

DR 13 86

Asignatura Derecho a Administrativo I y Derecho a Administrativo II, título La Autonomía Municipal en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Segunda Parte, autor Jesús Prieto de Pedro, día de grabación 2 de marzo de 1981, días de emisión 11 y 13 de marzo. Buenas tardes. El último día había comenzado a comentarles el texto de la primera sentencia dictada por el Tribunal Constitucional, que resuelve un recurso directo de inconstitucionalidad contra la vigente legislación de régimen local, interpuesto por un grupo de senadores del Partido Socialista Obrero Español.

Hoy les hablaré, continuando dicho comentario, sobre el tratamiento recibido en dicha sentencia por el principio de la autonomía de los entes locales, principio sobre el que el alto Tribunal Constitucional, con carácter previo al examen de la posible inconstitucionalidad de los preceptos concretos de la ley de régimen local impugnados, ha realizado una importante exégesis sobre su significación en la vigente Constitución Española. El precepto básico estudiado por el Tribunal Constitucional es el del artículo 137 de dicha norma fundamental, que abre su título octavo bajo la denominación de la organización territorial del Estado y en el que literalmente se dice que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyen. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

¿Qué alcance posee?, ¿cuáles son los contenidos concretos y las garantías en que se traduce esa declaración de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses que proclama este artículo de la Constitución en favor de los municipios, las provincias y las comunidades autónomas? Para responder esta pregunta es preciso diferenciar el tratamiento constitucional recibido por los distintos entes en favor de los que se proclama la autonomía. Habría que analizar, por una parte, el tratamiento que se da a la autonomía de las comunidades autónomas, que viene ya enunciada como un principio fundamental del orden político en el título preliminar, en concreto en el artículo 2 de la Constitución, y que goza, por consiguiente, de la especial garantía ante la reforma constitucional que le reconoce el artículo 168, teniendo además un desarrollo amplio y, en algunos puntos, muy minucioso en los artículos 143 a 158, que forman el capítulo 3º del título 8º, que se denomina precisamente de las comunidades autónomas. De esta regulación destacan especialmente los artículos 148 y 149, ya que en ellos se especifica un marco de competencias que, de naturaleza exclusiva y concurrente con el Estado, pueden ser asumidas por las comunidades autónomas en sus respectivos estatutos de autonomía.

Pero no nos vamos a extender más sobre la autonomía de estos entes, pues se salen del tema central de la sentencia. Pero, sin embargo, la pregunta anterior no tiene una respuesta tan definida respecto de los otros dos entes locales, las provincias y los municipios que se enuncian en el artículo 137 de la Constitución, pues la regulación de la Administración local ocupa, por el contrario, solamente tres artículos, el 140, el 141 y el 142, que forman el capítulo 2º del título 8º

de la Constitución, regulación que, como consecuencia de su parquedad, no alcanza a delimitar ni cuál es el significado ni el contenido de este principio de autonomía, como pueden observar mediante la lectura de dichos tres preceptos. Pues bien, el Tribunal Constitucional, ante esta tesitura, se ha visto impelido a pronunciarse y sentar su doctrina de supremo intérprete de la Constitución sobre este principio de autonomía de los entes locales, pues la piedra angular de la argumentación del recurso resuelto se sitúa en la determinación de la conformidad o contradicción existente entre los preceptos de la legislación de régimen local impugnados y aquel principio.

A continuación, le sintetizo las consideraciones que en su tarea exegetica ha llevado a cabo el Tribunal con el fin de, como se dice en la sentencia, fijar unos límites cuya inobservancia constituiría una negación del principio de autonomía. En primer lugar, el texto jurisprudencial enmarca el sentido que poseen en la Constitución frente al Estado las entidades territoriales enunciadas en el citado artículo 137, y así sostiene que este precepto refleja una concepción amplia y compleja del Estado, pues si bien la Constitución parte en sus artículos primero y segundo de la unidad de la nación española, que se constituye en un Estado social y democrático de derecho cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional, y esa unidad se traduce en una organización para todo el territorio nacional, el Estado, este no tiene atribuido a juicio del Tribunal Constitucional el monopolio del ejercicio de la titularidad del poder público, pues dicho texto fundamental prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de otras entidades territoriales de distinto rango, cuales son las ya citadas comunidades autónomas, provincias y municipios, después de esta consideración preliminar pero básica para la argumentación desarrollada por el Tribunal Constitucional, destacan en segundo lugar sus consideraciones sobre la naturaleza de este poder en que consiste la autonomía de los entes territoriales, y sobre este tema sostiene la sentencia que la autonomía no es lo mismo que poder limitado, pues en este caso no se podría hablar de autonomía sino de soberanía, que es un concepto distinto, así pues el principio de autonomía no puede oponerse tampoco al de unidad, ya que cada organización territorial a la que la Constitución otorga autonomía no es sino una de las partes integrantes de un todo, la nación española, y de ese mismo hecho nacen sus limitaciones. Esta definición de la autonomía como un poder no soberano impide de plano la aceptación de las teorizaciones que los defensores del llamado municipalismo romántico, apoyados en autores como Tocqueville, hacían en el siglo pasado, y que concebían la vida local como una esfera distinta y separada de las tareas estatales, y que reivindicaba una libertad incondicionada de las colectividades locales para decidir su propio destino.

Un tercer elemento del concepto de autonomía que es destacado por la sentencia que les comento, es el de la delimitación del ámbito de sus poderes autónomos, que no es otro a juicio del Tribunal, que de acuerdo con el artículo 137 del texto constitucional, el de la gestión de sus respectivos intereses, lo cual exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo, el del municipio, el de la provincia, el de la comunidad autónoma. Pero sin embargo, como esos intereses

genuinamente propios y exclusivos de los entes locales son hoy, en la compleja e interrelacionada vida social que vivimos, muy reducidos, es preciso, si no se quiere proclamar una autonomía simbólica de los entes locales pero sin contenido real, sostener, como hace la sentencia del Tribunal Constitucional, que el contenido de los poderes locales se integra no sólo por dichas competencias exclusivas, sino también por una importante edad de competencias compartidas que se distribuyen entre el Estado y los entes locales conforme a un criterio diferente, el del llamado interés predominante. Esta distinción tendrá consecuencias importantes, como ahora veremos, para la definición de los controles que el Estado puede ejercer sobre los entes locales.

Un cuarto aspecto que destaca la sentencia del Tribunal Constitucional es una consecuencia muy importante que nace de la misma definición a que les he aludido antes de la autonomía como un poder limitado y que se traduce en el reconocimiento a favor del Estado de una posición de superioridad respecto de los entes territoriales autónomos. Esta posición de superioridad que nace de la primacía del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación exige pues que el Estado disponga de ciertos poderes de control sobre el ejercicio de las competencias que llevan a cabo los entes locales, técnicas de control que son denominadas tradicionalmente en el ámbito del régimen local como tutela administrativa del Estado sobre los entes locales. Ahora bien, esta superioridad del Estado, que también tiene sanción explícita en el artículo 148, parágrafo segundo del apartado primero de la Constitución cuando se refiere a las funciones que correspondan a la administración del Estado sobre las corporaciones locales o, en su caso, a las comunidades autónomas sobre las funciones de las comunidades autónomas o las corporaciones locales, se puede concretar en el reconocimiento a favor de aquel de dos tipos de poderes de control de una intensidad y de un sentido muy diferente, los llamados controles de legalidad y los controles de oportunidad.

Los primeros tienen como módulo preciso la norma jurídica y en ellos el ente tutelante circunscribe su intervención a la comprobación de si el ejercicio de las competencias llevado a cabo por el ente tutelado se ajusta a lo preceptuado por la ley y son este tipo de controles, por consiguiente, más respetuosos con la libertad de actuación de los entes tutelados. En cambio, los controles de oportunidad son aquellos en los que, aun no existiendo infracción normativa alguna, el ente tutelante puede valorar sobre cuestiones de hecho del acto llevado a cabo por el ente tutelado relativas a su oportunidad e implican un grave recorte de la libertad de actuación de los entes autónomos sujetos a un control de esta naturaleza. Pues bien, la sentencia del Tribunal Constitucional, después de afirmar la compatibilidad entre el reconocimiento a favor del estado de poderes de control sobre los entes locales y el principio de autonomía de éstos, hace una ulterior precisión sobre ambos tipos de control, sosteniendo la muy importante doctrina de que los controles genéricos e indeterminados que sitúan a las entidades locales en una posición de subordinación o de dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado o de otras entidades territoriales son incompatibles con el principio de autonomía.

Cabe, sin embargo, siempre, según el Tribunal Constitucional, que la ley prevea controles de

legalidad incluso en el supuesto de que las competencias de los entes locales sean de naturaleza exclusiva. Pero cabrían otros controles más intensos, al de legalidad, solamente en el ámbito de las competencias de la entidad local que incidan con intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, es decir, en el marco de las competencias compartidas, y siempre y cuando su formulación se hiciera con carácter puntual para cada supuesto concreto.