

DR 13 98

Emisión radiofónica, título la autonomía en la jurisprudencia constitucional. Autor Adolfo Serrano Triana. Asignatura Derecho administrativo 1 y 2. La autonomía en la jurisprudencia constitucional.

Reseñamos a continuación por estimarlo de interés para los alumnos de Derecho Administrativo, los extractos más significativos de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, que rozan cuestiones de definición política de la propia noción de autonomía, no obstante el planteamiento y el contenido predominantemente técnico-jurídico de todas las resoluciones del Tribunal, y que encaminan en la interpretación correcta de cuestiones igualmente dificultosas, como la conjugación del criterio de competencia, o la relación existente entre el Estado y las comunidades autónomas, respecto del tema de la legislación articulada de las bases o normas básicas que corresponden constitucionalmente al Estado, al hilo pues del tratamiento de estas cuestiones, como de las que en cada caso son objeto directo de los distintos recursos, cabe señalar la existencia de ciertas ideas fuerza o apoyaturas indispensables del razonamiento judicial que son determinantes del sentido de los diversos fallos. Así, podemos precisar la distinción tajante entre los conceptos de autonomía y soberanía, reconduciendo el ámbito de la primera a una subsunción de su expansión y límites dentro del criterio constitucional de la unidad del Estado, o la fijación insistente de la noción de interés peculiar como dato de referencia, entre otros no menos importantes, como el mantenimiento de servicios mínimos o la existencia de competencias específicas para aislar debidamente el núcleo esencial de tan fundamental término de autonomía. Aquí llega a hacerse próximo el nivel autonómico correspondiente a los entes regionales y a las nacionalidades o regiones, con el existente correlativamente para el ámbito local, más administrativo y menos político que aquel, pero igualmente identificable en un mismo género al precisar de similares elementos de interés, servicios y competencias para su definición jurídica.

Especialmente es importante el elemento interés peculiar en estas interpretaciones que efectúa el Tribunal sobre el alcance de la noción de autonomía, y conviene retenerlo, con tal relieve, cara a futuras decisiones en temas análogos. Otros aspectos no son menos trascendentes en su significado general, como es típico precisamente en las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad, y también en su realidad social. Podemos recordar los problemas aireados por los medios de comunicación social respecto del régimen presupuestario de las diputaciones, cuestión de la autonomía financiera, o de la subsistencia de la entidad provincial en el ámbito territorial de Cataluña.

Las sentencias descienden también a pormenores más técnicos en su presentación, y ya estudiado suficientemente por la doctrina científica, como son la distinción entre controles de legalidad y oportunidad, o de jerarquía y de tutela ejercidos por el Estado o las comunidades autónomas. Vamos pues a pasar a referenciar brevemente algunos párrafos más significativos

que ilustran lo que estamos comentando en estas sentencias del Tribunal Constitucional. Así, por ejemplo, sobre el significado general de la autonomía, se dice, extractadamente, que ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado.

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. Así, por ejemplo, respecto del espinoso tema de la posibilidad de deducir las bases de la legislación preconstitucional en los supuestos en que el Estado no hubiera hecho uso de las facultades que la Constitución le reconoce, y ser ejercidas éstas por las comunidades autónomas, se dice, por la importante sentencia de 28 de julio de 1981, entre otras muchas cosas, que del conjunto de normas preconstitucionales cabe deducir la noción básica de un interés peculiar de la provincia, cuyo ámbito se intenta precisar en la enumeración de competencias y, sobre todo, mediante la exigencia de servicios mínimos. Las nociones mismas de intereses peculiares, de competencias propias y de servicios mínimos preceptivos, como elementos indispensables constitutivos del núcleo esencial de las instituciones constitucionalmente garantizadas, han de ser considerados como bases que no cabe ignorar al legislar sobre la materia.

Y se sigue diciendo que para el gobierno y administración de las provincias, las diputaciones provinciales aparecen dotadas de potestades decisorias, cuya naturaleza tampoco puede ser desconocida sin infringir las bases hoy establecidas. En la medida en que la ley impugnada, sigue diciendo el Tribunal, prescinde totalmente de la noción de interés peculiar, de competencias propias y de servicios mínimos de la provincia, y priva de potestades decisorias a los órganos que deberían tener su gobierno y administración, ha de ser, por tanto, considerada como contraria a la Constitución. También es de destacar otra sentencia de 14 de julio de 1981 respecto al reparto en la gestión de intereses con el Estado que hace la Constitución o el ordenamiento jurídico en función de la distinta naturaleza de los mismos, y que determina a su vez el correspondiente reparto de competencias.

Así se dice que aunque las comunidades autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste también es atribuida por la Constitución al gobierno, llamado a sí mismo prioritariamente a velar por la efectiva realización del principio de solidaridad junto a las Cortes Generales, sin dejar, como es obvio, de participar en la vida general del Estado, cuyo ordenamiento jurídico reconoce y ampara sus estatutos como parte integrante de su ordenamiento jurídico, las comunidades autónomas, como corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límite de su actividad en cuanto tales los intereses que le son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a órganos estatales. Finalmente, vamos a referirnos también a otros dos aspectos aludidos por estas sentencias sobre la garantía institucional de la autonomía provincial y sobre cuestiones financieras. Así, viene a decir el Tribunal, aunque no puede admitirse bajo ningún modo la supresión de las provincias, sin embargo sí es posible una redefinición de los intereses legalmente definidos por el ordenamiento jurídico como

atribuidos a las mismas.

Así dice la sentencia, los artículos 137 y 141 de nuestra Constitución contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la provincia no es sólo circunscripción electoral o entidad titular del Iniciativo de la Constitución de Comunidades Autónomas o División Territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, sino también y muy precisamente entidad local que goza de autonomía para la gestión de sus propios intereses. Estos procesos de cambio que la propia Constitución impone o posibilita y que manifiestamente han de conducir a una estructura diferenciada no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses. Algunos de los que hoy existen podrán ser configurados como intereses infraprovinciales y atribuirse su gestión a entidades de esta naturaleza, y aquí pues el dato de la contingencia de los intereses a los cuales se refiere el Tribunal.

Y sigue diciendo que la defensa y cuidado de otros podrá ser atribuida a la comunidad autónoma en la que la provincia se encuentra para ser gestionados por la propia comunidad autónoma. No cabe establecer a priori cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales, pero las autonomías garantizadas ciertamente no pueden ser abolidas, pues la protección que la comunidad les otorga desborda con mucho de la simple remisión a la ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias hoy existentes. En cuanto a la posibilidad de que los recursos financieros de las corporaciones locales puedan ser ajenos o simplemente, y en todo caso, propios de las mismas, ya señala la sentencia de 2 de febrero de 1981 que la Constitución no garantiza a las corporaciones locales una autonomía financiera en el sentido de que dispongan de medios propios patrimoniales y tributarios suficientes para el cumplimiento de sus funciones.

Lo que dispone es que estos medios serán suficientes, pero no que hayan de ser en su totalidad propios. Concluimos pues diciendo que queda sentado el hecho que el Tribunal Constitucional