vez que se precisa que éstos habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad interesada. En este sentido, la Sentencia del propio Tribunal Constitucional, de 29 de abril de 1981, declara que el artículo 365.1, en relación con el artículo 362.1.4.º de la Ley de Régimen Local... se ajusta a la Constitución, interpretado en el sentido de que confiere una facultad gubernativa para suspender acuerdos que afecten a la competencia del Estado o excedan del límite de la competencia propia para la gestión de los intereses de la Entidad local...»

llegando, en definitiva, a la conclusión de la falta de cobertura legal suficiente para decretar la suspensión, ya que el nombramiento de presidente de las comisiones informativas

«constituye una decisión orgánica municipal de carácter interno que en nada afecta a los intereses y competencias del Estado u otra entidad pública que no sea el propio Ayuntamiento que acuerda dicho nombramiento...».

Otra Sentencia es la de 3 de junio de 1982 (ponente Paulino MARTÍN), en la que se analiza la suspensión de un acuerdo municipal referido a una gratificación eventual concedida a una funcionaria

auxiliar. Se invocan igualmente los preceptos del Tribunal Constitucional, antes citados, para decretar igualmente el levantamiento de la suspensión, pues la gratificación

«se encuadra entre las facultades típicas de gestión de los intereses y competencias de la Entidad local»,

sin que pueda decirse que exista infracción manifiesta por los múltiples preceptos y normas que es necesario analizar para obtener una idea cabal del tema de fondo.

Por último, la Sentencia de 28 de junio de 1982 (ponente Diego Espín) plantea el tema de la validez de un acuerdo municipal que condiciona la licencia de obra solicitada por la Compañía Telefónica a la constitución de un depósito o fianza exigible conforme a las Ordenanzas municipales. El recurso interpuesto por el Ayuntamiento se estima porque

«la relación jurídica derivada del contrato concesional con la Compañía Telefónica no anula las facultades y prerrogativas de las Corporaciones Municipales, pues, como ya ha declarado esta Sala, entre otras, en su Sentencia de 15 de junio de 1981, la vigente Constitución les reconoce en su artículo 140 autonomías y personalidad jurídica plena y el artículo 133, número 2, facultades tributarias de acuerdo con la Constitución y las leyes, por lo que sus propias normas, como son las Ordenanzas municipales, han de ser aplicadas mientras no exista otra norma de rango superior conforme al principio de jerarquía garantizado en el artículo 9.º de la Constitución».

BIBLIOGRAFIA

- BOCANEGRA, Raúl: *Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones locales*, en «Documentación Administrativa», núm. 182.
- GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, 1981.
- MARTÍN MATEO, Ramón: *La garantía constitucional de las autonomías locales*, en «REVL», núm. 208.
- PAREJO, Luciano: *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981.
- SALAS, Javier, en el vol. col. *Descentralización administrativa y organización política*, tomo II, Madrid, 1974, p. 499.
- TOLIVAR, Leopoldo: *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1981.



VI. DERECHOS REALES

