

El principio de autonomía local en el Constitucionalismo español

Sumario: I. EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL Y LAS ENTIDADES LOCALES: 1.1. Introducción.—1.2. El centralismo francés.—1.3. El centralismo fáctico gaditano.—1.3.1. La conformación de la estructura territorial española.—1.3.2. Regulación constitucional de la organización territorial.—1.3.3. Las dificultades de pervivencia del régimen territorial gaditano.—1.4. El período de las regencias.—1.4.1. La cuestión local bajo la regencia de doña M.^a Cristina.—1.4.2. La cuestión local bajo la regencia del General Espartero.—1.5. El período isabelino.—1.5.1. La cuestión local y los moderados.—1.5.2. La cuestión local durante el Bienio Progresista.—1.5.3. La vuelta de los moderados.—1.6. La cuestión local tras la Revolución de 1868: el Sexenio Revolucionario.—1.7. La cuestión local durante la I República.—1.8. La Restauración borbónica:—1.8.1. Las últimas décadas del xix.—1.8.2. Los inicios del siglo xx.—1.9. La cuestión local desde la Dictadura comisoria a la II República:—1.9.1. La cuestión local bajo la Dictadura de Primo de Rivera.—1.9.2. La cuestión local y la II República.—1.10. La Dictadura del General Franco.—1.11. La cuestión local durante la Transición y el proceso constituyente.—1.11.1. La Transición.—1.11.2. El proceso constituyente.—a) El desarrollo de los trabajos parlamentarios en el seno de la Cámara Baja.—b) El desarrollo de los trabajos parlamentarios en el seno de la Cámara Alta.—c) Conclusión del procedimiento: Comisión Mixta Congreso-Senado.— II. LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL VIGENTE MARCO CONSTITUCIONAL.—2.1. Dificultades en torno a la definición del término de autonomía local.—2.2. Definición legal de la autonomía en nuestro Ordenamiento jurídico vigente.—2.3. Acerca de los elementos definidores de la autonomía local.—2.3.1. La autonomía no es soberanía.—2.3.2. La autonomía es uno de los principios básicos de la organización territorial del Estado y determina un específico modelo de Estado.—2.3.3. La autonomía implica un grado de descentralización en la distribución del poder del Estado.—2.3.4. La autonomía implica la intervención responsable de los ciudadanos en los asuntos del interés de su comunidad.—2.3.5. La autonomía es un principio de contenido variable, según los sujetos titulares, a la vez que específico.—2.3.6. La autonomía no rechaza de por sí el control o la coordinación por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas.—2.3.7. La autonomía implica una determinada posición institucional de las entidades que la tienen reconocida.—a) El reconocimiento de la autonomía de las entidades locales.—b) La existencia de una cláusula general competencial en favor de las entidades locales.—c) El reconocimiento jurídico de la garantía financiera de los entes municipales.—d) la garantía de protección mediante la justicia constitucional.—2.3.8. La autonomía local es un principio constitucional y legalmente limitado.

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

I. EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL Y LAS ENTIDADES LOCALES

1.1. Introducción

La dicotomía entre las tendencias centralistas y descentralizadoras ha sido en España una constante secular, además de fuente habitual de conflictos entre reyes y ciudades desde la Edad Media. No es, sin embargo, el momento de detenernos (pues esta perspectiva histórica excede con mucho de lo que es la autonomía local en nuestro constitucionalismo) en el examen de los orígenes y las causas de estos enfrentamientos, para lo que ya existen numerosos trabajos históricos¹ y jurídico-políticos² cuya cita exhaustiva, por otra parte, resulta casi inabarcable.

Puntualizado lo anterior, debe ser nuestro punto de partida, por obvios fundamentos, el siglo XIX; siglo en el que España entra con una división territorial caracterizada por el arcaísmo —pues se había conservado hasta entonces el sistema de corregimientos en los territorios de realengo, pero el resto de las tierras permanecía ajeno a toda la organización administrativa estatal—, la desorganización —ya que el territorio, en muchos de los casos, sólo tenía una finalidad y efectividad estrictamente tributaria y recaudatoria— y la irracionalidad —causada por la desproporcionada equiparación territorial entre las provincias y los municipios—³. Sin embargo, de entre las complicadas y vetustas estructuras locales del XVIII pudo alzarse imponente el constitucionalismo gaditano; no en vano, la convocatoria para la celebración

¹ Acerca de los precedentes y evolución del régimen local español remitimos a nuestro trabajo previo Almudena Marazuela Bermejo, «El principio de autonomía local en el Ordenamiento español», en la obra *La Administración Española*, dirigida por J. Rodríguez Arana y coordinada por M. Calvo Charro, INAP, Madrid, 2002, y las numerosas obras y trabajos específicos que en él se citan.

² Al respecto, cfr., T. R. Fernández Rodríguez y J. A. Santamaría Pastor, *Legislación Administrativa Española del Siglo XIX*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977; L. Morell Ocaña, «La figura del Alcalde desde la Constitución de Cádiz hasta el canovismo», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, 1982, pp. 165 y ss.; E. Roca Roca, «Los orígenes constitucionales de la provincia», en *Documentación Administrativa*, núm. 194, 1982, pp. 103 y ss.; T. R. Fernández Rodríguez (dir.), *I Las Autonomías Regionales. Aspectos jurídicos y políticos*, Informes al Instituto Nacional de Prospectiva, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977, en él resulta especialmente interesante el espléndido Informe elaborado por L. Parejo Alfonso, *La Región y la Legislación Histórica de Régimen Local*, pp. 15 a 187; J. García Fernández, *El origen del Municipio constitucional, autonomía y centralización en Francia y España*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1983; S. Martín-Retortillo Baquer y E. Argullol Murgadas, «Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931», en *Descentralización administrativa y organización política*, t. I, Madrid, 1972; S. Muñoz Machado, et al., *Tratado de Derecho Municipal*, t. 1, Civitas, Madrid, 2003; L. Parejo Alfonso, *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel Derecho, Madrid, 1988, pp. 13 a 87; *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981; A. Posada, *La evolución legislativa del Régimen Local en España, 1812-1909*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1910; *Escritos municipalistas y de la vida local*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1979; J. L. Rivero Ysern, *Manual de Régimen Local*, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 1997; M. Sánchez Morón, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, 1.ª ed., Civitas Monografías, Madrid, 1990, especialmente pp. 133 a 158; J. A. Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pp. 1122 a 1130, y F. Sosa Wagner, «La Autonomía Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núms. 238 y 249, 1988.

³ Vid. nota 1.

de Cortes Extraordinarias se hizo con base en las treinta y dos provincias por entonces existentes⁴.

Si algo caracteriza al XIX será la tortuosa alternancia política sufrida a lo largo de unos años en los que las etapas de predominio de las ideas moderadas o conservadoras, proclives a la centralización, implantaron y borraron todo vestigio de autonomía, pues el municipio y las provincias no cabían sino como escalones del poder central, único soberano, en tanto que las progresistas, que abogaban por ésta, huían de toda expresión centralizadora y veían en el municipio medieval el verdadero protagonista de la lucha contra lo centripeto y como reducto de la defensa de unas antiguas y consolidadas libertades estranguladas por el poder del Estado. Así pues, no hubo tregua en relación con la cuestión local⁵.

Al hilo de lo anterior, y antes de proseguir, es necesario, asimismo, puntualizar acerca de la consideración o las connotaciones que se atribuyen al mito de la ciudad medieval garante de las libertades que ha llegado hasta nosotros. Esta idea generalmente aceptada ha sido, sin embargo, criticada vivamente por parte de algún sector de la doctrina, y de manera especial por Albi⁶, al poner de manifiesto la existencia de una verdadera leyenda negra que ha provocado el silencio de la institución municipal en el período que va desde los Reyes Católicos hasta las Cortes de Cádiz, partiendo *«del grosero error inicial de no considerar objetivamente esas instituciones, no atendiendo más que a sus defectos, enfocándolas a través del prisma del fanatismo demoliberal, juzgándolas simplistamente, no por lo que en sí eran, sino por un contraste con un sistema que consideraban como una verdad absoluta, intangible y de la más insuperable perfección. Para quienes así pensaban, la monarquía absoluta había destruido las libertades populares; el sistema del corregidor había puesto, y por eso se calificaba la cosa de nefasta y perniciosa, sin pararse a considerar sus condiciones intrínsecas y los efectos prácticos de su actuación»*.

En realidad, esta teoría es una consecuencia de los trabajos y el pensamiento heredado de algunas de las más relevantes figuras españolas del XIX como Martínez Marina, Hinojosa o Colmeiro, entre otros, que sobrevaloraron desmedidamente y mitificaron el supuesto espíritu defensa de las libertades y la igualdad que movía al concejo medieval (olvidando el propio carácter estamental y las características sociales de la época).

En efecto, no puede defenderse que el municipio fuera una organización modélica ni ejemplar en la proyección del ámbito de las libertades si se tiene en consideración que:

⁴ D. Sevilla Andrés, *Constituciones y otras leyes históricas y proyectos políticos de España*, t. I, Madrid, 1969, en cuyas pp. 69 a 72 se incluye la «Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes» de 1 de enero de 1810.

⁵ Incluso en el siglo XX, estos movimientos pendulares aún persistieron sobre municipios, provincias y regiones con sus dos últimas expresiones: el régimen local descentralizador de la II República y la intensa centralización impuesta bajo la Dictadura del General Franco.

⁶ F. Albi, *El corregidor en el municipio español bajo la monarquía absoluta (Ensayo histórico-crítico)*, Ediciones y publicaciones Capitolio, Madrid, 1943, p. 6. En el mismo sentido, cfr. C. Merchán Fernández, *Gobierno municipal y Administración local en la España del Antiguo Régimen*, Tecnos, 1988, p. 49.

- a) Su organización y funcionamiento se fundan como principio en el privilegio.
- b) El municipio base se sustenta sobre regímenes oligárquicos.
- c) La función municipal no existe, no hay prestación de servicios esenciales y las pocas labores que se realizan son por cuenta de los vecinos en su afán y lucha diarios por vivir en las mejores condiciones. Nada se organiza de manera racional.
- d) No existe conciencia del poder del Estado, para ello será necesario disipar cualquier vestigio de soberanía oligárquica local.
- e) Asimismo, no puede concebirse la figura del Corregidor como mero arma de provocación empleada por los monarcas para provocar y humillar a las ciudades.

Pero, *a fortiori*, en segundo término, se infravaloraron injustamente los resultados del régimen municipal implantado por los monarcas, pues entre otros logros consiguieron establecer el orden en ciudades y caminos, y bajo ellos se gestó tanto la función municipal como los servicios públicos locales más esenciales, aun cuando la realidad histórica muestre que ello se debiera a la política autoritaria y centralizadora emprendida por Alfonso XI⁷, los Reyes Católicos⁸ y los primeros Austria⁹ (consolidándose definitivamente

⁷ El primer monarca en tratar de someter la arrogancia de las ciudades y de frenar los males endógenos que las aquejaban sería Alfonso XI. Para ello: a) Implanta el cargo de Corregidor, reforma el gobierno municipal sustituyendo las asambleas generales de vecinos por un Consejo limitado de Regidores que designaría el Rey con carácter permanente. Las causas que justificaron esta decisión fueron diversas (el aumento de la población provocó sesiones tumultuosas, la crisis por la que atravesaban los propios Concejos generales, altamente influidos por la nobleza, la fácil provocación de disensiones); en todo caso, la medida implantada fue desigualmente admitida, frente a la indiferencia mostrada por los municipios andaluces los castellanos dieron muestras durante largo tiempo de su malestar, llegando incluso a producirse frecuentes sublevaciones que se incrementaron en las épocas de descontento a partir de la inicial acaecida en Sepúlveda. Pese a esta reforma los municipios lograrán casi un siglo después reinstaurar su tradicional régimen de asambleas vecinales o concejos y volver a colocarse hasta el primer cuarto del siglo XVI frente al poder del Rey. b) El Rey pasó a designar Jueces regios jerárquicamente superiores a los locales designados por los Concejos, a partir de lo cual, *de facto*, el proceso de unificación jurídica haría que los Derechos perdieran su carácter localista. c) El municipio acabó por convertirse en el órgano inferior, a nivel territorial del Estado, único soberano.

⁸ Los Reyes Católicos impulsaron el final de la tendencia descentralizadora con la implantación general en las Cortes de Toledo de 1480 de los Corregimientos y de Asistentes, Alcaldes mayores y otros cargos de designación real a todo el territorio, superponiéndolos a la Administración municipal como instrumentos más de auténtico control que de orden. Los graves y frecuentes conflictos de la época mantenidos con la monarquía dan muestra, ya desde la época de los Reyes Católicos (a los que se diera queja en las Cortes de Córdoba celebradas en 1455 de los abusos y perversión de la figura del Corregidor), del malestar de los municipios frente a la nueva política; quejas que serían reiteradas en casi todas las reuniones de las Cortes que se celebraron a lo largo del siglo XV.

⁹ Esta política, contraria al principio de espíritu pactista del *quod omnes tangit*, iniciada por los Reyes Católicos sería continuada, si todavía cabía con mayor intensidad e ímpetu, por los Austria. Bajo el reinado del Emperador Carlos I, el poder local sucumbe, las quejas al Rey persistieron y hubo de aplacar revueltas frecuentes en numerosas ciudades (Medina, Zamora, Burgos, Toledo, Madrid, León, Palencia,...), y reivindicaciones constantes de las Cortes, las Hermandades impulsadas por los Concejos en defensa de sus libertades y privilegios, alguna Junta de Ciudades, como la celebrada en Ávila poco antes de 1521, o las mitificadas revueltas de los Comuneros en Castilla y de las Germanías de Valencia y Mallorca. Además, debe tenerse en cuenta que para la Corona los municipios, amén de un poder que había de sucumbir de manera inversamente proporcional a la elevación del Estado, eran, no puede negarse, un

con la instauración de la monarquía borbónica)¹⁰ provocando un permanente conflicto en cuanto que era opuesta a los privilegios, derechos e inmunidades de nobles y ciudades. En todo caso, cabe reconocer que el conflicto general no fue mayor porque con el esquema provincial permaneció intacta la delimitación de los antiguos reinos, que no se altera hasta la puntual modificación derivada de la aprobación de la Real Orden de 25 de junio de 1851¹¹.

En síntesis, con parte de la mejor doctrina administrativista española cabe destacar dos aspectos que se adhieren al régimen local con el siglo XIX: el municipio se incorpora y dimana de la fuente constitucional (Parejo Alfonso¹²) y, a su vez, se convierte en ente corporativo dotado de personalidad propia (Santamaría Pastor¹³). La provincia, por su parte, se reafirmará, impareblemente, como escalón intermedio entre municipio y Estado.

1.2. El centralismo francés

Nuestro constitucionalismo histórico toma como modelo y parte, gracias a su implantación tras la invasión napoleónica y bajo el reinado de José I, del arquetipo dimanante de la Francia revolucionaria readaptado por Napoleón. Es, pues, un modelo fuertemente centralizador y enemigo de autonomías locales.

En efecto, aunque el Estatuto de Bayona prestaba poca atención a la cuestión regional y local —sólo aludían al asunto de la organización territorial del Estado los arts. 64 y 67 a 72, incluidos en el Título IX, referidos a la representación de provincias y ciudades en las Cortes; el Título X, «*De los reinos y provincias españolas de América y Asia*», y el artículo 144, en referencia a los fueros navarro y vascos, acerca de los cuales debían determinar las primeras Cortes lo que se juzgara más conveniente en interés de éstas y en el de la Nación—, en realidad, el espíritu francés no pretendía otra cosa que centralizar y uniformar de manera simétrica ignorando toda especialidad

instrumento útil para la consecución de dinero a través de dos fundamentales vías: en primer lugar, la venta de cargos (en especial el de Regidor) a nobles e hidalgos y, en segundo término, la venta de pueblos de realengo. Bajo el gobierno de Felipe II se mantuvo la política de absorción de poder con la adopción de muy diversas medidas. Al respecto remitimos a nuestro trabajo anterior, ya citado.

¹⁰ El culmen centralizador se produce tras la llegada de la dinastía borbónica y la traslación por Felipe V del *centralismo a la francesa* con los Decretos de Nueva Planta. El municipio castellano se tomó como modelo para homogeneizar y como arquetipo a implantar en todo el territorio nacional. La medida se acompañó con otras tendentes a la absorción de los poderes locales: a) Se sometieron los municipios de todas las Coronas a los Capitanes Generales Gobernadores y a las nuevas Audiencias. b) Persistió el control de la actividad de las autoridades municipales por parte de los grandes Consejos estatales propios del sistema polisinodial por mandato del Auto de 1 de febrero de 1717. c) Se procuró debilitar el patrimonio municipal por medio de muy diversas vías. d) Se creó la figura del Intendente, que entrará en franco conflicto con la del Corregidor hasta que con Carlos III se prescribe la distribución funcional entre ambas figuras, quedando entonces en manos del Corregidor las facultades de justicia y en las del Intendente las de hacienda y guerra.

¹¹ G. Martínez Díaz, «Génesis Histórica de las Provincias Españolas», en *AHDE*, t. LI, Madrid, 1981, pp. 588 y 589.

¹² *Op. cit.*, p. 30.

¹³ *Op. cit.*, p. 1122.

local. Así, la reorganización territorial no se dilató en el tiempo, aunque hubiera de emprenderse en dos ocasiones por causa del desarrollo de la Guerra de la Independencia.

1.3. El centralismo fáctico gaditano

1.3.1. *La conformación de la estructura territorial española*

El primer impulso de acometida de esta reorganización territorial a que aludíamos tiene lugar con la aprobación de ciertas medidas generales que se introducen por vía del Decreto de 6 de febrero de 1809, sobre concesión de poderes excepcionales a los comisarios, y de la disposición sobre control de las finanzas municipales con el primero de la serie de famosos Decretos para la municipalidad de Madrid, aprobados a partir del 21 de agosto de 1809. A estas dos disposiciones siguieron: el Decreto de 4 de septiembre de 1809, por el que se disolvían las corporaciones municipales y se elegían otras nuevas, y el Decreto de 14 de abril de 1810, mediante el cual José I organizaba su reino, siguiendo el modelo administrativo napoleónico, en prefecturas y subprefecturas bajo la dependencia del Ministerio del Interior. Sin embargo, la eficacia de estas previsiones normativas se prolongó tan sólo durante el tiempo de estancia de los invasores franceses en el territorio español.

Con el siglo XIX el municipio adquiere toda la virtualidad jurídica y corporativa de la que hasta entonces había carecido. Cuando se consolida el Estado nacional y la racionalidad derivada de —empleando la terminología del Profesor García Pelayo— la organización ya era demasiado tarde: el absolutismo no era compatible ni podía consentir la existencia de unos municipios y unas provincias que no formaban parte de él, por lo que los subsume y convierte en mero eslabón de su poder. Además, no debe olvidarse que subsistían algunas estructuras feudales ajenas al poder real (ciudades, villas y territorios de señorío, eclesiásticos y de órdenes militares, entre otras) a las que se había enfrentado ya en el siglo XVIII el Rey Felipe V, y que ahora sufren un nuevo y duro revés con el Decreto LXXXII, de 6 de agosto de 1811, en virtud del cual se extendían las potestades jurisdiccionales sobre todo el territorio del Estado, con independencia de cuál fuera su naturaleza. Con esta medida se vino a afectar a una considerable extensión del territorio peninsular español (casi el 40 por 100 de su superficie). Los efectos que tuvo la medida han sido destacados magistralmente por el profesor García Fernández¹⁴: a) «establece la efectividad democrática de los oficios municipales en más de la mitad de los pueblos y ciudades de España»; b) «insinúa el retorno de ciertas competencias al municipio que durante el absolutismo habían quedado localizadas en el poder o en sus agentes», y c) «el compromiso político que da lugar a la promulgación del Decreto se adoptó una medida conciliadora que en la práctica legalizó los grandes

¹⁴ *Op. cit.*, p. 243

latrocinios que los señores jurisdiccionales habían infligido a los municipios en sus bienes, con lo que el arranque del régimen constitucional se produjo en condiciones patrimoniales de debilidad [...]».

1.3.2. Regulación constitucional de la organización territorial

La Constitución de Cádiz no fue ajena a las dificultades que se presentaban en relación con la organización territorial, por lo que, pese a que el artículo 10 perseveraba en la división regional, el artículo 11 estipulaba: *«Se hará una división más conveniente del territorio español, por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan.»* Por su parte, el régimen provincial se contenía en el Título VI, *«Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos»*, dividido en dos Capítulos: el primero sobre los Ayuntamientos (arts. 309 a 323), y el segundo relativo al *«gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales»* (arts. 324 a 337). Ninguno de estos preceptos hacía referencia, como por otra parte tampoco haría ninguna de las Constituciones del XIX, al principio de la autonomía local. En ambos capítulos, para sus ámbitos respectivos, se regulaban de forma paralela ciertos aspectos como la organización institucional y su composición, la elección, la limitación temporal del mandato, la capacidad e incompatibilidades de sus miembros y el régimen de competencias conferido.

Sincréticamente, las principales características del régimen local delineadas por la Constitución son las siguientes: *a)* Se observa una notable tendencia de ruptura y quiebra respecto de las antiguas instancias territoriales y sus límites. *b)* Se construye un régimen centralista cuya cúspide correspondía al Estado y del que dependía, en primera instancia, la provincia [a cuya cabeza se situaba una autoridad estatal: el Jefe político (art. 324) designado por el Rey] y, aún a nivel inferior el municipio sometido de manera muy importante en ciertas materias a aquélla. *c)* El influjo de la Revolución Francesa y los nuevos vientos liberales devolvieron la designación democrática de los representantes de las entidades locales, siempre con las limitaciones propias del sufragio propias de aquella época, aun cuando simbólicamente todos los miembros de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales juraban cumplir la Constitución, las leyes, guardar fidelidad al Rey y cumplir religiosamente las obligaciones propias de su cargo. *d)* La doctrina ha discutido de forma importante acerca de si la Constitución gaditana reconocía, aun sin explicitarlo, o no la autonomía local y regional, pero, en general, se ha llegado a admitir, más o menos pacíficamente, que la Constitución gaditana imponía un *centralismo fáctico*.

En relación con los Ayuntamientos, la Constitución desarrollaba los siguientes principios: *a)* Establecía un régimen jurídico-político uniforme y simétrico para todos los pueblos de la monarquía, que pasan a considerarse como órganos de la Administración central estatal. Este régimen se caracteriza por el carácter centralista. *b)* Rechazaba que en el ámbito local, por causa de incompatibilidad, el cargo de Alcalde, Regidor o Procurador Síndico

fueran desempeñados por empleados públicos de nombramiento real (art. 318), pero, aun cuando la designación se efectúa por los munícipes, la presidencia de sus reuniones corresponde al Jefe político (art. 309). *c)* Los municipios debían constituirse preceptivamente en los casos determinados por la Constitución y las leyes (art. 310); asimismo, el Estado determinaba la conveniencia de creación de ciertos Ayuntamientos cuando no concurrían aquellos requisitos constitucionales o legales (art. 310). *d)* Correspondía a las leyes la regulación del número de componentes de los Ayuntamientos y la clase socioeconómica a la que debían pertenecer sus miembros (art. 311). *e)* Las competencias municipales eran desempeñadas bajo la inspección de la Diputación Provincial, a quien debía rendir cuentas y a quien, además, debían someter el control de gastos anualmente y de forma justificada (arts. 321 a 323). *f)* Los cargos fueron cubiertos con arreglo al principio democrático por vía de la celebración de elecciones anuales en las que participaban los ciudadanos con capacidad; así, en el caso de los Ayuntamientos la elección tenía lugar conforme a lo dispuesto por el artículo 312: *«los alcaldes regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos...»*. *g)* Se regulaba la limitación temporal de los cargos municipales. En este sentido, el artículo 312 cesaba a los Regidores que sirvieran oficios perpetuos en los Ayuntamientos; pero, a mayor abundamiento, los artículos 313, 314 y 315 determinaban la anualidad Alcalde o Alcaldes, (la renovación por mitad cada año en el caso de los Regidores y Procuradores o Procuradores Síndicos, y en caso de que la procuraduría fuese única se efectuaría anualmente). Además, el artículo 316 prohibía la reelección de los titulares en los cargos, a menos que hubiesen transcurrido dos años. Es obvio que con un plazo de ejercicio en el cargo tan breve se restaba buena parte de la fuerza del poder local.

En tercer lugar, para el caso concreto de las provincias, la Constitución previno lo siguiente: *a)* La provincia pasaba a considerarse como circunscripción dependiente del Estado en sentido análogo al del departamento francés. *b)* Las Cortes intervenían en el establecimiento y desarrollo del régimen provincial de manera importante (art. 327). *c)* Las competencias de las provincias fueron, en buena medida, controladoras de la actuación municipal (art. 335): 1) en materia de intervención de las contribuciones, 2) respecto del control de la inversión de los fondos públicos, 3) ejercitando el control sobre la formación de los Ayuntamientos donde correspondiere..., 6) debiendo comunicar al Gobierno los abusos que pudiera detectar en el ámbito de toda la provincia lo que, evidentemente englobaba a los Ayuntamientos, así como de las infracciones que en él pudieran cometerse contra la Constitución (9¹⁵). *d)* La designación de los cargos no era idéntica para todos los casos: el Jefe político y el Intendente eran designados por la Administración central, más en concreto por el Rey, el resto de los miembros se designaba por los electores de partido (arts. 324 y 328).

¹⁵ La enumeración se corresponde con los apartados del artículo 335 de la Constitución de 1812.

1.3.3. *Las dificultades de pervivencia del régimen territorial gaditano*

La pretensión de llevar a la práctica cuanto esbozaba y disponía la Constitución pronto hubo de hacer frente a no pocos obstáculos, ya que el desarrollo del proyecto provincial se vio inicialmente paralizado, y cuando por fin pudo ponerse en movimiento un Dictamen contrario del Consejo de Estado hubo nuevamente de frenarlo. Asimismo, quedaría retenido con la llegada del absolutismo fernandino durante, al menos, otros siete años tras la aprobación de dos Reales Decretos en 1814, por los que se anulaba toda la obra del constitucionalismo gaditano: el Decreto de 15 de julio (para las provincias) y el posterior de 30 de julio (respecto de los municipios).

Será en 1820, tras el pronunciamiento de Riego en Las Cabezas de San Juan, cuando se restaura la obra de la Constitución gaditana. En ese año se asiste a la implantación del segundo período constitucional con el restablecimiento del régimen político y jurídico previo a los Decretos de julio de 1814. Con ello, el liberalismo introduce de nuevo la cuestión local de forma urgente. De hecho, en las Cortes pronto se levantaron algunas voces reclamando la implantación de los postulados constitucionales en el ámbito de la organización local (con alguna reforma como la de la minoración de las atribuciones y poderes de los Jefes políticos «en atención a la conservación del orden y la tranquilidad»), así como reclamando la intervención de los municipios en la designación del Jefe político. Sin embargo, nuevamente la pretensión de la puesta en práctica del régimen territorial hubo de enfrentarse a ciertas dificultades al retrasarse el Gobierno en su tarea de elaborar la propuesta de división provincial del Estado que debía plantearse a las Cortes y que no tendría sus frutos sino hasta el 27 de enero de 1822; poco después, gracias al Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823 (transformado en Ley el 2 de marzo de 1823), se aprobaba la Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias que, en realidad, atribuía competencias, prescribía lo conveniente acerca de la financiación y disposición de medios para la ejecución de aquéllas y pergeñaba tanto la estructura organizativa como las reglas internas necesarias para su funcionamiento.

Por su parte, en el ámbito local el inicial vacío de poder hizo que los municipios tomaran las riendas para organizar las comunidades, desarrollando cuantas funciones eran precisas en un régimen de libertad práctica necesaria y de autonomía *de facto* muy notable. Tras el restablecimiento de la Constitución gaditana y de la revisión de las disposiciones de desarrollo, especialmente de la Instrucción de 1813, convertida a la postre en la Ley de 23 de marzo de 1821 y de la ya citada Instrucción de 3 de febrero de 1823 para el gobierno económico y político de las provincias, volvió a pergeñarse el régimen jurídico y político municipal que siguió sometido a las provincias, tanto respecto de las competencias propias como de las de participación estatal. Por su parte, el Alcalde pasó a considerarse institucionalmente como un agente del Gobierno en el ámbito local y como tal permaneció bajo el control del Jefe político.

En 1823 se producía la vuelta de Rey Fernando VII, una de cuyas primeras decisiones será declarar la nulidad de todos los actos del Gobierno constitucional y, junto con otros, el de la división territorial con que se retornaba nuevamente a la situación habida en 1808. Con la promulgación y sanción del Decreto de 2 de marzo de 1823 y la Real Cédula de 18 de octubre de 1824, terminó por reimplantarse en el ámbito local la perpetuidad de los cargos municipales y la heterogeneidad organizativa del Antiguo Régimen.

1.4. El período de las regencias

1.4.1. La cuestión local bajo la regencia de doña M.^a Cristina

El fallecimiento del Rey espoleó las posiciones sobre la cuestión territorial. Sin embargo, la centralización general con el sometimiento de las entidades regionales y locales al Estado se hace más patente en virtud de las reformas aprobadas bajo la regencia de la Reina Gobernadora doña M.^a Cristina. Para el ámbito provincial el Ministro de Fomento, Javier de Burgos, implanta, gracias al Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, el esquema provincial de clara influencia francesa (definitivamente cerrado en 1927), lo que redundó en la configuración de los municipios. Ese mismo día se aprobaba otro Decreto sobre la creación de los Subdelegados de Fomento, colocando a éstos en el lugar que ocuparan los antiguos Jefes políticos, lo que les convertía, por tanto, en agentes de la Administración estatal con funciones de garantía y procura de los intereses de la Nación en las provincias.

Asimismo, en el caso de los municipios, se dictan dos importantes Decretos de tendencia centralizadora: el primero, el Decreto de 2 de febrero de 1833 y, posteriormente, el Decreto de 23 de julio de 1835. Con ellos se retorna al centralismo fáctico gaditano, potenciado ahora por el sometimiento del Alcalde al Gobernador (*ad exemplum*, a éste correspondía la designación de aquéllos, e incluso su destitución, así como la suspensión de los demás miembros de los Ayuntamientos). De este modo, en manos de la Reina y del Gobernador se posibilitó un férreo control sobre el vértice organizativo municipal, aún mayor si consideramos que también cabían la suspensión de acuerdos o la designación por la Reina de los Corregidores o Presidentes de las corporaciones. Otro Real Decreto posterior, el de 21 de septiembre de 1835, restablecía las Diputaciones Provinciales y su composición electiva poniendo, como antaño, a su frente al Gobernador Civil y al Intendente, si bien ambos con menos funciones y las que conservaron quedaron más limitadas que aquellas de las que gozaran en tiempos preteritos. Este mismo año de 1835 los Corregidores serán sustituidos por los Jueces de primera instancia que pasarán a desempeñar las funciones judiciales que aquéllos tuvieran atribuidas, en tanto los Alcaldes concentrarían y asumirían las competencias de naturaleza económica y administrativa.

En 1836 tenía lugar el Motín de La Granja. La virulencia de los hechos forzaría a la Reina Gobernadora a replantearse con urgencia ciertos asuntos: el primero, la necesidad de promulgar una Constitución; en segundo término, la necesidad de proceder con toda urgencia a la revisión de la cuestión local. El 15 de octubre de 1836, el mismo día del golpe de Estado, se declaraba en vigor la Ley para el Gobierno Económico y Político de las Provincias, de 1823.

La Constitución de 1837 también fue parca en su dedicación a la cuestión local. Tan sólo cuatro artículos se dedicaban a la estructura territorial del Estado. Los tres primeros constituían el Título XI, «*De las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos*» (arts. 69 a 71), en tanto el cuarto era el 2.º Artículo Adicional. Dados los precedentes, todo desarrollo ulterior sobre la composición, organización y funciones de las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos y el gobierno de las provincias de ultramar se dejaba en manos del legislador ordinario.

En adelante, los sucesivos intentos por cumplir los mandatos constitucionales se tornaron muy dificultosos. El primero de los sucesivos fracasos lo sufrió el Proyecto de corte centralista presentado por el Gabinete del Conde de Ofalia, que quedaría sin ver la luz. La misma suerte corrieron en la legislatura inmediata los Proyectos, también centralizadores, reguladores de las Diputaciones y de los Ayuntamientos que presentara a las Cortes en 1838 el Marqués de Someruelos, a la sazón Ministro de Gobernación. Los posteriores intentos del también Ministro de Gobernación, Martín Carramolino, en la inmediata legislatura para que los proyectos de 1838 y otros relativos a la designación de cargos y al sistema electoral municipales salieran adelante, tampoco tuvieron su fruto, quedando paralizados durante la tramitación legislativa y pasando automáticamente al olvido por causa de la caducidad del mandato parlamentario.

Sin embargo, una vez abierta la nueva legislatura, el nuevo Ministro de Gobernación, Calderón Collantes, presentó ante las Cámaras dos nuevos Proyectos de Ley: el primero sobre organización y atribuciones de las Diputaciones (que pronto sería retirado por el propio Gobierno) y el segundo sobre los Ayuntamientos. La tramitación de este último atravesaría un fatigoso *iter* que, finalmente, pudo superar y el 14 de julio de 1840 era aprobado y sancionado como Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos por la Reina Gobernadora doña M.^a Cristina. El Profesor Parejo Alfonso¹⁶ destaca el carácter altamente centralizador de esta Ley conforme sigue: a) «*Restringe, notablemente, el carácter electivo de los Ayuntamientos, mediante un sistema de elección censitario sumamente restrictivo.*» b) «*Sujeta a fiscalización y dependencia gubernativas a las Corporaciones Locales, incluso en los asuntos que tradicionalmente habían conformado la esfera de competencias privativas. [...].*» c) «*Los Ayuntamientos se transforman, asimismo, en órganos de consulta y asesoramiento, tanto de los Alcaldes, como del [...] Jefe político.*» d) *Se prohíbe toda deliberación en los*

¹⁶ *La Región y la Legislación Histórica de Régimen Local*, op. cit., pp. 62 y 63. Estas notas las toma, según se indica por el Profesor Parejo, del trabajo, precitado, de A. Posada.

Ayuntamientos. e) «Configura al Alcalde en la doble condición de “administrador del pueblo (art. 69)” y de “delegado del Gobierno” (art. 70), con unas determinadas y específicas competencias en ambos casos. En el primero, actúa “bajo la vigilancia de la administración superior” y, en el segundo, lo hace “bajo la autoridad política superior de la provincia” [...]» Además de todas estas notas nos permitiremos remarcar una más: f) La designación de los Alcaldes, frente a los cauces democráticos que disponía el artículo 70 de la mismísima Constitución, debía llevarse a cabo por designación del Gobierno.

1.4.2. *La cuestión local bajo la regencia del general Espartero*

El enfrentamiento entre las facciones políticas se intensificó de forma progresiva hasta desembocar en el acto de abdicación de la Reina Gobernadora el día 12 de agosto de 1840. La regencia pasaba a manos del general Espartero, una de cuyas promesas y determinaciones sería detener la entrada en vigor de la Ley de 1840 a la que consideraba, como él mismo había manifestado en más de una ocasión, un atentado contra la Constitución. Para ello, el 13 de octubre del mismo año promulgaba el correspondiente Decreto de suspensión. Nuevamente se divisaba un período de descentralización que se extendería a lo largo del trienio que va de 1840 a 1843. La primera medida adoptada en dicha línea será restaurar en su vigencia a la Ley de 2 de marzo de 1823 (Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823), de gobierno económico y político de las provincias.

1.5. **El período isabelino**

1.5.1. *La cuestión local y los moderados*

En 1843 se pone fin a la regencia de Espartero gracias al golpe de estado encabezado por Narváez, accediendo al trono la Reina Isabel II. De 1843 hasta 1856 los moderados retoman el poder. Y si antes negro, ahora blanco. El 31 de diciembre de 1843 el Gobierno de Narváez aprueba mediante Real Decreto la entrada en vigor de la Ley de 14 de julio de 1840, de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, con lo que se restablecía el espíritu centralizador. Cabe llamar la atención sobre el hecho de que este Real Decreto, según apunta Santamaría Pastor¹⁷, será el primero en nuestro Derecho histórico en distinguir la doble posición del Alcalde como Presidente de Ayuntamiento y como Delegado del Gobierno en el municipio.

La Constitución de 1845, al igual que sus precursoras, no fue demasiado explícita en su atención al régimen local. El Título XI (arts. 72 a 74) dejaba en manos del legislador ordinario todo el peso de la configuración local, incluso para el caso de las provincias de ultramar (art. 80). Con el silencio

¹⁷ *Fundamentos...*, op. cit, p. 1126.

constitucional las medidas centralizadoras se intensificaron, especialmente en lo referente al control sobre la esfera municipal, pero, además, se observa una clara reducción de las competencias y atribuciones respecto a las etapas previas. Así es. Ya en 1844, con la creación de la Guardia Civil, se había detraído la competencia de orden y seguridad de los pueblos desapareciendo las milicias nacionales; la evolución de la política desamortizadora¹⁸ y, en especial, la aprobación de las Leyes de 8 de enero de 1845, de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos y Provincial (muy influida por la Ley de 1840), dejaron a los municipios en una posición de clara subordinación respecto de las provincias y, con ello, también del Alcalde respecto al Gobernador, hasta el punto de que la designación de los Tenientes de Alcalde pasó a ser competencia del Gobierno y de que se confirió al Gobernador la facultad de suspender la actividad y acuerdos de las entidades locales.

La normativa se completó con dos Leyes de 2 de abril de 1845, sobre organización y atribuciones de los Consejos provinciales y otra sobre el gobierno de las provincias que siguieron la línea de la respectiva Ley de 8 de enero. En primer lugar, la estructura provincial se conformaba bajo el vértice de la figura del Jefe político, el Consejo Provincial (con funciones consultivas y de justicia) y la Diputación Provincial (órgano de control de los municipios y de fiscalización de los intereses generales); en segundo término, quedaba férreamente sujeta y sometida a la Administración estatal, a la vez que ella misma controlaba a la Administración municipal. Tanta intensidad centralizadora generó diversas manifestaciones de tendencia autonomista; la más violenta sería, sin duda alguna, la desarrollada en Galicia en 1846, a la que pudo ponerse fin tras una firme y sangrienta represión.

Bajo el ministerio de De La Escosura se aprueba el Real Decreto de 24 de septiembre de 1847, cuya finalidad es homogeneizar la organización administrativa bajo la dependencia del Gobernador Civil, erigido en vértice de las nuevas demarcaciones supra-provinciales. Apenas doce días después quedaba en suspenso. El fortalecimiento de la figura del Gobernador habría de esperar poco tiempo más, el Real Decreto de 28 de diciembre de 1849, suprimía la figura de los Intendentes y de los Jefes políticos y sus competencias y atribuciones pasaban a manos de aquél.

1.5.2. *La cuestión local durante el Bienio Progresista*

Desde 1854 hasta 1856 se restablece nuevamente, esta vez por medio del Real Decreto de 7 de agosto, la vigencia de la Ley de 2 de marzo de 1823 (Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823), de gobierno económico y político de las provincias. La brevedad de tiempo que se mantuvieron los progresistas en el poder hizo que la Constitución de 1856, que dedicaba el Título XI a las «*Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos*» (arts. 74 a 77) y el Título XIV «*Del gobierno de las provincias de Ultramar*» (art. 86), no entrara

¹⁸ M. Sánchez Morón, *La autonomía local...*, op. cit., p. 144.

nunca en vigor. Por otra parte, la legislación en materia local estuvo conformada por la Ley de 5 de julio de 1856, reguladora de los Ayuntamientos, de abierto carácter descentralizador y moderado. Ésta contenía medidas de clara tendencia centrífuga como la elección democrática de los cargos, la restricción de las potestades de control e intervención de las Diputaciones sobre los municipios, la extinción de la procuraduría y sindicatura en el seno de las Corporaciones locales, aunque en contrario, sin renunciar tampoco en toda su extensión al espíritu centralizador, consolidaba la doble naturaleza de la figura del Alcalde (a la vez agente de la Administración estatal y vértice de la organización municipal) y prefijaba una cláusula competencial residual en favor de las Diputaciones y del Gobierno.

1.5.3. *La vuelta de los moderados*

Desde el año 1856 hasta 1868 los moderados, liderados por O'Donnell, vuelven a hacerse con el poder. El período conservador comienza restaurando, por medio del Real Decreto de 16 de octubre de 1856, las leyes moderadas que se encontraban en vigor antes del Bienio Progresista (leyes municipal y provincial de 1845), si bien, como apunta Rivero Ysern¹⁹, acentuando el papel del Gobernador como Jefe político de la Administración provincial. Las normas que se dictaron en materia local para esta etapa serán: la Ley de 25 de septiembre de 1863, sobre gobierno y administración de las provincias; su Reglamento de 25 de septiembre del mismo año; la Ley de 21 de abril de 1864, y el Real Decreto de 21 de octubre de 1866, de reforma de las leyes municipal y provincial. Todas ellas tuvieron un profundo carácter centralizador: a) Otorgaron al Rey la plena facultad para nombrar a los Alcaldes. b) Dispusieron profusamente acerca de la organización municipal. c) Determinaron el procedimiento de nombramiento de los Correidores. d) Mantuvieron la posible suspensión de la actividad y de los acuerdos adoptados por las entidades locales. En definitiva, hasta que triunfara la Revolución de 1868, nuevamente pudo apreciarse la influencia de las Leyes de 1840 y 1845 de claro corte centralista.

1.6. **La cuestión local tras la Revolución de 1868: el Sexenio Revolucionario**

La Revolución de 1868, el golpe de Estado encabezado por Serrano y Prim y la pérdida del trono por parte de la Reina Isabel II dieron otro giro radical a la cuestión local, esta vez hacia la descentralización. El Acuerdo de la Junta Superior del Gobierno de 13 de octubre de 1868, y el Decreto de 21 del octubre de 1868 se encargaron de restablecer la vigencia a la Ley de Ayuntamientos de 1856 y de pergeñar los principios de la organización

¹⁹ *Manual...*, op. cit., p. 29.

provincial que debían de regir en adelante como primeras medidas hasta tanto el Constituyente terminara su tarea.

La Constitución de 1869 dedicó dos títulos a la cuestión regional y local: el Título VIII, «*De las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos*» (art. 99), y el X, «*De las provincias de Ultramar*» (arts. 108 y 109), que en la línea histórica volvieron a dejar en manos del Legislador la regulación territorial ultramarina. Debe destacarse que el Texto presentaba importantes cambios respecto a la redacción y contenido de las Constituciones previas, especialmente en lo que al caso del artículo 99 se refería: «*La organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes. Estas se ajustarán a los principios siguientes: 1.º Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o el pueblo por las respectivas corporaciones. 2.º Publicidad de las sesiones de unas y otras dentro de los límites señalados por la ley. 3.º Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes de las mismas. 4.º Intervención del Rey y, en su caso, de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes. 5.º Determinación de sus facultades en materia de impuestos, a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.*»

El Legislativo no tardó en desarrollar pronto los principios constitucionales mediante: a) la Ley de 10 de enero de 1870, relativa a cuestiones presupuestarias, por la que se confería autonomía de gasto a Diputaciones y Ayuntamientos, reservándose el Estado la determinación de cuáles debían ser los ingresos locales, y b) posteriormente, por medio de las dos leyes de 20 de agosto de 1870, provincial y municipal, respectivamente. Esta última, volviendo al magisterio de los Profesores Santamaría Pastor²⁰ y Rivero Ysern²¹, significó: 1. La aparición y definición del concepto de municipio como ente local de naturaleza corporativa. 2. El establecimiento por primera vez de la cláusula general de la competencia municipal de clara influencia francesa. 3. El inicio de la formación de la provincia como entidad local definida y no como mera circunscripción estatal, así se escindieron los cargos de Presidente de la Diputación y del de Gobernador. 4. Se establecía para las elecciones en el ámbito local el sufragio universal para varones de veinticinco años que poseyeran la vecindad correspondiente. 5. Se produce la ampliación de las competencias de las entidades locales, especialmente de los municipios, al incorporarse a la Ley la cláusula residual de competencia a su favor. 6. La prohibición de toda posibilidad de suspensión de acuerdos adoptados por las entidades locales. Por su parte, García de Enterría ha manifestado que esta Ley es el punto de partida de la consideración de la provincia como persona jurídico-pública con un cierto margen de autonomía, o, como señalara Posada con anterioridad, la Ley de 1870 consagra la sustantividad de la provincia, que deja de ser una mera división territorial para convertirse en expresión local.

²⁰ *Fundamentos...*, op. cit., pp. 1126 y 1127.

²¹ *Manual...*, op. cit., p. 30.

1.7. La cuestión local durante la I República

La abdicación del Rey Amadeo de Saboya y la proclamación por las Cortes de la I República, el 11 de febrero de 1873, provocaron una completa ruptura con el sistema jurídico-político anterior. La República comenzó su andadura poniendo todo su empeño en implantar un nuevo Texto Fundamental, cuyo fruto sería el Proyecto Federal de 1873. A nuestros efectos, cabe destacar que de entre todos los Proyectos constitucionales éste es el único que se atrevió a dar un salto cualitativo declarando en su artículo 106, ubicado en el Título XIV, bajo la rúbrica *«De los Municipios»*: *«Los Municipios tienen en todo lo municipal autonomía administrativa económica y política»*, a la vez que en el artículo 108 se ponía en manos de estas mismas entidades, los municipios, un número importante de competencias de primer orden (administración de la justicia civil y criminal, policía de orden, seguridad, limpieza, la educación primaria, o los hospitales y beneficencia entre otras materias), para lo que además, en consecuencia, se les garantizaban los medios económicos en punto a cumplir con los mandatos constitucionales.

1.8. La Restauración borbónica

1.8.1. Las últimas décadas del XIX

Como es sobradamente conocido, el experimento republicano fue bruscamente frenado por el golpe de Estado del General Pavía, tras el cual tendría lugar la Restauración de la monarquía borbónica en favor del Rey Alfonso XII. Se abrió, así, una nueva etapa centralizadora bajo un gobierno de claro carácter conservador.

Como en las ocasiones anteriores, la Constitución, en este caso la de 1876, tampoco omitió referirse a la cuestión local —Títulos X (arts. 82 a 84) y XIII (art. 89)— y lo hizo de manera más concisa que su inmediato precedente: la Constitución del 1869. Pero también es verdad que, pese a que la Constitución de 1876 mantuvo en su artículo 84 los principios de organización y las atribuciones de Diputaciones y Ayuntamientos, no se atrevió a reconocer, como había hecho el Texto de 1869, la existencia de un régimen jurídico local propio.

La reforma del régimen local que, obviamente, requería la nueva tendencia en el poder fue iniciada sin demora por el Gobierno de Cánovas del Castillo con la presentación el 23 de mayo de 1876 de un Proyecto de Ley ante las Cortes Generales, cuyo contenido, en realidad, no era sino la reproducción del texto de la Ley municipal de 1870. Esta Ley, una vez fue aprobada el 16 de diciembre de 1876, permaneció transitoriamente en vigor durante este período, eso sí, una vez fue debidamente ajustada a las nuevas inclinaciones políticas. La refundición de ambos textos se publicaría mediante las Leyes provincial y municipal de 2 de octubre de 1877. Con

esta normativa se abrió un período de centralización, en el que de nuevo se cernía la sombra de la participación del Gobierno en las designaciones de los Alcaldes y en la posible suspensión a conveniencia de la actividad municipal.

Las mismas líneas seguidas para el ámbito municipal se implantaron para la provincia en virtud de la Ley de 29 de agosto de 1882, de Régimen y Administración de las Provincias. Esta Ley, de corte uniformador e intensamente centralizadora, impuso la autorización de la Administración central en una materia tan relevante como la de los recursos en su doble acepción administrativa y económica. La Ley de 1877 estuvo en vigor cuarenta y siete años, sobreviviendo a veintidós reformas que, obviamente, no trascendieron. Entre sus innovaciones y características cabe destacar que el artículo 80 de la Ley municipal incorporaba la posible constitución de Mancomunidades y Agrupaciones de Municipios para desempeñar ciertos servicios de diversa naturaleza que enumeraba; preveía la agrupación municipal forzosa por decisión del Gobierno cuando lo considerase conveniente y necesario por razones de interés general; además, convertía en electivos los cargos de ciertos municipios. Sin embargo, como apunta Parejo Alfonso²², la descentralización tuvo un contrapunto centralizador intenso manifestado por la vuelta del sufragio censitario y por un cerrado control de los Gobernadores Civiles y Alcaldes sobre los acuerdos municipales, pudiendo llegar tal control, incluso, a la suspensión de acuerdos y cargos, y correspondiéndoles también la resolución de posibles recursos.

Hasta entonces, sin embargo, la política local había ido permitiendo la proliferación del caciquismo y las clientelas llegando a depender —como expone muy acertadamente el profesor Sánchez Morón²³— el auge o la crisis, incluso la supervivencia, de los municipios de los favores políticos: *«El poder local existe, y goza de un margen de libertad de acción no desdeñable, sin interferencias limitadoras del Estado. Sólo que no es el “poder” que configuran las normas jurídicas representativo de la voluntad de las comunidades vecinales. Es el poder, fuerte e influyente, de los caciques locales.[...] Dado que el sistema oligárquico-caciquil fue desde mediados del siglo pasado, de nuevo en palabras de Costa, la «única Constitución política» de España, no es extraño que la «cuestión local se constituya en centro del debate político en el momento de la crisis de la Restauración.»*

Los años a caballo entre los siglos XIX y XX fueron harto complejos. Junto al exitoso avance de la extensión del sufragio universal en el ámbito local establecido gracias al Real Decreto de 5 de noviembre de 1890, obra del Gobierno de Sagasta, se asistió también, por contra, a la presentación de un sinnúmero de fallidos Proyectos de reforma del régimen local a partir del mes de diciembre del año de 1882. Correspondió inaugurar esta lista casi interminable al pertinaz Ministro de Gobernación don Venancio González, autor del Proyecto sobre estructura y régimen provincial. A este intento

²² *Op. cit.*, pp. 102 y ss.

²³ *Op. cit.*, pp. 144 y 145.

siguieron: los dos Proyectos de reforma presentados por Segismundo Moret el 8 de enero de 1884, sobre reforma de la Ley provincial y municipal; el Proyecto de Romero Robledo, de 25 de diciembre de 1884; sobre Gobierno y Administración Local; otro Proyecto de González de reforma municipal de 1886, en el que se insiste de manera sucesiva e infructuosa en los años 1887, 1888 y 1889 junto con el de reforma de la Ley provincial en vigor; el Proyecto elaborado por el Gobierno de Sagasta en el período de 1893-1894 conforme a las bases aprobadas por el Senado para proceder a una nueva refundición de las Leyes municipal y provincial; el Proyecto de Silvela de octubre de 1899, sobre descentralización administrativa, y el Proyecto de Dato de diciembre de 1899, por el que se modificaba la organización provincial y municipal. A finales del siglo XIX no parecía haber asunto en el que hubiera menos acuerdo político que en el de la cuestión local.

1.8.2. *Los inicios del siglo XX*

Con la entrada del siglo XX²⁴ se retomaba el esfuerzo de aportar iniciativas que permitieran salir de la crisis. Así, en octubre de 1901, persiste don Venancio González en presentar a las Cortes un Proyecto de Ley municipal, según rezaba su Exposición de Motivos, ante la necesidad de acometer una profunda e inaplazable reforma en el régimen local vigente. A éste seguiría en 1902 otro, en esta ocasión, presentado por Moret, el Proyecto de Silvela, que entrará en las Cortes generales el 27 de mayo de 1903, sobre reforma provincial y municipal. Algunas expectativas abrió el Proyecto de Maura de 1903, conteniendo las bases para la reforma de la Administración local al lograr llegar parlamentariamente más lejos que los anteriores, aun cuando, finalmente, no lograra superar el trámite de aprobación en el Senado. Sucedió a este último: el Proyecto sobre reforma de la Hacienda municipal de 1905, de González Besada, y el Proyecto de Romanones de 1906. Esta larga serie de fracasados Proyectos concluye con los dos más importantes desde el punto de vista técnico-jurídico: los Proyectos de Maura y Canalejas, con los cuales se buscaba un punto de encuentro entre las facciones antagónicas que permitiera en alguna medida el avance de las discusiones sobre cualquier planteamiento en torno a la cuestión local: la centralizadora-autoritaria y la regionalista-progresista.

En 1907, con el Proyecto del Gobierno Maura, se abre una fase descentralizadora con la que se persigue: atribuir la autonomía de las entidades locales, transferir un amplio elenco de competencias, municipalizar algunos servicios públicos, democratizar las decisiones implicando en las cuestiones más relevantes para la vida local al pueblo; introducir las modificaciones

²⁴ En relación con esta etapa, cfr. J. Tusell Chacón, «La Reforma de la Administración Local en España (1900-1936)», en *Estudios de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1973.

en la representación sectorial o corporativa (art. 48), e implantar los denominados concejales delegados (art. 36) y la Comisión Permanente municipal. Pese a estas notas descentralizadoras, el contrapunto centralizador se deja entrever con la resistencia del Gobierno a perder el control sobre los municipios más importantes, reservándose la designación de sus Alcaldes (art. 62). Los Proyectos del período concluyen en 1912 con la presentación el 15 de octubre —poco después de la aprobación de la Ley sobre Cabildos insulares— del Proyecto Canalejas, que continuaba la tendencia del Proyecto Maura. Las notas básicas de este Proyecto de 1912 pueden resumirse del modo siguiente: *a)* integra los regímenes municipal y provincial; *b)* establece el régimen legal municipal respetando la diversidad municipal y de las restantes formaciones locales; *c)* manifiesta una clara tendencia descentralizadora y autonomista, aunque no abandona la tutela y control por parte del Estado; *d)* incorpora al ámbito local ciertos elementos novedosos como el voto corporativo o los vocales natos; *e)* restaura las Regiones como nivel propio de la organización territorial del Estado; *f)* admite la municipalización de servicios, y *g)* reorganiza las instituciones de gobierno municipal (Corporación-Comisión Permanente-Alcalde).

1.9. La cuestión local desde la Dictadura comisoria a la II República

1.9.1. La cuestión local bajo la Dictadura de Primo de Rivera

El 13 de septiembre de 1923 el General Primo de Rivera declaraba el estado de guerra y daba un golpe de estado al reclamar los plenos poderes al Rey Alfonso XIII. Se abrió así el período de Dictadura comisoria. El efecto principal que el nuevo régimen político tuvo sobre la vida local fue la vuelta a la tendencia centralizadora, destapada con los Reales Decretos de 30 de noviembre de 1923, de disolución de Ayuntamientos electivos (que pasaban a ser intervenidos por las autoridades militares, cortando y coartando toda tendencia autonomista y separatista) y de 12 de enero de 1924, de disolución de las provincias (con excepción de las provincias vascas y de Navarra). En su virtud, las provincias quedaron también sometidas al control por parte de los Gobernadores Civiles y en su funcionamiento al principio corporativo. Poco después se aprobaba el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, que disponía la plena personalidad de las Entidades municipales. La Exposición de Motivos se iniciaba proclamando: *«El Estado para ser democrático ha de apoyarse en Municipios Libres. Este principio, consagrado por la ciencia política, tiene oportuna aplicación actual a nuestro país, porque para reconstruirlo sobre cimientos sólidos no basta demoler caducas organizaciones, secularmente acogedoras del feudalismo político; necesítase, además, oxigenar la vida municipal, dando a las Corporaciones locales aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que les había arrebatado*

*una concepción centralista, primero, un perverso sistema de intromisión gubernativa, más tarde»*²⁵.

La descentralización conferida a los municipios fue amplia en virtud de la transferencia de competencias propias y de las compartidas. Además, por primera vez se previno la interposición ante el Supremo del recurso de abuso frente al Estado. Desde el punto de vista de la composición municipal se determinó un sistema mixto o híbrido basado en los principios democrático y corporativo. Asimismo, por otra parte, se admitieron las especialidades de los concejos abiertos y de ciertos regímenes especiales (mancomunidades y agrupaciones forzosas de municipios, entre otros) que debían regularse y constituirse mediante en régimen de carta *ad hoc*.

El Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925 dispuso un régimen en el nivel provincial paralelo al determinado para los municipios: la presidencia continuaba en manos del Gobernador Civil, quien atribuía a las provincias competencias en punto a la prestación de ciertos servicios autónomos, asimismo, reconocía los regímenes excepcionales otorgados mediante cartas regionales específicas.

1.9.2. *La cuestión local y la II República*

La proclamación de la II República llevó aparejada la aprobación de la innovadora Constitución de 1931. Respecto del tema que nos ocupa, de hecho, ni la autonomía regional ni la autonomía local son un logro, una novedad en nuestra Historia constitucional que deba atribuirse a la Constitución del 78, pese a lo que por parte de alguna doctrina se ha señalado²⁶. Ya antes, los artículos 8 y 9²⁷ de la Constitución de 9 de diciembre de 1931 habían dispuesto que: «*El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía. Los territorios de soberanía del Norte de África se organizan en régimen autónomo en relación directa con el poder central*» (art. 8). El Texto continuaba señalando: «*Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto*» (art. 9). Pero, con la sola excepción de este importante precedente, ninguna de las Constituciones históricas anteriores incorporó el término de «autonomía» para referirse a los municipios, provincias o regiones²⁸.

²⁵ *Exposiciones de Motivos de los Estatutos Municipal y Provincial*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1974, pp. 19 y 20.

²⁶ Gloria Alarcón García, *Autonomía Municipal, autonomía financiera*, 1.ª ed., Civitas, 1995, Madrid, p. 22.

²⁷ Asimismo, los artículos 11 a 22 admitían y posibilitaban la creación de regiones autónomas.

²⁸ Como tuvimos ocasión de indicar, ni el prolijo Título VI (arts. 309 a 337) de la Constitución de 1812, ni la Constitución de 1837 (Título XI, arts. 69 a 71 y artículo adicional 2.º), de 1845 (Título XI, arts. 72 a 74, y artículo adicional 80), ni la *non nata* de 1856 (Título XI, arts. 74 a 77, y XIV, art. 86),

1.10. La Dictadura del General Franco

Los hechos que se sucedieron y que terminaron desembocando en un clima de crispación generalizado y en el levantamiento en el norte de África son suficientemente conocidos. A los efectos que resultan de nuestro interés en esta sumaria evolución de la cuestión local, lo más relevante es que, de modo simultáneo al desarrollo de la guerra, se acometía la tarea de reconstrucción por parte de los entes locales en el, por causa del transcurso bélico, cada vez más extenso «territorio nacional». El instrumento jurídico que sirvió de sustento fue la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, que devolvía la vigencia al Estatuto Municipal de 1924.

Concluida la Guerra Civil la labor reparadora se intensificó, a causa de lo cual se aprobaron: el Decreto de 23 de septiembre de 1939; la Ley de 15 de julio de 1940, modificada por las ulteriores de 13 de diciembre de 1943, y el Decreto Ley de 11 de diciembre de 1950. Lo más relevante de esta legislación será: *a)* el régimen de las relaciones entre los dos órganos más importantes a nivel municipal: el Alcalde y el Pleno y *b)* el importante control económico al que se someterá al régimen municipal.

El régimen local culmina en 1945 con la aprobación de la Ley de Régimen Local —posteriormente modificada el 3 de diciembre de 1953— fuertemente inspirada por los Estatutos de 1924 y 1925. A ésta sucedería la Ley de 17 de julio de 1945, que sentó las bases que cerrará el Texto Articulado de 16 de diciembre de 1950, refundido posteriormente el 24 de junio de 1955. Desde mayo de 1952 hasta junio de 1955 se aprueban sucesivamente los diversos Reglamentos de desarrollo de la Ley (Reglamento Orgánico de Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, el Reglamento de Haciendas Locales, el Reglamento de Contratación, el Reglamento de Bienes y el Reglamento de Servicios). Finalmente, el régimen jurídico de las entidades locales termina de esbozarse con la Ley de 7 de noviembre, por la que se autorizaba a proceder al establecimiento de ciertos regímenes especiales; así, en cumplimiento de ésta habilitación, se aprobaron la Ley de 23 de mayo de 1960, del régimen especial para la ciudad de Barcelona, y la Ley de 11 de julio de 1963, configurando el de Madrid.

En definitiva, se volvió nuevamente al centralismo intenso y al autoritarismo firme y represor de cualquier intento descentralizador, autonomista o separatista. Esta tendencia afectó tanto al nivel municipal, que disponía de una somera autonomía administrativa en todo caso controlada por el Estado, como al provincial, fagocitado dentro la maquinaria de la Administración periférica estatal. A lo largo de este período las características definitorias del sistema municipal serán: 1. Se concibe el municipio como entidad natural. 2. La autonomía se limita al plano administrativo y en exclusiva

ni la Constitución de 1869 (Título VIII, art. 99, y Título X, arts. 108 y 109), ni la Constitución de 1876 (Título VII, arts. 82 a 84, y Título XIII, art. 89 y artículo transitorio) preveían la autonomía de los municipios y provincias, en realidad casi todas delegaron en las leyes específicas su configuración final.

respecto de ciertas materias, en todas las demás cuestiones la actuación local quedó sometida al Ministerio de la Gobernación (art. 7 de la Ley y 2 y 3 del Reglamento de 17 de mayo de 1952). 3. Se proclama la plena capacidad jurídica del municipio para el desempeño de sus competencias e intereses (arts. 5 y 6 de la Ley), aunque la práctica mostrara otra realidad bien diversa, en buena parte gracias al Tribunal Supremo que se sirvió restringir notablemente la extensión y el sentido de la cláusula residual de competencias en favor de los municipios. 4. Finalmente, se sientan las bases de la legislación especial para los territorios de Ceuta, Melilla y el África española.

Por su parte, respecto del nivel provincial lo más relevante fue que se redujo la primacía de la figura del Gobernador Civil como figura central de la Administración local en el nivel provincial, en sentido inverso los Alcaldes, especialmente los de las ciudades mayores vieron cómo se acrecentaba su importancia.

1.11. La cuestión local durante la Transición y el proceso constituyente

1.11.1. La Transición

A la muerte del general Franco en el año 1975 sucedió el período de la Transición. En adelante, el principio rector básico en el ámbito de la cuestión local habría de ser la descentralización y autonomía de las entidades locales y de las regiones que se constituyeran.

Para las entidades locales se dictaron con base en este principio: la Ley 47/1978, de 7 de octubre, por la que se habilitaba a dejar sin efectos la fiscalización, el control y la tutela del Estado sobre las Corporaciones locales; habilitación que sería ejecutada mediante el Real Decreto 1710/1979, de 16 de junio, para determinadas materias (honorarios y distinciones, régimen jurídico, disposición de bienes propios y de los incluidos en el Patrimonio Municipal del Suelo, administración y aprovechamiento y adquisición de bienes y derechos de bienes de las Corporaciones locales y servicios locales), y la Ley 39/1978, de 17 de julio, sobre elecciones locales. Por su parte, las regiones se enmarcaron dentro de uno de los grandes retos que afrontaba la Constitución: la configuración del Estado autonómico.

1.11.2. El proceso constituyente

El último proceso constituyente español afrontó con determinación el problema secular de la organización territorial del Estado. Ello no supuso, ni mucho menos, que el camino hasta alcanzar el resultado final que hoy se admira fuera sencillo, como de hecho reflejan los *Diarios de Sesiones de las Cortes Generales*. En realidad, la gran dificultad en la configuración del

Título VIII vino más por la autonomía que había de admitirse en favor de las Comunidades Autónomas, que por la proclamación autonómica en pro de lo que ya, mucho antes, era una realidad pre-constitucional: las entidades locales.

Si algo caracteriza a las Constituciones es su carácter de abiertas, su escasa concreción, en especial en aquellas materias que resultan conflictivas o en las que no existe el consenso de las fuerzas políticas. Conforme se ha constatado en las páginas previas, la cuestión local no ha sido históricamente en España una cuestión pacífica, causa por la cual los Textos Constitucionales dejaron en manos de ulteriores leyes, reales decretos y decretos la configuración, construcción y desarrollo de la estructura territorial y de su régimen jurídico-político. Y lo mismo hizo nuestra vigente Constitución al optar por pergeñar los principios básicos en la materia sin preocuparse en exceso por cerrar lo que había de ser su ulterior desarrollo. Pero en ello es cierto que el Constituyente no fue excesivamente original y se limitó a tomar como modelos algunas de las Constituciones de nuestro entorno: especialmente la Constitución de la República de Italia de 1947 (arts. 5, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 123, 128 y 130), la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (arts. 28.2, 119 y 134), la Constitución de Portugal del 76 (arts. 227, 228, 229, 230, 237, 239, 240, 241 y 242) y, en menor medida, la Constitución de la República francesa (arts. 72 y 74).

a) *El desarrollo de los trabajos parlamentarios en el seno de la Cámara Baja*

El Anteproyecto Constitucional publicado en el BOC núm. 44, de 5 de enero²⁹, incorporaba la proclamación del principio de autonomía local dentro del Título V, «*Del Gobierno y la Administración*», artículo 105, en virtud del cual:

«1. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. La ley regulará las condiciones. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que procedan las reuniones en concejo abierto.

2. Las provincias o, en su caso, las circunscripciones que los Estatutos de Autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios, gozarán igualmente de plena personalidad jurídica y servirán de base a la organización territorial de la Administración pública, sin perjuicio de otras formas de división establecidas por la ley con este fin. Su gobierno y administración estarán encomendados a Diputaciones, Cabildos o corporaciones de carácter representativo.

²⁹ Cortes Generales, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, t. I, Madrid, 1984.

3. *Las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de impuestos y tasas propios y de participaciones en los ingresos del Estado y de los Territorios Autónomos.»*

Las demás referencias a los municipios se hacían de soslayo en el Título VII, mediante dos simples guiños: uno a la potestad tributaria de las Corporaciones locales como parte de la autonomía financiera (art. 123) prescribiendo: «2. *Los Territorios Autónomos y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y con las leyes*», y el segundo, a la proyección participativa de los Ayuntamientos en el proceso autonómico en el artículo 129: «1. *La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias o territorios insulares [...]. Para ello será necesario que lo soliciten las dos terceras partes del número de municipios cuya población represente la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia.*» Finalmente, las menciones se cerraban con la Disposición Transitoria Quinta: «*Las provincias que no se hayan constituido en Territorio Autónomo estarán representadas en el Senado mediante Senadores elegidos por la totalidad de los Concejales de todos sus municipios, a razón de dos Senadores por provincia y uno más por cada quinientos mil habitantes.*»

Frente a esta oposición se habían presentado cuatro votos particulares por parte: a) del Grupo Parlamentario Alianza Popular, que mantenía la incorporación de un Título VIII con la rúbrica «*De las Regiones Autónomas y la Administración Local*». Este Título quedaba constituido por un artículo general³⁰ y dos Capítulos (uno dedicado a los municipios³¹, Artículo tercero. *Las Haciendas locales, de suerte que dispongan de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones, sobre la base de impuestos y tasas propias y participaciones en los ingresos estatales y regionales, y otro a las provincias*³², Artículo quinto. *Las Haciendas provinciales se regularán por el Estatuto de Administración local, de suerte que dispongan de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones,*

³⁰ «Artículo primero. 1. El Territorio de España se divide en regiones, provincias y municipios, sin perjuicio de las demás divisiones territoriales que a efectos específicos establezca la ley. 2. La región, la provincia y el municipio son a la vez entidades autónomas, y base territorial de la acción administrativa del Estado. 3. La ley puede crear divisiones intermedias con funciones exclusivamente administrativas. 4. Cada nivel administrativo es al mismo tiempo circunscripción de descentralización de los niveles superiores.»

³¹ «Artículo segundo. 1. El territorio nacional se divide en municipios. 2. Cada municipio es regido por un Ayuntamiento elegido democráticamente, en los términos establecidos por su Carta, o, en su defecto, por la ley orgánica que regule el Estatuto de Administración local. 3. Los municipios de una misma comarca natural pueden fusionarse o mancomunar sus servicios, en los términos fijados por dicho Estatuto. 4. El Estatuto de Administración local coordinará las facultades de tutela del Estado y de las regiones autónomas sobre los municipios.»

³² «Artículo cuarto. 1. Las provincias agrupan a los municipios en unidades territoriales establecidas por ley. 2. Cada provincia es regida por una Diputación provincial, elegida democráticamente, en los términos establecidos en su Carta, o, en su defecto, por la ley orgánica que regule el Estatuto de Administración local. 3. Las provincias de una misma región, no dotada de un estatuto de autonomía, pueden mancomunar sus servicios en los términos fijados por dicho Estatuto. 4. La ley orgánica de Autonomías Regionales que establezca, en desarrollo del presente título, el cuadro de los Estatutos de las regiones autónomas, coordinará las facultades de tutelas del Estado y las de las regiones autónomas sobre las provincias.»

sobre la base de impuestos y tasas propias y participaciones en los ingresos estatales y regionales); b) del Grupo Socialistas del Congreso, cuyo voto particular proponía afectar parcialmente al artículo 105.1 en el sentido de determinar el sistema de representación proporcional³³; del Grupo Parlamentario Minoría Catalana, que planteaba la modificación del orden de los títulos pasando el III a ser «*De los Territorios Autónomos*», y la modificación de la redacción del apartado 1 del artículo 105³⁴, y d) del Grupo Parlamentario Comunista, con el ánimo de trasladar el Título VIII que debía pasar a ser el III, «*De la organización del Estado y los Territorios Autónomos*», y de introducir una nueva redacción al artículo 129³⁵ y a la Disposición Transitoria Quinta³⁶.

Asimismo, en relación a los entes locales se presentaron las enmiendas por los Grupos y Diputados que seguidamente se listan:

Título	Artículo Afectado	Enmendante	Grupo Parlamentario	Núm. de enmienda	Enmienda propuesta
V	105.1	De la Vallina Velarde	(Alianza Popular)	8	«1. Las entidades municipales serán autónomas en materia de su competencia y gozarán de personalidad jurídica plena. El gobierno y administración de los municipios corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por el Alcalde y los Concejales, salvo cuando funcionen en régimen de concejo abierto de conformidad a la ley. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales.»
V	105.1	Letamendia Belzunce	(Mixto-Euskadiko Eskerra)	64	Adhesión al voto particular de Minoría Catalana

³³ Se proponía la sustitución de la frase «...en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes...», por: «...en la forma establecida por la ley y de acuerdo con un sistema de representación proporcional. Los Alcaldes...».

³⁴ «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena y su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y Concejales. Éstos serán elegidos por los vecinos de los municipios mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley y de acuerdo con un sistema de representación proporcional. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales. La ley regulará las condiciones en las que procedan las reuniones en Concejo abierto.»

³⁵ «La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes o territoriales insulares con características históricas, socioeconómicas o culturales comunes. Para ello será preciso que lo soliciten la mayoría de sus Ayuntamientos, siempre que la población de éstos represente las dos terceras partes del censo del ámbito territorial de referencia.»

³⁶ «Las provincias que todavía no hayan accedido al régimen de Territorio Autónomo al constituirse el Senado previsto en el artículo 60 elegirán un senador por provincia y otro más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000.»

<i>Título</i>	<i>Artículo Afectado</i>	<i>Enmendante</i>	<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>Núm. de enmienda</i>	<i>Enmienda propuesta</i>
V	105.1		GP Minoría Catalana	160	«1. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena y su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y Concejales. Éstos serán elegidos por los vecinos de los municipios mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, de acuerdo con un sistema de representación proporcional. Los Alcaldes serán elegidos por y de entre los Concejales. La ley regulará las condiciones en las que procedan las reuniones en Concejo abierto.»
V	105.1	Barrera Costa	Minoría Catalana-Esquerra Republicana de Catalunya	222	«(...) Los Alcaldes serán elegidos por y de entre los Concejales.»
V	105.1		Socialistes de Catalunya	291	El artículo pasa a ser el 106, dentro de un nuevo Capítulo III, «Del Régimen Local», en el Título V
V	105.1		Socialista del Congreso	431	El artículo pasa a ser el 106, dentro de un nuevo Capítulo III, «Del Régimen Local», en el Título V.
V	105.1		Mixto	542	Sustituir «la Constitución garantiza la autonomía de los municipios» por «las asambleas de los territorios autónomos regularán la autonomía de los municipios en desarrollo de una ley de bases de las contempladas en el artículo 139.3».
V	105.1	Rosón Pérez y Pardo Montero	UCD	587	Sustituir la expresión «integrados por los Alcaldes y los Concejales» por «integrados por el Alcalde y los Concejales».
V	105.1	Sánchez Montero	Comunista	692	Adhesión al voto particular de Minoría Catalana al artículo 105.
V	105.1	Ortí Bordás	UCD	736	«La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Alcaldes y Concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. La ley regulará las condiciones en que procedan las reuniones en concejo abierto.»

<i>Título</i>	<i>Artículo Afectado</i>	<i>Enmendante</i>	<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>Núm. de enmienda</i>	<i>Enmienda propuesta</i>
V	105.1		UCD	779	Supresión por inclusión en el Título VIII
V	105.2	De la Vallina Velarde	Alianza Popular	8	«Las provincias o, en su caso, las entidades locales que los Estatutos de autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios gozarán igualmente de plena personalidad jurídica y servirán de base a la organización territorial de la Administración estatal, sin perjuicio de otras formas de división territorial establecidas por la ley con este fin. Su gobierno y administración estarán encomendados a Diputaciones, Cabildos o Corporaciones de carácter representativo.»
V	105.2	Gómez de las Rocas	Mixto-Aragonés Regionalista	53	«Las provincias o, en su caso, las circunscripciones que los Estatutos de autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios gozarán igualmente de personalidad jurídica propia y participarán en la gestión autónoma del territorio correspondiente cuando se hubiera hecho uso de las facultades dispuestas por los artículos 128 y siguientes de esta Constitución. En todo caso, las provincias servirán de base a la organización General de la Administración General del Estado, sin perjuicio de otras formas de división establecidas por la ley con idéntico fin. El gobierno y administración de las provincias o circunscripciones que los Estatutos de autonomía establezcan estará encomendada a Diputaciones, Cabildos o Corporaciones de carácter representativo.»
V	105.2 <i>in fine</i>	Letamendia Belzunce	Mixto-Euskadiko Eskerra	64	«Su gobierno y administración estarán encomendados a Diputaciones, Cabildos o Corporaciones de carácter representativo, sin perjuicio de lo que los regímenes autonómicos o preautonómicos establezcan al respecto.»
V	105.2		Mixto	542	Sustituir «la Constitución garantiza la autonomía de los municipios» por «las asambleas de los territorios autónomos regularán la autonomía de los municipios en desarrollo de una ley de bases de las contempladas en el artículo 139.3».

<i>Título</i>	<i>Artículo Afectado</i>	<i>Enmendante</i>	<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>Núm. de enmienda</i>	<i>Enmienda propuesta</i>
V	105.2 párrafo segundo <i>in fine</i>	López Rodó	Alianza Popular	691	Su gobierno y administración estarán encomendados a las Diputaciones, Cabildos «u otras» Corporaciones de carácter representativo.
V	105.2	Bravo de Laguna Bermúdez	UCD	765	Suprimir el término Cabildos.
V	Nuevo apartado	Bravo de Laguna Bermúdez	UCD	765	Adición de nuevo párrafo para ubicarlos entre el segundo y el tercero: En el archipiélago canario cada isla tendrá su administración propia en forma de Cabildos, que seguirá regulada por su legislación especial, sin perjuicio de la existencia de una Administración provincial o regional.
V	105.3		Minoría Catalana	161	«3. Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones, que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas, y se nutrirán fundamentalmente de las participaciones en los ingresos del Estado y los territorios autónomos y de impuestos y tasas propios.»
V	105.3		Vasco	636	«(...) A las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de participaciones en los ingresos del Estado y de los territorios autónomos y de impuestos y tasas propios.»
VII	123.2	Letamendia Belzunce	Mixto-Euskadiko Eskerra	64	Supresión del apartado 2 y sustitución del 1: La potestad para establecer tributos corresponde al Estado, a los territorios autónomos, a las corporaciones locales y a aquellas otras entidades que gocen de regímenes forales históricos.
VII	123.2	De Lapuerta y Quintero	Alianza Popular	70	«Las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes.»
VII	123.2		Minoría Catalana	174	«Las Corporaciones Locales podrán establecer tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.»
VII	123.2		Vasco	649	«1. La potestad para establecer y exigir tributos corresponde al Estado, a los territorios autónomos y a las Corporaciones Locales, dentro de los límites fijados por la leyes, sin perjuicio de los regímenes forales históricos.»

<i>Título</i>	<i>Artículo Afectado</i>	<i>Enmendante</i>	<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>Núm. de enmienda</i>	<i>Enmienda propuesta</i>
VII	123.2	Bono Martínez	Comunista	698	«2. Los territorios autónomos y las Corporaciones Locales gozarán de autonomía financiera, pudiendo establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.»
VIII		Carro Martínez	Alianza Popular	2	Adhesión al voto particular del Grupo Alianza Popular.
VIII			Socialistes de Catalunya	301	El Título VIII, « <i>De los territorios autónomos</i> », pasa a ser el III, modificándose la numeración subsiguiente.
VIII			Vasco	690	El Título VIII, « <i>De los territorios autónomos</i> », pasa a ser el III, modificándose la numeración subsiguiente.
VIII		Ortí Bordás	UCD	736	«1. La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Alcaldes y los Concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. La ley regulará las condiciones en las que procedan las reuniones en concejo abierto.»
VIII	129.1	Gomez de las Rocas	Mixto-Aragonés Regionalista	56	«La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes o territorios insulares con características históricas o culturales comunes. Para ello será preciso que lo soliciten la mayoría de los Ayuntamientos respectivos cuya población total represente también la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia.»
VIII	129.1	Letamendia Belzunce	Mixto-Euskadiko Eskerra	64	«La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes o territorios insulares. Para ello será preciso que lo solicite la mayoría del número de Municipios cuya población represente la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia.»
VIII	129.1	Gastón Sanz	Mixto-Partido Socialista de Aragón	84	«La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes o territorios insulares con características históricas o culturales comunes. Para ello será preciso que lo soliciten la mayoría de los municipios que cuenten al mismo tiempo con la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia.»

<i>Título</i>	<i>Artículo Afectado</i>	<i>Enmendante</i>	<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>Núm. de enmienda</i>	<i>Enmienda propuesta</i>
VIII	129.1		Socialistes de Catalunya	302	«Pueden iniciar el proceso autonómico pidiendo al Gobierno la convocatoria de la Asamblea prevista en el artículo 131.1: a) Los Diputados y Senadores elegidos en una o varias provincias limítrofes con características históricas o culturales comunes. A tal efecto, será preciso que el acuerdo sea adoptado, al menos, por las cuatro quintas partes del total de los Diputados y Senadores de cada provincia. b) Los Ayuntamientos, cuando alguna provincia sus Diputados y Senadores no hubieran adoptado el acuerdo a que se refiere el apartado anterior. A tal efecto, la decisión de unirse a otra y otras provincias limítrofes con características históricas o culturales comunes para constituir con ellas un territorio autónomo deberá adoptarse por la mayoría absoluta de los Ayuntamientos cuyos municipios comprendan, al menos, a la mayoría absoluta del censo electoral provincial. La decisión de constituir a la provincia en territorio autónomo requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los Ayuntamientos cuyos municipios comprendan, al menos, a las dos terceras partes del censo electoral provincial c) (...)»
VIII	129.1		Socialista del Congreso	350	Idéntica literalidad que la enmienda 350
VIII	129.1	Sánchez Ayuso y Morodo Leoncio	Mixto	565	Apartado 1: adhesión a la redacción introducida por el voto particular del GP Comunista. Apartado 3: se propone la supresión.
VIII	129.1	García-Margallo Marfil	UCD	753	«La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias insulares con características históricas o culturales comunes. Para ello será preciso que lo soliciten las dos terceras partes del número de municipios cuya población represente la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia.»
VIII	129.1	Llorens Bargés y 5 Diputados más	UCD	767	«La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias insulares con características históricas o culturales comunes y a los de los archipiélagos. Para ello será preciso que lo soliciten las dos terceras partes del número de municipios cuya población represente la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia.»

<i>Título</i>	<i>Artículo Afectado</i>	<i>Enmendante</i>	<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>Núm. de enmienda</i>	<i>Enmienda propuesta</i>
VIII	DT 5. ^a	Carro Martínez	Alianza Popular	2	Supresión. Propuesta de inclusión del texto al artículo 60.
VIII	DT 5. ^a	Latamendia Belzunce	Mixto-Euskadiko Eskerra	64	«Las provincias que no se hayan constituido en territorio autónomo estarán representadas en el Senado por un Senador por provincia y otro más por cada habitantes o fracción superior a 100.000 habitantes.»
VIII	DT 5. ^a	Gastón Sanz	Mixto-Partido Socialista de Aragón	91	«Las provincias que no se hayan constituido en territorio autónomo estarán representadas en el Senado, mediante Senadores elegidos por la totalidad de los Concejales de todos sus municipios, a razón de tres Senadores por provincia y uno más por cada millón de habitantes.»
VIII	DT 5. ^a		Minoría Catalana	185	«Las provincias que todavía no hayan accedido al régimen de territorio autónomo al constituirse el Senado, previsto en el artículo 60, elegirán un Senador por provincia y otro más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000.»
VIII	DT 5. ^a		Socialistes de Catalunya	323	«Las provincias que no se hayan constituido en Territorio Autónomo estarán representadas en el Senado mediante Senadores elegidos por la totalidad de los concejales de todos sus municipios, a razón de un Senador por provincia y uno más por cada 300.000 habitantes o fracción superior a 150.000, conforme a un sistema de representación proporcional. Su mandato es renovable y durará cuatro años.»
VIII	DT 5. ^a		Socialistas del Congreso	377	«Las provincias que no se hayan constituido en territorio autónomo estarán representadas en el Senado mediante Senadores elegidos por la totalidad de los Concejales de todos sus municipios, a razón de un Senador por provincia y uno más por cada 300.000 habitantes o fracción superior a 150.000 con arreglo a un sistema de representación proporcional. Su mandato es renovable y durará cuatro años.»
VIII	DT 5. ^a		Mixto	585	«Las provincias que todavía no hayan accedido al régimen de territorio autónomo al constituirse el Senado previsto en el artículo 60 elegirán un Senador por provincia y otro más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000. Estos Senadores serán elegidos por los Concejales de todos los Ayuntamientos de la provincia, de entre ellos mismos.»

Título	Artículo Afectado	Enmendante	Grupo Parlamentario	Núm. de enmienda	Enmienda propuesta
VIII	DT 5. ^a	López Rodó	Alianza Popular	691	Supresión.
VIII	DT 5. ^a	Ortí Bordás	UCD	736	«Las provincias que no se hayan constituido en región autónoma estarán representadas en el Senado mediante Senadores elegidos por los electores inscritos en su censo, a razón de dos Senadores por provincias y uno más por cada 500.000 habitantes.»
VIII	DT 5. ^a	García-Margallo Marfil y Domínguez García	UCD	751	«Los municipios de Ceuta y Melilla, manteniendo su régimen financiero, podrán adherirse a un territorio autónomo de características históricas y culturales comunes, si lo aceptan los órganos representativos de este último y lo decide la mayoría del cuerpo electoral de dichas ciudades, a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos.»

Tras su paso por la Ponencia, tal y como refleja el Informe, los apartados 1, 2 y 3 del artículo 105 se transformaban en los nuevos artículos 133, 134 y 135, respectivamente. En relación con el artículo 105.1 (133 del Informe), la Ponencia consideró, por mayoría, no introducir cambios en el texto del Anteproyecto³⁷, aun con la oposición de los Grupos Minoría Catalana y Comunista, que mantuvieron sus respectivas enmiendas. Respecto al artículo 105.2, asimismo, la Ponencia, por mayoría, dio una nueva redacción al apartado 2, que pasó a ser el nuevo 134, no admitiendo el contenido de las enmiendas presentadas por los diversos Grupos Parlamentarios. En torno al artículo 105.3 (135 nuevo), la Ponencia, por mayoría, mantuvo la redacción del texto del Anteproyecto, rechazando, igualmente, las enmiendas presentadas.

El artículo 123.2 se correspondía con el nuevo artículo 125. Como consecuencia del mantenimiento del apartado 1, la Ponencia conservó, por mayoría, el apartado 2 sin que hubiera lugar a la estimación de las enmiendas números 64, 70, 174 y 698. La redacción del apartado se mantenía *verbatim*: «Las Comunidades autónomas y las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y con las leyes.»

Asimismo, el informe de la Ponencia incluía³⁸, finalmente, el Título VIII, aun con la oposición de los Grupos Minoría Catalana y Comunista, bajo

³⁷ «134.1. La Provincia es entidad local determinada por la agrupación de Municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades generales del Estado. 2. El Gobierno y la Administración autónoma de las provincias estarán encomendadas a Diputaciones, cabildos o corporaciones de carácter representativo. 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la Provincia.»

³⁸ La cuestión local terminó abandonando el Título IV para incorporarse al Título VIII de acuerdo

la rúbrica «*De la Organización Territorial del Estado*» y la división en tres capítulos: el primero, dedicado a acotar los «Principios Generales», el segundo «*De la Administración Local*» (que se correspondía con el artículo 105 del Anteproyecto), el tercero referido a las Comunidades Autónomas.

Respecto a la redacción dada al artículo 128 (130 del Anteproyecto), analizadas las enmiendas se concluyó la sustitución de la literalidad anterior por otra, derivada de la incorporación de aquéllas gracias al voto favorable de los Grupos Unión de Centro Democrático y Alianza Popular, pese a la oposición manifestada por los Grupos Comunista y Minoría Catalana. Como consecuencia de la aceptación de este texto, y por la mayoría indicada, se consideraron atendidas las enmiendas 35, 55 y 755 y 736, en tanto quedó rechazada la 64. En cuanto al apartado 2 del mismo artículo 128 se estimó que quedaba recogido en la nueva redacción del artículo 139.a)³⁹ con un sentido más amplio derivado de la inclusión del contenido de las enmiendas 564 y 691, por lo que se rechazó la enmienda número 776. A resultas de lo dilucidado, la redacción finalmente aprobada concluía: «*El Estado se organizara en Municipios. La Provincia se fundamenta sobre la asociación de municipios en los términos que determina la ley. Las Comunidades autónomas se basan en la libre asociación de las Provincias. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*»

El artículo 129.1 del texto del Anteproyecto quedó como artículo 138 nuevo. La principal modificación que sufrió fue, gracias al voto en contra de los Grupos Minoría Catalana y Comunista, la supresión del artículo 129.1 y, por consiguiente, se tuvieron por decaídas las enmiendas formuladas al mismo. El texto finalmente informado quedó como artículo 136.1: «*Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes y los territorios insulares, podrán asociarse entre sí en Comunidades autónomas. Para ello, será preciso que lo soliciten las Diputaciones interesadas o el órgano insular correspondiente o las 2/3 partes de los municipios que representen al menos la mayoría absoluta del censo de cada provincia o isla.*»

Respecto a la Disposición Transitoria Quinta, la Ponencia acordó suprimir ésta, por considerar que su contenido debía ser materia de ulterior ley, y, en consecuencia, no aceptó las enmiendas 64, 91, 185, 323, 377, 585, 736 y 751. Suerte contraria, claro está, corrieron las enmiendas 2 y 691.

Los debates en la Comisión se centraron en tres cuestiones básicas: en primer lugar, en la determinación de los regímenes locales por las Comunidades Autónomas; en segundo lugar, en la cuestión del régimen de autogobierno, y muy especialmente en lo que afectaba al procedimiento de elección y designación de Alcaldes y Concejales, y, por último, en la reivindicación del reconocimiento y acogida por el Texto Constitucional de otras

con la enmienda número 779 que había presentado el Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático.

³⁹ «*El Estado se organizará en Municipios. La Provincia se fundamenta sobre la asociación de municipios en los términos que determine la ley. Las Comunidades autónomas se basan en la libre asociación de las Provincias. Todas las entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*»

tipologías locales (en especial las islas como entidades locales⁴⁰, cabildos insulares⁴¹ y las comarcas, pero también concejos, municipios comarcales ingleses con la finalidad de reducir el número elevado de municipios existentes, incluso de la trasposición del municipio inglés).

Las deliberaciones en Comisión concluyeron con el rechazo del voto particular al artículo 133.1, el rechazo del artículo 133.2, 3 y 4 contenido en el texto informado por la Ponencia y la aprobación del 133 con la transaccional acogida (*«la ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto»*). El Dictamen de la Comisión terminó por englobar la cuestión local, y con ella el principio de autonomía local en el Título VIII.

El texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados fue publicado en el BOCG núm. 135, de 24 de julio de 1978⁴². El régimen local del principio de la autonomía quedaba recogido en el Título VIII, *«De la Organización Territorial del Estado»*:

- Capítulo Primero «Principios generales». Artículo 131. *«El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan: todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»*
- Capítulo Segundo «De la Administración Local». Artículo 134. *La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en este proceda el régimen de concejo abierto.»* Artículo 135.1. *«La provincia es entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. 2. El gobierno y administración autónomos de las provincias estarán encomendados a Diputaciones o Corporaciones de carácter representativo. 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes la provincia. 4. En los archipiélagos, cada isla tendrá además administración propia en forma de Cabildos o Concejos.»* Artículo 136. *«Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirá fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.»*

⁴⁰ Admitida más tarde por medio de la Ley de 11 de julio de 1980, regulación que contó con el precedente de la Constitución de 1931.

⁴¹ Defendidos por los representantes canarios sobre la base de una tradicional organización implantada por vez primera por la Ley de 11 de julio de 1912 y continuada por un Decreto-ley de 21 de septiembre de 1927 que declaró su subsistencia. La propia Constitución de 1931 reconoció la importancia de los cabildos en su artículo 10, posteriormente mantenidos en la Guerra Civil y conservando la mayoría de las antiguas actuaciones tales como reconociera el artículo 423 del Decreto 17 de mayo de 1952, que los incluyó dentro de los regímenes especiales de la Administración local.

⁴² Puede encontrarse en *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1980, pp. 2575 y ss.

b) *El desarrollo de los trabajos parlamentarios en el seno de la Cámara Alta*

Recibido por el Senado el texto resultante de la tramitación en el Congreso, se formularon nuevamente enmiendas al mismo:

<i>Título</i>	<i>Artículo afectado</i>	<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>Núm. de enmienda</i>	<i>Texto</i>
VIII Capítulos II y III		Senadores vascos	1007	Refundición bajo el epígrafe «De las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales».
Capítulo I		Luis M.ª Xirinacs	553	Supresión.
Capítulo II		Luis M.ª Xirinacs	553	Supresión.
	131	Francisco Cacharro Pardo	194	«El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas de las regiones que se constituyan, sin perjuicio de las demás divisiones territoriales que a efectos específicos establezca la ley. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»
	131	Alfonso Moreno de Acevedo	702	«Los municipios y las provincias, así como las Comunidades territoriales autónomas que puedan constituirse, integrarán la organización territorial del Estado y dispondrán los grados adecuados de autonomía y de las facultades precisas para la gestión de sus respectivos intereses.»
	131	Acenk Alejandro Galván González	923	«El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. En las provincias insulares, las islas con Cabildo o Concejo constituyen entes territoriales con personalidad propia. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»
	131	Diego Cambreleng Roca	924	«El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. En las provincias insulares, las islas con Cabildo o Concejo constituyen entes territoriales con personalidad propia. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»
	131	Ramón Bajo Fanlo	1113	«El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias, regiones y naciones. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»
	134	Lorenzo Martín-Retortillo	1	Adición al final «...así como las funciones de los barrios».

<i>Título</i>	<i>Artículo afectado</i>	<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>Núm. de enmienda</i>	<i>Texto</i>
	134	Francisco Cacharro Pardo	194	«1. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados.»
	134	Senadores Vascos	1008	«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios, que allí donde existan Comunidades Autónomas constituirán su estructura básica. Éstos gozarán...»
	135	Progresistas y Socialistas Independientes	80	«1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, así como una división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado.» 2, 3 y 4 se mantienen.
	135	Senadores Vascos	1009	«La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y división territorial para el cumplimiento de sus propios fines, especialmente cuando se trate de territorios forales, así como de las actividades de las Comunidades Autónomas y, en su caso, del Estado.»
	136	Socialistas del Senado	1082	«Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.»
	135	Ramón Bajo Fanlo	1115	«La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, de la naciones y de las regiones.»
	135	Lorenzo Martín-Retortillo	577	«El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.»
	135	Isaías Zarazaga	278	«3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, tales como las comarcas, ya sea persiguiendo fines permanentes de carácter genérico o ya fines transitorios o de carácter singular.»
	135	Antonio Jiménez Blanco	927	3. Añadir «dentro de cada una de ellas».
	135	Diego Cambreleng Roca	926	«4. En los archipiélagos, cada isla tendrá su administración propia en forma de Cabildos o Concejos.»
	135	Acenk Alejandro Galván Hurtado	928	Supresión del término «además».
	135	M. ^a Dolores Pelayo Luque	929	«En los archipiélagos cada isla tiene su Administración propia en forma de Cabildo o Consejos.»

Título	Artículo afectado	Grupo Parlamentario	Núm. de enmienda	Texto
	135	Antonio Jiménez Blanco	927	«5. La creación o supresión de provincias o la modificación de los límites actuales de alguna de ellas deberán efectuarse mediante ley orgánica.»
	135	Senadores Vascos	1010	«En los territorios forales podrán constituirse instituciones de Administración propia las Juntas de Merindad, las Juntas Generales y el Consejo Foral.»
	136	Fidel Carazo Hernández	226	Suprimir «y de las Comunidades Autónomas».
	136	Senadores Vascos	1011	«2. Las Haciendas locales estarán articuladas dentro de las Haciendas locales de las Comunidades Autónomas cuando éstas existan.»
	136	Ramón Bajo Fanlo	1116	Sustitución de la palabra autónomas por: «nacionales y regionales».

El día 8 de septiembre de 1978 comenzaban en el seno de la Comisión de Constitución de la Cámara Alta los debates acerca de la cuestión local contenida en el texto que había sido remitido por el Congreso (DSS núm. 52)⁴³. Como en aquel caso, las materias de debate giraron básicamente en torno a la cuestión insular, la defensa de nuevas tipologías locales, en especial de las comarcas, territorios forales y su peculiar organización administrativa, a las que se añadieron los barrios. Los debates se centraron en el texto de los artículos 131, 134, 135 y 136.

En relación con el artículo 131, no se introdujeron modificaciones. Las enmiendas 194 y 553 decayeron, se retiraron las enmiendas 923 y 924, 702 y 1.113 y tras la votación del texto del precepto fue aprobado en sus estrictos términos el texto que había aprobado el Congreso.

Por el contrario, sí hubo modificaciones al texto que conformaba el artículo 134. Decaída la enmienda 553, diferida la 194 por su carácter sistemático y rechazada la 1.577, resultó aprobada la enmienda 1.008. La nueva redacción aprobada quedaba redactada del modo siguiente:

«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios que, allí, donde existan Comunidades Autónomas, constituirán su estructura básica. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de Concejo abierto»⁴⁴.

⁴³ Constitución Española, Trabajos Parlamentarios, op. cit., pp. 3875 y ss.

⁴⁴ Constitución Española, Trabajos parlamentarios, op. cit. pp. 3.908 y 3.909.

También terminó dándose una nueva redacción al artículo 135 como consecuencia de la aprobación de las enmiendas 926, 929 y 1.082. Cabe señalar que fueron retiradas las enmiendas 927, 928 y rechazadas las 1.115, 1.009 y 80. El texto finalmente aprobado fue el siguiente: «1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. 2. El gobierno y administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones o Corporaciones de carácter representativo. 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. 4. En los archipiélagos, cada isla tendrá su administración propia en forma de Cabildos o Concejos, pudiendo constituir estructura básica si llega a formar parte de una Comunidad Autónoma.»

En relación con el artículo 136, las enmiendas fueron rechazadas y, por consiguiente, el texto quedó conforme había sido remitido por el Congreso de los Diputados.

En el Dictamen de la Comisión, los artículos se transformaron en los números 139, 140 y 141. Frente al Dictamen de la Comisión se mantuvieron los siguientes votos particulares: al artículo 131.2, enmienda 124, voto particular número 373; al artículo 136, enmienda 1.113, voto particular 381; enmienda 702, voto particular 382, y enmienda 923, voto particular 383; que resultarían rechazados en la sesión plenaria que tuvo lugar el 2 octubre (DSSS núm. 64).

De acuerdo con lo previsto por el artículo 3.2 de la Ley para la Reforma Política y los artículos 124 y 149 del Reglamento Provisional del Senado se proponía la modificación del artículo 140.

a) *Conclusión del procedimiento: Comisión Mixta Congreso-Senado*

Finalmente, tras su paso por la Comisión-Mixta Congreso-Senado sobre el Proyecto de Constitución, la redacción de los preceptos 140, 141 y 142 quedó definitivamente redactada tal y como hoy conocemos.

II. LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL VIGENTE MARCO CONSTITUCIONAL

2.1. **Dificultades en torno a la definición del término de autonomía local**

La actual concepción de la autonomía no coincide con su inicial sentido filosófico y jurídico-político. Nuestra idea no es en modo alguno la que barajaron los antiguos griegos, para quienes la *αὐτονομία* era el poder para darse leyes, frente al más amplio de autarquía, *αὐτάρκεια* / *αὐτάρχία*, concebido como el ejercicio del poder propio sobre sí mismo sin injerencias

exógenas. Sin embargo, el concepto de autonomía que manejamos hoy presenta contornos notablemente más imprecisos.

Por una parte, el sentido vulgar y el sentido técnico que se da hoy a estos dos términos es diverso. La autonomía se concibe como «[...] 3. *Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios*»⁴⁵; en tanto que al hablar de autarquía se alude al «[...] *Poder para gobernarse a sí mismo*» y «[...] *autosuficiencia* [...]»⁴⁶.

En su origen la defensa de una autonomía en favor de los municipios tuvo su razón de ser en torno a dos concepciones filosófico-políticas antagónicas:

- a) La iusnaturalista e historicista o anglo-germánica, en virtud de la cual los municipios se tenían por realidades sociológicas naturales y espontáneas previas a la propia existencia del Estado y a cualquier otra forma de organización política (elemento historicista anglosajón) por lo que tienen atribuciones previas al Estado que les serían inherentes⁴⁷. La tesis del municipio como entidad natural que surge espontáneamente también sería defendida en los Estados Unidos por los partidarios de la *Home rule* (elemento iusnaturalista germánico). Esta teoría tuvo entre nosotros notables partidarios como Martínez Marina; Castelar, al definirlo como «árbol secular a cuya sombra han de abrazarse la democracia y la libertad»; Azcárate, o Costa. El apoyo de los numerosos partidarios con que contaba esta teoría determinó su inclusión en los Proyectos de Ley de Bases Local de 1903, 1907, 1912, así como en el Estatuto de 1924 («El municipio [...] no es hijo del legislador: es un hecho social de convivencia anterior al Estado y anterior también y, además superior a la Ley. Ésta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva.» «Es municipio la asociación natural, reconocida por la Ley, de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento») y la Ley de 1935 («El municipio es una asociación natural de carácter público de personas y bienes, constituido por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento»).

⁴⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, t. I, 21.^a ed., Espasa Calpe, Madrid, 1992, p. 234.

⁴⁶ *Diccionario de la Lengua Española*, op. cit., p. 232.

⁴⁷ Defensores de estos derechos fueron entre otros: Aristóteles, partidario según expone en obra Política que «el gobierno de los pueblos, por Derecho natural, pertenece a los pueblos mismos. De esto se derivó a los magistrados y a los príncipes, sin cuyo gobierno no puede sostenerse el gobierno de los pueblos»; Tocqueville, para quien el municipio dimanaba directamente de las manos de Dios; Royer-Collard (su pensamiento lo expone Díez del Corral en su obra *El Liberalismo Doctrinario*): «El municipio, como la familia, es anterior al Estado; la ley lo encuentra hecho, no lo crea; no es una organización política, sino civil», o Zanobini, que entendía el municipio como «producto espontáneo de la condición geográfica o demográfica, núcleo primigenio de cualquier gamización superior, ningún otro ente político, comprendido el Estado, presenta carácter natural tan profundo y distinto como el municipio». Entre los defensores de estos derechos cabe destacar a numerosos juristas germanos Bluntschli, Savigny o Zachariae.

- b) La concepción positivista, legal, formal, conocida como concepción francesa de claro corte revolucionario, dado que su primer precedente será el Decreto de la Asamblea Constituyente francesa de 14 de diciembre de 1789⁴⁸. Para esta teoría el Estado actúa o no sobre ellos transformándolos por medio del Derecho, representa, como señala Albi⁴⁹, un «sistema uniforme, simétrico y centralizado. El municipio no reposa aquí sobre una base social y jurídica de carácter tradicional, sino que se amolda a unas normas apriorísticas dictadas por el Legislador»⁵⁰. Al igual que en Europa, esta teoría ya se había implantado y comenzaba a extenderse por los Estados Unidos, donde la corrupción, hondamente arraigada, había terminado por provocar el drástico abandono de la teoría de la *Home rule*, y la restricción de los poderes a las localidades, a salvo de los que expresamente pudieran conferirles las leyes de los Estados. Se concluyó así que no había, pues, derechos inherentes pertenecientes a las *towns*, sino poderes conferidos. Esta sería la decisión adoptada en la resolución al caso *Clark vs City of Des Moines* del año 1865 por el Juez de la Corte Suprema de Iowa John F. Dillon, partidario de la tesis de la artificialidad de los núcleos locales cuya creación, atribución de potestades y competencias no podía ser resultado sino de la determinación propia y exclusiva de los Estados mediante ley. Munro, en este mismo sentido, mantendría que «las Corporaciones municipales las crea el Estado, derivando sus poderes de la autoridad del Estado» y el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha sido explícito en casos como *Hunter vs. Pittsburg* (1907) o *Miriwether vs. Garret* (1911).

En todo caso, la anterior dualidad dejó de tener su razón de ser tras ser superada por las clásicas y consabidas construcciones teóricas acerca de la autonomía local⁵¹:

⁴⁸ «Las municipalidades actualmente existentes en cada villa, burgo, parroquia o comunidad, con las denominaciones de [...], y en general con cualquier Título o calificación, serán suprimidas y abolidas [...]. Habrá una municipalidad en cada población.»

⁴⁹ F. Albi, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Aguilar, Madrid, 1955, p. 23.

⁵⁰ En Europa uno de los más célebres valedores de esta tesis será Hans Kelsen al sostener en su Teoría General del Estado: «si fuera cierto que la comunidad parcial del municipio hubiera precedido a la comunidad totalitaria Estado, el Estado habría coincidido con el Municipio, el Municipio habría sido Estado»; en esta misma dirección y en el ámbito de nuestro Derecho, la mejor expresión de la concepción legal municipal será la expuesta por el artículo 1 de la Ley de 1877: «Es municipio la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal.»

⁵¹ Al respecto ténganse en cuenta los trabajos de E. García de Enterría y Martínez-Carande, «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», en *Revista de Administración Pública*, núm. 33, 160, pp. 79 a 107, y *La Administración Española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972; S. Muñoz Machado, et alii, *Tratado de Derecho Municipal*, 2 tomos, Civitas, Madrid, 2003; L. Parejo Alfonso, *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel Derecho, Madrid, 1988, pp. 13 a 87; M. Sánchez Morón, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas Monografías, 1.ª ed., Madrid, 1990, especialmente pp. 133 a 158; J. A. Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pp. 1122 a 1130, o F. Sosa Wagner, «La autonomía local» (1.ª parte), en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 239, 1988, pp. 1351 a 1357.

- a) Del *pouvoir municipal*, debida a Henrion Du Pansey, legalizada mediante la Ley de 14 de diciembre de 1789, con la que se pone el acento sobre el aspecto institucional y político de la autonomía de las entidades locales, convertidas en el cuarto poder estatal.
- b) De la *Genossenschaft* o asociación comunal, debida a Von Und Zum Stein, con nítidas connotaciones político-administrativas que realzan la dirección ascendente de la representación popular.
- c) De la descentralización, de Maurice Hauriou, con la que, sobre todo, se destaca la vertiente jurídica y de la organización administrativa de esa autonomía en el juego de las fuerzas contrarias inevitables en los Estados: centrípeta y centrífuga; es decir, potestad normativa y gestión de servicios públicos unitaria en manos del Estado o en manos de los órganos o administraciones periféricas, con todos los grados que ello permite y que determina el alcance de la autonomía local. Es evidente que la autonomía no es la misma en los Estados centralizados, que en los autonómicos o en los federales, pero, incluso, en el mismo arquetipo las modalidades varían.
- d) Del *local self-government* anglosajón, teorizada, con el fin de implantarla en Alemania, por Rudolf Von Gneist, y con la que se remarca la división funcional y la especial posición de los entes locales como nexo entre el Estado y la sociedad.
- e) E incluso, por parte de quienes rehusaban, por vano e inocuo, al empleo del propio concepto de autonomía, como el jurista alemán Preuss, seguro de que todas las personas colectivas de Derecho público eran, a la vez, soberanas y autónomas. O, en similar sentido pero con un argumento menos categórico, Mayer o Laband defenderían que la autonomía no era más que una cualidad derivada de la no aplicación directa por el poder soberano de facultades propias, limitándose a vigilar su uso por el poder limitado-no soberano⁵².

Si la etimología, la filosofía o el pensamiento jurídico no resuelven gran cosa, tampoco el acudir a nuestra Constitución parece dar respuesta definitiva ni disipa las dudas iniciales, pues emplea el término autonomía en diecisiete ocasiones: unas veces para referirse a las nacionalidades y regiones que integran España (art. 2), alguna otra vez aplicada a las universidades (art. 27.10) y la mayoría de las veces en relación a las Comunidades Autónomas [arts. 81, 143, 144.a), 147.2, 149.3, 151.2, 156, Disposición Final Primera, Disposición Final Segunda en dos ocasiones, Disposición Adicional Cuarta, Disposiciones Transitoria Primera, Segunda y Séptima y, finalmente, a las entidades locales en los artículos 137, 140 y 141]. Asimismo, la Constitución incorpora el término «autónoma», en singular o plural, como calificativo de las Comunidades en setenta y cinco ocasiones, mientras sólo los artículos 141.2 y 152 lo refieren a la Administración autónoma provincial y los artículos 137 y 140 a la municipal.

⁵² F. Albi, *op. cit.*, pp. 52 y 53.

Este uso constante del término «autonomía» por parte de la Constitución no es, sin embargo, lo más significativo; lo ciertamente relevante será que el término autonomía es multívoco y heterogéneo, y que la referencia a la autonomía es empleada en la Constitución de manera harto diversa. En efecto, nuestro Texto Fundamental dispone en su artículo 137: *«El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»* Una precipitada conclusión que se extraería de la lectura del precepto constitucional podría llevar a pensar que todas las entidades territoriales del Estado tienen reconocida una autonomía que, *prima facie*, parecería ser idéntica para todos los casos; conclusión que sería ciertamente errónea.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, ha admitido sin ambages que el concepto de autonomía es indeterminado: *«la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas [...] Ha de partirse, pues, con el límite indicado, de una configuración legal de la autonomía local.»* En igual sentido señaló el Supremo Intérprete Constitucional, en su STC 27/1987, de 27 de febrero, que *«la concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos»*. Ciertamente, estas tempranas Sentencias han sido desarrolladas y también puntualizadas, e incluso remodeladas, por el propio Constitucional, conforme tendremos ocasión de comprobar más adelante, especialmente a la hora de considerar el tema de la garantía institucional (baste por todas la cita a las SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 76/1988, de 26 de abril; 213/1988, de 11 de noviembre; 259/1988, de 22 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 214/1989, de 21 de diciembre; 46/1992, de 2 de abril, o 109/1998, de 21 de mayo; así como la STS de 24 de enero de 1997).

Sin embargo, según expusimos, la proclamación constitucional del principio general de la autonomía se realiza sin cualificación alguna acerca del tipo o grado de la misma para cada una de las tres clases de entidades territoriales que el precepto relaciona. De este modo, partiendo de que la única soberanía pertenece al Estado (1.2 de la Constitución) y descartada en virtud del artículo 2 del Texto Fundamental cualquier analogía con el Estado Federal y las potestades de los Estados Federados, la autonomía se diversifica según se proclame en favor de las Comunidades Autónomas o de las Administraciones locales (provincias y municipios) con las extensiones que, además, previene el Legislador.

Así, las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía legislativa o reglamentaria [ex arts. 148, 149, 150, 152 y 153.a), b) y c), de la CE] respecto de las competencias legislativas atribuidas con arreglo a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía; de autonomía de gobierno y administración (ex art. 152 de la Constitución); así como autonomía financiera (arts. 133.2, 142 y 156 de la CE). Asimismo, debe tenerse en cuenta que todas estas

proyecciones de la autonomía se proclaman en los correspondientes Estatutos de Autonomía. Por su parte, las Administraciones locales (provincias, municipios, islas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) sólo pueden gozar de la autonomía normativa que les confiere su potestad reglamentaria —con las solas excepciones de las Juntas Históricas de los Territorios del País Vasco (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) que pueden aprobar normas forales—; de autonomía de gobierno y administración (arts. 140, 141.2, 149.1.2.^a y 18.^a de la CE), y, en último término, de autonomía financiera (arts. 133.2 y 142 de la CE).

2.2. Definición legal de la autonomía en nuestro Ordenamiento jurídico vigente

Acudir a la búsqueda de una definición legal del principio de autonomía local en nuestro Derecho positivo también ofrece resultados desalentadores. De manera aislada y restringida en exclusiva al nivel municipal, la Carta Europea de Autonomía Local, aprobada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, ha introducido en el artículo 3, intitulado «*Concepto de la autonomía local*», una acepción legal del término: «1. *Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.*»

El carácter aséptico y omnicompreensivo que se da del concepto de la autonomía municipal en la Carta resulta necesario para englobar sin problemas los diversos modelos de los Estados miembros. No caben dudas de que en él se acotan la autonomía normativa y administrativa, y que en ella omite la referencia expresa a la autonomía financiera, contenida en el artículo 9, abundando más en la naturaleza garantista del principio que en la consideración de la autosuficiencia como parte del mismo. En relación con las competencias, alude el artículo 3 tanto al aspecto funcional de «*ordenar y gestionar*», cuanto al material al mencionar «una parte de los asuntos públicos», referencia poco específica que asume la inclusión tanto de las competencias que pueda atribuir en cada caso el Estado correspondiente, como las que tácitamente se tengan por propiamente municipales por afectar a los intereses municipales, exista o no cláusula residual al efecto.

Por otra parte, la definición no parece encajar excesivamente con la concepción de la autonomía que estatuye nuestro Ordenamiento, más partidario de considerar la autonomía como un principio garantizado de forma objetiva y abstracta⁵³ que confiere a las entidades locales una determinada posición constitucional en el cuadro de la distribución vertical y horizontal del poder del Estado y en el Estado, que como un derecho constitucionalmente reco-

⁵³ En este sentido *vid.* M. Sánchez Morón, *op. cit.*, p. 165; A. Fanlo Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 265.

nocido a la institución correspondiente de la Comunidad Autónoma, Diputación Provincial o Corporación local (aunque, bien es cierto, que nuestro Tribunal Constitucional tampoco ha negado ésta categóricamente —STC 32/1982, de 28 de julio—). Dicho con otras palabras, el Tribunal Constitucional remarca el aspecto objetivo de la autonomía (la autonomía como principio) sobre el subjetivo (la autonomía como derecho de las entidades locales). Como veremos, esta naturaleza predominante toma mayor fuerza tras la caracterización de la vía de impugnación contra los actos lesivos de la autonomía como conflicto constitucional.

En todo caso, lo más destacable en este momento es que no existen otras definiciones legales de la autonomía, ni específicamente de la local, en nuestro Ordenamiento. Tal vez, aun sin ser parte del Ordenamiento español, podríamos reseñar que, en el seno de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), la Asociación Mundial de Gobiernos Locales, reunida en el 31 Congreso Mundial en Toronto del 13 al 17 de junio de 1993, convino la siguiente definición de la autonomía local: *«Artículo 2. Concepto de autonomía de los gobiernos locales. 1. La autonomía de los gobiernos locales expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos locales para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local.»*

Tampoco la Constitución Española, así como tampoco la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), se detienen en aquilatar una definición específica de la autonomía local, sino que optan por desgranar a lo largo de diversos preceptos cuáles son sus proyecciones y, en cada caso, cuál ha de ser su contenido. Las premisas básicas son tres: 1. El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que con arreglo al principio dispositivo se han constituido. 2. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE). 3. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios (art. 140 CE).

El artículo 1 LRBRL, como no podía ser de otra manera, conserva el mandato del Constituyente, que dispone la autonomía de provincias, municipios, y lo extiende, fuera de dudas para el caso de las islas: *«1. Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. 2. La Provincia y, en su caso, la Isla gozan, asimismo, de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos»*; en esta misma dirección avanza el artículo 2 LRBRL: *«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 sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local. De conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.»*

Por último, debemos indicar la especialidad de los regímenes híbridos de Ceuta y de Melilla, aprobados mediante las Leyes Orgánicas 1/1991 y 2/1995, de 13 de marzo, respectivamente, insertados en el esquema autonómico, aunque con claras restricciones funcionales respecto de las atribuidas a las Comunidades Autónomas, la más importante la legislativa [lo que lleva, en muchos casos, a la perplejidad y confusión, pues estaremos ante una Ciudad Autónoma o ante una entidad local que se rigen por Derechos diferentes en función de la competencia (arts. 20 a 25 de ambos Estatutos) que se ejercite, aunque los órganos sean idénticos y todas las funciones sean públicas]. En todo caso, con la aprobación de sus Estatutos se prevenía que cada una de ellas accedía, *«como parte integrante de la Nación española y dentro de su indisoluble unidad, [...] a su régimen de autogobierno y goza de autonomía para la gestión de sus intereses y de plena capacidad para el cumplimiento de sus fines[...]»*, y dispondrían de *«su régimen de autogobierno, gozando de autonomía para la gestión de sus intereses [...]»*.

La indeterminación general del concepto de la autonomía y de algunos elementos que la integran, pensemos, por ejemplo, en el concepto del interés propio o respectivo, requiere indefectiblemente de un análisis de las notas generales que caracterizarían en nuestra Constitución al principio de la autonomía aplicado a las entidades locales.

2.3. Acerca de los elementos definidores de la autonomía local

2.3.1. La autonomía no es soberanía

La soberanía es la cualidad esencial del poder que confiere, entre otras potestades, la delineación de los demás poderes a él subordinados y la configuración del régimen de relaciones mutuas. La soberanía es la cualidad que confiere carácter supremo a un poder⁵⁴. Intrínsecamente no admite particiones, es el único poder ilimitado, por ello no puede consentir más que algunas técnicas de reparto de poder *ad intra* entre las que se encuentra la autonomía. Esta admisión de la autonomía de otros entes no será, pues, en nuestro caso, sino expresión del valor superior del ordenamiento jurídico del artículo 1.1 que es el pluralismo proyectado sobre la estructura territorial del España. Para nuestra Constitución, artículo 1.2: *«La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado.»*

En esa misma línea se han pronunciado, por una parte, el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 4/1981, de 2 de febrero: *«Ante todo resulta claro que la autonomía no hace referencia a un poder ilimitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene sus límites— y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución.»*

⁵⁴ R. Carré de Malberg, *Contribución a la Teoría General del Estado*, FCE, México DF, 1948, p. 81.

y en la posterior 32/1981, de 28 de julio: «*La Constitución prefigura una distribución vertical del poder público entre entidades que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, [...]*», por otra, el Tribunal Supremo (por todas, SSTs de 3 de febrero de 1987 y de 11 de noviembre de 1991), así como el Consejo de Estado (cfr., entre otros, los Dictámenes 43.347/1981 o 1.610/2000)⁵⁵.

2.3.2. *La autonomía es uno de los principios básicos de la organización territorial del Estado y determina un específico modelo de Estado*

Dispone el artículo 137 de la Constitución: «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*»

Tampoco la doctrina del Tribunal Constitucional ha tenido dudas al respecto, pues partiendo del otro principio básico de la estructura territorial: la unidad, que a la vez constituye un límite a la autonomía, ha admitido este carácter de la autonomía como principio básico de la organización territorial estatal y como auténtico elemento configurador de nuestro modelo de Estado y parámetro de la constitucionalidad (así, SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 32/1981, de 28 de julio; 27/1987, de 27 de febrero; 214/1989, de 21 de diciembre; 33/1993, de 1 de febrero; 108/1998, de 21 de mayo, o más recientemente la 104/2000 («[...] el principio de autonomía [...] configura uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional», y en sentido análogo se ha pronunciado el Tribunal Supremo mediante su Sentencia de 24 de septiembre de 1997).

Parejo Alfonso⁵⁶ reconoce de modo explícito la estrecha vinculación que existe entre el principio de autonomía y el modelo del Estado y no sólo referido al modelo territorial del Estado, sino también a sus cualidades de social y democrático. En relación con Estado social «*demandando la articulación de un poder público activo en la realización del orden constitucional y, por tanto, en la continua transformación de las condiciones socioeconómicas desde la perspectiva del valor superior de la igualdad, así como la superación de la separación rígida entre el Estado y sociedad, y la segunda requiere la legitimación democrática del poder desde el valor del pluralismo tanto político-social como territorial. Es decir, la apertura a la alternancia en dicho poder y a la diversidad de opciones según también la perspectiva territorial. La autonomía, que está ligada indudablemente [...]*».

Por otra parte, dado el carácter de norma principal de la autonomía local consagrada en el artículo 137, en relación a su aplicación y eficacia, entiende el Profesor Parejo Alfonso⁵⁷, y con él coincide plenamente el Pro-

⁵⁵ M. Herrero y Rodríguez de Miñón, «Autonomía y Democracia», en *El Derecho Local en la Doctrina del Consejo de Estado*, Consejo de Estado-BOE, Madrid, 2002, p. 21.

⁵⁶ «La Autonomía Local», en S. Muñoz Machado *et alii*, *Tratado de Derecho Municipal I*, Ed. Civitas, Madrid, 2003, pp. 40 y 41.

⁵⁷ *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1981, p. 115.

fesor Santamaría Pastor⁵⁸, que resulta ser inmediato sin que precise de concreción normativa ninguna por parte del Legislador.

2.3.3. *La autonomía implica un grado de descentralización en la distribución del poder del Estado*

Esta proyección de la autonomía local comporta la premisa de la distribución horizontal del poder en el Estado. La descentralización busca como finalidad el principio de la eficacia (art. 103 de la Constitución) en la gestión de los asuntos públicos de interés para la respectiva comunidad, acercando la toma de decisiones locales a los ciudadanos al dejarse en manos de las Administraciones locales, a las que pacíficamente se ha reconocido la cualidad de inmediatas.

De la propia literalidad de la Carta Europea de Autonomía Local se colige esta condición: el Preámbulo proclama el convencimiento *«de que la existencia de Entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano»*.

A mayor abundamiento, su artículo 4.3 prescribe que *«el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia y economía.»*

Éste ha sido también el criterio seguido por el Tribunal Constitucional que en su STC 4/1981, de 2 de febrero, partiendo del otro principio básico de la estructura territorial: la unidad —auténtico límite a la autonomía—, manifiesta: *«[...] Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución [...]»; «la Constitución prefigura una distribución vertical del poder público entre entidades 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»*.

El propio Parlamento Europeo recientemente ha aprobado con fecha 14 de enero de 2003 una Resolución sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea en la que ha proclamado: *«Representación participativa: 3. Apoya la solicitud del Comité de las Regiones de que el nuevo marco constitucional de la Unión Europea incorpore la Carta europea de autonomía local como parte del acervo comunitario, con el fin de construir una Unión basada en los principios de democracia y transparencia y en los métodos del diálogo y la cooperación. 4. Pide a la Comisión que, en la preparación de los actos legislativos y en la elaboración de las políticas comunitarias, asocie plena y constantemente a quienes deben aplicarlas, correspondiendo al marco nacional definir las modalidades de asociación de las colec-*

⁵⁸ *Fundamentos...*, pp. 449, 453 y 454.

tividades regionales y locales a este trabajo preparatorio; espera que el deseo de simplificación del funcionamiento de la Unión sea compatible con la apertura de nuevas vías de participación a todos los agentes, actuales o aspirantes, de la escena europea. 5. Reitera su apoyo al modelo presentado en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea de la Comisión, en el que se contemplan las regiones y los municipios como mediadores entre los ciudadanos y las instituciones europeas; desea que paralelamente a toda consulta directa de los intereses regionales y locales, la audiencia pase en primer lugar por el Comité de las Regiones o bien por las asociaciones europeas de defensa de los intereses regionales, urbanos y locales más representativas; pide por tanto a la Comisión que dé curso a las propuestas de principio contenidas en el Libro Blanco sobre la gobernanza.»

2.3.4. *La autonomía implica la intervención responsable de los ciudadanos en los asuntos del interés de su comunidad*

Tiene este aspecto de la autonomía local, según ha reconocido el Tribunal Constitucional, un carácter positivo que se da muy especialmente en el caso de los municipios (*cfr.* al respecto la STC 4/1981, de 2 de febrero, y la STS de 2 de octubre de 1980).

Esta nota se colige de la distribución vertical del poder del Estado que se engarza a la sociedad por medio de las entidades locales. El artículo 1 LRBRL reconoce así que «1. Los Municipios son [...] cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos [...]», y el artículo 2 del mismo cuerpo legal también lo expresa al referirse a los principios de «descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

Esta perspectiva de la autonomía se conecta de manera clara con el artículo 23 de la Constitución, previéndose la participación más estrecha de los ciudadanos en los asuntos públicos de manera directa o por medio de sus representantes. En efecto, este ligamen entre participación y autonomía local se recoge en la propia Carta Europea de Autonomía Local, en cuyo artículo 3 se proclama: «3.1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. 2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio alguno a las asambleas de vecino, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley.»

La importancia de esta participación directa o por medio de los representantes en los asuntos del interés de las entidades locales ha sido recientemente declarada por el Parlamento Europeo⁵⁹ solicitando expresamente

⁵⁹ Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea de 14 de enero de 2003. «Aproximación de la Unión a sus ciudadanos. 1. Considera que, para aproximarse a sus ciudadanos, la Unión Europea debe formular nuevos métodos participativos que reconozcan

a la Comisión que, «en la preparación de los actos legislativos y en la elaboración de las políticas comunitarias, asocie plena y constantemente a quienes deben aplicarlas, correspondiendo al marco nacional definir las modalidades de asociación de las colectividades regionales y locales a este trabajo preparatorio; espera que el deseo de simplificación del funcionamiento de la Unión sea compatible con la apertura de nuevas vías de participación a todos los agentes, actuales o aspirantes, de la escena europea».

En todo caso, volviendo a nuestro ámbito nacional, el Tribunal Constitucional al respecto de la intervención ciudadana en los asuntos locales ha reseñado en sus SSTC 32/1981, de 28 de julio, y 84/1982, de 23 de diciembre, que la garantía institucional presupone un «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible», además, la autonomía que se garantiza 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 ese interés no es fácil y, en ocasiones, puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante».

Al hilo de lo anterior, los poderes públicos están obligados a garantizar la participación ciudadana (ex arts. 9.2 de la Constitución y 69 LRBRL), especialmente cuando la decisión e intervención en los asuntos de interés de la comunidad se producen por medio de los cauces democráticos; así el artículo 140 constitucionaliza la participación de los ciudadanos en los asuntos propios de sus municipios: «Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará la condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto»; pero también de las provincias (art. 141): «2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.»

El ámbito de esta participación es muy amplio, abarca un abanico de materias muy heterogéneo, que van desde:

el papel fundamental de las colectividades locales y regionales, en particular en el proceso de preparación de las decisiones comunitarias y en la aplicación de las políticas de la Unión, lo que reforzará la adhesión de los ciudadanos al desarrollo del proyecto de integración europea; 2. Pide que en las disposiciones pertinentes de la Constitución Europea se reconozca el papel de las regiones, las provincias, los municipios y toda organización territorial que forme los Estados miembros, con vistas a la consecución de los objetivos de la Unión Europea; pide, por consiguiente, que la Constitución Europea defina de manera precisa el ejercicio, la aplicación y el control del principio de subsidiariedad; pide asimismo que, cuando la transposición de directivas al Derecho dotadas de poderes legislativos, en el proceso con arreglo al cual se forma la voluntad del Estado en el ámbito de los asuntos europeos y nacional sea competencia de las regiones, éstas disfruten, en la elección de los métodos, de la misma flexibilidad que las autoridades nacionales cuando son ellas las competentes; pide además a los Estados miembros que refuercen los mecanismos internos de participación de las regiones y de las colectividades territoriales, en particular las que revisten para ellas un interés específico.»

- a) La intervención en las elecciones democráticas, de conformidad con el régimen jurídico de este tipo de participación desarrollado por medio de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (Título I, «Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo»; Título III, «Disposiciones especiales para las elecciones municipales»; Título IV, «Disposiciones especiales para la elección de Cabildos Insulares canarios», y Título V, «Disposiciones especiales para la elección de Diputados provinciales»).
- b) La participación en la determinación de los asuntos de competencia de las entidades locales que se puedan someter a consulta popular, siempre que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos (con exclusión de las materias relativas a la Hacienda local), y siempre y cuando lo hubiera determinado el Pleno por mayoría absoluta y se hubiera autorizado previamente por el Gobierno de la Nación [ex art. 71 LRBRL, 56.1.f) del Reglamento de Población y 43.1 del Reglamento de Organización].
- c) La participación de los vecinos en la defensa de los intereses locales de carácter económico pudiendo ejercitar cualquier la acción vecinal ante los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en caso de no hacerlo en un determinado plazo las propias entidades locales (art. 68 LRBRL).

En ese amplio abanico se ha llegado a reconocer la propia autonomía como asunto de interés de la Comunidad (*vid.* las STSJG de 13 de abril de 1999 y STSJ Cantabria de 25 de febrero de 2002 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sala de lo Contencioso-Administrativo). «Así, puede entenderse como motivo de interés público el relativo a dar satisfacción a los interesados anhelos de autonomía, en el ámbito municipal, de los habitantes (...), valorando que con dicha solución favorable se permite alcanzar una legítima aspiración que razonablemente derivará en una mayor participación de aquéllos y, cabe suponer, con un incremento de la atención y eficacia en la gestión ante tal vinculación entre la Administración y los vecinos a que la misma sirve (...).»

2.3.5. *La autonomía es un principio de contenido variable, según los sujetos titulares, a la vez que específico*

El propio reconocimiento jurídico del municipio y la provincia y la atribución de personalidad jurídica⁶⁰ implican: que dicho sujeto es reconocido por el Derecho —sin necesidad de precisar complemento alguno para que sus actos produzcan plenos efectos (STS de 11 de mayo de 1984)—; que

⁶⁰ La personalidad jurídica de las entidades locales ha sido vastamente proclamada en nuestro Ordenamiento jurídico, tanto para el caso de los municipios (art. 140 CE) como para el de las provincias (141 CE); además de los artículos 5, 11.1 y 31.1 LRBRL, 1.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLR), y concordantes de la legislación autonómica.

posee un Patrimonio⁶¹; en cuanto que se trata de un personalidad abstracta, exige unos órganos para tomar decisiones con arreglo al esquema institucional constitucionalmente esbozado y desarrollado por la legislación básica del Estado⁶² (SSTC 4/1981, 32/1981, 37/1981, 84/1982, 32/1985, 27/1987, 259/1988 y 214/1989 y SSTs de 9 de febrero de 1993; 11 de mayo de 1998 y de 8 de febrero de 1999) para que puedan serle imputados sus actos y decisiones, además de un territorio⁶³, y de su propia población⁶⁴.

El principio de configuración legal no implica que se deje en manos del Legislador una libertad absoluta, sino que, en la línea manifestada por el Consejo de Estado, esa configuración tiene diversos límites que deben ser en todo caso respetados (en este sentido los Dictámenes 1.616/1995, 1.460/2000, 1.610/2000 o 3.201/2000). Esos límites son los previstos por el propio Constituyente (pensemos, por ejemplo, en los principios de unidad, solidaridad, distribución competencial, etc.). Herrero y Rodríguez de Miñón atribuye la naturaleza de límites a «*los rasgos histórico-sociales con capacidad identificatoria de lo que es un municipio*» y, por otra, «*la decantación histórica que el constituyente tuvo al establecer la correspondiente garantía de los artículos 137 y siguientes*»⁶⁵.

Desde el punto de vista subjetivo, la discusión se mantiene respecto a si este principio es atribuible o no a todas las entidades territoriales previstas por la LRBRL (art. 3 LRBRL). El Consejo de Estado se ha pronunciado afirmativamente sobre este extremo, si bien concibe que el contenido varía en unos y otros casos haciendo primar la autonomía municipal sobre la que pueda corresponder a otras tipologías locales (al respecto los Dictámenes 43.155/1981, 43.263/1985, 43.630/1981, 43.715/1981 y 43.749/1981). En todo caso, parece que debería de colegirse lo anterior de la previsión que la Carta de Autonomía Local hace en su artículo 3.2 al imponer que la autonomía local, en cuanto que derecho, debe ser ejercida «*por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que puedan disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos*». Desde una perspectiva estrictamente material la LRBRL, en su artículo 4.1, prevé que, «*en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas: Las potestades reglamentaria y de autoorganización, las potestades tributaria*

⁶¹ Cfr. los artículos 79 a 81 LRBRL y 74 a 87 TRRL y artículos 1 a 52 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, así como el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

⁶² Vid. los artículos 140 y 141.2 y 4 CE, y 4.1.a), 20.1.c), 29, 31.3 y 41 LRBRL.

⁶³ Vid. los artículos de los siguientes Estatutos de Autonomía: 2 País Vasco; 2 Cataluña, 2.1 Galicia, 2 Andalucía, 2 Principado de Asturias, 2.1 Cantabria, 2 La Rioja, 3.1 Región de Murcia, 3 Comunidad Valenciana, 2 Aragón, 2.1 Castilla-La Mancha, 2 Canarias, 4 Comunidad Foral de Navarra, 2.1 Extremadura, 2 Islas Baleares, 2 Madrid, 2 Castilla y León. Asimismo, los artículos 11.2, 12 y ss. LRBRL; 141.1 CE, y 25 TRRL.

⁶⁴ Considérense los artículos 11.2, 15 y ss. LRBRL y 53 y ss. del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

⁶⁵ Op. cit., p. 22.

y financiera, la potestad de programación o planificación, las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, la presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos, las potestades de ejecución forzosa y sancionadora, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes; las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas. 2. Lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, Áreas Metropolitanas y demás Entidades locales, debiendo las Leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación», y el 5 asevera que: «Para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las Entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.»

2.3.6. *La autonomía no rechaza de por sí el control o la coordinación por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas*

El control es compatible con los controles de legalidad sobre el ejercicio de las competencias en cuanto que incida sobre intereses que excedan de los propios de las entidades locales sea cual fuere la naturaleza (administrativa, legal, económica) siempre y cuando no fueren genéricos e indeterminados (por todas, SSTC 117/1984, de 5 de diciembre; 213/1988, de 11 de noviembre; 214/1989, de 21 de diciembre; 148/1991, de 4 de julio; 36/1994, de 10 de febrero, y 162/2000, de 3 de marzo; así como la STS, de 13 de marzo de 1999)⁶⁶.

E igualmente resulta compatible la coordinación por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas, según se colige del artículo 10 LRBRL⁶⁷: «Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las entidades locales», y de la STC 27/1987, de 27 de febrero: «La coordinación de la actividad de las Corporaciones locales por el Estado o las Comunidades Autónomas no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada; la coordinación implica la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos de la acción conjunta de las Administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema, integración que la coordinación persigue para evitar con-

⁶⁶ Acerca de la tipología de las técnicas de control y coordinación *vid.* el brillante y exhaustivo estudio elaborado por A. Arévalo Gutiérrez, *Las relaciones entre la Administración estatal, autonómica y local en el marco constitucional en La Administración pública Española*, op. cit., pp. 435 a 506 y las obras y trabajos que en éste se citan.

⁶⁷ El principio previsto en el artículo 10 se desarrolla por los artículos 55 a 59, también de la LRBRL.

tradiciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo, y así entendida, la coordinación constituye el límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones locales, y como tal, en cuanto afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley.»

La Jurisprudencia ha venido admitiendo en una ya frondosa doctrina (por todas baste citar la STS de 24 de octubre de 2002) que: «*La autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional. Partiendo de que, con el límite indicado, la autonomía local admite una configuración legal, el Tribunal Constitucional ha declarado que si bien, en principio, los controles administrativos de legalidad no afectan al núcleo central de la autonomía de las corporaciones locales, ello no obsta que el legislador, en ejercicio de una legítima opción política, pueda ampliar el ámbito de la autonomía local y establecer con carácter general la desaparición de esos controles.*»

2.3.7. *La autonomía implica una determinada posición institucional de las entidades que la tienen reconocida*

Esta construcción de la que es autora la doctrina alemana por medio del Carl Schmitt y su *Teoría de la Constitución* se basaría, aplicando la síntesis que expone Klaus Stern⁶⁸, en cuatro ideas básicas:

- El reconocimiento de la autonomía de las entidades locales.
- La existencia de una cláusula general competencial en favor de las entidades locales determinada por el artículo 28.2 de la LFB, una suerte de principio de subsidiariedad.
- El reconocimiento jurídico de la garantía financiera de los entes municipales (arts. 119 y 134 de la LFB).
- La garantía de protección mediante la justicia constitucional. Analizaremos cada una de ellas más detenidamente.

En principio, la doctrina española ha aceptado con ciertos matices la teoría germana de la garantía institucional de la autonomía de los entes locales, puesto que en el caso del Derecho español no concurrían todos los pilares sobre los que aquélla se sustentaba y, en tal sentido, especialmente se remarcaba la ausencia de la garantía de protección jurisdiccional por parte del Tribunal Constitucional. La modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (que más adelante expondremos) lleva, pues, a replantear la situación para comprobar si, por último, el legislador termina de acoger en su integridad aquélla, o si deben persistir aún los anteriores reparos doctrinales.

⁶⁸ *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 703.

a) *El reconocimiento de la autonomía de las entidades locales*

Partiendo de la consabida y ya expuesta heterogeneidad del alcance de la autonomía, el Texto Constitucional español no deja dudas abiertas en torno al reconocimiento de la autonomía de Comunidades Autónomas, provincias y municipios, así como, en su caso, de las islas (*ex arts. 137, 140 y 141.4 de la CE*).

El propio Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de aseverar de manera reiterada, a partir de la importantísima STC 32/1981, también conocida como Sentencia de las *Diputaciones Provinciales*, 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. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en estas la configuración institucional concreta se difiere el legislador ordinario, al que no se fija más que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace.»*

Esta Sentencia ha sido reiterada por otras ulteriores en las que la puerta de la autonomía se deja abierta, pues *«goza de una garantía institucional con un contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional»* (en análogo sentido SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 76/1988, de 26 de abril; 213/1988, de 11 de noviembre; 259/1988, de 22 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 214/1989, de 21 de diciembre; 46/1992, de 2 de abril, o 109/1998, de 21 de mayo; así como la STS de 24 de enero de 1997).

Aunque la garantía institucional se predica en la Constitución de forma expresa sólo para los municipios, es preciso indicar que también se ha extendido a las provincias e islas como resultado de la interpretación constitucional del Supremo Intérprete (STC 32/1981, de 28 de julio; 27/1987, de 27 de febrero; 213/1988, de 11 de noviembre; 40/1998, de 19 de febrero, y 109/1998, de 21 de mayo) así como a las islas (STS de 20 de febrero de 1998 y de 11 de diciembre de 1999) en virtud del artículo 1 de la Ley 7/1985,

de 2 de abril (LRBRL), y ello, lógicamente, no podía ser de otra forma. Reconocida su autonomía por la Constitución era imprescindible que el Legislador se atuviera a un mínimo competencial y que sus órganos representativos estuvieran dotados de las potestades que posibilitan la gestión autónoma. Por ende, el Legislador estatal básico y el autonómico quedan obligados también a respetar la garantía institucional de la autonomía provincial e insular al regular la dimensión funcional o competencial de la autonomía local.

b) *La existencia de una cláusula general competencial en favor de las entidades locales*

La Constitución Española, como la italiana o la francesa, no contiene un precepto análogo al artículo 28.2 de la LFB⁶⁹, sino que elude las cláusulas generales favorables a las entidades locales. Mucho más tímidamente que la LFB, nuestra Constitución se ha limitado a exponer que se atribuye a las entidades a las que se garantiza la autonomía local la gestión de sus respectivos intereses (art. 137), en tanto a las islas se les reserva la administración de sus asuntos propios en función de lo que se determine por el Legislador.

Delimitados los poderes autónomos en función de la gestión de los «respectivos intereses» resultaba ineludible dotar a cada una de las entidades locales de competencias las propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer esos intereses respectivos. Muy tempranamente lo comprendería el Tribunal Constitucional manifestando: «No precisa la Constitución cuáles sean estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia, aunque sí cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que estos intereses provinciales y las competencias que su gestión autónoma comporta han de ser inflexionados para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación» (así las SSTC 32/1981, de 28 de julio, y 109/1998, de 21 de mayo).

El Tribunal Constitucional manifestaba la tendencia a la atribución y asignación de competencias a las entidades locales, competencias de carácter material o funcional, abandonado en un primer momento (STC 4/1981) con ello la posible implantación de la reformulación de la *selbstverwaltung* que por aquellas fechas, en 1977, realizaba Burmeister en Alemania⁷⁰, si bien, como expone Santamaría Pastor⁷¹, termina por aceptarla, de modo

⁶⁹ «Se garantizará a los Municipios el derecho a resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Asimismo, dentro de los límites de sus atribuciones legales y con arreglo a las leyes, las Agrupaciones Municipales gozarán de autonomía administrativa.»

⁷⁰ Sobre esta teoría: L. Parejo Alfonso, *Garantía...*, op. cit., pp. 97 a 101; F. Sosa Wagner, «La autonomía local (2.ª parte)», en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 240, 1988, pp. 1635 y 1636; A. Embid Irujo, «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», en *REDA*, núm. 30, y Gloria Alarcón García, *Autonomía Municipal, autonomía financiera*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1995.

⁷¹ J. A. Santamaría Pastor, «Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones provinciales», en *REDA*, núm. 34, 1982, pp. 469 y 470.

sucinto, en la posterior STC 32/1981, que ya transcribimos en las líneas previas al referirnos a que la autonomía implica la intervención responsable de los ciudadanos en los asuntos del interés de su comunidad.

El Legislador, en el año 1985, así dispuso de manera expresa y categórica:

- En el artículo 2.1 de la LRBRL: *«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 sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local. De conformidad con los principios de descentralización de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.»*
- En el artículo 7 de la LRBRL: *«1. Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y las demás Entidades Locales territoriales sólo podrán ser determinadas por Ley. 2. Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas. 3. Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad Local.»*
- En el artículo 8 de la LRBRL: *«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las Provincias y las Islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas.»*

Hemos de precisar, sin embargo, que no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que ésta no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino que repele únicamente aquellas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible de la autonomía, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la identifican como tal institución.

Solamente, por tanto, en aquellos casos en que, tras la injerencia, no subsista una verdadera capacidad decisoria propia del ente local respecto de su propio ámbito, podrá afirmarse que se ha infringido la garantía institucional, dado que la autonomía provincial se habrá visto privada *«prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre»*, burlándose de tal modo la interdicción consistente en la ruptura clara y neta con la *«imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace»* (las citas se toman de las SSTC 32/1981 y 38/1983).

En relación con la provincia, en cuanto entidad local «*determinada por la agrupación de municipios*» (art. 141.1 CE) se ha reseñado que tiene como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial por medio de las relaciones entre Diputaciones Provinciales y Corporaciones de carácter representativo; esta actividad se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada. Así lo ha afirmado tajantemente el Tribunal Constitucional en las Sentencias precitadas SSTC 32/1981 y 38/1983.

La cuestión más espinosa, sin embargo, a la que se enfrenta el sistema pergeñado por el Constituyente es el desenvolvimiento del principio de la autonomía local en el Estado autonómico⁷². La autonomía local debe coexistir con la autonómica, las competencias locales con el particular régimen de atribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas y además las entidades locales se someten, conforme ya indicamos, a la legislación básica del Estado y, por razón de las competencias correspondientes, a las Comunidades Autónomas, a las disposiciones de éstas, y, eventualmente, también podrán quedar bajo la coordinación y tutela de Estado o Comunidades Autónomas.

La atribución a las Comunidades Autónomas de competencias en materia de régimen local por el artículo 149.1.2.^a y 18.^a de la Constitución, introduciendo la teoría del bloque de la constitucionalidad, el núcleo esencial y la reserva de ley, abrió el problema de la articulación de las potestades de las Comunidades Autónomas y la autonomía de los municipios. Las propias Comunidades Autónomas han aprobado, habilitadas por sus respectivos Estatutos⁷³, sus propias leyes en materia local.

La sustracción de competencias de la etapa preconstitucional hizo que la enumeración competencial que antaño contuviera la Ley de Régimen Local de 1955 en sus artículos 101, 242 y 243 quedara como mero nominalismo. Este hecho hizo que, tras la aprobación del Texto Fundamental, la cuestión se centrara inicialmente en profundizar acerca de la noción del interés local (provincial o municipal) dirigido a la consecución de los fines y funciones propios de las entidades locales; cuestión nada sencilla, dado que estos intereses no son y no pueden concebirse como compartimentos estancos, sino

⁷² Al respecto *vid.* el reciente y específico trabajo del Profesor L. Parejo Alfonso, «Estado Autonómico y Régimen Local», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, 2001, pp. 11 a 57.

⁷³ *Vid.* los artículos de los Estatutos de Autonomía: 3, 10.1, .3 y .4 y 37.3.c) País Vasco; 3, 4, 5, y 13.3 Andalucía; 5 y 9.8 Cataluña; 2 y 27.2 Galicia; 6 y 10.1.2 Principado de Asturias; 2.3, 24.2 y 37 Cantabria; 5 y 8. uno. 3 y 33 La Rioja; 3 y 11.9 Región de Murcia; 31.8 y Título IV (arts. 44 a 47) Comunidad Valenciana; 5, 35.2 y 3 y 44 Aragón; 2, Título III (arts. 29 y 30), y 32.1 Castilla-La Mancha; 22.3, 30.3 y 32.4 Canarias; 5, 10.2, 11.1 y 2, 36 y 37 a 40 Islas Baleares; 3, 5, 6, 26.1.2 y 27.1 Madrid, y 25, 26, 34.1.3.^a y 26.2 Castilla y León.

que a menudo se entremezclan intereses locales con otros supramunicipales, autonómicos o estatales.

El Legislador tenía varias opciones desde el sistema de listado (complementado o no con cláusulas residuales) hasta el de cláusula atributiva general, inclinándose finalmente por el sistema de enumeración de competencias configurado mediante los artículos 25.2, 26.1 y siguientes y 36 LRBRL (la STC 214/1989 ha admitido la constitucionalidad de enumeración de competencias), si bien moderado por la apertura dejada por los artículos 25.1 a 28 y 36 a 38 de la LRBRL y por la interpretación llevada a cabo por la Jurisprudencia constitucional ponderando la confluencia de los intereses en juego al examinar la labor de los legisladores estatal y autonómico y evitar que pueda constreñir y ahogar la autonomía municipal.

Además, el Tribunal Constitucional ha estimado necesaria la participación de las entidades locales en cuantos asuntos afecten de forma directa a sus intereses atribuyendo las competencias que al efecto fueren precisas. En este sentido, el Tribunal ha tenido ocasión de exponer que, «*como titulares de un derecho de autonomía constitucional 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 [...]*» (STC 214/1989), sino que corresponde al Legislador estatal establecer los principios o las bases en materia de organización y competencia (SSTC 32/1981, de 28 de julio; 76/1983, de 5 de agosto, y 27/1987, de 27 de febrero). Y así se previno en el artículo 27 de la LRBRL la posible delegación competencial. Sin más, nos remitimos en esta cuestión de las competencias al estudio que en la obra se hace de las competencias locales y de las relaciones entre las Administraciones.

c) *El reconocimiento jurídico de la garantía financiera de los entes municipales*

Bajo la expresión «autonomía financiera» y su proyección sobre las entidades locales subyacen dos aspectos diversos pero, a la vez, indisolubles:

- 1.º La autonomía *ad intra*, que comprende tanto la *autonomía de gastos*, gracias a la cual las entidades locales elaboran sus propios presupuestos y pueden disponer de sus propios recursos (arts. 112 de la LRBRL y 143 y siguientes de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales —en adelante LHHLL—), como la *autonomía de los ingresos*, según la cual «*las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes*» (arts. 133.2 de la Constitución, así como 5 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, y 106 de la LRBRL; más concretamente y de forma profusa los cauces de los ingresos propios se determinan por la LHHLL).
- 2.º La autonomía *ad extra*, es decir, las entidades locales deben contar con los medios suficientes para realizar las funciones que la Cons-

titución y las leyes les preservan, para lo que precisa la ayuda económica de las entidades territoriales superiores (Estado y Comunidades Autónomas), sin la cual no podría existir; este aspecto de la autonomía es, en definitiva, parte de la garantía institucional. Una de las cuestiones más relevantes que permite a las entidades locales mantener su autonomía y cumplir con el mandato del Constituyente es, precisamente, la necesidad de contar con los medios suficientes para ello (STC 104/2000, de 13 de abril). El artículo 142 de la CE es el que proclama el principio de suficiencia financiera de las entidades locales autónomas: «*Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas.*» Además, abundando en ello, el artículo 105 de la LRBRL señala: «*De conformidad con la legislación prevista en el artículo 5 se dotará a las Haciendas Locales de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las Entidades Locales.*» Las transferencias y subvenciones se regulan de manera más detallada por medio de los artículos 152 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (en adelante TRLGP) y concordantes de las leyes de Hacienda autonómicas, 16.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y 2.1 c) y d), 39, 40, 125 a 128 de la LHHLL, en los que se establece el régimen sobre las participaciones de las entidades locales en los tributos del Estado y las CCAA y las subvenciones que de éstos puedan percibir, artículos 120 a 122 y 137.

Pese a todo, la autonomía financiera no puede significar *per se* el rechazo a cierto tipo de controles por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas⁷⁴, máxime cuando reciben de éstos un volumen más que importante de transferencias (así, SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, o 331/1993, de 12 de noviembre; tampoco, invocando el principio de autonomía, pueden eludir el control y la fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas (STC 18/1991, de 31 de enero) o de las Cámaras de Cuentas de las Comunidades Autónomas.

d) *La garantía de protección mediante la justicia constitucional*

La necesidad de que las entidades locales cuenten con una vía de defensa de su autonomía en aras a evitar que su realidad no pase de ser meramente

⁷⁴ Así, ténganse en cuenta los siguientes preceptos de los Estatutos de Autonomía: 41 País Vasco; 48 Cataluña; 49 Galicia; 62 Andalucía; 51.bis Principado de Asturias; 48 y 52 Cantabria; 53 La Rioja; 43.3 Región de Murcia; 49 Comunidad Valenciana; 53 Aragón; 45 y 48 Castilla-La Mancha; 62.3 Canarias; 46 Comunidad Foral de Navarra; 2, 8.1 y 16 Extremadura; 58, 61, 62 y 72.d) Islas Baleares; 57 Madrid, y 42, 45, 46 y 52 Castilla y León.

semántica ya había sido reconocida tanto por la LRBRL, que en su artículo 5 especifica: «Para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las Entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para [...] interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes», como por la propia Carta de Autonomía Local: «Las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna» (art. 11), y en numerosas ocasiones por otras instituciones comunitarias, especialmente por el Parlamento Europeo⁷⁵.

Hasta la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la posible impugnación frente a actos y disposiciones que afectasen al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras atentados o vulneraciones de la autonomía de las entidades locales, no podía ser otra que la vía contencioso-administrativa⁷⁶.

Sin embargo, la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, por primera vez ha facultado a las entidades locales autónomas para proteger también su autonomía ante el Tribunal Constitucional. Esta vía había sido reclamada de manera casi general hasta entonces por las entidades locales y la doctrina. Como expone el Preámbulo de la Ley de modificación: «Con ello, se perfecciona en nuestro ordenamiento la previsión del artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por España el 20 de enero de 1988, que señala que las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna. En este sentido, el nuevo procedimiento abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional que permitirá a éste desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder.»

Así, el Ordenamiento español cuenta en la actualidad con dos vías de protección de la autonomía de las entidades locales.

⁷⁵ Una de las más recientes, la ya precitada, de 14 de enero de 2003, Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea en la que se declaraba expresamente: «Acceso al Tribunal de Justicia. 8. Pide a la Convención que garantice que las regiones y otros entes territoriales, a la luz del principio de subsidiariedad y en caso de que un acto comunitario haya infringido directamente sus prerrogativas, puedan defender sus derechos ante el Tribunal de Justicia bajo la autoridad del Estado miembro de que se trate, de conformidad con su Constitución o su legislación nacional. 9. Recuerda que, en todo caso, la determinación de las competencias respectivas de los Estados miembros y de las regiones en los casos concretos corresponde en exclusiva a los Tribunales Constitucionales u otros órganos previstos al efecto por las normas constitucionales de los Estados miembros. 10. Propone que se conceda al Comité de las Regiones el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia en caso de presunta violación del principio de subsidiariedad, o para defender sus prerrogativas.»

⁷⁶ P. Pérez Tremps, *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

- 1.^a La *contencioso-administrativa* contra actos y disposiciones inferiores a la Ley (arts. 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y 63 y 68 de la LRBRL), frente a actos y disposiciones sin valor de ley que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.
- 2.^a La *constitucional* contra las normas del Estado o de las CCAA con rango de ley que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada (art. 75 bis de la LOTC). A esta vía impugnatoria se le atribuye la naturaleza de conflicto constitucional. Se trata con ello, en definitiva, de garantizar los intereses de los entes locales afectados ponderando su entidad, de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los entes locales aisladamente considerados. En este caso la legitimación se confiere a los municipios o provincias que sean únicos destinatarios de la ley y, de otro, un séptimo del número de municipios del ámbito territorial a que afecte aquélla, siempre que representen al menos a un sexto de la población oficial del ámbito territorial afectado, o la mitad de las provincias en el mismo ámbito, siempre que representen, a su vez, la mitad de la población oficial del ámbito territorial afectado. La interposición del conflicto ante el Tribunal Constitucional requiere la cumplimentación previa e ineludible dos requisitos: *a)* que el órgano plenario de las Corporaciones locales adopte el acuerdo de formular el conflicto ante el Tribunal Constitucional con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, y *b)* que se solicite, dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma según los casos (que tendrá carácter preceptivo pero no vinculante).

El procedimiento en la vía constitucional se inicia con la formulación del conflicto ante el Tribunal Constitucional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos y alegándose los fundamentos jurídicos en que se apoya, dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma. Planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante Auto motivado, la inadmisión del mismo por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables, cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada.

Ahora bien, si se hubiera admitido a trámite, en el término de diez días, el Tribunal dará traslado del mismo a la Asamblea Legislativa o Gobierno autonómicos de quien hubiese emanado la ley y, en todo caso, a las Cortes Generales y Gobierno del Estado. La personación y la formulación de alegaciones deberán realizarse en el plazo de veinte días.

La formulación del conflicto será notificada a los interesados y publicada en el correspondiente diario oficial por el propio Tribunal para que se per-

sonen. El Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para decisión y resolverá dentro de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que, en su caso, se fijare para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias antes aludidas.

El procedimiento concluye con la correspondiente sentencia que declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, asimismo, el Tribunal Constitucional resolverá, en su caso, lo que procediera respecto a las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local. No obstante, puede haber, además, por medio de nueva sentencia la declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar, si el Pleno del Tribunal decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local (arts. 37 y siguientes de la LOTC).

2.3.8. *La autonomía local es un principio constitucional y legalmente limitado*

El principio de la autonomía local no es un principio ilimitado. En efecto, la Constitución como las leyes han establecido límites de muy diversa naturaleza, en distintos ámbitos sobre los que se proyecta la autonomía de las entidades locales. Así, la autonomía local deberá, en todo caso, respetar: la unidad y solidaridad (art. 2 de la Constitución)⁷⁷; el equilibrio financiero (arts. 138.1⁷⁸ y 158.2 de la CE); la legalidad (arts. 9.1 y 3 y 103 de la CE y 6 de la LRBRL) y la jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 de la Constitución); la igualdad y el respeto de los derechos fundamentales y las libertades públicas (arts. 53.1 y 139 de la Constitución); el respeto al esquema institucional básico local predeterminado por los artículos 140 y 141.2 y 4 del Texto Fundamental; la coordinación (arts. 103 de la CE y 55 de la LRBRL), o la lealtad constitucional. Además de todos estos límites generales existen otros mucho más específicos entre los que cabe destacar, sin afán exhaustivo ninguno: el principio de territorialidad fiscal (arts. 107.2 de la LRBRL y 6 de la LHHLL), el deber de cooperación (art. 10 de la LRBRL) o el de sometimiento a las normas de contabilidad pública (art. 114 de la LRBRL), por citar sólo algunos ejemplos.

⁷⁷ «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.»

⁷⁸ «El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.»