

ESPAÑA EL GOBIERNO LOCAL

Enric FOSSAS ESPADALER
Francisco VELASCO CABALLERO

SUMARIO: I. *El gobierno local en la Constitución de 1978.* II. *Desarrollo legislativo del modelo constitucional.* III. *Competencias de los entes locales.* IV. *Nota bibliográfica.*

I. EL GOBIERNO LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

En la actualidad, el poder público en España se articula, desde una perspectiva territorial, a través de cuatro organizaciones primarias: Estado central, comunidades autónomas, provincias y municipios. El Estado único integra a 17 comunidades autónomas (más 2 ciudades autónomas: Ceuta y Melilla). En el territorio de esas comunidades autónomas se localizan dos tipos de entes locales básicos: 50 provincias, que a su vez agrupan a 8.295 municipios.¹ Este esquema básico se complementa, en los archipiélagos de las Islas Canarias y las Islas Baleares, con entes locales singulares: las islas. Además, el sistema constitucional español permite (aunque no impone) la existencia de otros entes locales: los que pueden crear las comunidades autónomas (es el caso de las “comarcas” en Cataluña y Aragón) y los que pueden crear los propios municipios para una gestión eficiente de los servicios públicos locales (como las mancomunidades). En este estudio se centra su atención en los entes locales constitucionalmente necesarios y comunes a toda España: provincias y municipios.

La organización cuatripartita del territorio de España recién descrita no representa una novedad en el constitucionalismo comparado. Con

¹ Una relación precisa de todos los entes locales en España se puede encontrar en www.dgal.map.es.

frecuencia, los Estados federales —es buen ejemplo el caso de Alemania— se organizan en cuatro niveles territoriales: el federal, el estatal y dos niveles de poder público local: el municipal y el comarcal o provincial. Cuestión distinta es la de la importancia relativa de cada una de estas organizaciones territoriales en el conjunto del Estado o Federación. En el caso de España, la organización territorial del poder, tal y como se establece en la Constitución de 1978, sólo puede comprenderse plenamente si se atiende a la organización del Estado dictatorial vigente en España desde 1939 hasta 1975. A ello se va a hacer una breve alusión a continuación.

La dictadura militar del general Franco, vigente en España hasta 1975, había supuesto una clara centralización del poder público en el Estado. La dictadura había eliminado toda forma de autonomía política regional. Sólo subsistieron organizaciones territoriales de orden local: las provincias y los municipios. Y, en ambos casos, con un estrecho control —incluso jerárquico— del Estado.

La transición democrática, plasmada en la Constitución de 1978 (CE), no quebró de forma radical la organización territorial descrita. Más bien, la complementó y reajustó con dos decisiones principales: la previsión de comunidades autónomas y la reconversión de las entidades locales (provincias y municipios) en entidades locales autónomas y democráticas. La opción constitucional por una “adaptación” progresiva del Estado de la dictadura es, en el plano territorial, expresión del espíritu no rupturista propio de la transición democrática. La Constitución sentó las bases de un Estado descentralizado. Pero no fijó con precisión los límites funcionales de las cuatro organizaciones territoriales primarias (Estado, comunidades autónomas, provincias y municipios). Han sido los estatutos de autonomía (de cada comunidad autónoma), las leyes básicas del Estado y, sobre todo, las sentencias del Tribunal Constitucional (STC), las que han ido delimitando y precisando el modelo de organización territorial de España diseñado (en sus grandes trazos) en la Constitución. Por lo que se refiere a la administración local, la Constitución contiene dos decisiones de principio: la garantía de la “autonomía local” frente a todos los poderes públicos (también frente al legislador) y la atribución de Poder Legislativo sobre el régimen local tanto al Estado central como a las comunidades autónomas. A continuación se precisa el alcance de estas dos opciones constitucionales.

1. *Garantía constitucional de la autonomía local*

Según el artículo 137, CE, el Estado español se estructura en municipios, provincias y en comunidades autónomas. Esto implica, por de pronto, que los municipios y provincias no son simples divisiones internas de las comunidades autónomas, sino del Estado en su conjunto. Además, el mismo artículo 137, CE, establece que “Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Este reconocimiento constitucional de la autonomía local no viene acompañado de una atribución directa de competencias a las entidades locales. A diferencia de la regulación constitucional de las comunidades autónomas (donde los artículos 148 y 149, CE, contienen largos listados de materias atribuibles a las comunidades autónomas o reservadas al Estado), a los entes locales sólo se les garantiza la autonomía local, sin que la Constitución contenga ninguna precisión sobre las competencias que ha de comprender esa autonomía. Lo prioritario, desde el punto de vista constitucional, era el reconocimiento de comunidades autónomas y el disfrute por éstas de competencias reales. El régimen local —y por tanto las competencias locales— quedaba básicamente remitido a la ley. No sólo a la ley del Estado, sino también a las leyes de las comunidades autónomas. En efecto, de acuerdo con el sistema constitucional de distribución de competencias, las comunidades autónomas fueron asumiendo en sus estatutos de autonomía, competencias legislativas —más o menos extensas— sobre régimen local. En algunos casos, como Cataluña, esa competencia legislativa autonómica se calificaba incluso de “exclusiva”. En consecuencia, la función de concreción de la autonomía local quedaba, en buena medida, a cargo de los parlamentos de las comunidades autónomas. Más adelante se precisarán los linderos de las competencias estatales y de las comunidades autónomas sobre régimen local.

El mandato de configuración legal de la autonomía local tenía como límite, en todo caso, su propio reconocimiento constitucional. En la identificación de esos límites constitucionales ha sido capital la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Con motivo de la aplicación del régimen local de la dictadura (formalmente vigente hasta 1985), y de la impugnación de diversas leyes sectoriales sobre régimen local de las comunidades autónomas, el Tribunal Constitucional ha ido perfilando las características de la autonomía local directamente salvaguardada por la Constitución

frente a la actuación de cualquier otro poder público. Esas notas caracterizadoras son las siguientes:

a) En primer lugar, el Tribunal Constitucional declaró, muy tempranamente, que la Constitución distingue entre la autonomía local y la autonomía reconocida a las comunidades autónomas.² El Tribunal Constitucional, en las sentencias 4/1981 y 32/1981, ha dejado clara la contraposición de la autonomía administrativa de los entes locales a la autonomía política de las comunidades autónomas. La autonomía de estas últimas comprende funciones legislativas y ejecutivas. De manera que a los entes locales siempre corresponde un poder (autonomía) limitado e inferior al del Estado y de las comunidades autónomas. La distinción entre autonomía política y administrativa, que pretendía ser clara, ha mostrado posteriormente graves carencias explicativas y ciertas incoherencias en la propia jurisprudencia constitucional. La calificación de la autonomía local como “meramente administrativa” no se ajusta al reconocimiento de la “vocación política” de los entes locales (STC 193/1988), o a la proclamación del gobierno representativo de los vecinos del municipio (STC 5/1983).

b) También se debe a la jurisprudencia constitucional la calificación de la autonomía local como “garantía institucional”. De esa manera, sirviéndose de una categoría conceptual acuñada por Carl Schmitt para la explicación de la Constitución alemana de Weimar (1919), el Tribunal Constitucional español viene a sostener el carácter eminentemente negativo de la autonomía local garantizada por la Constitución. La autonomía local, en tanto “garantía institucional”, está protegida frente al legislador (del Estado o de las comunidades autónomas). La Constitución garantiza un “núcleo esencial” de autonomía local, indisponible para el legislador del régimen local. En términos de la jurisprudencia constitucional, la garantía institucional de la autonomía local “...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” (STC 32/1981). Con la categoría conceptual de la “garantía institucional” se ha venido afirmando, en los últimos veinte años, la con-

² “La Constitución prefigura una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las comunidades autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito” (STC 32/1981).

cepción negativa de la autonomía local: límite a la configuración del régimen local por el legislador. Pero esta categoría jurídico-pública (la “garantía institucional”) resulta ya insuficiente para explicar la realidad constitucional de la autonomía local. Téngase en cuenta que con la “garantía institucional”, en la formulación de C. Schmitt, se pretende explicar una cierta resistencia del autogobierno local (y aun del principio de subsidiariedad latente en el derecho público alemán) frente al legislador. Sólo eso. Pero de la lectura de la jurisprudencia constitucional actual resulta que la autonomía local que garantiza la Constitución española no sólo es un límite al legislador, sino que también es un “mandato positivo” para que la ley dote de competencias y financiación suficientes a los entes locales. Así, viene afirmando el Tribunal Constitucional —con especial insistencia en los últimos años— que el artículo 140, CE, garantiza un “derecho a participar” en los asuntos de interés local; y que para tal fin es necesario que el legislador (estatal o autonómico) atribuya competencias suficientes a los municipios. Aquí no estamos ante una protección de lo existente frente al legislador, sino ante un mandato al legislador para que dote de contenido a una norma constitucional. La función positiva del legislador, advertida ya claramente por el Tribunal Constitucional, ha dado pie para que algún autor haya propuesto sustituir hoy la categoría “garantía institucional” por la de “principio constitucional” de autonomía local.

c) En tercer lugar, el Tribunal Constitucional liga la autonomía local garantizada por la Constitución a la existencia de un “interés local”. Allí donde hay “interés local” debe haber posible actuación o participación de la correspondiente entidad local. Ello no implica necesariamente que el Estado o las comunidades autónomas hayan de atribuir a los entes locales competencias propias y excluyentes; dependiendo del tipo e intensidad del “interés local” será suficiente, en ciertos casos, que a los municipios y provincias se les atribuya alguna forma de participación efectiva en los procedimientos u órganos de las administraciones públicas supra-locales. Para el Tribunal Constitucional:

La autonomía que garantiza [la CE] para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ellos signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio (STC 32/1981).

Conforme a lo expuesto, unas veces las leyes sectoriales atribuyen a los municipios competencias exclusivas (como en materia de disciplina urbanística), y otras veces sólo alguna forma de participación orgánica, como por ejemplo en las confederaciones hidrográficas (órganos del Estado encargados de la gestión del agua).

d) La autonomía local, como institución garantizada por la Constitución, es contraria a toda posición jerárquica o cuasijerárquica de las entidades locales respecto del Estado o de las comunidades autónomas (STC 4/1981). Queda proscrita, por tanto, toda relación de dependencia o tutela genérica o indiscriminada sobre las corporaciones locales por las administraciones de ámbito superior. Ello no impide, con todo, que el Estado o las comunidades autónomas pueden ejercer ciertos controles “de legalidad”, siempre que esos controles sean puntuales (no generales) y siempre que estén en juego los intereses o competencias concurrentes del Estado o de las comunidades autónomas (STC 213/1988).

e) Junto a las anteriores notas características, enunciadas en positivo, el Tribunal Constitucional también ha conformando el concepto de la autonomía local a través de rasgos negativos: la autonomía no es soberanía;³ los entes locales no gozan de mayor autonomía que las comunidades autónomas;⁴ la autonomía financiera, como parte integrante de la autonomía municipal, sólo garantiza la suficiencia de ingresos, pero no el poder público para dotarse de ingresos propios.⁵

³ “La autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto autonomía no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es parte del todo, en ningún caso, el principio de autonomía puede oponerse al de su unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución” (STC 4/1981).

⁴ “La autonomía garantizada para la gestión de los respectivos intereses no parece que tenga que comprender —se dice en el FJ 11 de la sentencia 4/198— el poder dotarse de un gobierno y administración o de un régimen económico distinto del previsto con carácter general, por la ley, sin control alguno...” (STC 32/1981).

⁵ “La Constitución no garantiza a las corporaciones locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios —patrimoniales y tributarios— suficiente para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes, pero no que hayan de ser en su totalidad propios”, no disponen de poder tributario normativo propio, aunque sí pueden aprobar sus presupuestos “ex Constitutione” como poder público territorial y de la facultad de disponer plenamente de sus fondos financieros (STC 96/1990). “Es precisamente al legislador estatal a quien incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE), de ahí que le corresponda el

2. *Competencias del Estado y de las comunidades autónomas sobre régimen local*

El régimen jurídico de los entes locales, en especial de provincias y municipios, es una materia competencial compartida por el Estado y las comunidades autónomas. Según el artículo 149.1.18, CE, es competencia del Estado establecer (en principio, por ley) las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”. De manera que basta con calificar a provincias y municipios como “Administraciones públicas” para afirmar la competencia reguladora del Estado sobre el régimen local. Por otro lado, los estatutos de autonomía atribuyen a las diferentes comunidades autónomas —con diversos textos y matices— competencias exclusivas sobre régimen local “sin perjuicio” de la regulación básica del Estado al amparo del artículo 149.1.18, CE. Tal es el caso del artículo 9.8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. A partir de una lectura conjunta del artículo 149.1.18, CE, y de los estatutos de autonomía, el Tribunal Constitucional ha concluido que el régimen local español es “de naturaleza bifronte” (STC 214/1989). Esto es, viene definido tanto por leyes del Estado como por leyes de las distintas comunidades autónomas. Al Estado corresponde la regulación “básica”, y a las comunidades autónomas, la regulación “no básica” o de “desarrollo”. Como a continuación se podrá observar, el Estado viene interpretando de una manera extensiva su propia competencia “básica”. La amplitud de la regulación “básica” del Estado ha limitado muy claramente el ámbito normativo propio de las comunidades autónomas.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO DEL MODELO CONSTITUCIONAL

1. *Legislación básica del Estado*

En la actualidad, la regulación “básica” del Estado sobre régimen local se encuentra contenida, fundamentalmente, en dos leyes: Ley 7/1985, del 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL); y el Real decreto legislativo 2/2004, del 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Haciendas Locales (LHL).

señalamiento de los criterios para el reparto de la participación que se les concede en los ingresos estatales”.

A. La “Ley reguladora de las Bases del Régimen Local” de 1985

Hasta 1985 el régimen local español se encontraba regulado en leyes de la dictadura (que ahora habían de ser reinterpretadas a la luz de la Constitución) y —siquiera parcialmente— en leyes sectoriales: del Estado (como en materia electoral) o de las comunidades autónomas (en urbanismo o medio ambiente urbano, por ejemplo). Por medio de la Ley 7/1985, del 2 de abril, “Reguladora de las Bases del Régimen Local” (LBRL), el Estado estableció el régimen básico y común a todas las administraciones locales de España. El Estado entendió que la competencia constitucional para regular “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (artículo 149.1.18, CE) le facultaba para regular (en principio de forma básica) todos los aspectos del régimen local. Esta comprensión tan extensa de la competencia estatal fue discutida por varias comunidades autónomas, que impugnaron la Ley 7/1985 (LBRL) ante el Tribunal Constitucional. La STC 214/1989 consideró no inconstitucional (en sus líneas generales) la LBRL. El Tribunal Constitucional argumentó, en síntesis, que la articulación orgánica y funcional de los entes locales, para hacer efectiva la autonomía local, es una cuestión trascendente o “básica” y, por tanto, de competencia estatal. En última instancia, allí donde una norma estatal sirve efectivamente a la autonomía local, encuentra cobertura competencial en el artículo 149.1.18, CE. En términos del propio Tribunal Constitucional:

Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas, en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno, a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley (STC 32/1981).

De esta manera, el Tribunal Constitucional ha reconocido al Estado una amplísima competencia para la regulación del régimen jurídico de las entidades locales. Y ello en detrimento de las comunidades autónomas, que apenas si disponen de un espacio normativo propio para el ejercicio de sus competencias exclusivas sobre régimen local.

Tras la importante STC 214/1989, la LBRL ha experimentado diversas modificaciones, pero en ningún momento se ha alterado ya su estructura como sistema legal completo (aunque básico) del régimen local. Varias son las líneas maestras de la LBRL que llegan hasta hoy:

a) La LBRL distingue, de forma primaria, entre provincias y municipios, que regula exhaustivamente, y las demás posibles entidades locales (comarcas, entidades inframunicipales, áreas metropolitanas, mancomunidades). Para estas últimas la regulación de la LBRL es muy escasa, quedando ese espacio normativo para cada comunidad autónoma y, en su caso, para los propios municipios.

b) En lo que hace a las provincias y municipios, la LBRL regula con detenimiento tanto su organización como su régimen de funcionamiento. En cuanto a la organización, la LBRL regula lo que denomina “órganos necesarios” de municipios y provincias, y deja que las comunidades autónomas (y los propios entes locales) establezcan y regulen la “organización complementaria” de municipios y provincias. Son “órganos necesarios” de los municipios: el alcalde, el pleno de ayuntamiento (asamblea de concejales electos), la comisión de gobierno (hoy, junta de gobierno local: órgano de asistencia al alcalde compuesto por varios concejales seleccionados por el propio alcalde) y los tenientes de alcalde (delegados del alcalde para áreas concretas). Son “órganos necesarios” de las provincias: el presidente y vicepresidentes de la diputación provincial, el pleno de la diputación (asamblea de representantes de los distintos municipios agrupados en cada provincia) y la comisión de gobierno (órgano de asistencia al presidente compuesto por varios diputados provinciales seleccionados por el propio presidente de la diputación provincial).

c) En su redacción original, la LBRL optó por una forma de gobierno corporativa, tanto de municipios como de provincias. De manera que una gran parte de las decisiones locales, incluso cotidianas, vienen atribuidas a los plenos (municipal o provincial) donde están representados los distintos partidos políticos. Ésta sigue siendo aún hoy, en gran medida, la forma de gobierno local en España. Pero como luego se dirá, las diferentes reformas de la LBRL han ido corrigiendo parcialmente el modelo en dos direcciones: mayor poder de dirección política del alcalde (del municipio) o del presidente (de la provincia), y progresiva “parlamentarización” de los plenos (municipal y provincial) que van perdiendo tareas administrativas y concentran su labor en la adopción de decisiones nor-

mativas o estratégicas y en la función de control al alcalde o presidente de la diputación provincial.

d) La LBRL regula directamente el régimen de competencias municipales. Consideró el Estado en 1985 (y su opción no fue anulada por el Tribunal Constitucional) que la competencia estatal para regular las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (artículo 149.1.18, CE) le permitía no sólo establecer la estructura general de los entes locales, sino incluso atribuir directamente competencias a aquellas administraciones públicas. Más adelante se verán las peculiaridades del sistema de competencias.

e) La comprensión amplia de la competencia estatal derivada del artículo 149.1.18, CE, llevó también a que la misma LBRL incluyera normas relativas a los más diversos aspectos del régimen local. Así, la LBRL regula —siquiera de formas básica— la contratación, los bienes, los servicios y el empleo local. No hay prácticamente área de actividad municipal que no esté regulada en la LBRL.

B. Ley de Haciendas Locales

La financiación de los entes locales quedó remitida en 1985 a una nueva ley del Estado. Ésta fue la Ley 39/1988, del 28 de diciembre, de Haciendas Locales (LHL). Impugnada esta Ley ante el Tribunal Constitucional, la STC 233/1999 vino a confirmar —en líneas generales— su validez. De nuevo la competencia estatal para regular las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (artículo 149.1.18, CE) fue considerado título competencial suficiente para regular, con gran nivel de detalle, el régimen local (esta vez en su vertiente de financiera). Tras diversas modificaciones menores, la Ley de Haciendas Locales de 1988 ha sido refundida en 2004. Así que formalmente las Haciendas locales se encuentran hoy reguladas, en sus aspectos básicos, en el Real decreto legislativo 2/2004, del 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Haciendas Locales (LHL). Con todo, este nuevo texto legal apenas difiere de la Ley de 1998.

La LHL, tanto en su versión de 1988 como en la actual (de 2004) establece un “sistema mixto” de financiación local. Se distingue de forma elemental entre “recursos propios” y “recursos cedidos” por el Estado o por las comunidades autónomas. Entre los “recursos propios” se cuentan los ingresos procedentes de los bienes locales, los rendimientos de los

tributos locales, el fruto de las operaciones de crédito y los ingresos por multas. De todos estos “recursos propios” los más relevantes son los tributos.

Dentro de los tributos locales se distinguen las tasas y precios públicos (por la prestación individualizada de servicios públicos locales), las contribuciones especiales (hoy apenas utilizadas y que gravan a quien se beneficia especialmente de una actuación pública) y los cinco impuestos municipales. Aunque se habla aquí de “tributos locales”, hay que advertir que los entes locales carecen de poder tributario propio; esto es, del poder de crear tributos. Esa función está reservada a la ley (del estado o de comunidad autónoma). Cuestión distinta es que en los tributos locales creados por la LHL se le reconoce a las administraciones locales el poder de configurar elementos no esenciales de dichos tributos (como la tarifa o las bonificaciones fiscales). Del conjunto de los ingresos tributarios de los entes locales hay que destacar a los procedentes de los impuestos municipales, a saber: impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO); impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU); impuesto sobre bienes inmuebles (IBI); impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM) y —en la actualidad con carácter residual— el impuesto sobre actividades económicas (IAE).

El sistema de “recursos propios” resulta notoriamente insuficiente para la financiación de las numerosas tareas locales. Por ello, la propia Ley de Haciendas Locales también contempla, de forma complementaria, la financiación de los entes locales por medio de participación en tributos estatales o autonómicos y las subvenciones. Hasta la fecha sólo el Estado —no las comunidades autónomas— ha trasladado rendimientos de tributos estatales a las Haciendas locales. En forma de subvenciones tanto el Estado como las comunidades autónomas vienen contribuyendo a la financiación de concretos sectores y proyectos de la actividad local (singularmente en la realización de obras de infraestructura para la prestación de servicios locales).

En los últimos años se viene insistiendo (tanto por los diferentes partidos políticos como en el ámbito académico) en la necesidad de afrontar una reforma de base en el sistema de financiación local. Se viene proponiendo, en este sentido, que los entes locales lleguen a gestionar hasta el 25% de los ingresos generales del Estado (cifra muy superior al actual 13%). Ahora bien, para alcanzar aquella cifra de ingresos no se propone, con carácter general, el aumento del poder tributario de los entes locales,

sino, más bien una participación más intensa en los rendimientos de los tributos estatales.

2. Refuerzo del gobierno local: el pacto local

A partir de 1992 se inició en España un profundo debate político en torno al gobierno local. Varios factores concomitantes propiciaron este debate.

a) Por un lado, en el contexto europeo las administraciones locales empezaban a cobrar un intenso protagonismo conforme a los principios democráticos y de subsidiariedad, y como elemento de respuesta frente al proceso de globalización (que aleja las decisiones del ámbito ciudadano). Expresión de ese renovado protagonismo de los entes locales lo constituye la Carta Europea de la Autonomía Local (de 1985), ratificada por España en 1988.

b) Por otro lado, el régimen local establecido en la LBRL y en la LHL presentaba ya diversas disfunciones necesitadas de corrección. Algunas disfunciones eran de orden político (tendencia a la inestabilidad de los órganos representativos de los municipios y provincias), otras, de orden funcional y financiero: las administraciones locales venían incrementando el número y complejidad de sus servicios y prestaciones públicas sin cobertura competencial en la ley y sin la correspondiente previsión de financiación. Atendiendo a las cifras, el notable incremento de las tareas locales no venía acompañado de una mejor financiación. En 1979, la distribución del gasto público por administraciones públicas era la siguiente: 88% para la administración central, 0.8% para las comunidades autónomas y 11.9% para las entidades locales; en 1992 el reparto era como sigue: 62.3% para la administración del Estado, 24.9% para las comunidades autónomas, y el incremento en los entes locales era apenas perceptible, pues les correspondía el 12.8% del gasto público; de ahí que una demanda constante de los municipios era la del principio de autosuficiencia financiera.

c) Por último, las tendencias centralistas de los partidos políticos estatales vieron en el refuerzo del gobierno local un contrapeso frente a la descentralización política alcanzada por las comunidades autónomas. De este modo, los grandes partidos políticos estatales (PSOE y PP) dieron cauce a reivindicaciones de los entes locales que se referían, básicamente, a ámbitos competenciales propios de las comunidades autónomas.

En este contexto tienen lugar las demandas de los municipios españoles a través de, fundamentalmente, la “Federación Española de Municipios y Provincias” (FEMP: asociación de municipios y provincias para la defensa de sus intereses). Aquellas demandas de contenido heterogéneo se sintetizaron bajo la expresión “Pacto Local”. En ese “Pacto Local” se contemplaban tanto reformas legislativas como simples medidas administrativas e iniciativas políticas. Se trataba de mejorar el gobierno local como medidas normativas, administrativas y acuerdos entre partidos políticos. Dentro del heterogéneo catálogo de propuestas, el “Pacto Local” tenía dos objetivos prioritarios: redefinir el ámbito competencial de la administración local y el de reforzar su posición institucional a través de un proceso descentralizador del Estado y de las comunidades autónomas hacia los entes locales a través de la transferencia o delegación de competencias. De las 92 competencias reclamadas por municipios y provincias, 60 correspondían a las comunidades autónomas y 32 al Estado.

El “documento base” para la negociación (del 24 de septiembre de 1996) preveía el refuerzo del gobierno local en tres grandes ámbitos materiales, correspondientes al Estado o las comunidades autónomas:

- a) Sectores de la actividad pública cuya regulación está atribuida al Estado: tráfico, seguridad vial, consumo, educación, empleo, medio ambiente, seguridad ciudadana, protección civil, administración de justicia, turismo y vivienda.
- b) Organización de las instituciones generales del Estado, donde la función legislativa también corresponde al propio Estado. Aquí se incluía la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para incluir una vía procesal específica para la defensa de la autonomía local.
- c) Materias de competencia autonómica: consumo, deportes, educación, empleo, juventud, medio ambiente, mujer, ordenación del territorio y urbanismo, patrimonio histórico artístico, protección civil, sanidad, servicios sociales, transportes, turismo y vivienda.

A las “bases para la negociación” presentadas por la FEMP (en 1996) siguieron la “Propuesta del Gobierno sobre el Pacto Local”, del 21 de julio de 1997, y las “Bases para la Negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Pacto Local” del 29 de julio de 1997. El proceso de negociación culminó el 21 de abril de 1999 con la adopción por el gobierno del acuerdo conocido como “Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local”. Dado

que en materia local concurren competencias del Estado y de las comunidades autónomas, la ejecución del “Pacto Local” habría de llevarse a cabo, también, por el Estado y por las comunidades autónomas.

A. Ejecución del “Pacto Local” por el Estado

La ejecución del “Pacto Local” se plasmó, desde la perspectiva competencial del Estado, en seis iniciativas legislativas. Estas reformas apuntan, en la mayoría de los casos, a cuestiones secundarias de la gestión local. El problema más acuciante del actual régimen local (la financiación de los municipios y provincias) no fue abordado en las modificaciones legislativas. Las reformas legislativas de 1999 fueron las siguientes:

- a) Ley Orgánica 7/1999, del 21 de abril, de modificación de la LO 2/1979, del 3 de septiembre, del Tribunal Constitucional, para permitir el acceso directo al Tribunal Constitucional de las entidades locales a efecto de impugnar leyes del estado o de las comunidades autónomas lesivas del principio de autonomía local (conflicto en defensa de la autonomía local) .
- b) Ley Orgánica 8/1999, del 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, del 19 de julio, del Régimen Electoral General. Con esta reforma se introduce en el ámbito político local la cuestión de confianza vinculada a proyectos concretos (como la aprobación de los presupuestos de la corporación, del reglamento orgánico, ordenanzas fiscales planeamiento municipal), así como una nueva regulación de las mociones de censura, destinadas a desbloquear crisis institucionales.
- c) Ley Orgánica 9/1999, del 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 9/1983, del 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, que permite a los ayuntamientos estar informados y emitir su opinión sobre el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación en la vía pública.
- d) Ley Orgánica 10/1999, del 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985, del 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, que posibilita la participación más activa de los municipios en la programación de la enseñanza.
- e) Ley 19/1999, del 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 1/1992, del 21 de febrero, *sobre* protección de la Seguridad ciudadana, que aumenta la competencia sancionadora de los municipios.

- f) Ley 11/1999, del 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, del 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local. En esta Ley se contienen diversas reformas referidas al régimen del tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial, y aguas. Además, se introducen novedosos aspectos organizativos municipales, como es el refuerzo de las funciones del alcalde.

De todas estas reformas legales sólo dos se pueden considerar verdaderamente trascendentes (y en todo caso, sólo desde una perspectiva institucional, aunque no competencial). Por un lado, a través del nuevo “conflicto en defensa de la autonomía local” (artículos 75 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) los entes locales —actuando coaligadamente— pueden impugnar directamente ante el Tribunal Constitucional las leyes del estado o de las comunidades autónomas que a su juicio vulneren la garantía constitucional de la autonomía local. Por otro lado, por medio de la Ley 11/1999 (que modifica parcialmente la LBRL) se establece un nuevo reparto de poder entre el alcalde y el pleno municipal (asamblea de todos los concejales electos): el alcalde refuerza su liderazgo político dentro del municipio y, paralelamente, se refuerzan las técnicas de control del pleno sobre la actuación del alcalde.

B. Ejecución del “Pacto Local” por las comunidades autónomas

El núcleo principal del “Pacto Local”, en su formulación original, había de ser el traslado de funciones o competencias de las comunidades autónomas a los entes locales. Esta segunda fase del “Pacto Local” presenta un alto grado de inejecución. Por de pronto, no hay coincidencia entre las distintas comunidades autónomas sobre en qué ha de consistir la “segunda descentralización” a favor de las administraciones locales. En la comunidad autónoma de Galicia se viene entendiendo que el “Pacto Local” consiste en atribuir a la administración más eficiente en cada caso (la local o la autonómica) la gestión de las distintas materias incluidas en el “Pacto Local”. En Castilla-La Mancha se ha iniciado la ejecución del “Pacto Local” sólo en una materia concreta, como es el urbanismo. En Asturias, el “Pacto Local” se ha concretado, por ahora, en la creación de órganos consultivos y deliberantes que articulen las relaciones entre la administración territorial y los municipios.

En general, la ejecución efectiva del “Pacto Local” en el nivel autonómico encuentra dos serios inconvenientes. El primero, y obvio, la reticencia de las propias comunidades autónomas a ceder poder (competencias) a las entidades locales. Y el segundo, la oposición de los propios municipios a recibir traslados competenciales sin que quede previamente asegurada su financiación. Es significativo, en este sentido, el caso de la comunidad autónoma de Madrid. El Parlamento de esta comunidad aprobó, el 11 de marzo de 2003, la Ley 3/2003, para el desarrollo del Pacto Local. En esta Ley se prevén y enumeran las competencias autonómicas que pueden ser objeto de transferencia o delegación a favor de los municipios madrileños. Pero precisamente la falta de un acuerdo sobre financiación de las competencias trasladables ha llevado a que un año y medio después de la aprobación de la Ley no se haya adoptado ninguna decisión ejecutiva. Es más, esta cuestión no figura en la agenda política del gobierno madrileño.

3. *La “modernización del gobierno local” en 2003*

Durante la década de 1990 las siete ciudades más pobladas de España, todas ellas con población superior a 500,000 habitantes, venían reclamando del Estado un régimen legal singular, tanto desde el punto de vista organizativo como competencial y de financiación. Estas reclamaciones se canalizaron a través de un borrador de proyecto de ley inicialmente denominado “de grandes ciudades”, y que finalmente acabó aprobándose como Ley 57/2003, del 27 de noviembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local (LMMGL). Esta Ley incluye ahora, junto a un régimen local peculiar para las “ciudades de gran población”, ciertas mejoras técnicas en el régimen legal común a todos los municipios de España. La Ley 57/2003 fue objeto de pacto entre los dos grandes partidos políticos españoles: Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español. Dos comunidades autónomas (Aragón y Cataluña) han impugnado la Ley 57/2003 ante el Tribunal Constitucional. A su juicio, el Estado ha vuelto a infringir el orden constitucional de competencias, regulando el régimen local de una forma expansiva (esta vez, estableciendo un régimen básico “especial” para ciertos municipios) y ocupando con ello el espacio competencial que corresponde a las comunidades autónomas y a los propios municipios.

En lo que hace a las “ciudades de gran población” (las de más de 250,000 habitantes, las capitales de provincia de más 175,000 habitantes y otras que decidan las comunidades autónomas), la Ley 57/2003 modifica la LBRL para establecer un nuevo régimen organizativo peculiar y adecuado a aquellas grandes ciudades. No se contemplan, en cambio, nuevas competencias para estas ciudades. Tampoco se introduce modificación alguna en su régimen financiero. Lo más relevante desde el punto de vista organizativo es la progresiva simetría entre la forma de gobierno local y la forma de gobierno parlamentaria propia del Estado y de las comunidades autónomas. De la siguiente manera:

- a) La figura del alcalde se refuerza (siguiendo la línea de la Ley 11/1999) en su dimensión política. Casi todas sus competencias administrativas pasan a la junta de gobierno local (antes “Comisión de Gobierno”).
- b) También el pleno municipal (asamblea compuesta por todos los concejales electos) queda desapoderado de la mayoría de las decisiones administrativas. Sus funciones se concentran en el control del alcalde y la junta de gobierno local y en las decisiones normativas y estratégicas (como las ordenanzas municipales, el planeamiento urbanístico y el presupuesto anual).
- c) La junta de gobierno local ejerce ahora la mayoría de las competencias administrativas (contratación, servicios públicos, empleo público local, gestión económica, licencias y autorizaciones, entre otras). A diferencia de lo que ocurría con la antigua “Comisión de Gobierno”, que actuaba por delegación del alcalde o del pleno, la actual junta de gobierno local es titular directa de las competencias que ejerce (lo cual posibilita que a su vez delegue el ejercicio de alguna de esas competencias en órganos municipales inferiores). Los miembros de la junta de gobierno local los elige íntegra y libremente el alcalde, y, a diferencia de lo que ocurría hasta hoy (y sigue ocurriendo en el régimen local de las demás ciudades), ya no sólo entre los concejales electos: hasta una tercera parte de los miembros de la junta pueden ser profesionales no elegidos democráticamente. De esta forma se quiebra, por primera vez en el régimen local de España, el dogma del gobierno local a través de concejales directamente elegidos por los vecinos.

III. COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES

La Constitución no atribuye competencias concretas a los entes locales. Garantiza la autonomía local (artículos 137, 140, 141 y 142, CE), pero deja al Estado y a las comunidades autónomas la tarea de concretar en competencias y poderes aquella garantía genérica de autonomía local.

1. Deber de atribución de competencias

La atribución de competencias a las entidades locales no es sólo una opción del Estado o de las comunidades autónomas. Es un deber constitucional y legal. El Tribunal Constitucional viene considerando que no es reconocible la autonomía local (garantizada por los artículos 137, 140, 141 y 142, CE) allí donde no se atribuyen a los entes locales competencias propias y suficientes para participar en los asuntos de interés para la comunidad local. Por otro lado, la legislación básica del Estado sobre régimen local (LBRL) impone al propio Estado y a las comunidades autónomas el deber de atribuir funciones suficientes a los entes locales. Establece el artículo 2, LBRL, en este sentido, lo siguiente.

Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos.

Este artículo no precisa cuál es el tipo de competencia que debe atribuirse a los entes locales. Sólo establece la necesidad de reconocer una participación a los entes locales en la gestión de los asuntos públicos de interés local.

2. Diversidad de regímenes competenciales

La Constitución distingue directamente entre la autonomía local de provincias y municipios. De esa distinción elemental resulta también una

neta diferenciación competencial, como seguidamente se destacará. Además, nada impide al Estado, según la jurisprudencia constitucional, atribuir diferentes tipos de competencias a un mismo tipo de entes locales (en función, por ejemplo, del número de habitantes de cada municipio). Son posibles, incluso, los regímenes locales singulares o “de carta” (STC 214/1989). De hecho, los artículos 25 y 26, LBRL, atribuyen mayor volumen de competencias a los municipios de mayor población. El mismo criterio de la población —para diferenciar diversos regímenes municipales— se contiene en la reciente Ley estatal 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local. Por otro lado, también cada comunidad autónoma podrá —en las materias que caen en su esfera competencial— atribuir más o menos funciones a los distintos entes locales. Es posible, por tanto, que provincias y municipios de distintas comunidades autónomas presenten diferentes grados de competencias o funciones.

A. Municipios

La garantía constitucional de la autonomía municipal se ha concretado por el legislador estatal (LBRL) en un catálogo de competencias o de ámbitos materiales donde es preceptiva la atribución de competencias a los municipios. Tratándose de normas básicas, esos “mínimos competenciales” han de ser respetados en todo caso por las leyes de las comunidades autónomas. Ello no impide que las propias comunidades autónomas eleven ese mínimo y refuercen la dimensión competencial de los municipios. En la regulación legal básica (del Estado) se distinguen varios tipos de competencias:

a) El artículo 25.2, CE, LBRL, enuncia una serie de materias en las que las leyes del Estado o de las comunidades autónomas (según la materia) deben atribuir necesariamente competencias a los municipios. Como “materias propias”, el artículo 25.2, LBRL, enumera aquellas en las que existe interés local y que son las que directamente inciden en los vecinos del municipio (seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, protección civil, prevención y extinción de incendios, disciplina urbanística, patrimonio histórico-artístico, protección del medio ambiente, abastos, mataderos, mercados y defensa de usuarios y consumidores, salubridad pública, cementerios y servicios funerarios, servicios sociales, agua y alumbrado público, limpieza viaria,

residuos, aguas residuales, transporte público, actividades culturales y deportivas, programación de la enseñanza educativa). En estas materias, el legislador (del estado o de las comunidades autónomas) debe atribuir necesariamente competencias a los municipios (aunque no necesariamente con exclusividad). Las competencias a que se refiere el artículo 25.2, LBRL, pueden consistir en facultades ejecutivas (como sucede en el ámbito de la protección civil, la protección del consumidor y usuarios), en la emisión de informes preceptivos (tal y como establecen las leyes estatales de aguas, costas y puertos), en la participación en la dirección de entidades públicas independientes (como las cajas de ahorros) o en órganos de otras administraciones públicas (como es el caso de la educación), o en la realización de controles e inspecciones (como en materia de salubridad pública). Con carácter general, las leyes sectoriales (del estado y de las comunidades autónomas) tienden a atribuir a los municipios funciones de inspección, control o fiscalización en materias donde el poder propiamente decisorio se reserva a la propia administración del estado o de las comunidades autónomas. Reducidos son los casos en los que las leyes sectoriales atribuyen a los municipios poderes plenos de planificación o de gestión plena de una determinada materia. Con frecuencia se viene denunciando por los cargos políticos municipales que las leyes sectoriales más modernas vienen suprimiendo o reduciendo competencias tradicionales de los municipios, sobre todo en materia urbanística.

b) En segundo lugar, conforme al artículo 26.1, LBRL, los municipios ostentan la titularidad de determinados servicios públicos mínimos. Atendiendo al número de habitantes se incrementan estos servicios obligatorios.⁶ Complementariamente, el artículo 86.3, LBRL, realiza una “reserva a favor de las entidades locales” de determinadas actividades o servicios

⁶ “Art. 26.1 LBRL: Los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

a. En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.

b. En los municipios con población superior a 5.000 habitantes-equivalentes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

c. En los municipios con población superior a 20.000 habitantes-equivalentes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, suministro de gas y calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales, y transporte público de viajeros. Las recientes y sucesivas liberalizaciones y privatizaciones de servicios públicos, acordadas por el Estado desde 1996 hasta hoy, han sustraído de la competencia municipal dos de los contenidos en el listado de la LBRL: los servicios mortuorios (Real decreto-ley 7/1996, del 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica) y el suministro de gas (La ley 34/1998, del 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, suprimió la consideración de servicio público en el sector del gas).

c) Finalmente, el artículo 28, LBRL, completa este cuadro competencial de los municipios al facultarlos para realizar “actividades complementarias” de las propias de otras administraciones en las siguientes materias: educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente. Estas actividades locales han superado con mucho su carácter “complementario” hasta convertirse en labores primordiales de los municipios, una alta demanda y valoración sociales. Es el caso de las políticas de igualdad, enseñanza infantil, tratamientos de drogodependientes y asistencia sanitaria de urgencia. Aparte de las “actividades complementarias”, formalmente amparadas por el artículo 28, LBRL, los municipios también desarrollan nuevas labores (sobre todo de carácter asistencial), sin respaldo competencial expreso. Muy llamativo es el caso de la integración social de los inmigrantes (regulares e irregulares), que básicamente corre a cargo de los municipios.

Hasta aquí la previsión o atribución expresa de competencias a los municipios en la LBRL. El régimen local español carece, propiamente, de una cláusula de “competencia universal”, como ocurre, por ejemplo, en el derecho local alemán. Ciertamente es que en los últimos años algunos sectores doctrinales vienen sosteniendo que del artículo 137, CE (garantía de la autonomía local) o del artículo 25.1, LBRL⁷ se deriva esa cláusula competencial general. Y sostienen que esa competencia universal sólo se puede limitar por ley y bajo la vigencia del principio de propor-

d. En los municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente”.

⁷ Art. 25.1, LBRL: “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la Comunidad vecinal”.

cionalidad. En estas propuestas doctrinales es clara la influencia del derecho público alemán y, sobre todo en los últimos años, del principio de subsidiariedad ínsito en el artículo 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988). Estas propuestas doctrinales son, en el actual sistema constitucional español, claramente rechazables. En primer lugar, el principio de subsidiariedad a favor de la administración más local (en su versión germánica) sólo puede entenderse correctamente en un sistema de distribución territorial del poder donde también la Federación y los *Länder* se rigen, con matices, por una preferencia constitucional de los *Länder* frente a la Federación. Esto es, el principio de subsidiariedad rige toda la escala de poderes territoriales, no sólo el escalón local. Y esto es bien distinto de un sistema, como el de la Constitución española, donde las comunidades autónomas tienen competencias tasadas, dependientes de una ley orgánica que aprueba el Estado (estatuto) y donde se incluye una cláusula residual de competencias a favor del Estado (artículo 149.3, CE). De manera que proclamar el principio de subsidiariedad a favor de las entidades locales supone, en última instancia, abogar por la competencia municipal frente a la autonómica (de las distintas comunidades autónomas), sin, simultáneamente, defender la prioridad competencial autonómica frente al Estado. Esta opción subvierte claramente el orden de distribución de competencias en la Constitución, tal y como viene siendo interpretado por el Tribunal Constitucional.

B. *Provincias*

A diferencia de los municipios, donde el nuevo orden constitucional de 1978 no modificó sustancialmente sus competencias (aunque sí a su forma de ejercicio: con plena autonomía y sin controles gubernativos), las provincias experimentaron una notable reducción de sus funciones en beneficio de las comunidades autónomas nacientes. El Tribunal Constitucional aceptó la legitimidad del detrimento competencial de las provincias —frente a las comunidades autónomas— y únicamente señaló que la reducción de competencias no podía rebasar el “núcleo esencial” de la autonomía local. Tal y como dijo la STC 32/1981, sobre las diputaciones catalanas, “[la adaptación funcional de las provincias al nuevo esquema de distribución funcional del poder] no puede llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la Provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios in-

tereses”. Hasta ahora, la jurisprudencia constitucional ha identificado el núcleo insuprimible de la autonomía provincial en la función tradicional de “cooperación y asistencia” a los municipios. De tal manera que “la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible ha de reputarse lesivo de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada” (STC 109/1998). Esa función cooperadora se expresa, en gran medida, como poder de gasto, por lo que aquí el núcleo de la autonomía provincial es, en esencia, autonomía financiera (en su vertiente de poder de gasto).

La garantía constitucional de la autonomía provincial se ha concretado por el legislador básico estatal (LBRL) en un reducido catálogo de competencias provinciales basadas en la idea de cooperación y asistencia a los municipios. Ese estrecho marco competencial no ha sido ampliado por las comunidades autónomas. Para éstas —singularmente para Cataluña y Canarias— las provincias compiten con la propias comunidades autónomas por la titularidad del poder público territorial. Desde la perspectiva de las comunidades autónomas, las provincias son frecuentemente consideradas como residuos del Estado centralizado de la dictadura que ocupaba el espacio de poder territorial que hoy, constituidas las comunidades autónomas, ha de recaer en éstas.

4. Controles sobre los entes locales

En líneas generales se puede afirmar que el régimen local vigente en España incluye muy escasos controles o tutelas gubernativos del Estado o de las comunidades autónomas sobre la actividad de municipios y provincias. Más aún: la jurisprudencia constitucional ha considerado que la autonomía local, garantizada por el artículo 137, CE, excluye en gran medida esos controles gubernativos. A falta de controles gubernativos son los órganos judiciales los encargados de fiscalizar la actividad administrativa de los entes locales.

La escasez de controles gubernativos externos, y más aún su proscripción constitucional, sólo pueden entenderse como reacción frente al régimen local de la dictadura (1939-1975). El régimen local de la dictadura preveía numerosos controles de la administración del Estado sobre municipios y provincias. Por un lado, los alcaldes (de los municipios) y los gobernadores civiles (de las provincias) podían ser destituidos sin dificultad por el gobierno del estado. Y por otro lado, eran numerosos los supuestos,

previstos en la Ley de Régimen Local de 1955, en los que las decisiones municipales y provinciales podían ser revocadas o suspendidas por la administración del Estado. Impugnada la Ley de Régimen Local de 1955 ante el Tribunal Constitucional, por su posible contradicción con la garantía de la autonomía local, la STC 4/1981 declaró inconstitucionales la mayor parte de los controles gubernativos sobre los entes locales.

De acuerdo con la doctrina de la STC 4/1981, reiterada en muchas sentencias posteriores, la autonomía local garantizada por la Constitución excluye radicalmente todo control político o administrativo subjetivo sobre los cargos públicos locales, que de esta forma resultan inamovibles por las administraciones supralocales. Frente a los controles subjetivos previstos en la Ley de Régimen Local de 1955, el Tribunal Constitucional considera en la STC 4/1981 que la autonomía local proclamada por la Constitución incluye concretas garantías de indemnidad de los cargos y órganos locales: prohibición de cualquier forma de suspensión gubernativa de los cargos municipales; interdicción de sanciones a los presidentes de las corporaciones locales por “falta de celo en el cumplimiento de funciones delegadas por el Estado”, e imposibilidad de disolución de los órganos de gobierno locales por defectos de gestión.

La autonomía local garantizada por la Constitución también excluye toda “facultad genérica” de dirección de la actividad de municipios y provincias. Y excluye, en el mismo sentido, toda clase de controles de oportunidad y controles de legalidad genéricos. De los numerosos controles y tutelas sobre la actividad local, previstos en la Ley de Régimen Local de 1955, el Tribunal Constitucional sólo considera compatibles con la Constitución los siguientes: la disolución de mancomunidades (agrupaciones de municipios para la prestación de servicios en común) en supuestos de riesgo para el orden público o la seguridad nacional; la aprobación final, por una autoridad supralocal, del nombre y capitalidad de los municipios; la suspensión de vigencia de ordenanzas y reglamentos impugnados por la administración supralocal; el control por la administración supralocal de la municipalización de los servicios en régimen de monopolio; controles de la administración supralocal en la ejecución, por las entidades locales, de competencias delegadas; la resolución de conflictos entre diversas entidades locales por la administración supralocal; los controles de la administración supralocal en la enajenación de bienes comunales (bienes públicos afectados al aprovechamiento comunitario de los vecinos); controles de la administración supralocal para asegurar

la defensa e integridad del patrimonio municipal frente a sus propios gestores; controles de legalidad presupuestaria; controles de legalidad sobre nuevas exacciones y ordenanzas fiscales. En líneas generales los controles no contrarios a la Constitución son propiamente controles de legalidad, realizados por una administración pública, sobre la actividad de los entes locales.

El escaso margen constitucional para los controles gubernativos sobre los entes locales ha sido incluso reducido por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL). Si bien la Constitución no impide, como antes se ha dicho, que otras administraciones (estatal y autonómica) controlen —de manera selectiva— la legalidad de la actuación local, lo cierto es que los artículos 63 y ss. LBRL, han excluido esa posibilidad. Y por tratarse de una norma básica estatal, impide que las leyes de las comunidades autónomas añadan esos posibles controles específicos de legalidad. Así lo ha entendido recientemente el Tribunal Constitucional (STC 156/2001) en relación con una ley urbanística de Cataluña que contemplaba ciertos controles de legalidad específicos (sobre la actividad urbanística municipal) que excedían respecto de sistema muy restrictivo de controles gubernativos previsto en la LBRL.

El control gubernativo de los entes locales ha sido sustituido, en la LBRL, por un sistema complejo de “relaciones interadministrativas” basado en la idea de respeto pleno a las competencias de los entes locales y en el principio de cooperación. Más allá de leves deberes de prestar información a las administraciones supralocales (artículo 56, LBRL), la LBRL establece, fundamentalmente, instrumentos jurídicos para evitar conflictos competenciales entre Estado y comunidades autónomas, por un lado, y entidades locales, por otro lado. Para la evitación o superación de conflictos competenciales, los artículos 57 y 58, LBRL, promueven la “colaboración voluntaria” de las administraciones públicas;⁸ bien en forma de convenios, bien mediante la participación en órganos de colaboración, bien mediante trámites de participación de una administración pública (fundamentalmente local) en el procedimiento decisorio de otra administración.

⁸ Art. 57.1 LBRL: “La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban”.

Sólo para los casos en que no sea técnicamente posible la cooperación voluntaria se prevé en la LBRL (artículos 10.2 y 59.1)⁹ la posibilidad de que el Estado o las comunidades autónomas fijen (por ley) procedimientos de “coordinación” en los que la posible colisión o conflicto con las competencias locales se resuelva mediante decisión final de la administración estatal o autonómica. Eso sí, los mismos artículos 10.2 y 59, LBRL, exigen que en el procedimiento que conduce a la decisión supralocal se abra un cauce para la participación relevante y efectiva de los entes locales. Esta técnica de coordinación se contiene en varias leyes sectoriales (del Estado o de las comunidades autónomas) relativas a grandes infraestructuras (puertos, aeropuertos, obras hidráulicas) y a la ordenación urbanística. Por medio de estas leyes se limita la competencia municipal para la planificación urbanística de todo su término municipal (y por tanto, para decidir la ubicación de infraestructuras supralocales), compensándose esa limitación competencial con la necesaria audiencia al municipio afectado en la decisión (estatal o autonómica) sobre la ubicación de una obra pública o infraestructura (estatal o autonómica). Este tipo de técnicas de coordinación, cuyo efecto limitador de las competencias municipales no se pone en duda, ha sido aceptado reiteradamente por la jurisprudencia constitucional. Valga como ejemplo la STC 40/1998, referida a la ordenación de los puertos de interés general (de competencia del Estado). En todo caso hay que reiterar que estamos ante una técnica de “coordinación” competencial, en ámbitos de concurrencia o conflicto entre las competencias supralocales (del Estado o comunidades autónomas) y las de los entes locales.

⁹ Art. 10.2, LBRL: “Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas”.

Art. 59.1, LBRL: “A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las Leyes del Estado y las de las comunidades autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias”.

También, como instrumento de articulación de competencias, más que como técnica de control supralocal, ha de calificarse la regulación del artículo 60, LBRL.¹⁰ En este caso, la LBRL prevé que, dándose ciertos requisitos cualificados, la administración supralocal pueda sustituir a la propia entidad local en el ejercicio de sus competencias. Ahora bien, ese poder de sustitución sólo es posible cuando la actuación u omisión de la entidad local no sólo haya infringido el ordenamiento jurídico, sino que, además, con ese incumplimiento se haya afectado al ejercicio de competencias del Estado o de una comunidad autónoma. No se trata, por tanto, de un control de legalidad de la actuación local por parte de una administración supralocal, sino de un instrumento de defensa de las competencias propias frente a la posible interferencia de una entidad local. Con todo, los numerosos requisitos fijados por el artículo 60, LBRL, para el ejercicio de este poder de sustitución, así como la relevancia hermenéutica del principio de autonomía local en todo el régimen local español, han llevado a la inutilidad práctica de este mecanismo de articulación coactiva de las competencias locales con las supralocales.

Por lo demás, carece de toda relevancia práctica el mecanismo extremo de control supralegal regulado en el artículo 61, LBRL. Para supuestos verdaderamente extremos (actuación de una administración local gravemente dañosa para los intereses generales, y donde además medie incumplimiento de obligaciones constitucionales), la LBRL prevé la disolución (por el consejo de ministros del Estado) de los órganos de gobierno de la correspondiente entidad local.¹¹ A esa disolución habría de se-

¹⁰ Art. 60, LBRL: “Cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectará al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local”.

¹¹ Art. 61, LBRL: “El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante Real Decreto, a la disolución de los órganos de las corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

2. Se considerarán, en todo caso, decisiones gravemente dañosas para los intereses generales en los términos previstos en el apartado anterior, los acuerdos o actuaciones de

guir una convocatoria parcial de elecciones para la sustitución del órgano de gobierno disuelto. Como se puede observar, en este caso sí estamos ante un instrumento de control de las entidades locales; pero su carácter netamente extraordinario reafirma la conclusión general de inexistencia de controles subjetivos (al menos ordinarios) del Estado y las comunidades autónomas sobre los entes locales.

La falta de un sistema de controles gubernativos ordinarios sobre las administraciones locales se compensa con una regulación especial para los procesos judiciales donde el Estado o las comunidades autónomas pueden demandar el incumplimiento del ordenamiento jurídico por una entidad local. Tres son los tipos de impugnación especial contemplados en la LBRL:

a) Para el caso de una simple infracción del ordenamiento jurídico, el artículo 65, LBRL, legitima directamente al estado o comunidad autónoma para la impugnación de la actividad local. Se exige, eso sí, la formulación de un previo requerimiento a la entidad local que, de no ser atendido, abriría la vía para la correspondiente demanda ante el órgano judicial de lo contencioso administrativo. Tal y como ha precisado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para esta impugnación no es necesario que exista afectación o invasión de las competencias supralocales, sino que basta con la simple infracción del ordenamiento jurídico.

b) Allí donde sí hay invasión competencial, el artículo 66, LBRL, prevé la impugnación directa de la actividad local, sin necesidad de previo requerimiento, y facilita la suspensión cautelar (por el órgano judicial contencioso administrativo) de la actividad local infractora del ordenamiento jurídico.

c) Por último, para el caso de acuerdos locales gravemente atentatorios al interés general de España, el artículo 67, LBRL, autoriza al delegado del gobierno (máxima autoridad gubernativa del estado en el territorio de cada comunidad autónoma) para que suspenda directamente la eficacia del acuerdo local y lo impugne, en el plazo breve de diez días, ante el órgano judicial contencioso administrativo. En este caso, la sus-

los órganos de las corporaciones locales que den cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave, al terrorismo o a quienes participen en su ejecución, lo enaltezcan o justifiquen, y los que menosprecien o humillen a las víctimas o a sus familiares.

3. Acordada la disolución, será de aplicación la legislación electoral general, cuando proceda, en relación a la convocatoria de elecciones parciales y, en todo caso, la normativa reguladora de la provisional administración ordinaria de la corporación”.

pensión de eficacia del acuerdo local es una decisión de la administración supralocal (no de un órgano judicial), si bien esa suspensión podrá ser mantenida o levantada por decisión judicial tan pronto como se formule la correspondiente impugnación judicial por la administración supralocal.

IV. NOTA BIBLIOGRÁFICA

ANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M., “El principio de autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional”, *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

FONT I LLOVET, T. (director), “La Ley de Modernización del Gobierno Local”, *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona, 2004.

IGLESIAS, Martín A., *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales*, Barcelona, Ariel Derecho, 2002.

ORTEGA, L., “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento español”, *REALA*, núm. 259, julio-septiembre de 1993.

———, “La reforma de la administración local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45, 1996.

SOSA WAGNER, F., *Manual de derecho local*, Navarra, Aranzadi, 2001.

VARIOS AUTORES, *El pacto local. Medidas para el desarrollo del gobierno local*, Madrid, MAP-FEMP, 1999.