

El Sistema Interrelacional de las Administraciones Territoriales ★★

Sumario: V. LOS PRINCIPIOS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA INTERRELACIONAL.—5.1. La configuración del sistema: los principios estructurales y su concreción dinámica mediante técnicas funcionales.—5.2. El derecho a la «autonomía» de las entidades territoriales.—5.2.1. Las notas caracterizadoras del concepto de «autonomía».—5.2.1.1. «Autonomía» no es «soberanía».—5.2.1.2. La capacidad de autonormación.—5.2.1.3. La capacidad de acción en el plano ejecutivo.—5.2.1.4. La responsabilidad por la gestión.—5.2.2. La recepción del derecho a la autonomía territorial por la Constitución española.—5.2.2.1. La autonomía es un principio articulador de instancias de poder territorial y de ordenamientos jurídicos particulares: su ámbito territorial.—5.2.2.2. La autonomía territorial es una institución constitucionalmente garantizada: autonomía política, autonomía administrativa y descentralización administrativa.—5.2.2.2.A). La autonomía de las nacionalidades y regiones: «autonomía política» dotada de «garantía constitucional»; el Estatuto de Autonomía, norma institucional básica.—5.2.2.2.B). La autonomía de las Entidades locales: «autonomía administrativa» preservada por la «garantía institucional»; la función constitucional de la Ley de Bases del Régimen Local.—5.2.2.3. La autonomía territorial es un principio constitucional y legalmente limitado.—5.3. La indisoluble unidad de la Nación española.—5.3.1. El sentido de la unidad: unidad política e interdicción de la federación de Comunidades Autónomas.—5.3.2. La proyección de la unidad en el texto constitucional.—5.3.2.1. La unidad jurídica, punto de partida necesario para la existencia de la autonomía.—5.3.2.2. La unidad es el fundamento último de los poderes y atribuciones del Estado.—5.3.2.3. La unidad es un límite para la configuración y actuación de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales: la posición de superioridad del Estado.—5.3.3. Los límites a la autonomía.—5.3.3.1. El límite del interés general.—5.3.3.2. El límite de la igualdad.—5.3.3.3. El límite de la unidad del orden económico

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

** Lo que sigue constituye la segunda parte de un estudio de conjunto, cerrado en junio de 2003: *Regionalización y conformación del Estado autonómico. El sistema interrelacional de las Administraciones territoriales*. La extensión del mismo aconsejó su división en dos partes, a efectos de publicación, editándose ahora la segunda. La referida circunstancia explica la numeración de sus epígrafes y de las notas a pie de página, así como diversas referencias sustantivas y bibliográficas realizadas en el texto.

La primera parte vio la luz, con el título *Regionalización y conformación del Estado autonómico*, en el número anterior —el 8, junio 2003, pp. 19 a 116— de esta misma Revista. Allí se analizaron: «El anhelo de un nuevo equilibrio organizativo territorial entre las fuerzas centrífugas y centrípetas» —epígrafe I—; «Los avatares de la “cuestión territorial”: de los “Reynos de las Españas” al “Estado integral”» —epígrafe II—; «La sustitución de la identidad Dictadura-Centralización por la paridad Democracia-Descentralización» —epígrafe III— y «La afirmación positiva del proceso descentralizador» —epígrafe IV—.

nacional.—5.4. La solidaridad entre todas ellas.—5.4.1. El significado de la solidaridad en el sistema de principios.—5.4.2. Su concreción en el texto constitucional.—5.4.2.1. El establecimiento de un equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español: los Fondos de Compensación Interterritorial.—5.4.2.2. La «lealtad constitucional».—5.4.2.3. El principio de cooperación.—VI. LAS TÉCNICAS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.—6.1. Introducción.—6.2. El marco relacional entre la Administración General del Estado y la propia de las Comunidades Autónomas.—6.2.1. La cooperación interadministrativa.—6.2.1.1. Técnicas orgánicas de cooperación.—6.2.1.1.A). El Senado: Cámara de representación territorial.—6.2.1.1.B). El Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma.—6.2.1.1.C). Los órganos creados *ad hoc*: Comisiones Bilaterales de Cooperación, Conferencias Sectoriales y Consorcios.—6.2.1.2. Técnicas funcionales de cooperación.—6.2.1.2.A). El marco general de las técnicas funcionales de cooperación.—6.2.1.2.B). Convenios de Colaboración, Convenios de Conferencia Sectorial y Protocolos Generales.—6.2.2. La coordinación interadministrativa.—6.2.2.1. El significado de la coordinación.—6.2.2.2. Técnicas de coordinación.—6.3. Las relaciones de cooperación, colaboración y coordinación de la Administración Local con las entidades territoriales superiores.—6.3.1. Técnicas de cooperación: el Plan Provincial de Cooperación.—6.3.2. Técnicas de colaboración: la Comisión Nacional de Administración Local.—6.3.3. Técnicas de coordinación.—VII. LAS TÉCNICAS DE TUTELA Y CONTROL INTERTERRITORIAL.—7.1. La viabilidad del control.—7.2. El control sobre la actividad de las Comunidades Autónomas por la Administración General del Estado.—7.2.1. El control en el supuesto de competencias transferidas o delegadas por el Estado.—7.2.1.1. La «ley marco».—7.2.1.2. La «ley de transferencia o delegación».—7.2.2. El control en el supuesto de competencias asumidas estatutariamente.—7.2.2.1. La impugnación de las disposiciones y resoluciones autonómicas ante el Tribunal Constitucional y su eventual efecto suspensivo: el recurso de inconstitucionalidad y los conflictos de competencias.—7.2.2.2. La «ley de armonización».—7.2.2.3. La «coacción autonómica».—7.2.3. El control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas.—7.2.4. La autorización de las Cortes Generales para celebrar convenios y acuerdos de cooperación.—7.3. El control de las Entidades locales por parte de la Administración General del Estado y de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma.—7.3.1. Su significado y alcance: el proceso de conformación de la actual disciplina.—7.3.2. La subrogación por parte de las Administraciones territoriales superiores en las competencias locales.—7.3.3. La disolución de las Entidades locales: la «coacción local».—7.3.4. La absorción de las competencias decisorias de las Entidades locales.—7.3.5. La impugnación judicial de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales.—7.3.5.1. El régimen ordinario de impugnación.—7.3.5.2. El régimen especial de impugnación.—7.3.5.3. El régimen extraordinario de impugnación y su efecto suspensivo.—7.3.6. El control económico-financiero de la actividad local.—7.4. El control inverso: el planteamiento de conflictos a las demás Administraciones públicas por las Entidades locales.—7.4.1. La impugnación de actos estatales y autonómicos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.—7.4.2. El recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.—7.4.3. La posibilidad del planteamiento de conflictos de competencias.—7.4.4. El planteamiento de «Conflictos en defensa de la autonomía local» ante el Tribunal Constitucional.—7.4.4.1. La originaria falta de legitimación directa de las Corporaciones Locales para el planteamiento de un proceso constitucional.—7.4.4.2. La reforma operada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril.—7.4.4.3. El régimen jurídico de los «Conflictos en defensa de la autonomía local».—7.4.4.4. Los sujetos legitimados activamente para el planteamiento de un Conflicto en defensa de la autonomía local.—7.4.4.5. La postulación y asistencia letrada en los Conflictos en defensa de la autonomía local.—VIII. REFLEXIÓN FINAL; REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN; NOMEN IURIS Y RACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA.—8.1. La oportunidad del *aggiornamento* del modelo de organización territorial del Estado.—8.2. La racionalización

del sistema de distribución de competencias.—8.3. La afirmación de cauces de participación y cooperación que garanticen la integración del Estado.—8.4. La configuración de las Entidades locales: de la «garantía institucional» a la «garantía constitucional».—IX. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

V. LOS PRINCIPIOS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA INTERRELACIONAL

5.1. La configuración del sistema: los principios estructurales y su concreción dinámica mediante técnicas funcionales

La Constitución de 1978, en los términos que hasta aquí se han detallado, quebró el esquema unitario y centralista de cuño francés, articulando un modelo organizativo policéntrico y descentralizado, que comporta un sistema de Administraciones públicas en plural, modelo que define su artículo 2 y desarrolla el Título VIII, artículos 137 a 158.

Los referidos preceptos, por cuanto ahora importa²⁴⁴, establecen una serie de principios estructurales que informan el sistema en su conjunto. Son tres los afirmados por el Constituyente en el artículo 2 y, ulteriormente, reiterados y desarrollados por la Norma Fundamental: «autonomía», «unidad» y «solidaridad». Trascendental relevancia tiene, en su operatividad, recordar que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, ha destacado, gráficamente, que estos tres principios han de ser interpretados y aplicados de forma tal que ninguno de ellos padezca. El momento centrípeto y el momento centrífugo del sistema han, consecuentemente, de cohonestarse, habida cuenta de que, conforme ha reiterado el Intérprete Supremo de la Constitución, unidad no es uniformidad, pero autonomía tampoco es soberanía.

Presupuesto lo anterior, puede afirmarse que la función constitucional de los meritados principios es la de delimitar la posición en el entramado institucional de todos y cada uno de los poderes públicos, definiendo las bases del modelo relacional entre los distintos niveles de Administración territorial —la estatal, la autonómica y la local—. Dicho con otras palabras, los principios del sistema interrelacional constitucionalmente afirmados definen, desde una perspectiva estructural, el marco en el que, junto al aparato estatal, han de actuar las diversas instancias territoriales cuya autonomía se afirma y garantiza.

Ahora bien, no obstante la, hasta la saciedad, reiterada ambigüedad del modelo, el Constituyente no quiso circunscribir el diseño constitucional a la delimitación de dicho marco estructural, complementando sus determinaciones, a efectos operativos, con el establecimiento de una serie de téc-

²⁴⁴ Sin perjuicio de lo que ulteriormente se postula en el epígrafe VIII, me remito en absoluto, respecto de la consideración de la naturaleza jurídica del Estado autonómico pergeñado a partir de las prescripciones constitucionales, a la, una vez más, sutil disección del problema efectuada por Santamaría Pastor, «La naturaleza jurídica del Estado autonómico», *op. cit.*

nicas funcionales, de diverso género y naturaleza, cuya finalidad es la de precisar, ahora desde una perspectiva dinámica, los criterios relacionales entre los tres niveles básicos de Administración pública afirmados por el Texto constitucional.

Estas técnicas, por un lado, tienden a instrumentar la colaboración entre las distintas Administraciones, es decir, permitir un desarrollo armónico del ejercicio de sus competencias facilitando el encuentro y la comunicación interadministrativa, fundamentalmente voluntaria y de base negocial. Por otro lado, se enderezan a resolver el supuesto límite de los eventuales, e inevitables, conflictos que entre las mismas puedan plantearse, con una configuración que tiende a ser, a la vez, respetuosa con la esencial igualdad posicional de las distintas Administraciones territoriales.

Una advertencia previa de carácter general se impone antes de proceder a la concreta consideración de estas técnicas funcionales: los distintos aparatos administrativos de las tres instancias territoriales a las que se les reconoce autonomía para la gestión de sus respectivos intereses son, todos ellos, piezas de un único sistema, el general de entidades territoriales constitucionalmente definido y, por ende, se rigen en sus relaciones con las restantes por idénticos principios; empero, en la concreta articulación de las técnicas relacionales se impone distinguir, de forma nítida, dos subsistemas:

- De un lado, el de las técnicas funcionales dirigidas a permitir un funcionamiento armónico de las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración propia de las distintas Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política garantizada constitucionalmente. El modelo de las mismas, anticipando lo que ulteriormente se concluirá, está disciplinado por diversas disposiciones, a partir de las cuales —y al margen del establecimiento de sus principios básicos, especialmente mediante la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común—, puede afirmarse que no existe una normativa general unitaria que proceda a su regulación con precisión y detalle, sin perjuicio de la disciplina pormenorizada de aspectos sectoriales.
- De otro, el que vincula a las referidas Administraciones territoriales superiores con el entramado organizativo propio de las distintas Entidades locales, dotadas de autonomía administrativa preservada por la técnica de la «garantía institucional». A diferencia del subsistema anterior, éste sí goza en nuestro vigente Derecho positivo de una definición legal ciertamente completa y acabada, la perfeñada, con carácter de legislación estatal básica, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Lo que acaba de constatarse compele, al analizar tanto las técnicas de cooperación y coordinación como las técnicas de control que ulteriormente se relacionan, a diferenciar la situación propia de los dos subsistemas referidos.

No pueden darse por concluidas estas reflexiones iniciales sin recordar que, sin perjuicio de la concreción dinámica de los principios estructurales mediante técnicas funcionales que realiza el Texto constitucional, en un sistema abierto y flexible como el querido por el Constituyente, la determinación del modelo final fue, consciente y deliberadamente, remitida a la dinámica política. Esta «remisión» ha de reputarse consecuencia del hecho de que, en palabras de Cruz Villalón, «la nuestra es hoy una Constitución *accidental* en el sentido de que es el resultado final de un proceso no programado *ab initio* en el que han intervenido muchas y muy diversas manos»²⁴⁵, y constituye, conforme se ha reiterado sin cesar, el error técnico más notable de la *Lex superior*. Sin embargo, paralelamente, transcurrido un cuarto de siglo de su entrada en vigor, puede afirmarse que en la misma radica el germen de su «éxito» en la práctica: nada más y nada menos que dar una solución operativa a un secular conflicto y permitir que, paulatinamente, se difumine la rancia imagen de que «Una Constitución sobre España es una pellada de yeso sobre granito»²⁴⁶. Nada mejor para fundar lo afirmado que ponderar, con Aja, que «España era hace veinte años el Estado más centralista de Europa y hoy es uno de los más descentralizados, y presenta el mayor grado de reconocimiento de los hechos diferenciales de las nacionalidades y regiones que lo integran»²⁴⁷.

Desde estas premisas, en los apartados sucesivos del presente epígrafe V analizaremos los referidos principios estructurales, dedicando los epígrafes VI y VII a la consideración de las técnicas funcionales, de un lado, las de cooperación y coordinación y, de otro, las de tutela y control²⁴⁸.

²⁴⁵ Cfr. Cruz Villalón, «La Constitución accidental», en la obra colectiva coordinada por Pau i Vall, *El futuro del Estado autonómico*, VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Navarra, 2001, p. 27.

²⁴⁶ Recuerdan García Escudero y García Martínez, con la finura intelectual propia de su obra, la siguiente anécdota del escritor romántico francés, añeja —dirán algunos— pero en absoluto obsoleta y, menos aún, en el período constituyente de la Transición política: «Teófilo Gautier hizo su famoso viaje a España en 1840. Entró por Irún, y allí en un palacio antiguo convertido en Ayuntamiento, vio por primera vez la plancha de yeso con la inscripción «Plaza de la Constitución»; y el viajero anotó: «No podía elegirse mejor símbolo. Una Constitución sobre España es una pellada de yeso sobre granito». Y no me resisto a transcribir el comentario de los citados autores sobre la anotación: «Durante siglo y medio, sobre la dura piedra del pueblo español se han ido depositando las pellas de yeso con las que cada fracción de ese pueblo ha querido asegurar su dominio sobre el futuro. Sólo consiguieron mantenerlas el mínimo tiempo indispensable para que la fracción rival echase abajo la orgullosa inscripción y pusiera en su lugar la suya, destinada a sufrir idéntica suerte». Y añaden «Nunca los españoles se pusieron de acuerdo sobre lo que había que escribir encima del granito [...] El montón de sucesivas prescripciones desechadas es la triste historia del constitucionalismo español». Cfr. *La Constitución día a día*, op. cit., p. 9.

²⁴⁷ Eliseo Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999, p. 38.

²⁴⁸ Una consideración inicial del objeto de los siguientes apartados del presente epígrafe V, así como de los sucesivos VI y VII, cerrada en junio de 2001, vio la luz a comienzos del año 2002 —cfr. Arévalo Gutiérrez, «Las relaciones entre la Administración estatal, autonómica y local en el marco constitucional», en la obra colectiva, dirigida por Rodríguez-Arana Muñoz, *La Administración Pública española*, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 435 a 506—. Lo que sigue, respetando las premisas de aquella primera aproximación, está sustancialmente revisado y ampliado.

5.2. El derecho a la «autonomía» de las entidades territoriales

5.2.1. *Las notas caracterizadoras del concepto de «autonomía»*

Obvio es que el primer principio estructural afirmado por el Constituyente, base del sistema y elemento distintivo respecto del régimen precedente, es el de «autonomía», esto es, la afirmación del Derecho de las distintas entidades territoriales a gestionar *per se* sus respectivos intereses.

En los términos más sincréticos posibles —y con las imprecisiones inherentes a toda simplificación—, puede afirmarse que el concepto —circunscribiéndonos aquí a su expresión en el ámbito de la organización territorial— se articula en la dogmática jurídica sobre la base de las aportaciones sucesivas de dos geniales juristas italianos, desgraciadamente desaparecidos: primero y a partir de su teoría de la pluralidad de ordenamientos jurídicos, el siciliano Santi Romano y, sobre las premisas por él establecidas, el profesor Massimo Severo Giannini.

El analizado concepto, tal y como hoy lo entendemos —tras un paulatino proceso de decantación del de soberanía—, puede definirse a través de las cuatro notas caracterizadoras que comporta.

5.2.1.1. *«Autonomía» no es «soberanía»*

La «autonomía», en efecto, no es sinónimo de «soberanía», habida cuenta de que el reconocimiento de una entidad autónoma presupone su integración en un Estado, esto es, conforme nos enseñara García Pelayo, en un sujeto jurídico-político cuyo «*substratum* es un pueblo o nación por debajo de las diferencias específicas de sus componentes, tiene territorio y población propios y su poder es soberano hacia dentro y hacia fuera, pues su autonomía constitucional es incondicionada, y posee la competencia de las competencias»²⁴⁹.

La autonomía, por ende, es un poder limitado, propio de organizaciones secundarias o derivadas, a diferencia de la soberanía, inherente a las organizaciones primarias u originarias, que son las que constituyen una unidad dotada de personalidad jurídica en el orden internacional, que es el factor determinante en términos jurídicos.

El referido poder se concede a aquéllas para la gestión de sus respectivos intereses, lo que constituye un concepto jurídico indeterminado —cuya génesis se remonta a la noción de «*pouvoir municipal*»—, que ha de interpretarse en el sentido de entender comprendidos el círculo de intereses generales o públicos que son propios y específicos de cada una de las Comunidades que, como componentes del mismo, coexisten en el seno de un único Estado.

Presupuesto lo anterior, puede concluirse que la autonomía consiste en un poder limitado, tanto en su forma de ejercicio —principio de legalidad,

²⁴⁹ Cfr. García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, *op. cit.*, p. 233.

que habilita el correspondiente control—, como en su ámbito —gestión de sus respectivos intereses, lo que excluye toda injerencia por estrictas razones de oportunidad—.

Por su propia lógica, en ningún caso el derecho a la autonomía puede oponerse a la unidad política que es corolario de la pertenencia al mismo Estado, lo que se acredita con la necesidad de ponderar que, incluso, las competencias exclusivas han de ejercitarse siempre dentro del marco constitucional.

5.2.1.2. *La capacidad de autonormación*

Es inherente al reconocimiento de la autonomía la afirmación de la competencia normativa, esto es, la potestad de dictar normas jurídicas. En efecto, de acuerdo con la etimología del vocablo, frente al concepto más amplio de la autarquía —*αὐταρχία*— concebida en el mundo griego como el ejercicio de un poder propio sobre sí mismo sin injerencias exógenas, lo propio de la autonomía —*αὐτονομία*— es el poder para dotarse de leyes propias.

Presupuesto lo afirmado, en orden a precisar el concepto ha de tenerse en cuenta, de acuerdo con Zanobini, que la autonomía es «la facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio; derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio, como las demás leyes y reglamentos»²⁵⁰.

En los términos expresados por el autor citado, más allá de la simple afirmación de la potestad normativa, ha de reputarse que la autonomía comporta el reconocimiento a los entes de que se predica de la capacidad para la creación de ordenamientos particulares e integrados en el ordenamiento general de la organización originaria. Consecuentemente, la autonormación constituye, sin duda, la manifestación máxima de la atribución a cada una de las comunidades de la capacidad de decisión sobre sus propios intereses, pues expresa que no se atribuye la mera posibilidad de gestionar decisiones ajenas, sino que se extiende a la adopción coyuntural de las pertinentes opciones, formalizándolas normativamente.

5.2.1.3. *La capacidad de acción en el plano ejecutivo*

Dotadas de sus propios ordenamientos particulares, en el marco del ordenamiento global estatal, cada una de las entidades autónomas, una vez adoptadas sus decisiones estratégicas, extiende su capacidad a la gestión directa de sus propios intereses, dando ejecución a las opciones previamente formalizadas.

²⁵⁰ Se toma la referencia de Ferrando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, op. cit., p. 53.

Pero hay más, no se trata sólo de que cada comunidad pueda gestionar las competencias que asume en el plano decisorio, sino que, en orden a acercar la gestión de los asuntos públicos al ciudadano, incluso puede gozar de la capacidad de acción en el plano ejecutivo respecto de los intereses propios de la organización originaria, actuando por delegación o previa transferencia competencial del Estado.

Esta capacidad ejecutiva comporta, necesariamente, el establecimiento de una estructura instrumental propia, es decir, de una administración autónoma, aparato servicial que, de un lado, goza de personalidad jurídica y es distinto y está separado del que es propio de las restantes entidades territoriales, y, de otro, está vinculado al correspondiente poder ejecutivo por el principio de dirección.

5.2.1.4. *La responsabilidad por la gestión.*

Cada ente autónomo, como vemos, puede, en el plano normativo, decidir sobre sus específicos intereses y, en el plano ejecutivo, gestionarlos, dando ejecución a sus propias opciones. Empero, ésta no es una facultad ajena a la asunción de la consecuente responsabilidad por las opciones adoptadas y la gestión realizada; lo contrario resultaría ajeno a la lógica de los poderes públicos. Cada entidad territorial, consecuentemente, puede decidir y gestionar, mas asumiendo el «coste» de sus opciones y las «consecuencias» de las actuaciones realizadas.

Lo anterior tiene una consecuencia práctica de primera magnitud. En efecto, como quiera que cada ente de los que se predica la autonomía gestiona sus propias competencias bajo su propia y exclusiva responsabilidad, queda excluida la posibilidad de cualquier tipo de control o tutela, *ex ante* o *ex post*, respecto de su actividad por parte de las Administraciones territoriales superiores, sin perjuicio de las técnicas inherentes a todo Estado de Derecho enderezadas a preservar la vigencia del principio de legalidad y el consecuente sometimiento de la actuación administrativa a la ley y al Derecho.

5.2.2. *La recepción del derecho a la autonomía territorial por la Constitución española*

El concepto de la autonomía territorial, a partir de las notas caracterizadoras que acaban de exponerse, vendría a identificarse cabalmente con el significado del término que recoge el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, en su tercera acepción, al definirla como: «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»²⁵¹.

Precisada la noción, es lo cierto que la Constitución de 1978 no ofrece, de forma expresa, una definición de la autonomía territorial, empleando

²⁵¹ *Diccionario de la Lengua Española*, 21.ª ed., editado por la Real Academia, Madrid, 1992, p. 165.

el término de forma heterogénea. Buena prueba de lo anterior es que la palabra «autonomía» o «Autonomía» —al margen de la referencia del art. 27.10 en alusión al estatuto singular de las universidades—, figura en el Texto constitucional en dieciséis ocasiones, predicándose en un caso respecto de las nacionalidades y regiones que integran España —art. 2—, recogiendo en la mayoría de los supuestos en relación con las Comunidades Autónomas y sus Estatutos —arts. 81.1, 137, 143, 144.b), 147.2, 149.3, 151.2 y 156.1, así como en las Disposiciones Adicionales Primera y Cuarta, y en las Disposiciones Transitorias Primera, Segunda (que lo recoge en dos ocasiones) y Séptima— y, finalmente, reproduciéndose al concretar la posición institucional de las Entidades locales —al margen del ya citado 137, el art. 140—.

Empero, no menos cierto es que el análisis de las prescripciones constitucionales permite afirmar que el Constituyente asumió *ad integrum* el concepto de la autonomía territorial en los términos referidos.

Empleando las palabras de la propia Constitución, «*La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado*» —art. 1.2—, reconociéndose y garantizándose, en el marco de «*la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles*», «*el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran*» —art. 2—, derecho que comporta que los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas en que se organiza territorialmente el Estado gocen «*de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*» —art. 137—.

Dos sucintas referencias a la jurisprudencia constitucional exoneran de ulterior explicación.

De un lado, el lapidario pronunciamiento de la pionera y trascendental Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, en su Fundamento Jurídico 3, que por su relevancia transcribimos: «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. De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo»²⁵². Lo anterior en el bien entendido sentido, conforme precisara la ulterior Sentencia 88/1986, de 1 de julio —Fundamento Jurídico 6—, de que «unidad no es uniformidad», concreción que tendremos ocasión de detallar.

²⁵² Sobre la misma idea vuelve el Tribunal en diversos pronunciamientos, entre los que han de destacarse la Sentencia 69/1982, de 23 de noviembre —Fundamento Jurídico 1— y la Sentencia 100/1984, de 8 de noviembre —Fundamento Jurídico 3—, así como la celeberrima Sentencia 76/1983, de 5 de agosto —Fundamento Jurídico 2—, en la que el Tribunal se plantea el necesario equilibrio existente entre la unidad y la autonomía.

De otro, el de su Sentencia 69/1982, de 23 de noviembre, en su Fundamento Jurídico 1, el cual precisa: «autonomía no equivale a soberanía, ya que, incluso las competencias exclusivas han de situarse siempre dentro del marco constitucional».

Presupuesto lo anterior, la recepción por la *Norma normarum* de este principio se concreta, básicamente, de un triple modo²⁵³.

5.2.2.1. *La autonomía es un principio articulador de instancias de poder territorial y de ordenamientos jurídicos particulares: su ámbito territorial*

De forma breve, pues esta primera concreción del principio presupone lo hasta aquí afirmado, ha de señalarse que la autonomía, inherente a organizaciones secundarias o derivadas, es un principio cuya función es articular distintas instancias de poder territorial y ordenamientos jurídicos particulares en el seno del poder y del ordenamiento general del Estado.

En consecuencia, de acuerdo con la doctrina reiterada por el Tribunal Constitucional, el principio considerado hace efectiva la distribución de las competencias del poder público entre las instancias centrales y territoriales que integran el Estado, atribuyendo a las mismas potestades públicas superiores, como son, *ad exemplum*, la potestad normativa, la potestad de autoorganización, la potestad tributaria y presupuestaria, la potestad de programación o planificación, la potestad sancionadora, las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, así como el reconocimiento en su favor de la presunción de legitimidad de sus actos y el privilegio de la autotutela.

El instrumento a través del cual se delimita el ámbito competencial lo constituye, para el supuesto de las Comunidades Autónomas, el respectivo Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de la eventualidad de proceder a su ampliación vía ley de transferencia o delegación, *ex* artículo 150.2 de la Constitución²⁵⁴.

Por su parte, las Entidades locales están sujetas a una norma institucional básica común, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Lo que acaba de exponerse debe entenderse correctamente, en el sentido de que la esfera de actuación de las Comunidades Autónomas no se cir-

²⁵³ Véase el planteamiento de Parejo Alfonso, en la obra del propio autor con Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz y Luis Ortega Álvarez, *Manual de Derecho administrativo*, 5.ª ed., vol. 1, Ariel, Barcelona, 1998, pp. 123 a 152.

²⁵⁴ Respecto de las leyes del artículo 150.2 sigue resultando fructífera la consulta de García de Enterría y Martínez-Carande, «Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico», en *Revista de Administración Pública*, núm. 116, 1988, pp. 7 a 29. Asimismo, véanse A. Calonge Velázquez, «Las leyes orgánicas de transferencia o delegación: algunos problemas de interpretación», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 62, 1989, pp. 243 a 256, y Fernández Farreres, «El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36, 1993, pp. 81 a 100.

cunscribe estrictamente a su ámbito territorial. En efecto, su respectivo territorio es el espacio en el que, normalmente, va a desarrollar su actividad cada uno de los poderes públicos de las distintas Comunidades, pero no constituye un límite absoluto e infranqueable. Así lo precisó ya el Tribunal Constitucional en su Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre —Fundamento Jurídico 1—, afirmando que «la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación».

5.2.2.2. *La autonomía territorial es una institución constitucionalmente garantizada: autonomía política, autonomía administrativa y descentralización administrativa*

La autonomía es una institución constitucionalmente garantizada, es decir, la Norma Fundamental delimita un *status* constitucionalmente definido, lo que permite diferenciarla de la estricta descentralización administrativa; descentralización que, por imperativo del artículo 103.1 de la Constitución, opera como principio de actuación interna en el seno de cada una de las Administraciones públicas.

Presupuesto lo anterior, es esencial tener presente que dicho *status* carece de homogeneidad, estando conformado por dos niveles cualitativamente distintos de autonomía²⁵⁵: la política y la administrativa. Así lo ha precisado el Tribunal Constitucional, desde su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, en su Fundamento Jurídico 3, en criterio ratificado inmediatamente en el Fundamento Jurídico 3 de la Sentencia 25/1981, de 14 de julio; doctrina luego reiterada hasta la saciedad.

5.2.2.2.A) *La autonomía de las nacionalidades y regiones: «autonomía política» dotada de «garantía constitucional»; el Estatuto de Autonomía, norma institucional básica*

En primer lugar, el Texto constitucional define un *status* que es propio del rol atribuido a las «nacionalidades» y «regiones», únicos poderes territoriales que el Constituyente recoge expresamente en su Título Preliminar —art. 2—.

Las Comunidades Autónomas en que las mismas se han articulado gozan de «autonomía política», con capacidad para adoptar decisiones de primer rango en el plano normativo, a cuyo efecto asumen la potestad legislativa,

²⁵⁵ Sobre el particular, de ineludible consulta sigue siendo la pionera y lúcida aportación de Parejo Alfonso, *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, especialmente sus pp. 115 a 164.

lo que las habilita para dictar normas con rango de ley, las cuales, en su ámbito, gozan de las mismas características que definen la posición de las leyes estatales en nuestro vigente ordenamiento jurídico; es decir, de las notas definidoras propias de las normas primarias, en coherencia con el sistema normativo compuesto que se ha articulado a raíz de la entrada en vigor de la Constitución²⁵⁶. El meritado estatuto está preservado en su definición por una inequívoca «garantía constitucional», habida cuenta de que es la propia *Lex superior* la que —con la ambigüedad que se quiera— delimita y prescribe los elementos configuradores del ámbito de la autonomía propia de estas entidades —así lo afirmó tajantemente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 100/1984, de 8 de noviembre, Fundamento Jurídico 3—.

La Constitución, en efecto, precisa y, por ende, ampara los siguientes elementos nucleares de su nivel de autonomía:

- En primer lugar, los artículos 143, 144, 146 y 151, así como la Disposición Adicional primera y las Disposiciones Transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y séptima, disciplinan las distintas vías de acceso al autogobierno —prescribiendo los sujetos legitimados para el ejercicio de la iniciativa autonómica— y los procedimientos de elaboración y de aprobación de los Estatutos de Autonomía, norma constitutiva de las distintas Comunidades —en los términos anteriormente referidos, a los que me remito: epígrafes 4.2.1. y 4.2.2—.
- En segundo lugar, el artículo 145 delimita las bases del sistema relacional de las Comunidades Autónomas entre sí —con interdicción de federación entre las mismas, en los términos que se detallan en el siguiente apartado 5.3.1—.
- En tercer lugar, como veremos seguidamente, el artículo 147 establece el contenido mínimo del Estatuto de Autonomía, norma institucional básica de la Comunidad, que se integra en el «bloque de la constitucionalidad», resultando su aprobación y reforma, a tenor de los artículos 81.1 y 147.3, reservada al Estado, vía ley orgánica.
- En cuarto lugar, se sientan las bases del sistema de distribución de títulos competenciales en los artículos 148, 149 y 150, articulado a partir de una delimitación general de competencias exclusivas del Estado —las relacionadas en las sucesivas circunstancias del art. 149.1—, y dos cláusulas residuales —proclamadas por el art. 149.3—, la primera operando en favor de las Comunidades Autónomas —las competencias no reservadas expresamente por el art. 149.1 podrán ser asumidas vía Estatuto de Autonomía— y la segunda en favor del Estado —todas las competencias no asumidas estatutariamente corresponden al Estado—.

²⁵⁶ Respecto de las referidas notas caracterizadoras me remito a un estudio anterior. *Cfr.* Arévalo Gutiérrez, «La fuerza de ley de las leyes emanadas de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en *Corts*, Anuario de Derecho Parlamentario, editado por las Cortes Valencianas, núm. 9, 2000, pp. 61 a 113.

- En quinto lugar, en los términos anteriormente referidos —apartado 4.1, al que me remito—, el artículo 152 diseña los elementos estructurales del modelo organizativo de estas entidades territoriales.
- En sexto lugar, sobre la base del modelo regional italiano, el artículo 154 instaura un órgano específico de «coordinación» entre la Administración del Estado y la propia de cada Comunidad: el Delegado del Gobierno.
- En séptimo lugar, los artículos 153 y 155 determinan el sistema de control de la actividad de los órganos autonómicos.
- Por último, los artículos 161 y 162 concretan las bases para el planteamiento de conflictos ante el Tribunal Constitucional.

Se trata, en consecuencia, de entidades que constituyen elementos indefectibles del orden constitucional, en el sentido de que su supresión no comportaría una mera reforma o modificación de la Norma Fundamental —la cual habría de operarse por la vía extraordinaria del art. 168, dado su reconocimiento en el art. 2, integrante del Título Preliminar—, sino una transformación del modelo político-constitucional definido por la misma.

En conclusión, conforme anteriormente se ha anticipado, puede afirmarse que las Comunidades Autónomas gozan de «autonomía política» —como precisara la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981, de 14 de julio, en su Fundamento Jurídico 3—, cuyo nivel de autogobierno y ejercicio están garantizados por la propia Constitución y no dependen de la discrecionalidad del poder central²⁵⁷; de donde resulta que el derecho de las nacionalidades y regiones a organizarse jurídicamente no puede ser revocado por las autoridades estatales, pues goza de un reconocimiento constitucional explícito que no es susceptible de ser alterado por ningún poder constituido.

Empero, afirmado lo anterior ha de considerarse que el derecho a la autonomía arranca de su afirmación por el único poder constituyente, el que reside en el pueblo español —art. 1.2—, y debe ejercitarse sin menoscabo del titular de la soberanía; dicho con otras palabras, es la Constitución la que impone las formas concretas de su existencia política. Precisamente esta realidad es la que, conforme sentara la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo, impide considerar que el Estatuto de Autonomía sea la norma exclusiva que determina las competencias de una concreta Comunidad: «Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 CE).»

Buena prueba de lo anterior es que es la propia Constitución, en los apartados 2 y 3 del artículo 147, la que delimita el contenido mínimo del Estatuto²⁵⁸, el cual incluye:

²⁵⁷ En este sentido, *vid.* Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, pp. 172 y 173.

²⁵⁸ Respecto del Estatuto de Autonomía, el ya citado trabajo de Aguado Renedo, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*.

- 1.º la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica;
- 2.º la delimitación de su territorio;
- 3.º la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias;
- 4.º las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas; y
- 5.º el procedimiento de reforma del propio Estatuto.

5.2.2.2.B) *La autonomía de las Entidades locales: «autonomía administrativa» preservada por la «garantía institucional»; la función constitucional de la Ley de Bases del Régimen Local*

En un plano distinto al descrito se ubica la autonomía que el Constituyente predica de las Entidades locales²⁵⁹.

En este supuesto, de entrada, no sólo ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo indicado más arriba, de las diecisiete ocasiones en que la Constitución recoge la palabra «autonomía» sólo dos hacen referencia a las Entidades del género —arts. 137 y 140—, sino que, además, no resulta ocioso ponderar que se emplea el vocablo «autónoma», ora en singular ora en plural, como calificativo de las Comunidades en un total de setenta y cinco ocasiones, mientras que tan sólo los artículos 137, 140 y 141.2 lo refieren a la Administración autónoma municipal y provincial.

Al margen de lo anterior —que no puede reputarse meramente anecdótico—, por lo que se refiere a su contenido dispositivo no puede ignorarse que, frente a los dieciséis artículos que, en el seno del Título VIII, conforman el Capítulo III, «*De las Comunidades Autónomas*», y al margen de las cuatro Disposiciones Adicionales y las siete, de las nueve, Transitorias que tienen por objeto su disciplina, el Texto constitucional dedica a la regulación de las Entidades locales tan sólo tres preceptos, los artículos 140, 141 y 142, agrupados bajo la rúbrica «*De la Administración Local*», propia del Capítulo II del Título VIII. En los mismos, el Constituyente se limita, respecto de los municipios, a establecer su autonomía de forma genérica —«*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios*», proclama el art. 140—, conteniendo una referencia aún menos específica en relación con las provincias —«*El*

²⁵⁹ Acerca de los precedentes y evolución del régimen local español, así como para una consideración sincrética del significado de la autonomía de las entidades locales en el vigente marco constitucional, me remito a la excelente aportación de Marazuela Bermejo, «El principio de autonomía local en el ordenamiento español», en la obra colectiva, ya citada, *La Administración española*, pp. 341 a 393; estudio posteriormente publicado, revisado, actualizado y ampliado, en el número 8 de esta misma Revista, junio de 2003, con el título *El principio de autonomía local en el Constitucionalismo español*, pp. 215 a 276.

Asimismo, fructífera resulta la consulta de la aportación, síntesis de la Doctrina legal del Consejo de Estado en la materia, de Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, «Autonomía y democracia», en la obra colectiva, coordinada por Jerónimo Arozamena Sierra, *El Derecho Local en la doctrina del Consejo de Estado*, editada por el Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2002, pp. 19 a 54.

gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones y otras Corporaciones de carácter representativo», dispone el art. 141.2—.

Esta parquedad es expresiva de que si bien la Norma Fundamental reconoce distintos niveles de autonomía, «la discusión sobre las Comunidades Autónomas absorbió todo el interés del debate constitucional²⁶⁰. La consecuencia es que en los meritados preceptos el Constituyente se limitó a reconocer la autonomía local para la gestión de sus intereses respectivos —art. 137—, imponer las bases de un modelo de organización democrática —arts. 140 y 141— y afirmar su autosuficiencia financiera —art. 142—, ofreciendo, de este modo, una especial protección de estas entidades a través de la técnica, acuñada por la Dogmática germana, de la «garantía institucional»; técnica que nuestro Tribunal Constitucional aceptó ya en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, aun sin invocarla directamente —lo que haría de forma expresa la ulterior Sentencia 170/1988—, al afirmar, en su Fundamento Jurídico 2, que el orden jurídico político instaurado por la Constitución garantiza la existencia de ciertas instituciones a las que se considera elementos esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellos un núcleo indisponible para el legislador. Por ello, las instituciones garantizadas, entre ellas las entidades locales, son elementos arquitecturales indispensables para el orden constitucional, pero, a diferencia de las instancias superiores del Estado, cuya regulación se hace en el propio texto constitucional, en ellas la configuración constitucional orgánica se define por el legislador ordinario, al que no se fija más límite que el núcleo esencial que la Constitución garantiza. Por tanto, la garantía institucional de la autonomía local no asegura a las Entidades locales un ámbito competencial concreto, sino su preservación en términos reconocibles para la imagen que de la institución tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar; en consecuencia, esta garantía es desconocida cuando la autonomía local es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia para convertirse en un simple nombre. La Norma Suprema, por ende, tan sólo garantiza la existencia de la institución local en cuanto tal —Provincia, Isla y Municipio—, es decir, en términos que permitan que la misma sea reconocible, pero no precisa los elementos esenciales del contenido de dicha autonomía, cuya definición es objeto de remisión a su configuración por ley, a la que corresponde definir en concreto el *quantum* —ex arts. 140, 141, 142, 148.1.2.^a y 149.1.18.^a—. A este respecto la citada Sentencia disipa cualquier duda. En efecto, su Fundamento Jurídico 3 declara: «No cabe establecer *a priori* cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales; pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la simple «remisión a la Ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias». El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido

²⁶⁰ Cfr. García Escudero y García Martínez, *La Constitución día a día*, op. cit., p. 80.

sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución». Dicho con otras palabras, las de la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, en su Fundamento Jurídico 9: «la autonomía local, tal como se reconoce en los artículos 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar (STC 84/1982). Esa garantía supone el 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 (STC 32/1981). Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional»²⁶¹.

En el supuesto de las Entidades locales, consecuentemente, frente a la «autonomía política» dotada de «garantía constitucional», hablamos de «autonomía administrativa» en la gestión de sus respectivos intereses, protegida por la técnica de la «garantía institucional». Ahora bien, se trata de un nivel de autonomía, vocado a la autoadministración de sus respectivos intereses, no de mera descentralización territorial, pues las entidades locales son un eslabón de la organización territorial del Estado, entidades públicas constituidas sobre una base representativa y organizadas a partir de un principio democrático de gestión. Su configuración como tales permite a estas entidades dotarse de su propio ordenamiento, si bien sólo a través de normas reglamentarias vinculadas a la legislación estatal y autonómica correspondiente, de acuerdo con sus propios títulos competenciales.

Presupuesto lo anterior, la correcta aprehensión de la doctrina de la garantía institucional exige tener presente la superación de determinadas posiciones históricas maximalistas, de origen francés, que trataron de blindar la autonomía local definiendo un ámbito exclusivo de su competencia, referido cabalmente a los asuntos de interés local. Y es que aquellas concepciones, paradójicamente, comportaron un efecto contrario, esto es, la reducción de la competencia local, toda vez que en el marco de un Estado complejo la regla distributiva es la compartición competencial, de forma que, por su interconexión, pocos son los asuntos o políticas públicas que pueden referirse en bloque y en exclusiva a un ámbito territorial definido, menos aún al

²⁶¹ La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la autonomía local, además de en las ya citadas Sentencias 4/1981, de 2 de febrero —Fundamento Jurídico 10—; 32/1981, de 28 de julio —Fundamentos Jurídicos 2 y 3—, y 214/1989, de 21 de diciembre —Fundamento Jurídico 9—, se contiene, esencialmente, en los siguientes pronunciamientos, base de las ulteriores resoluciones: 84/1982, de 23 de diciembre —Fundamento Jurídico 4—; 27/1987, de 27 de febrero —Fundamento Jurídico 2—; 170/1989, de 19 de octubre —Fundamento Jurídico 9—, y 46/1992, de 2 de abril.

local, constatada la insuficiencia de los entes del género para la eficiente planificación y gestión de buena parte de los servicios propios de las sociedades postindustriales desarrolladas —por razones de economía de escala y con la excepción de las grandes concentraciones urbanas—.

La anterior constatación determinó que nuestro Tribunal Constitucional se inclinara tempranamente por definir los intereses locales a partir de la idea de la participación. Así, ya desde la capital Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, después de recordar que la garantía constitucional de la autonomía de los entes territoriales del artículo 137 de la Constitución «lo es en función del criterio del respectivo interés», el Tribunal precisa inmediatamente que «la teoría de los intereses naturales de los entes locales que, en razón de la creciente complejidad de la vida social, ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, abocaría en un extremado centralismo». A partir de dicha afirmación la Sentencia 4/1981 concluye que «la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen».

Se ha afirmado certeramente al respecto que es la comunidad jurídica viva la llamada a delimitar, en cada momento, los contenidos que forman parte del «contenido esencial» de esta institución, como tal indisponible por los poderes constituidos y, por ende, por el Legislador.

Ahora bien, por la propia esencia de un Estado democrático representativo —*ex arts. 1.1, 23.1, 66.1 y 152.1 de la Constitución*—, la expresión positiva y formalizada de esta comunidad la ostenta el propio Legislador, que representa al pueblo, conforme de forma expresa proclama la Norma Suprema. De lo dicho resulta, aunque pueda parecer en principio paradójico, que es la «Ley» la que debe definir y desarrollar la institución, con pleno respeto por su contenido esencial y bajo el control del Tribunal Constitucional, obvio es, conforme al rol de Supremo Intérprete de la Constitución que le corresponde en la economía del sistema de órganos constitucionales definida por el Constituyente.

Empero, como quiera que la decidida afirmación constitucional del principio de autonomía ha comportado una profunda transformación en nuestro ordenamiento, determinada por el establecimiento en cada Comunidad Autónoma de un órgano representativo y legislativo propio, con el consecuente reconocimiento de dos estratos legislativos —el propio del Estado y el atribuido a las Comunidades Autónomas, *ex arts. 66.1 y 152.1 de la Constitución*—, se hace preciso atribuir o, de forma más precisa, distribuir entre ellos la competencia legislativa en materia de régimen local.

La referida distribución competencial no puede ser, sin embargo, igualitaria o indiferenciada. Y es que no puede ignorarse que los entes locales son Administraciones públicas; es más, y a diferencia de los restantes entes territoriales que conforman la organización de un sistema pluralista y policéntrico, son entes pura o exclusivamente administrativos, carentes de poder legislativo y judicial, siendo su función enteramente ejecutiva, esto es, de gobierno y administración de los asuntos de su respectivo interés —auto-

gobierno que, insistimos, no puede, en absoluto, identificarse con una mera descentralización territorial, pues, cumple reiterarlo, las Entidades locales son un eslabón de la organización territorial del Estado, entidades públicas constituidas sobre una base representativa y organizadas a partir de un principio democrático de gestión—.

En este marco, sólo al Estado, en los términos del título competencial afirmado por el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, corresponde establecer «*las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*».

En el ejercicio del referido título competencial el Legislador estatal cumple con una específica función constitucional, cual es la de configurar la imagen característica de la autonomía local, perfilando sus líneas maestras de forma general e indisponible para los diferentes legisladores autonómicos y aun para el propio legislador estatal, por cuanto respecta a la legislación ordinaria y sectorial. En caso contrario se estaría admitiendo que el Estado podría configurar un régimen local básico y, por ende, una imagen característica de la institución local, de carácter asimétrico o de geometría variable, que fuera uno para las materias de competencia legislativa autonómica y otro diverso en una o varias materias de competencia legislativa estatal, asimetría que, como tal, mal se compadece con la idea misma de la garantía institucional.

Lo anterior justifica que la vigente legislación estatal, esencialmente la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local²⁶², constituya la «norma institucional básica común a todas las entidades locales», correspondiendo a la misma, con el carácter de legislación básica, definir el círculo de intereses de las distintas Entidades locales y, por ende, su ámbito competencial, asumiendo, de conformidad con la Sentencia 259/1988, de 22 de diciembre —Fundamento Jurídico 2— «una singular y específica naturaleza y posición en el ordenamiento jurídico».

Ésta es la específica función constitucional que corresponde a la Ley de Bases del Régimen Local, y dicha función la dota de una especial irresistibilidad, conforme el propio legislador —consciente de su rango normativo— quiso reconocer de forma expresa en su *Exposición de Motivos* —debería decir «Preámbulo», una vez aprobado definitivamente el texto legal—, afirmando que «*desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una vis específica, no obstante su condición de Ley ordinaria*».

²⁶² Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, de 3 de abril de 1985; corrección de errores en el *Boletín Oficial*, núm. 139, de 11 de junio.

Han de recordarse dos datos respecto de su vigencia. En primer lugar, que frente a la misma se interpusieron los recursos de inconstitucionalidad 610/1985, 613/1985, 617/1985 y 619/1985, que fueron resueltos por el Tribunal Constitucional, de forma acumulada, mediante la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, que procedió a la declaración de inconstitucionalidad y consecuente nulidad de diversos preceptos. Segundo, que el texto de la Ley 7/1985 ha sido objeto de diversas reformas parciales, de las que ha de destacarse la operada, en el marco del denominado «Pacto Local», por la Ley 11/1999, de 21 de abril.

Por lo demás, dicha función, pese a haber sido discutida en sede doctrinal, se ha visto implícitamente confirmada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Sirva recordar al efecto dos pronunciamientos capitales. En primer lugar, la Sentencia 25/1987, de 26 de febrero, resolución en la que el Alto Tribunal ya afirmó que determinados contenidos de la Ley básica «constituyen un elemento esencial de dicha garantía constitucional» —en referencia, claro está, a la de la autonomía local—; ulteriormente, en la celebrísima Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, por la que se resolvieron, precisamente, diversos recursos de inconstitucionalidad deducidos contra la propia Ley de Bases del Régimen Local, en la que el Tribunal afirma ya de forma expresa la doctrina de la función constitucional, declarando que en el artículo 2.1 de la Ley de Bases «se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar unos mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas».

El inciso inmediatamente reproducido tiene una especial relevancia, por cuanto se afirma la competencia estatal, *ex art. 149.1.18.^a* de la Constitución, para dictar las bases del régimen jurídico de los entes locales, perfilando así la imagen característica de la autonomía de los que, entre ellos, están constitucionalmente garantizados, sin que dicho título competencial se agote en el plano organizativo y funcional, toda vez que se extiende, asimismo, a la delimitación competencial, habilitándole, en consecuencia, para fijar las competencias mínimas e indisponibles a favor de tales entes; dicha delimitación es, en efecto, concretada, en esencia, por los artículos 2, 25, 26, 36 y 86 de la Ley de Bases del Régimen Local.

Sin poder detenernos en el análisis del contenido de dichos preceptos, conviene recordar que la autonomía municipal constitucionalmente garantizada implica, inequívocamente, la capacidad jurídica plena de las Corporaciones locales para el cumplimiento de los fines propios —*ex art. 11* de la Ley de Bases—, que no es más que la defensa del círculo de intereses de la colectividad local. Esta capacidad jurídica se concreta mediante la atribución legal de las competencias correspondientes para la defensa de los intereses respectivos, y se articula mediante un mandato al Legislador, estatal y autonómico, en el sentido de garantizar la asignación a los entes locales de un mínimo de atribuciones en las que se manifiestan los intereses respectivos. La Sentencia 159/2001, de 5 de julio —Fundamento Jurídico 4—, respecto de la libertad de configuración normativa del legislador y sus límites, precisa: «So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno.»

A la Ley de Bases del Régimen Local²⁶³, también en el plano estatal, le han seguido otras disposiciones normativas²⁶⁴: de un lado, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local²⁶⁵, y, de otro, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales²⁶⁶ —recientemente modificada, de forma sustancial, por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre—. Asimismo, ha de tenerse presente la inconclusa adaptación de los seis reglamentos de la vieja Ley de Régimen Local de 1955, de los cuales han visto la luz, todos ellos en 1986, el de «Bienes»²⁶⁷, el de «Población y Demarcación Territorial»²⁶⁸ y el de «Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico»²⁶⁹, sin que pueda omitirse la referencia al, todavía hoy parcialmente vigente, Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955.

Ahora bien, en los términos del artículo 149.3, *in fine*, de la Constitución, esta normativa estatal, complementaria de aquella básica, tiene —a salvo determinadas prescripciones de carácter básico del Texto Refundido y de la Ley de Haciendas Locales— simplemente eficacia supletoria de las normas que, con sujeción a la Ley de Bases del Régimen Local, puedan dictar, en

²⁶³ En la fase de corrección de pruebas ha visto la luz la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local —publicada en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 301, de 17 de diciembre—, que entrará en vigor el 1 de enero de 2004. Su objetivo es doble: de un lado, reforzar el papel de los ejecutivos municipales, sin perjuicio de profundizar en las técnicas para el control de su actuación; y, de otro, quebrar el excesivo uniformismo del régimen local español, heredero del modelo continental de Administración local, lo que ha comportado que, con la salvedad del régimen de Concejo abierto, haya existido un régimen común, el cual, con escasas singularidades que tienen en cuenta la dimensión demográfica, configura un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual tanto para los que apenas superan los 5.000 habitantes como para los que tienen varios cientos de miles e incluso millones.

La Ley 57/2003 procede a la modificación de los artículos 4; 12; 13; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24; 32; 33.3; 34.1.c), k) y m) y 2; 35; 36; 41; 44; 47; 52.2.a); 70; 73.3; 85; 87; 108, y 117, el número 7 de la Disposición Adicional segunda y la Disposición Adicional quinta de la Ley 7/1985. De otro lado, el Título IX de la misma pasa a denominarse *Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones Públicas en materia de Administración Local*. Asimismo, se adicionan diversos preceptos al texto legal, concretamente los siguientes: artículo 70.bis, artículo 85.bis y ter y artículo 120 bis, así como las Disposiciones Adicionales octava, novena, décima, undécima, duodécima, decimotercera y decimocuarta. Por último, la reforma procede a la introducción de dos nuevos títulos: el X, *Régimen de organización de los municipios de gran población*, artículos 121 a 138, y el XI, *Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias*, artículos 139 a 141.

²⁶⁴ El texto de las disposiciones de referencia, con una exhaustiva anotación jurisprudencial y relación de concordancias elaborada por el autor de este trabajo, puede consultarse en Santamaría Pastor, *Leyes políticas y Administrativas del Estado*, t. III, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995, pp. 691 a 1350.

²⁶⁵ Cfr. *Boletín Oficial del Estado* de 22 y 23 de abril de 1986; corrección de errores en el *Boletín* de 11 de julio y en el de 25 de noviembre.

²⁶⁶ Cfr. *Boletín Oficial del Estado* de 30 de diciembre de 1988; corrección de errores en el *Boletín* de 14 de agosto de 1989.

²⁶⁷ Cfr. Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 7 de julio.

²⁶⁸ Cfr. Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 14 de agosto.

²⁶⁹ Cfr. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 22 de diciembre; corrección de errores en el *Boletín* de 14 de enero de 1987.

su caso, las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias que estatutariamente tienen asumidas.

5.2.2.3. *La autonomía territorial es un principio constitucional y legalmente limitado*

El principio de autonomía, conforme anteriormente se afirmó, es un poder limitado, tanto en su forma de ejercicio —principio de legalidad, que habilita el correspondiente control—, como en su ámbito —gestión de sus respectivos intereses, lo que excluye toda injerencia por estrictas razones de oportunidad—.

En este orden, la Constitución, los respectivos Estatutos de Autonomía y la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local han dispuesto, de forma expresa, diversos límites, al margen del indefectible principio de lealtad constitucional, del que ulteriormente me ocupo.

En primer lugar, y así se detallará en los apartados sucesivos, el Texto constitucional impone que la autonomía ha de respetar, en todo caso, los principios de unidad y de solidaridad —art. 2—.

Sin perjuicio de lo anterior, en cuanto principio articulador de un poder público, en el marco de un Estado de Derecho, está sometida al principio de legalidad, que habilita el correspondiente control —arts. 9.1 y 3, 103.1, 106.1, 117.1 y 161.1—, y, consecuentemente, a los principios de 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 —arts. 9.3 y 106.3—.

De la misma forma, en un plano sustantivo, la autonomía está condicionada por la exigencia de respetar la igualdad y el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas —arts. 53.1 y 139—.

En el plano organizativo, de igual modo, existen condicionamientos constitucionales que imponen la observancia del esquema institucional básico predeterminado —arts. 140, 141.2 y 4 y 152.1—.

Al margen de los referidos límites genéricos, las normas institucionales básicas de las entidades autonómicas y locales imponen el respeto de otros condicionamientos de carácter más específico, pudiendo aquí citarse, a título de ejemplo y a partir de las prescripciones de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, el deber de cooperación —art. 10—, el principio de coordinación —art. 55—, el principio de territorialidad fiscal —art. 107.2—, o el sometimiento a las normas reguladoras de la contabilidad pública —art. 114—.

5.3. La indisoluble unidad de la Nación española

5.3.1. *El sentido de la unidad: unidad política e interdicción de la federación de Comunidades Autónomas*

En el marco de la estructura territorial definida por la Constitución, el principio de unidad representa, por así decirlo, la otra cara de la moneda del principio de autonomía. Gráficamente puede afirmarse que, frente a la fuerza centrífuga representada por éste, la unidad es el lógico exponente de la fuerza centrípeta propia de la esencia del Estado en cuanto modelo de organización política de una comunidad dotada de personalidad jurídica en el orden internacional.

La Constitución afirma, en efecto, la unidad política de España. Así se colige de la propia proclamación que el artículo 1 de la Constitución realiza al afirmar que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho», y se reafirma lapidariamente tanto en el, ya reproducido, artículo 2 como en el primer inciso del artículo 137, al declarar que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan».

En el *telos* de la Constitución no hay, por ende, lugar a cualquier otra interpretación: el Estado es sólo uno y en esa unidad política se insertan las entidades de las que se predica la autonomía, cuya capacidad de gestión o autogobierno no tiene lugar, como en el caso de los Estados soberanos, inmediatamente vinculada a la comunidad internacional, sino bajo las condiciones establecidas por la propia Constitución. Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional, sin ambages, desde su Sentencia 25/1981, de 14 de julio, en cuyo Fundamento Jurídico 3 se declara que «el derecho a la autonomía de las nacionalidades, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional».

En línea con lo anterior, de acuerdo con el precedente del artículo 13 de la Constitución de la II República, el artículo 145.1 determina que «en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas», aunque su apartado 2 deja abierta la vía de celebrar convenios entre sí. El precepto constitucional distingue en este sentido, como veremos, los convenios que tengan por objeto la gestión o prestación de servicios propios de las mismas, remitiendo a los Estatutos la previsión de los supuestos y términos en que puedan celebrarse, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales; para los restantes se exige previa autorización de las propias Cortes.

5.3.2. *La proyección de la unidad en el texto constitucional*

En el articulado del texto constitucional, al margen de su incidencia en el ámbito económico —a la que me refiero más abajo—, el principio considerado se proyecta en tres órdenes diferentes²⁷⁰.

²⁷⁰ En este sentido, *vid.* la temprana descripción de Muñoz Machado, *Derecho público de las comunidades autónomas*, *op. cit.*, p. 200.

5.3.2.1. *La unidad jurídica, punto de partida necesario para la existencia de la autonomía*

El texto de la Constitución proyecta la unidad política en el ámbito normativo, estableciendo una unidad jurídica —arts. 1.1, 9.1 y 3, 81.1 y 147.1 y 3—.

En efecto, en línea con los países de nuestra misma área cultural, el Estado español se articula sobre la fijación de metas o fines colectivos cuya efectiva consecución se impone como un deber jurídico positivo a todos los poderes públicos, en el marco del orden político proclamado por el artículo 10.1, fundado en la afirmación de «*la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás*».

Así, en primer lugar, la Carta Magna establece «el orden material o sustantivo, único y vinculante para la totalidad de los poderes públicos»²⁷¹, conforme se colige de forma lapidaria del tenor de su artículo 9.1: «*Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.*»

Respecto del referido orden material, garantizado por el Tribunal Constitucional, resulta inexcusable realizar una serie de precisiones.

En primer lugar, que el mismo se concreta en la determinación del *status* jurídico de los ciudadanos, es decir, en la delimitación de sus derechos fundamentales y libertades públicas, básicamente los afirmados por la Sección Primera del Capítulo II del Título I, artículos 15 a 29. Empero, el estatuto jurídico individual del ciudadano que tiene carácter básico no ha de circunscribirse a los anteriores, habida cuenta de que el Texto constitucional afirma un elenco de principios rectores de la política social y económica —Capítulo III del Título I, arts. 39 a 52—, principios que imponen un deber jurídico efectivo a todos los poderes públicos y comportan el reconocimiento de un paralelo derecho reaccional en favor de los ciudadanos.

Por otro lado, ha de precisarse inmediatamente que la configuración de dicho núcleo homogéneo no excluye toda intervención normativa de las Comunidades Autónomas en la materia; dicho con otras palabras, la disciplina de los derechos fundamentales no se encuentra reservada al legislador estatal, toda vez que, más allá de su normativa configuradora, *ex* artículo 81.1 de la Constitución, y de la determinación de las condiciones básicas que aseguren la igualdad del ejercicio de los derechos fundamentales, que corresponde verificar exclusivamente al Estado, a tenor del artículo 149.1.1.^a de la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden intervenir vía normativa. Así lo proclamó de forma inequívoca el Tribunal Constitucional desde su Sentencia 37/1981, ulteriormente reiterada por la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, de donde se colige que en un Estado descentralizado «puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las diversas partes del territorio nacional. Si bien es verdad que esta diversidad se da dentro de

²⁷¹ *Cfr.* Parejo Alfonso, *Manual de Derecho administrativo, op. cit.*, p. 119.

la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades autónomas no puede regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado»; de donde se colige, conforme ulteriormente se considerará, que han de hacerse compatibles la autonomía y la igualdad, no pudiendo entenderse ésta como uniformidad jurídica o igualdad absoluta o matemática.

Lo que acaba de afirmarse no tiene el carácter de una mera declaración programática, sino que el Texto constitucional procede a su concreción en dos preceptos capitales. De un lado, el primer apartado del artículo 139 establece la identidad de derechos de todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional. De otro, el apartado segundo del meritado precepto y el artículo 157.2 imponen la interdicción de cualquier medida pública que obstaculice la libertad de establecimiento o de circulación de personas y bienes. Ambos preceptos serán analizados ulteriormente.

Por otro lado, la unidad jurídica se afirma también de forma expresa al atribuir a las Cortes Generales —que representan al pueblo español, titular de la soberanía nacional, *ex arts. 66.1 y 1.2*— la aprobación final de los Estatutos de Autonomía y de su reforma, vía ley orgánica —*arts. 81.1 y 147.3*—, así como al delimitar el artículo 149.1.1.^a los títulos competenciales exclusivos del Estado —*ad exemplum*, sus circunstancias 1.^a, 6.^a, 7.^a, 8.^a, 9.^a, 12.^a, 17.^a, 18.^a, 22.^a o 23.^a—, y, finalmente, en la afirmación de los principios de prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal realizada por el apartado 3 del propio precepto.

En consecuencia, las garantías establecidas para salvaguardar la esfera pública de las Comunidades Autónomas lo son en virtud de la Constitución, cuyo mantenimiento depende del Estado, y la eventual resolución de conflictos de competencias o entre normas jurídicas corresponde a un Tribunal —el Constitucional— que es un órgano estatal y no una suerte de justicia arbitral entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En la misma línea, otro Tribunal estatal —el Supremo—, «*con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales*» —*art. 123.1*—.

Es a partir de aquí, y de acuerdo con sus respectivos títulos competenciales, cuando el legislador autonómico aprobará las disposiciones que considere oportunas para la defensa de sus respectivos intereses, teniendo presente que unidad jurídica no es, en absoluto, sinónimo de «uniformidad», pues una interpretación del género comportaría vaciar de contenido el derecho a la autonomía.

Por último, ha de destacarse que la unidad jurídica se manifiesta en el contexto tendencialmente supranacional de la Unión Europea, en el cual el Estado asume la defensa del interés general de todos los españoles, lo que se concreta, en los términos del artículo 93, en la atribución a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, de la función de garantizar el cumplimiento de los tratados y de las resoluciones emanadas de los orga-

nismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión, esto es, la observancia del Derecho comunitario.

5.3.2.2. *La unidad es el fundamento último de los poderes y atribuciones del Estado*

No puede ignorarse que la unidad de la Nación española lleva aparejada, por un lado, una sola soberanía, que reside en el pueblo español, *ex* artículo 1.2, de donde se colige la concurrencia de un único poder Constituyente, conforme se desprende del Preámbulo de la Constitución y ratifica su Título X, y, por otro, como destacara ya la Sentencia 4/1981, en su Fundamento Jurídico 3, «Esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional»; Estado único entendido como «la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española», de acuerdo con lo significado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio.

Por ende, cabe afirmar que la Constitución genera unidad fijando el orden estructural superior del Estado, esto es, su poder, organización y ordenamiento jurídico, que es único para todo el territorio, a cuyo efecto dispone de un aparato administrativo propio y diferenciado —la Administración General del Estado—, el cual ostenta competencias que sólo a él corresponde ejercer.

5.3.2.3. *La unidad es un límite para la configuración y actuación de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales: la posición de superioridad del Estado*

Así es, la Constitución diseña la organización y funcionamiento del aparato estatal en su conjunto, de donde se colige la natural primacía del interés general de la Nación sobre el particular de cada Comunidad, determinando que el Estado ostente una posición de superioridad o supremacía, de la misma forma que la respectiva Comunidad Autónoma la ostenta respecto de las distintas Entidades locales de su territorio.

Lo anterior lo dejó sentado el Tribunal Constitucional en su primer pronunciamiento sobre la cuestión, la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, concretamente en su Fundamento Jurídico 3, en el cual se afirma: «Y debe hacerse notar que la Constitución contempla la necesidad —como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como Entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los Entes locales (art. 148.1.2.º).» Surge de este modo en favor de las Administraciones territoriales superiores sobre las inferiores lo que la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, acertó a calificar como «potestad de vigilancia».

La meritada posición de superioridad comporta un doble orden de consecuencias. De un lado, la supremacía del Estado sobre las Comunidades Autónomas y la de éstas sobre las Entidades locales no puede extenderse hasta el punto de anular la autonomía reconocida constitucionalmente, lo que implica que ha de ejercitarse en términos compatibles con la capacidad de autogobierno. Con dicho objeto, el Constituyente sienta las bases para el establecimiento de una serie de técnicas de colaboración entre las distintas instancias territoriales, a las que nos referiremos en un apartado posterior. De otro, la posición de supremacía o «potestad de vigilancia», en el marco del respeto al principio de autonomía, es origen de una serie de límites a dicho principio, en aras de la salvaguarda del interés general, habida cuenta de que, en los términos destacados por la Sentencia 25/1981, de 14 de julio, «la autonomía no se garantiza, en la Constitución, para incidir negativamente sobre los intereses generales de la Nación».

5.3.3. *Los límites a la autonomía*

Los anunciados límites a la autonomía derivados del principio de unidad —sobre los que el Tribunal Constitucional ha hecho especial incapié— no son sino correctivos dispuestos por el Constituyente frente a situaciones de perturbación que menoscaban el interés general.

De acuerdo con su *ratio*, se concretan en el reconocimiento en favor de las Administraciones territoriales superiores de una serie de poderes de intervención singular para que puedan adoptar las medidas precisas en orden a la protección del referido interés, teniendo presente, en todo caso, que, de acuerdo con el criterio reiterado del Tribunal Constitucional —por todas, su Sentencia 6/1982, de 22 de febrero—, estos poderes de intervención constituyen un control de carácter extraordinario.

Presupuesto lo anterior, los límites a la autonomía pueden sintetizarse como sigue²⁷².

5.3.3.1. *El límite del interés general*

La Constitución precisa el ámbito de la autonomía, en cuanto poder propio de organizaciones derivadas, afirmando su garantía para la gestión de sus respectivos intereses. El Constituyente, de este modo, proclama la capacidad de autogobierno partiendo de la existencia concurrente de distintos intereses, en cuanto propios de colectividades territoriales diversas.

De lo anterior se colige que, junto a los respectivos intereses de las nacionalidades y regiones y los propios de las entidades locales, coexisten en la comunidad global los intereses de la colectividad estatal, esto es, los propios

²⁷² *Vid.*, al respecto, la certera sistemática de Santamaría Pastor, *Principios de Derecho administrativo*, *op. cit.*, en su 3.ª edición, que será a la que se refieran las citas que a la misma se realicen a partir de ahora, Madrid, 2000, pp. 130 a 138.

de la comunidad política constituida como Estado. Y precisamente estos intereses, por su ámbito territorial y poblacional, gozan de supremacía, derivada de la posición de superioridad del Estado, sobre los respectivos intereses territoriales. En consecuencia, el interés general opera como un límite frente a estos últimos.

En virtud de este límite el sistema de distribución competencial fijado por el Constituyente afirma la existencia de una serie de materias de competencia exclusiva del Estado, es decir, sobre las que las Comunidades Autónomas no pueden asumir, en principio —esto es, salvo ulterior transferencia o delegación extraestatutaria por parte del Estado—, competencia alguna. Así lo proclama el artículo 149.1, cuya mera lectura ilustra sobre el carácter de los títulos competenciales reservados al aparato estatal, los más relevantes para una comunidad política —*ad exemplum*, relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas, administración de justicia, régimen aduanero y arancelario, o sistema monetario, por no citar sino algunos relevantes ejemplos—.

De la misma forma, la cláusula residual en el sistema de distribución competencial opera en favor del Estado, de tal forma que las competencias no reservadas al Estado que, a su vez, no hayan sido asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía por las Comunidades revierten a aquél. Esta afirmación, establecida por el artículo 149.3, se complementa con la proclamación de la prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal. Así, de acuerdo con el citado precepto: *«Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas»*²⁷³.

Abundando en la configuración del límite del interés general, la Constitución establece en favor del aparato estatal una serie de facultades de actuación que tienden a hacer frente a situaciones excepcionales, permitiendo que aquél incida directamente en el ámbito propio de autonomía de una Comunidad. Así, sin perjuicio de su posterior análisis en cuanto técnicas de control sobre la actividad de las Comunidades Autónomas, cabe anticipar

²⁷³ El correcto entendimiento del principio de supletoriedad exige tener presente el criterio doctrinal fijado por el Tribunal Constitucional en su celeberrima Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, dictada con ocasión de la impugnación de la legislación urbanística estatal por diversas Comunidades Autónomas, cuya publicación ha hecho correr ríos de tinta. En dicha resolución, apartándose radicalmente del criterio hasta entonces mantenido —que partía de la comprensión del ordenamiento estatal como un ordenamiento completo, destinado a integrar los ordenamientos autonómicos parciales—, y recogiendo una línea ya abierta en la Sentencia 118/1996, el Intérprete Supremo de la Constitución niega la posibilidad de que el Estado dicte normas meramente supletorias, por carecer de título competencial cuando la materia ha sido asumida de forma exclusiva por todas las Comunidades Autónomas. La Doctrina se ha mostrado muy crítica con este pronunciamiento, así como con la «reviviscencia» de la legislación preconstitucional que implica, ponderando especialmente el olvido del Tribunal respecto de la peculiar situación de Ceuta y Melilla.

la posibilidad que el artículo 150.3 establece de aprobar una «ley de armonización», frente al riesgo de una excesiva disparidad normativa, y, esencialmente, la «coacción autonómica» prevista por el artículo 155, en cuya virtud se permite, en el supuesto de situaciones anómalas, que el Estado adopte medidas coactivas frente a los poderes territoriales²⁷⁴.

No puede concluirse la consideración de este límite sin recordar que, a tenor del artículo 128.1, «*Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.*»

5.3.3.2. El límite de la igualdad

La igualdad, en la economía del sistema constitucional, es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico —art. 1.1—, que se reitera tanto desde una perspectiva formal, es decir, igualdad ante la ley —art. 14—, como, en el marco de un Estado social, material —arts. 9.2 y 31.1—, vinculando tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos, con la consecuente sujeción de cualesquiera conductas privadas o públicas a la Norma Fundamental —art. 9.1—.

Aunque no precisa mayor explicación comprender que esa vinculación se extiende a las Comunidades Autónomas y a las Entidades locales, el Constituyente optó por enunciarlo expresamente al diseñar la organización territorial del Estado. Así, el artículo 139.1 enfatiza lapidariamente que «*todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado*»; precepto que se complementa con lo dispuesto por el artículo 138.2, «*Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.*»

De la combinación de dichos preceptos resulta la consagración de lo que la Doctrina alemana ha definido como «uniformidad de las condiciones de vida». Con objeto de su garantía, al margen de la previsión del artículo 158.1 en orden a preservar un nivel mínimo en la prestación los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español —«*En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español*»—, la Constitución atribuye al Estado, como competencia exclusiva, «*La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*» —art. 149.1.1.^a—.

La cuestión radica en el entendimiento que ha de darse a este límite a la autonomía. En efecto, si entendemos que la igualdad afirmada es una igualdad matemática o absoluta —lo cual, por cierto, no ha sido así ni siquiera

²⁷⁴ Sobre la coacción autonómica resulta sugerente —se comparta o no— el planteamiento de la monografía de X. Ballart Hernández, *Coerció estatal i autonomies*, editada por la Escola d'Administració Pública, Barcelona, 1987.

en el ámbito del Derecho privado—, dicho lisa y llanamente, vaciamos de contenido el derecho a la autonomía, habida cuenta que la misma comportaría una uniformidad del ordenamiento. Consecuentemente, y en los términos que desde sus primeros pronunciamientos ha reiterado el Tribunal Constitucional, ha de optarse por una interpretación radicalmente dispar de la igualdad, es decir, la igualdad como contraria a la discriminación o establecimiento de diferencias no justificadas. En efecto, en los términos de la Sentencia 37/1981, de 16 de diciembre —Fundamento Jurídico 2—, ha de precisarse que el principio de igualdad «no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones [...] puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan hace potencialmente de nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional. Es cierto que esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado (arts. 53 y 149.1.1.^a de la Constitución)». Por ende, más allá de las condiciones básicas cabe la diversidad de posiciones jurídicas, habida cuenta que lo que la Constitución garantiza al afirmar el principio no es la igualdad de derechos, sino la igualdad en el ejercicio de tales derechos, conforme acertadamente sentó el propio Tribunal, en su capital Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, Fundamento Jurídico 2. Desde esta base, de acuerdo con la Sentencia 34/1981, de 10 de noviembre, Fundamento Jurídico 3, cabe concluir que lo que prohíbe el principio de igualdad es la discriminación, es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable.

A riesgo de abundar en la cuestión, conviene traer a colación el pronunciamiento contenido en el Fundamento Jurídico 10 de la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo —dictada con ocasión de la impugnación de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía—, en el cual se afirma: «La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los artículos 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1.^a de la Constitución, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales.»

Ahora bien, como quiera que la función prestacional que es inherente al Estado social proclamado por el artículo 1.1 de la Constitución, es en la práctica desarrollada por las Comunidades Autónomas, se plantea una cuestión de primera magnitud, cual es el respeto del principio de igualdad tanto en el plano institucional del Estado mismo como, especialmente, individual, es decir, de los derechos de los ciudadanos, preferentemente sus derechos sociales. En efecto, la configuración del Estado autonómico compele a exigir una cierta homogeneidad estructural o institucional, de modo que sus integrantes sean capaces de desempeñar las funciones de intervención en la sociedad que han asumido y los ciudadanos respectivos puedan disfrutar de determinadas prestaciones con independencia del lugar en el que vivan²⁷⁵. Es éste el sentido en el que Solozábal Echavarría se ha referido «a las exigencias del principio de igualdad, al que desde el punto de vista institucional, entendido como homogeneidad, o individual, entendido como status jurídico de los ciudadanos, hay que dotar de un significado mínimo, si queremos considerar al Estado autonómico —en cuanto verdadero Estado— como un auténtico conjunto institucional y como una comunidad jurídica de iguales; pero al mismo tiempo sin olvidar que el principio de autonomía supone una libertad de actuación de los órganos autonómicos, también normativa, que ha de generar una necesaria desigualdad jurídica en los ciudadanos españoles, según la Comunidad Autónoma en que residan»²⁷⁶.

5.3.3.3. El límite de la unidad del orden económico nacional

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 1/1982, de 28 de enero, afirma que «esta exigencia de que el orden económico nacional sea en todo el ámbito del Estado, es más imperiosa en aquellos como el nuestro, que tiene una estructura interna no uniforme, sino plural, compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (Título VIII CE). La unidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzcan a resultados disfuncionales y desintegradores».

Presupuesta la doctrina constitucional, este límite que, de nuevo recogiendo el criterio de la Doctrina alemana, puede denominarse «unidad del espacio económico», se afirma lapidariamente por los artículos 139.2 y 157.2; comportando la plasmación en el ámbito económico del principio de solidaridad, al que seguidamente se alude.

El artículo 139.2 determina, en efecto, que «ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español».

²⁷⁵ Sobre el particular *vid.* las reflexiones de Solozábal Echavarría, *El Estado Social como Estado Autónomo*, en la Revista de la UNED *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 3, primer semestre, 1999, pp. 61 a 78.

²⁷⁶ *Cfr.* Solozábal Echavarría, *El Estado Social como Estado Autónomo*, *op. cit.*, p. 69.

De esta forma se eleva a principio básico de la organización territorial lo que, por su esencia, constituye un derecho fundamental afirmado por el artículo 19: la libertad de residencia y circulación, cuya disciplina, por ende, es competencia exclusiva del Estado, mediante ley orgánica, a tenor de lo dispuesto por el artículo 149.1.1.^a, en relación con el artículo 81.1.

La analizada prescripción ha de cohererse con la contenida en el artículo 157.2: «Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios». Es este precepto el que expresamente constitucionaliza la denominada «unidad de mercado», lógico corolario del reconocimiento de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado que realiza el artículo 38.

Ahora bien, esta unidad no puede interpretarse en el sentido de que resulte vedado a las Comunidades Autónomas adoptar cualesquiera medidas que puedan incidir en la libre circulación de mercancías o servicios, pues ello, de nuevo, comportaría vaciar de contenido el derecho a la autonomía. Así lo ha fijado el Tribunal Constitucional —por todas, su Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, Fundamento Jurídico 2—, al afirmar que lo que resulta inconstitucional es la adopción de medidas que intencionalmente persigan obstaculizar la circulación o impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación con el fin constitucionalmente lícito que las medidas persiguen, en cuyo caso los obstáculos habrán de ser graves o desproporcionados con la finalidad que la norma persigue. Y es que, conforme precisara la ya citada Sentencia 1/1982, de 28 de enero, «La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales o desintegradores.»

Ocioso resulta recordar que dichas prescripciones constitucionales se han visto reforzadas con la integración efectiva del Reino de España en la Unión Europea desde el 1 de enero de 1986, cuyo objetivo fundamental es, precisamente y al margen de su finalidad política, el de establecer un mercado único europeo.

5.4. La solidaridad entre todas ellas

5.4.1. *El significado de la solidaridad en el sistema de principios*

El libre juego de las fuerzas centrífugas y centrípetas puede comportar reacciones físicas no deseadas. Para solventar los eventuales desajustes que del mismo se pudieran derivar, la Constitución complementa el sistema de principios afirmando, ya desde su artículo 2, un tercer principio estructural, el de solidaridad.

La solidaridad tiende a permitir el funcionamiento ordenado y coherente de los principios de autonomía y de unidad. De forma gráfica, puede decirse que constituye el aceite que permite que todo motor funcione, evitando

rozaduras y desajustes entre las distintas piezas del sistema, exigiendo tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas una actuación de buena fe en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Su consagración —operada durante el debate constituyente por la Comisión Constitucional— es fruto de la constatación de que un Estado descentralizado políticamente no es un simple equilibrio entre un poder central y una pluralidad de poderes territoriales, sino una síntesis dialéctica entre ambos. Expresión jurídica de esta síntesis es la inordinación de las Comunidades Autónomas en el conjunto, esto es, en el Estado global.

Empero, no es suficiente la mera afirmación de la solidaridad; es precisa la garantía de su efectiva consecución. Con dicho objeto, en sus artículos 138, 139 y 158, la Constitución prescribe los instrumentos precisos en orden a su concreción, de una triple forma.

5.4.2. *Su concreción en el texto constitucional*

5.4.2.1. *El establecimiento de un equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español: los Fondos de Compensación Interterritorial*

La Constitución ha dado al principio de solidaridad un sentido esencialmente económico. Desde esta perspectiva, y presupuesta la función promocional atribuida a los poderes públicos por el artículo 9.2, de un lado, su artículo 40.1 prescribe que «*los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica*»; de otro, el artículo 128.2 subordina toda la riqueza del país al interés general. En este marco, la solidaridad implica, como objetivo para los poderes públicos, la consecución del denominado «equilibrio económico interterritorial».

El texto de la Constitución afirma expresamente dicho objetivo en su artículo 138.1, en mérito del cual: «*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.*»

Empero, la *Norma normarum* no se limita tampoco aquí a formular una mera declaración programática. En efecto, para su realización efectiva, por una parte, se atribuye a la solidaridad el carácter de límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, la cual habrá de adecuarse a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles —art. 156.1—, y, de otra, se atribuye a los órganos estatales la obligación de velar por su realización efectiva, a cuyo objeto el Constituyente ha conferido al Gobierno de la Nación y a las Cortes Generales diversos instrumentos —como precisara el Tribunal Constitucional en su Sentencia 25/1981, de 14 de julio, Fundamento Jurídico 3—. Esto significa que el contenido económico de la solidaridad no sólo se circunscribe a la

interdicción de cualquier política autonómica que pueda contribuir a agudizar las desigualdades existentes y obvias entre las distintas Comunidades, sino que, en orden a la consecución de la homogeneidad de las condiciones de vida, se habilita al Estado para que adopte las medidas pertinentes.

Estas medidas, cuya operatividad comporta límites a la autonomía en aras del sistema, son básicamente tres.

De un lado, la «planificación económica», es decir, la capacidad de proceder a determinar el plan económico general, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 131.1 y 149.1.13.^a. En virtud del primero, mediante las pertinentes leyes que aprueben los planes económicos, el Estado puede adoptar las medidas oportunas *«para atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución»*. En este caso la competencia es de las Cortes Generales, quienes aprueban la ley, correspondiendo al Gobierno, de conformidad con el apartado 2 del propio artículo 131, *«la elaboración de los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas»*.

De otro, la previsión del artículo 158.1: *«En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.»*

En tercer lugar, el establecimiento por el artículo 158.2 de un instrumento esencial para dar cumplimiento al mandato del artículo 138.1, el denominado «Fondo de Compensación Interterritorial». En mérito del precepto citado, *«Con el fin de corregir desequilibrios económicos territoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.»*

El referido Fondo fue objeto de regulación mediante la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, concretamente en su artículo 16, que procedió a su creación, afirmando sus principios generales, así como las reglas básicas de su disciplina, entre las que figura la remisión de su normativa específica a una ley ordinaria.

Una primera etapa del Fondo comenzó con la promulgación de la Ley de 31 de marzo de 1984, donde se establecía que todas las Comunidades Autónomas eran beneficiarias y sus recursos se vinculaban tanto a proyectos de inversión, destinados a favorecer el desarrollo de los territorios más desfavorecidos, como a atender las necesidades de gasto en inversiones nuevas de los servicios traspasados por el Estado.

Una segunda etapa se inicia con la Ley 29/1990, de 26 de diciembre. Esta etapa se caracterizó porque dejaron de ser beneficiarias del Fondo la totalidad de Comunidades para pasar a serlo las Comunidades Autónomas más desfavorecidas. Las Comunidades beneficiarias se designaban cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, siendo seleccionadas aquellas que eran consideradas Regiones Objetivo I o las que, habiendo sido

Objetivo I, estuvieran en el período de transición para dejar de serlo. De esta forma, la política de desarrollo regional financiada por los Presupuestos Generales del Estado adquiriría coherencia con la desarrollada con cargo al Presupuesto comunitario. Además, la Ley 29/1990 configuró el Fondo, exclusivamente, como instrumento de desarrollo regional, sin que sirviese de mecanismo de financiación básica de las Comunidades Autónomas. Por otro lado, su Disposición Adicional preveía la realización de inversiones por el Estado en Ceuta y Melilla por un importe igual, como mínimo, al 0,75 por 100 del total del Fondo para cada una de ellas, aunque el importe de estas inversiones no era objeto de cómputo en el Fondo de Compensación Interterritorial.

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, por el que se aprobó el Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, introdujo modificaciones en el Fondo de Compensación Interterritorial que hicieron necesaria la creación de un nuevo marco legal, el vigente, establecido por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

La vigente Ley parte de la Ley 29/1990 como referente básico, ante la evidencia de que el Fondo de Compensación Interterritorial ha cumplido de forma satisfactoria los objetivos asignados. El primer aspecto que se plantea es la creación de dos Fondos de Compensación Interterritorial, el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario, en orden a financiar no sólo gastos de inversión, sino también los gastos corrientes asociados a esa inversión, presupuesto que la Constitución, en su artículo 158.2, establece que el Fondo de Compensación se destinará a gastos de inversión. De esta forma, el Fondo de Compensación Interterritorial se ciñe estrictamente al mandato constitucional y el Fondo Complementario puede financiar la puesta en marcha o en funcionamiento de inversiones, hasta un máximo de dos años. Esta división respeta el importe mínimo del 30 por 100 de la inversión pública que se recogía en la Ley anterior, distribuyendo dicho importe entre los dos Fondos que se crean, atribuyendo al Fondo de Compensación un 75 por 100 del importe total que correspondería al antiguo Fondo de Compensación Interterritorial y al Fondo Complementario el 25 por 100 restante. La distribución se instrumenta a través de la dotación para el Fondo de Compensación destinado a Comunidades Autónomas de las tres cuartas partes del importe mínimo del 30 por 100 de la inversión pública (22,5 por 100) y al Fondo Complementario también para Comunidades Autónomas de la cuarta parte restante (cantidad equivalente al 33,33 por 100 del Fondo de Compensación). A su vez, esta división del antiguo Fondo no obsta para que los dos Fondos que se crean deban ser considerados, por su naturaleza, destino y gestión, como partes íntimamente ligadas de un único instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas, vinculado a aquellos proyectos de inversión que promuevan el crecimiento de la renta y de la riqueza de sus habitantes. La segunda modificación consiste en dar entrada en los Fondos a las Ciudades de Ceuta y Melilla, teniendo en cuenta las características particulares de su situación geográfica.

No puede cerrarse este apartado sin recordar que el sistema de corrección de los desequilibrios regionales debe, como consecuencia de nuestra integración en la Unión Europea, complementarse con los recursos establecidos, fundamentalmente, en los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER), en los términos inicialmente apuntados.

5.4.2.2. La «lealtad constitucional»

La solidaridad comporta, por otro lado, la exigencia de «lealtad constitucional» en la recíproca actuación de las distintas instancias territoriales, operando este principio como elemento de modulación del ejercicio de las competencias tanto del Estado como de las demás entidades territoriales cuya autonomía se predica.

Esta exigencia es correlato de lo que en la Doctrina germánica se conoce como «lealtad federal» o «principio de lealtad al sistema», auténtico eje rector de las relaciones de funcionamiento del federalismo, pese a no figurar de forma expresa en el texto originario de la Ley Fundamental de Bonn. Aunque no podemos detenernos en su delimitación, ha de tenerse presente que el concepto de la *Bundestreue* ha conocido un amplio desarrollo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, consecuencia de sus profundas raíces dogmáticas e históricas en el ordenamiento alemán, hasta tal punto que el Tribunal de *Karlsruhe* ha reiterado que deriva de la «esencia» —*Wessen*— o, en otros términos, de la idea o concepto del propio principio federal, previsto en el artículo 20 de la Ley Fundamental. De forma sumaria puede afirmarse que el principio implica «el deber del *Bund* y de los *Länder* de recíproca toma en consideración y compromiso a la hora de su actuación»²⁷⁷.

Presupuesto lo anterior, ha de afirmarse inmediatamente que la *Bundestreue* no puede reputarse un rasgo singular del federalismo alemán, sino que ha de compartirse que constituye la consecuencia de la necesidad de cooperación entre los componentes del Estado y, por ende, es inherente a cualquier estructura descentralizada de poder. Así lo acredita su recepción expresa en los más recientes sistemas constitucionales descentralizados, como los supuestos de la Constitución federal belga de 1993 —art. 143— y de la Constitución suiza de 1999 —art. 44—.

Desde estas premisas puede colegirse la vigencia de una idea similar en la estructura pergeñada por la Constitución española, configurada como

²⁷⁷ Sobre el particular véase el ya clásico trabajo de Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*, editado por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, especialmente pp. 95 a 108, si bien la cita se recoge de la p. 245. Asimismo, sigue resultando fructífera la consulta de Albertí Rovira, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, especialmente pp. 235 a 259. Entre la doctrina más reciente, Javier Laso Pérez, «La lealtad federal en el sistema constitucional alemán», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 9, enero-abril de 2000, pp. 47 a 105.

«lealtad constitucional» o «lealtad autonómica», que no es otra cosa que el deber que todos los poderes públicos tienen de actuar en el ejercicio de sus competencias con estricta fidelidad al bloque de la constitucionalidad. Dicho deber impregna la totalidad de las actuaciones de las distintas instancias territoriales, presidiendo el ejercicio de sus respectivas competencias, que ha de tener en cuenta los intereses del resto.

En este sentido se ha decantado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, considerando que la lealtad autonómica es un elemento implícito en las normas constitucionales que establecen la distribución y organización territorial del poder en el Estado compuesto. Así, ya en su Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, sentó la doctrina de que la lealtad no es sino la exigencia de que en el ejercicio de las propias competencias se valore y pondere el «interés respectivo», proclamando, por ende, que no estamos ante un título competencial adicional, sino ante una pauta de comportamiento en el ejercicio de la competencia constitucionalmente atribuida. Ulteriormente, en su Sentencia 32/1983, de 28 de abril, empleando el término «coordinación general», el Tribunal afirma que «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema».

La lealtad, en consecuencia, en los términos de la Sentencia 96/1986, de 28 de enero, no es sino concreción del más amplio «deber general de fidelidad a la Constitución», el cual impone a los poderes públicos, a todos y cada uno de ellos, un deber jurídico y, por ende, efectivo, de actuar conforme al modelo de distribución de competencias establecido por la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía. Por tanto, no se trata de una obligación de sentido único, es decir, impuesta a las entidades respecto de las que se predica la autonomía en relación con el Estado, sino que se extiende a la actividad de todos los poderes públicos, incluido el propio aparato estatal, en su actuación respectiva; en los términos de la referida Sentencia, «es exigible tanto al Estado como a la Comunidad como medio de hacer viable y facilitar el ejercicio o el mejor fin de las competencias ajenas». Dicho con otras palabras, no tiene un mero alcance unidireccional, sino pluridireccional, es decir, impregna la actuación de todos los poderes públicos, conforme declaró la Sentencia 46/1990, de 15 de marzo, respecto de las Comunidades Autónomas, y la Sentencia 209/1990, de 20 de diciembre, respecto del Estado. Lo anterior explica que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 18/1992, lo califique como «recíproco apoyo y mutua lealtad».

Desde estas premisas, a la hora de concretar su contenido, la Doctrina suele precisar el doble carácter del principio, en cuanto se proyecta en un plano negativo y en otro positivo.

En su dimensión negativa la lealtad comporta el deber de las distintas entidades primarias de ponderar el interés general del conjunto al ejercitar las competencias que tienen asumidas, en cuanto el mismo es expresión

de la totalidad de los intereses públicos implicados, evitando cualquier injerencia en el ámbito competencial de las restantes Administraciones públicas. La actuación de todas ellas, en lógica consecuencia, ha de respetar el ejercicio legítimo por las demás de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.

En su vertiente positiva compele a desarrollar las propias competencias con una actitud constructiva, en orden a facilitar a las demás el ejercicio de su gestión, lo cual se traduce, a efectos operativos, de un lado, en el deber de facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos, y, de otro, en el deber de asistencia, esto es, de prestar la cooperación activa que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

Nuestro vigente Derecho positivo ha recibido expresamente esa doble proyección del principio, a partir de su concreción en el texto de la Ley de Bases del Régimen Local, cuyas determinaciones luego se extendieron al conjunto de las relaciones interadministrativas a partir de la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común²⁷⁸, operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Así, el modélico artículo 55 de la Ley 7/1985, en sus letras *a)* y *b)*, afirma la proyección negativa de la lealtad constitucional, dedicando sus letras *c)* y *d)* a la vertiente positiva. Sus términos son inequívocos:

«Para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.*
- b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.*
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.*
- d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.»*

Por su parte, generalizando el esquema interrelacional local, la Ley 30/1992 ha recibido expresamente este principio en su artículo 4, cuyo apartado 1 es del siguiente tenor:

²⁷⁸ Conforme es de sobra conocido, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a tenor del título competencial atribuido al Estado por el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, tiene el carácter de legislación estatal básica.

«1. Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.
- d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.»

Conforme se ha destacado, «su contenido y su configuración se representan en una actitud frente a la construcción del Estado y a la configuración genérica del mismo. De ahí que las referencias textuales que se contienen en el artículo 4.º (respeto al ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias, ponderación de la totalidad de los intereses públicos, facilitación a las otras Administraciones de la información necesaria para el ejercicio de sus competencias, cooperación y asistencia activa) no son sino manifestaciones puntuales de un concepto más amplio y que si se constatan expresamente es para evitar que el principio se quede en una formulación teórica sin contenido ni aplicación real»²⁷⁹.

5.4.2.3. El principio de cooperación

Conforme ha declarado el Tribunal Constitucional, este principio, cuya nota esencial es la voluntariedad y consecuente posición de igualdad de los participantes, viene impuesto por la propia naturaleza de las cosas, en cuanto constituye un presupuesto implícito del complejo sistema español de distribución de competencias y es un elemento esencial para la integración del Estado²⁸⁰.

En efecto, conforme se indicó, el deber operativo de ejercitar las competencias propias en el marco fijado por la Constitución, dimensión negativa del principio de solidaridad, ha de complementarse con su vertiente positiva, cual es la exigencia de que las distintas entidades territoriales ejerciten sus competencias cooperando entre sí; dicho lisa y llanamente, fijando medios e instrumentos de interrelación y facilitando el encuentro y la comunicación,

²⁷⁹ Cfr. Palomar Olmeda, «Los principios de la actividad administrativa y las relaciones entre las Administraciones», *op. cit.*, pp. 70 y 71.

²⁸⁰ De la prolija bibliografía existente al respecto, al margen de la monografía de Javier Tajadura Tejada, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, 2.ª ed., Comares, Granada, 2000, me remito a las diversas perspectivas puestas de manifiesto recientemente en el monográfico *La Cooperación en el Estado Autonómico*, núm. 1, enero-junio de 2002, de la Revista de Estudios Autonómicos, con aportaciones de Thomas von Danwitz, Piedad García-Escudero Márquez, María Jesús García Morales, Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, Borja López-Jurado Escribano, Giancarlo Rolla, José Manuel Sala Arquer y Francisco Villar Rojas, Joaquín Tornos Mas, Antonio Torres del Moral, Javier Corcuera Atienza, Alberto Pérez Calvo, Javier Tajadura Tejada y Carlos Vidal Prado.

incluso informal, de sus respectivos aparatos organizativos a partir de una información recíproca, fundamentalmente mediante técnicas de carácter voluntario y de base negocial.

La virtualidad de este principio y su concreta manifestación en el Derecho comparado mediante lo que se denomina «federalismo de ejecución» o «federalismo cooperativo» ha hecho correr ríos de tinta en nuestra Doctrina, postulando amplios sectores su adopción como modelo para la evolución del sistema español, pese a que la Constitución guarda silencio sobre los cauces adecuados para permitir la participación de las distintas instancias territoriales en los asuntos cuya responsabilidad directa tienen asumida pero inciden en el ámbito competencial de las demás.

Empero, según se analiza en el epígrafe siguiente, al considerar las concretas técnicas en que se plasma, en la práctica se observa un insuficiente grado de desarrollo de este principio, hasta tal punto que puede afirmarse que se trata de una de las cuestiones más relevantes que tiene planteadas el Estado autonómico, siendo deseable que una eventual reforma de la Constitución recibiera de forma expresa aquellos mecanismos que hubieran demostrado su eficacia en el cuarto de siglo de vigencia constitucional. Y es que puede afirmarse, sin ambages, que si bien es cierto que en el marco local la legislación vigente sí dispone de un modelo ciertamente completo y acabado, en el marco de las relaciones interadministrativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque la Ley 30/1992, desde la reforma de 13 de enero de 1999, ha superado el originario carácter fragmentario y sectorial de su disciplina —basado en el esquema de la Ley del Proceso Autonómico de 1983—, la operatividad de sus prescripciones no puede calificarse de satisfactoria.

VI. LAS TÉCNICAS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES

6.1. Introducción

Conforme anteriormente se indicó, los analizados principios estructurales delimitan la posición en el entramado institucional de todos y cada uno de los poderes públicos, definiendo las bases del modelo relacional entre los distintos niveles de Administración territorial —la estatal, la autonómica y la local—.

La definición, desde una perspectiva estructural, efectuada por los mismos, resulta complementada, a efectos operativos, con el establecimiento de una serie de técnicas funcionales cuya finalidad es la de precisar, ahora desde una perspectiva dinámica, los criterios relacionales entre los tres niveles básicos de Administración pública.

El primer bloque de estas técnicas tiende a instrumentar la colaboración entre las distintas Administraciones, es decir, permitir un desarrollo armónico del ejercicio de sus competencias facilitando el encuentro y la comu-

nicación interadministrativa, debiendo ponderarse la nítida distinción de dos subsistemas: en primer lugar, el dirigido a permitir un funcionamiento armónico de las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración propia de las distintas Comunidades Autónomas —objeto de consideración en el siguiente apartado 6.2—; y, en segundo término, el que vincula a las referidas Administraciones territoriales superiores con el entramado organizativo propio de las distintas Entidades locales —a cuya consideración se dedica el apartado 6.3—.

6.2. El marco relacional entre la Administración General del Estado y la propia de las Comunidades Autónomas²⁸¹

6.2.1. La cooperación interadministrativa

Todo proceso descentralizador comporta, por su propia lógica y en los términos ya esbozados, la cooperación entre los distintos aparatos administrativos dotados de capacidad de gestión.

Sin género de dudas, el modelo comparado más acabado de la cooperación interadministrativa, conforme su propio nombre indica, es el del «federalismo cooperativo alemán»²⁸².

En el sistema constitucional español la cooperación, sin embargo, no goza de una afirmación efectiva en el texto constitucional, si bien el Tribunal Constitucional, desde su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, y, especialmente, a partir de la ulterior 76/1983, de 5 de agosto, la considera implícita a la definición de la estructura territorial del Estado. Su afirmación comporta, sin alteración del régimen de distribución competencial, la prestación de ayudas a la gestión de las competencias de otras entidades públicas para su más correcto desenvolvimiento, incluyendo la gestión directa de las mismas.

Colmando la referida laguna, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, concretamente en su artículo 3.2, procedió a dar acogida expresa a esta técnica. El meritado precepto, en efecto, prescribe lo que sigue: «*Las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.*»

²⁸¹ Respecto de lo que sigue ha de tenerse presente, con carácter general, lo dispuesto por la Disposición Adicional decimocuarta de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. En mérito de la misma se disciplinan las relaciones con las Ciudades de Ceuta y Melilla, estableciendo: «*Lo dispuesto en el Título I de esta Ley sobre las relaciones entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas será de aplicación a las relaciones con las Ciudades de Ceuta y Melilla en la medida en que afecte al ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas.*»

²⁸² Al respecto, me remito al excelente análisis de Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, op. cit., especialmente pp. 109 a 163.

Precisa la Ley básica seguidamente dicha prescripción, estableciendo el artículo 4 —cuyo apartado 1 fue reproducido anteriormente— los «Principios de las relaciones entre las Administraciones públicas». En concreto, la letra d) de su apartado 1, como consecuencia del principio de lealtad institucional, impone a las Administraciones públicas el deber de: «Prestar, en el ámbito propio, la cooperación que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.»

En consecuencia, aunque la cooperación es, por su propia *ratio essendi*, una técnica que opera de forma voluntaria, el Legislador ha querido destacar su carácter de obligación para todas las Administraciones públicas.

Presupuesto lo anterior, la cooperación se instrumenta a través de muy variados instrumentos, entre los que sin duda destaca, por su operatividad práctica, la celebración de «convenios».

Antes de proceder al análisis de esta modalidad, el cuadro de instrumentos cooperativos, de acuerdo con la mejor doctrina, puede sistematizarse, atendiendo a su carácter orgánico o funcional, del siguiente modo²⁸³.

6.2.1.1. Técnicas orgánicas de cooperación

6.2.1.1.A) El Senado: Cámara de representación territorial

Entre las técnicas orgánicas de cooperación resulta preciso destacar, en primer lugar, la configuración que el texto constitucional realiza de la Cámara Alta de las Cortes Generales, el Senado.

En efecto, en primer lugar, el artículo 69.5 de la Constitución procede a su inequívoca definición como «Cámara de representación territorial».

Por su parte, en los términos anteriormente referidos, el artículo 155 —«coacción autonómica»— confiere al Senado una posición central en el supuesto de anomalías en la marcha de la vida constitucional del Estado.

Por último, es imposible omitir, conforme ya se ha detallado, el papel que la Cámara Alta cumple en relación con el Fondo de Compensación Interterritorial, *ex* artículo 158.2 de la Norma Fundamental.

No obstante lo anterior, aunque no podemos detenernos en su consideración, resultaría erróneo ignorar las reiteradas críticas que su régimen de composición y funciones ha generado en la Doctrina, la cual ha destacado la necesidad de una reformulación de la estructura del Senado para que pueda cumplir efectivamente la función que nominalmente se le atribuye.

6.2.1.1.B) El Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma

El artículo 154 de la Constitución, a semejanza del modelo italiano, dulcificando su denominación, prevé la figura de «un delegado nombrado por el

²⁸³ De interés resulta la sincrética aportación de Rafael Fernández Montalvo, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000.

Gobierno», al que se atribuye la doble función de dirigir la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y de coordinarla, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad.

Su disciplina se contiene en la vigente Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Por cuanto aquí importa, ha de destacarse sincréticamente que, al margen de las funciones de representación gubernamental y de dirección de la Administración del Estado en el territorio autonómico que les son propias, la Ley ha racionalizado la función de «coordinación» que el Texto constitucional le atribuía. Resultando imposible la misma, *stricto sensu*, por la propia naturaleza del cargo, el artículo 22.2 de la Ley 6/1997 le atribuye, de forma genérica, la función de mantener las necesarias relaciones de cooperación y coordinación de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, con la Administración de la Comunidad y con las correspondientes Entidades locales, a cuyo efecto le corresponde comunicar y recibir cuanta información precisen el Gobierno y el órgano de gobierno de la Comunidad y de las Entidades locales. En la misma línea, el artículo 27 le atribuye las funciones de participar en las Comisiones mixtas de transferencias y en las Comisiones bilaterales de cooperación, así como promover la celebración de convenios de colaboración y cualesquiera otros mecanismos de cooperación de la Administración General del Estado con la Comunidad Autónoma y con las Entidades Locales.

6.2.1.1.C) *Los órganos creados ad hoc: Comisiones Bilaterales de Cooperación, Conferencias Sectoriales y Consorcios*

La cooperación orgánica ha encontrado su modelo operativo mediante la institucionalización de distintos órganos administrativos creados por el Estado y las Comunidades Autónomas.

Antes de proceder a su consideración, ha de tenerse presente *a contrario*, en los términos que ha querido expresamente precisar el legislador estatal —segundo párrafo del art. 5.1 de la Ley 30/1992—, que: «[...] no tienen la naturaleza de órganos de cooperación aquellos órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevea que participen representantes de la Administración de las Comunidades Autónomas con la finalidad de consulta».

De la prescripción legal se colige que la cooperación orgánica no se circunscribe a la mera participación de la Administración autonómica en órganos estatales, sino que exige un acuerdo constitutivo entre el Estado y la o las Comunidades Autónomas en materias sobre las que exista interrelación competencial. De esta forma, a título de ejemplo, quedan excluidos del concepto órganos tales como el Consejo de Universidades o el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Desde estas premisas, ha de significarse que la oportunidad de establecer órganos del género fue afirmada ya por la Ley 12/1983, de 14 de octubre,

del Proceso Autonómico, sobre la base de la afirmación de su constitucionalidad que realizara la citada Sentencia 76/1983, de 5 de agosto. El artículo 4.1 de la misma, en efecto, estableció que: *«A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.»*

Por su parte, la Ley 30/1992, en el artículo 5 —en su redacción vigente, operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero— ha procedido a establecer la tipología y el régimen jurídico de estos órganos, cuyo modelo inequívoco lo constituye la figura, ya consolidada en el Derecho alemán, de las conferencias de responsables políticos y administrativos, integradas por el ministro federal del ramo y los de los *Länder* competentes sobre la misma materia.

A tenor del primer párrafo del apartado 1 del referido artículo 5, la posibilidad de su creación y el carácter de estos órganos se diseñan de una forma muy amplia: *«La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos.»*

A lo que el apartado 7 del propio precepto añade: *«Con la misma finalidad, y en ámbitos materiales específicos, la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas podrán constituir otros órganos de cooperación que reúnan a responsables de la materia.»*

Conforme a lo dispuesto por el propio artículo 5, en sus apartados 2 y 3, la denominación de estos órganos, en función de su composición bilateral o multilateral y de su ámbito general o sectorial, será la de «Comisiones Bilaterales de Cooperación» —entre el Estado y una Comunidad, con ámbito general— o la de «Conferencias Sectoriales» —entre el Estado y dos o más Comunidades, con ámbito sectorial—. La creación de un órgano del género ha de responder a un acuerdo entre la Administración General del Estado y la correspondiente a la o las Comunidades Autónomas partícipes, resultando integrado por los miembros competentes en la materia de los respectivos ejecutivos. Corresponde al acuerdo de institucionalización determinar los elementos esenciales de su régimen de funcionamiento, el cual será complementado, en el caso de las Conferencias Sectoriales, por un reglamento interno. En este supuesto ha de tenerse en cuenta, además, que el apartado 8 permite, cuando la materia afecte o se refiera a competencias de las Entidades locales, que el pleno de la Conferencia invite a asistir a sus reuniones a la asociación de éstas de ámbito estatal con mayor implantación, es decir, la actual Federación Española de Municipios y Provincias, con carácter permanente o según el orden del día.

Las Conferencias Sectoriales son, sin duda, el órgano de cooperación más relevante, por su composición multilateral y ámbito sectorial —como

lo acreditan, entre otras, las conferencias de Agricultura y Desarrollo Rural, la de Educación, la de Industria y Energía, la de Medio Ambiente o la de Turismo—. El artículo 5 de la Ley 30/1992 realiza una serie de precisiones adicionales sobre el régimen de convocatoria y de adopción de acuerdos de estas Conferencias. Por un lado, el apartado 3 atribuye la competencia para su convocatoria al Ministro o Ministros que tengan competencia sobre la materia que vaya a ser objeto de la reunión. Por otro, el apartado 4, sin mayores precisiones, impone la firma de los acuerdos por los asistentes, habilitando su formalización bajo la ambigua fórmula de los «Convenios de Conferencia Sectorial».

Al margen de los anteriores, la Ley 30/1992, al disciplinar en su artículo 6 el régimen jurídico de la técnica funcional de los convenios de colaboración, prevé un tercer tipo expreso de órgano de cooperación. El meritado precepto, en su párrafo primero, dispone: «*Cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o de sociedad mercantil.*»

Conforme ha reiterado la doctrina, los «Consortios» constituyen un supuesto típico de lo que en el Derecho alemán se denomina «Administración mixta», cuya *ratio essendi* consiste en la creación de un ente común para la gestión de asuntos de interés común.

6.2.1.2. *Técnicas funcionales de cooperación*

6.2.1.2.A) *El marco general de las técnicas funcionales de cooperación*

La figura del «Convenio de colaboración» constituye la expresión máxima de las técnicas funcionales de cooperación. Junto a la misma existen otras muchas técnicas de cooperación, disciplinadas en la pertinente legislación sectorial, en cuyo análisis no podemos detenernos, dada su diversidad y el carácter del presente trabajo.

Empero, antes de proceder al análisis del régimen jurídico de los convenios, ha de tenerse en cuenta que tanto este instrumento como las restantes técnicas del género presuponen un cauce fluido de información recíproca entre las distintas Administraciones, manifestación básica del principio de lealtad institucional. A este respecto cabe recordar que el Tribunal Constitucional, desde su Sentencia de 5 de agosto de 1983, precisó que la remisión de información no comporta, en ningún caso, una vulneración del principio de autonomía, siendo, al contrario, un requisito funcional del Estado complejo diseñado por la Constitución.

El Legislador así lo ha proclamado de forma expresa. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley del Proceso Autonómico, la Ley 30/1992, en su redacción vigente, al establecer los principios de las relaciones entre las Administraciones públicas, impone en el artículo 4.1.c) el deber de: «*Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.*»

El propio precepto da un paso más, pues el deber de información se complementa con el de asistencia activa que afirma, a renglón seguido, la letra d): «Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.»

No se olvide que el alcance de las reproducidas prescripciones no es meramente programático o declarativo. Así se colige del tenor de los apartados 2 y 3 del propio artículo 4: «2. A efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias. 3. La asistencia y cooperación requerida sólo podrá negarse cuando el ente del que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante».

6.2.1.2.B) *Convenios de Colaboración, Convenios de Conferencia Sectorial y Protocolos Generales*

Presupuesto lo anterior, conforme se indicó, la técnica funcional cooperativa más importante y frecuente está constituida por los convenios interadministrativos, regulada por los artículos 6 y 8 de la Ley 30/1992.

En efecto, se ha destacado certeramente que «en nuestro sistema descentralizado de organización del poder público, con diversas instancias territoriales que gestionan sus tareas con independencia, convenir para dar solución a asuntos que interesan a dos (o más) sujetos públicos parece mostrarse como el expediente que mejor se ajusta a la relativa igualdad en la que se sitúan dichos sujetos unos frente a otros. El número de los convenios que se celebran anualmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas (por citar un ejemplo sobre el que existen datos precisos), que se cuentan por centenas, y la cuantía de los recursos económicos, procedentes de los respectivos presupuestos, comprometidos a través de ellos, hablan ya de una técnica consolidada, de una «forma de administrar» asuntos de interés común»²⁸⁴.

La acreditada relevancia de esta técnica determinó que, desde muy pronto, se sintiera la necesidad de disciplinar de forma expresa y con carácter general el régimen convencional, especialmente ponderando la exclusión de su ámbito de aplicación realizada por la legislación contractual. La Ley 30/1992 procedió a perfilar los elementos nucleares de su régimen jurídico, si bien la atribución de la competencia para su celebración a los supremos órganos ejecutivos estatal y autonómico que dicho precepto introdujo provocó no pocas dudas y disfuncionalidades²⁸⁵. La Ley 4/1999, de 13 de enero,

²⁸⁴ Cfr. José María Rodríguez de Santiago, *Los convenios entre Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 19.

²⁸⁵ Sobre la cuestión, Rodríguez de Santiago, *Los convenios entre Administraciones públicas*, op. cit., pp. 379 a 382.

ha querido zanjar la cuestión, en el sentido del Acuerdo de delegación que el Consejo de Ministros adoptara con fecha de 21 de julio de 1995, atribuyendo el vigente artículo 6.1 la competencia a: «*La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma.*»

La reproducida prescripción ha de complementarse con lo dispuesto por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en concreto por su artículo 13.3, en cuya virtud la competencia corresponde a los Ministros e, incluso, a los Secretarios de Estado en el ámbito de sus propias competencias, así como a los Presidentes de los organismos públicos vinculados o dependientes²⁸⁶.

Siguiendo la sincrética, y siempre lúcida, exposición de Santamaría Pastor, el vigente régimen jurídico puede resumirse de la siguiente forma.

Aunque de forma un tanto oscura, la Ley parece haber visto tres tipos distintos de convenios:

- los «Convenios de Colaboración», tipo común de esta técnica pactada, que pueden celebrarse, inespecíficamente, entre la Administración General y los Organismos Públicos vinculados o dependientes de las mismas y los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas; su regulación se contiene, en especial, en el artículo 6 de la Ley 30/1992;
- los «Convenios de Conferencia Sectorial», mera variedad de convenios de colaboración, caracterizados porque su celebración tiene lugar en el seno de una Conferencia Sectorial; a ellos se alude concretamente en el artículo 5.5 de la Ley 30/1992; y
- por último, como novedad introducida por la Ley 4/1999, los «Protocolos Generales», que son también una variedad de los convenios de colaboración, cuya nota distintiva es su carácter de acuerdo-marco; esto es, en los términos del artículo 6.4:

«Cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán Protocolos Generales.»

El contenido de los convenios se especifica por el artículo 6.2 sólo respecto de los Convenios de Colaboración, a los que se ha pretendido conferir una forma netamente contractual. Así, los instrumentos de formalización de dichos Convenios deben expresar los siguientes extremos:

- «a) *Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.*

²⁸⁶ No obstante, conforme ha destacado Palomar Olmeda, «Los principios de la actividad administrativa y las relaciones...», *op. cit.*, p. 79, a tenor de la Disposición Adicional decimotercera de la Ley 30/1992: «Es claro, por tanto, que frente a lo que parecía deducirse de la LOFAGE la Ley 4/1999 no admite la suscripción por parte de los Secretarios de Estado.»

- b) *La competencia que ejerce cada Administración.*
- c) *Su financiación.*
- d) *Las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento.*
- e) *La necesidad o no de establecer una organización para su gestión.*
- f) *El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.*
- g) *La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.»*

Es de suponer que los Convenios de Conferencia Sectorial deben tener una estructura similar; no así los Protocolos Generales, cuyo carácter de acuerdo-marco parece exigir un contenido mucho más leve en término de compromisos.

Frente al detalle exigido respecto de su contenido, el artículo 8.2 apenas disciplina el procedimiento de elaboración de los Convenios, limitándose a imponer, respecto de los Convenios de Conferencia Sectorial y de los Convenios de Colaboración, que, una vez celebrados, sean comunicados al Senado y publicados en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diario Oficial* de la Comunidad Autónoma respectiva.

Asimismo, la Ley 30/1992, en su redacción vigente, delimita la eficacia jurídica de estos convenios, los cuales, indudablemente, han de poseer fuerza obligatoria para ser útiles; pero, al tiempo, es notorio que mediante un instrumento contractual no debe poder alterarse el régimen de titularidad de competencias establecido *ope legis*. Con la finalidad de cohonestar ambas exigencias, la Ley ha sentado dichas reglas.

De una parte, el artículo 8.1 establece lapidariamente que: «*Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración, en ningún caso supondrán la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes.*»

De otra, el primer párrafo del artículo 8.2 establece que: «*Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración celebrados obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa.*»

Dicha prescripción resulta complementada por el artículo 8.3, en mérito del cual su contenido es exigible ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de que el propio Convenio pueda crear un órgano mixto de vigilancia y control, al cual corresponderá resolver, con carácter previo a su planteamiento en vía jurisdiccional, los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse, en virtud del artículo 6.3.

6.2.2. *La coordinación interadministrativa*

6.2.2.1. *El significado de la coordinación*

En los términos que se han afirmado, la cooperación interadministrativa presupone una concurrencia de voluntades entre entes que se encuentran

en la misma posición jurídica en el marco de una concreta interrelación competencial. Por su parte, la técnica de la cooperación es propia del aspecto dinámico, refiriéndose a relaciones que tienen lugar entre dos Administraciones que no se encuentran en pie de igualdad, de tal forma que no tiene por finalidad la toma de decisiones conjuntas, sino la imposición de un criterio. Dicho con otras palabras, la cooperación concurre cuando uno de los dos entes ostenta una posición de superioridad en la correspondiente relación jurídica, y en virtud de dicha posición impone su criterio al ente inferior en aras de la coherencia administrativa con el interés superior que el ente coordinador defiende.

Presupuesto lo anterior, el objeto propio de la coordinación es la actividad ejecutiva o administrativa, y es aquí donde se plantea el contenido y alcance de las potestades coordinadoras estatales. La actividad autonómica ejecutiva, no obstante, no es homogénea, habida cuenta que unas veces, las Comunidades Autónomas ejecutan legislación estatal y otras legislación propia.

Al margen de lo anterior, ha de ponderarse que la coordinación que aquí nos ocupa ha de operar respecto de entes dotados de autonomía. Esta singularidad determina la interdicción de cualquier técnica coordinadora que tenga por objeto la uniformidad de acción de todos los entes públicos, habida cuenta de que mediante el recurso a la misma, en los supuestos expresamente contemplados en nuestro vigente Derecho positivo, tan sólo se puede pretender alcanzar la coherencia o compatibilidad de acción, con la finalidad de que la eficacia del conjunto de acciones no se vea gravemente perturbada. El Tribunal Constitucional, que ha tenido reiteradas ocasiones para fijar su doctrina al respecto, sentó ya en su Sentencia 42/1983, de 20 de mayo, el siguiente criterio: «La coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades [...] estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.»

6.2.2.2. *Técnicas de coordinación*

El abigarrado conjunto de técnicas establecidas al efecto puede sintetizarse del siguiente modo.

En primer lugar, el Título VIII de la Constitución realiza diversas alusiones concretas a funciones coordinadoras del Estado —arts. 149.1.13.^a, 15.^a y 16.^a y 154—.

Con el mismo objeto, es viable el recurso a la potestad legislativa estatal, vía legislación básica.

Las potestades de coordinación se hallan implícitas, por lo demás, en el supuesto de la ejecución autonómica de la legislación estatal. Cuando el constituyente atribuye al Estado la potestad legislativa sobre una materia, lo hace porque quiere que todos los ciudadanos afectados por dicha legis-

lación sean tratados de un modo sustancialmente igual; la existencia de diecisiete ejecutores autonómicos distintos entraña, sin embargo, el riesgo natural de interpretaciones harto divergentes de la misma norma. La tensión surge, pues, entre la necesidad de que el Estado pueda garantizar por sí una cierta homogeneidad en la aplicación de las leyes, y la exigencia de que las tareas de ejecución se efectúen de manera autónoma.

Conforme destaca Santamaría Pastor, el punto de equilibrio entre ambas exigencias se ha situado en el reconocimiento en favor del Estado de unas potestades limitadas de coordinación: concretamente, tres. En primer lugar, la potestad de supervisión por los órganos estatales de la actuación de la Administración autonómica, que puede ejercerse bien a través del Delegado del Gobierno —art. 154—, bien mediante comisionados especiales con competencia sectorial. Segundo, la potestad de formular requerimientos, al objeto de subsanar las deficiencias advertidas en la labor supervisora. En tercer lugar, la potestad de impartir directivas o instrucciones generales, siempre que sean necesarias para corregir las desviaciones graves producidas en el proceso aplicativo de la legislación estatal.

Las dos primeras potestades están reconocidas en el artículo 3 de la Ley del Proceso Autonómico y desarrolladas en otras disposiciones, como el Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, sobre alta inspección en materia educativa.

Cuando las Comunidades Autónomas, en cambio, ejecutan legislación propia, la cuestión es muy distinta; no hay, entonces, derecho de supervisión, ni de requerimiento, ni de instrucción o directiva; la coherencia de las actuaciones autonómicas en estos campos ha de lograrse, pues, mediante las técnicas de cooperación ya expuestas.

No debe olvidarse, sin embargo, que la Constitución, de una parte, atribuye al Estado poderes específicos de coordinación, tanto de carácter sectorial o vertical —*ad exemplum*, en materia de sanidad interior y de investigación, art. 149.1.15.^a y 16.^a—, como de carácter horizontal, respecto de toda la política económica —art. 149.1.13.^a—; y, asimismo, que otras muchas competencias que el Estado ostenta conllevan implícitamente poderes de coordinación, aunque el artículo 149 no hable de la misma —así, en todos los casos en que posee la competencia para fijar las bases—. En todos estos supuestos el Estado ostenta una competencia esencialmente formal, que le permite establecer el procedimiento y el modo en que las Comunidades Autónomas deben ejercer sus competencias; y también comprende, en determinados casos, la potestad del Estado para definir los objetivos que debe perseguir la actuación autonómica y los parámetros de ésta. Todas estas potestades comprenden la facultad de dictar disposiciones normativas vinculantes, por ejemplo, las reglamentaciones técnico-sanitarias, pero también condicionar la actividad autonómica mediante la formulación de planes y programas de actuación, por ejemplo, en materia de investigación, y mediante la sujeción de la actividad autonómica a actos estatales, como por ejemplo actos de homologación o registro, informes vinculantes o, incluso, actos de aprobación de otros dictados por las autoridades autonómicas.

6.3. Las relaciones de cooperación, colaboración y coordinación entre la Administración Local y las entidades territoriales superiores

No precisa mayor detalle entender que, sin perjuicio de los eventuales conflictos que puedan surgir, es inherente al sistema de distribución de competencias diseñado por la Norma Fundamental que, en su funcionamiento cotidiano y ordinario, las distintas Corporaciones locales también cooperen y coordinen su actividad con la propia tanto de la Administración General del Estado como de la correspondiente Comunidad Autónoma.

En este sentido, conforme se anticipó, la legislación local goza de un régimen más completo que el que rige las relaciones entre las Administraciones territoriales superiores, comprendido, en sus líneas esenciales, en el texto de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Su Preámbulo, en el párrafo penúltimo, expone de forma inequívoca la orientación del legislador al respecto. Afirma, en efecto, en su inciso inicial: «Por lo que hace a las relaciones interadministrativas, salta a la vista la radical inadecuación del mantenimiento en el nuevo y compuesto Estado constitucional de las técnicas y las categorías cristalizadas en el Estado centralista y autoritario.» Y añade posteriormente: «las técnicas de relación entre Administraciones han de tener por objeto más bien la definición del marco y de los procedimientos que faciliten el encuentro y la comunicación, incluso de carácter informal para la colaboración y la coordinación interadministrativas, fundamentalmente voluntarios y de base negocial».

La Ley de Bases configura el sistema, consecuentemente, a partir de la voluntariedad y la base negocial de las relaciones, principios desde los que diseña, en el Capítulo II del Título V, artículos 55 a 62, sus requisitos y las fórmulas utilizables al efecto.

A este respecto ha de tenerse presente que el artículo 9 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se refiere específicamente a las «Relaciones con la Administración Local», determinando que «Las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título.» En consecuencia, en su condición de Derecho supletorio, me remito a lo considerado en el apartado precedente.

Precisando lo hasta aquí apuntado, el artículo 55 de la Ley de Régimen Local, que principia la disciplina de las relaciones interadministrativas, dispone el marco general de las mismas en los siguientes términos:

«Para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativa, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades Locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:

- a) *Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.*
- b) *Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.*

- c) *Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.*
- d) *Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.»*

6.3.1. *Técnicas de cooperación: el Plan Provincial de Cooperación*

Conforme se afirmó en el supuesto de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas, la cooperación tiene como presupuesto el deber de información recíproca, que, de forma expresa, impone el artículo 56 de la Ley de Bases, en virtud del cual las Entidades locales deben remitir a la Administración estatal y autonómica copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos adoptados por las mismas. Asimismo, las Administraciones territoriales superiores, con el fin de comprobar la efectividad, en su aplicación, de la legislación estatal y autonómica, pueden recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, estando habilitadas, incluso, para solicitar la exhibición de expedientes y la emisión de informes.

De forma inversa, el Estado y las Comunidades Autónomas tienen la obligación de facilitar el acceso de los representantes legales de las entidades locales a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente.

Las técnicas de cooperación en el ámbito local tienen como presupuesto su carácter voluntario para las Corporaciones, es decir, que es competencia propia de las mismas resolver sobre su pertinencia en cada caso.

El fundamento de las mismas radica en la necesidad de reforzar los instrumentos a su disposición, aportando medios para el desenvolvimiento de sus competencias; en efecto, sabido es que las Corporaciones Locales disponen de entecos medios materiales y personales que se intentan reforzar por esta vía.

Presupuesto lo anterior, la cooperación se instrumenta, básicamente, a efectos de permitir que los municipios, por sí o asociados, puedan prestar los servicios mínimos que fija el artículo 26.1 de la Ley de Régimen Local.

En esta línea, el apartado 3 del referido precepto determina que *«la asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como a la garantía del desempeño en las Corporaciones Municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley»*. Añadiendo el apartado 4, introducido por la Ley 10/1993, de 21 de abril, que *«sin perjuicio de lo establecido en el artículo 40, las Comunidades Autónomas podrán cooperar con las Diputaciones Provinciales, bajo las formas y en los términos previstos en esta Ley, en la garantía del desempeño de las funciones públicas a que se refiere el apartado anterior. Asimismo, en las condiciones indicadas, las Diputaciones Provinciales podrán cooperar con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente»*.

Por su parte, el referido artículo 36, entre las competencias de las Diputaciones provinciales, prevé un supuesto típico de la figura de los planes conjuntos, ahora afirmada por el artículo 7 de la Ley 30/1992 para las relaciones Estado-Comunidades Autónomas.

En efecto, corresponde a la Diputación provincial, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local, aprobar anualmente un Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia. El Plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. En el marco estatal, la meritada prescripción ha sido desarrollada reglamentariamente mediante el Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades locales.

6.3.2. *Técnicas de colaboración: la Comisión Nacional de Administración Local*

La colaboración de las entidades locales con la Administración del Estado se instrumenta básicamente a través de un órgano *ad hoc*, la Comisión Nacional de Administración Local, disciplinada por el Título IX, «*Organizaciones para la cooperación de la Administración del Estado con la local*»²⁸⁷, artículos 117 a 120, de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Ha de subrayarse que la Comisión Nacional de Administración Local es un órgano de la Administración del Estado, el cual está adscrito orgánicamente al Ministerio competente en la materia y compuesto por un número igual de representantes de las entidades locales y de la Administración del Estado; número que ha sido precisado en 9 por el Real Decreto 1431/1997, de 15 de septiembre, por el que se regula la composición y funciones de la Comisión Nacional de Administración Local. La adopción de acuerdos se rige por el consenso entre ambas representaciones, obteniéndose la voluntad de la representación local por mayoría absoluta de sus miembros.

A la Comisión le atribuye el artículo 118 un completo elenco de competencias, en virtud de las cuales puede afirmarse que se trata, esencialmente del máximo órgano consultivo y de propuesta en materia de régimen local. Al margen de lo anterior, no puede ignorarse que, a tenor de lo dispuesto por el artículo 119, la Comisión puede también solicitar de los órganos legitimados al efecto la impugnación de aquellas leyes estatales o autonómicas que se reputen lesivas para la autonomía local, aunque su composición paritaria difumina en la práctica esta posibilidad.

²⁸⁷ La Ley 57/2003, de 16 de noviembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, ha procedido, en su artículo Primero.2, a dar una nueva denominación al referido Título IX: «*Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones Públicas en materia de Administración Local*».

Con análogo carácter, se han establecido en las distintas provincias Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, compuestas, asimismo, por una representación paritaria. Por su parte, en sus respectivos territorios, las Comunidades Autónomas pueden establecer órganos del género, a efectos de colaborar con las Entidades locales.

6.3.3. Técnicas de coordinación

La coordinación, por su propia naturaleza, tiene un carácter excepcional entre las técnicas de interrelación. Así lo acredita el artículo 10 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, al establecer que *«procederá la coordinación de las competencias de las Entidades Locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas»*.

El reproducido precepto debe ser adecuadamente interpretado con lo dispuesto por el artículo 59.1, en relación con el discutible artículo 62, que establecen dos técnicas de coordinación de empleo sucesivo. A la segunda me refiero posteriormente, limitándome aquí a destacar que la Ley de Bases impone, como respecto de la primera, la necesaria existencia de una habilitación legal para que pueda operarse esta técnica.

Por lo que respecta al artículo 59, con la finalidad de asegurar la coherencia de la actuación de las distintas Administraciones públicas, habilita al legislador estatal y autonómico para que, en su caso, confieran al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local mediante planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. Estos planes tienen eficacia vinculante para las Entidades locales. Conforme exige el apartado 2 del referido precepto, *«En todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas.»*

VII. TÉCNICAS DE TUTELA Y CONTROL INTERTERRITORIAL

7.1. La viabilidad del control

De acuerdo con la lógica inherente a un Estado de Derecho, las distintas entidades autónomas pueden, en virtud de su potestad organizatoria, establecer los instrumentos y procedimientos de control interno sobre la actividad de sus propios órganos que estimen pertinente. Autocontrol al que, obviamente, se añade la ineludible potestad jurisdiccional de control y el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 106 de la Constitución, así como la posibilidad de control extrajurisdiccional vía Defensor del Pueblo, a tenor de

lo dispuesto por el artículo 54 de la Norma Fundamental, en los términos desarrollados por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

Sin embargo, no es este autocontrol el que nos ocupa, sino el que un sujeto jurídico-público distinto, es decir, otra de las entidades territoriales reconocidas por la Constitución, puede desarrollar sobre la actividad de las distintas Administraciones.

En este orden de ideas, y de acuerdo con Morell Ocaña, «Podemos definir las relaciones de control como un *conjunto de situaciones y relaciones jurídicas en cuya virtud una Administración conoce la actuación de otra y enjuicia su adecuación a criterios de legalidad u oportunidad; como consecuencia, presta su asentimiento o decide su corrección* cuando cuenta con poder para ello; o, si no lo tiene, *remite lo actuado a otra autoridad* —normalmente la judicial— *para que adopte la decisión que corresponda*»²⁸⁸.

La dinámica de los principios estructurales expuestos exonera de ulteriores comentarios sobre la pertinencia del establecimiento de técnicas interrelacionales del género, en aras del interés general, en el modelo del denominado «Estado de las autonomías». De hecho se ha afirmado que «Desde una perspectiva comparatista los controles descritos se han quedado bastante por debajo de lo que es normal en los Estado federales o regionales»²⁸⁹.

En este orden de ideas, respecto del ámbito local, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, afirmó que «el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúan a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incida en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado. El control puntual de legalidad, con la precisión anterior, puede ejercerse en el caso de los Municipios y Provincias —dado su carácter de Administraciones públicas— por la Administración del Estado, aun cuando es posible también su transferencia a las Comunidades Autónomas en los términos que expresa el artículo 148.1.2 de la Constitución y, naturalmente, en uno y otro caso, siempre con la posibilidad de control jurisdiccional posterior».

Ahora bien, de acuerdo con la propia doctrina del Tribunal Constitucional, por todas su Sentencia 86/1983, si es cierto que el control encuentra su fundamento en la protección del interés general, no lo es menos que su ejercicio precisa un otorgamiento expreso por el Derecho positivo. Dicho

²⁸⁸ Cfr. Luis Morell Ocaña, *Curso de Derecho administrativo*, 4.^a ed., t. I, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 291 y 292. Los subrayados son del autor citado.

²⁸⁹ Cfr. José Ramón Parada Vázquez, *Derecho administrativo, II. Organización y empleo público*, 10.^a ed., Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 158.

con otras palabras, no es bastante invocar los intereses generales, sino que ha de existir un título concreto, una específica competencia de control, para que el mismo pueda llevarse a cabo. De ahí la necesidad de que todo concreto poder de control encuentre su fundamento jurídico en un título competencial a favor de la autoridad de control.

7.2. El control sobre la actividad de las Comunidades Autónomas por la Administración General del Estado

Conforme se anticipó más arriba, la posición de superioridad del Estado establecida por diversos preceptos de la Constitución, en los términos precisados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1983, de 28 de junio, implica la afirmación en favor del mismo de una serie de técnicas de control sobre la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas —fundamentalmente en sus arts. 153 y 155—; técnicas que, como veremos, no comportan necesariamente reconocer al aparato central la facultad de imponer su criterio, sino sólo, en algún supuesto, la de poner en tela de juicio los actos y acuerdos de las autoridades autonómicas ante otro poder público —generalmente los órganos jurisdiccionales competentes—, a quien corresponde resolver al efecto.

En otro orden de ideas, no puede ignorarse que algunas de las técnicas analizadas, de forma paralela al control estatal sobre la actividad autonómica, permiten el control inverso, esto es, que las Comunidades Autónomas cuestionen los actos y disposiciones de los órganos de la Administración General del Estado, conforme se irá detallando.

Presupuesto lo anterior, puede afirmarse que estas técnicas, en el marco de la doctrina constitucional, permiten al poder público estatal intervenir en una esfera que, en principio, es propia de las Comunidades Autónomas, radicando su esencia en el indefectible principio de unidad de la nación española.

Decimos que la intervención se produce en una esfera, en principio, propia de los poderes autonómicos, en el bien entendido de que la asunción competencial por parte de éstos puede tener su origen en una atribución estatutaria o en una ampliación extraestatutaria de sus títulos competenciales, esto es, como consecuencia de la transferencia o delegación de potestades propias del aparato estatal. Ambos supuestos, en cuanto a las técnicas de control, deben ser objeto de un tratamiento singularizado.

7.2.1. El control en el supuesto de competencias transferidas o delegadas por el Estado

7.2.1.1. La «ley marco»

Corresponde al respectivo Estatuto de Autonomía delimitar las competencias propias de cada Comunidad, *ex artículo 147.2.d)* de la Constitución.

Sin embargo, esa delimitación no impide que el legislador estatal decida proceder a la ampliación de los títulos competenciales de una o varias Comunidades, a cuyo efecto resulta viable la transferencia o delegación de competencias originariamente estatales, bien por habérselas reservado el artículo 149.1, bien en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3.

La transferencia o delegación de competencias por parte del Estado en favor de alguna, algunas o todas las Comunidades admite en el texto constitucional dos variantes, la «ley marco» y la «ley de transferencia o delegación».

El primer supuesto es el contenido en el primer inciso del artículo 150.1, articulado mediante la denominada «ley marco», en cuya virtud se opera, de forma voluntaria, una transferencia de competencias legislativas estatales. Dispone el citado precepto en su primer inciso: *«Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal.»*

Esta transferencia, de acuerdo con la responsabilidad inherente al principio de autonomía, conforme anteriormente se denotó, no está exenta de la sumisión de la actividad ejercitada por las Comunidades Autónomas a los oportunos controles de legalidad, competencia ordinaria de los órganos judiciales. Dicho control resulta absolutamente lógico, habida cuenta de que el mismo desplegaría su eficacia sobre la propia actividad en el supuesto de que el Estado optara por no delegarla, ejerciéndola directamente. Pero, además de dicho control, la Constitución prevé la posibilidad de un control adicional, en sede parlamentaria, en los términos en que esté previsto en cada norma singular de delegación. Así se colige del segundo inciso del propio artículo 150.1, del siguiente tenor: *«Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.»* El desarrollo del control en el Congreso de los Diputados se ajusta a lo dispuesto por el artículo 167, en relación con el artículo 153, de su Reglamento.

7.2.1.2. *La «ley de transferencia o delegación»*

De otro lado, el artículo 150.2 introduce la figura de las denominadas «leyes orgánicas de transferencia o delegación». En mérito del citado precepto, *«El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.»*

Consecuentemente, al igual que en el supuesto de la ley marco, por esta vía se puede proceder a la ampliación del marco competencial estatutariamente definido, si bien la transmisión —decisión unilateral del Estado— es revocable, en virtud del principio del *contrarius actus*. Asimismo, como en el caso anterior, se prevé que la propia ley de transferencia pueda prever

formas de control en favor del Estado, lo que en absoluto comporta una vulneración de la autonomía, pues la Comunidad está desarrollando funciones ejecutivas estatales que se le han transferido o delegado. Lo anterior explica que el propio texto constitucional, en su artículo 153.b), disponga que el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas en este supuesto se ejercerá por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado —supremo órgano consultivo, cuya regulación se contiene en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, desarrollada por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado—.

7.2.2. *El control en el supuesto de competencias asumidas estatutariamente*

En este ámbito competencial pueden significarse tres grandes bloques de técnicas, las cuales comportan una tutela o control sobre la actividad de los entes autonómicos; técnicas que procedemos a describir en función de su grado de inmisión.

7.2.2.1. *La impugnación de las disposiciones y resoluciones autonómicas ante el Tribunal Constitucional y su eventual efecto suspensivo: el recurso de inconstitucionalidad y los conflictos de competencias*

Aunque la potestad legislativa la ejercitan, como regla, los parlamentos —tanto las Cortes Generales como la Asamblea legislativa de cada Comunidad²⁹⁰—, no puede ignorarse que también sus respectivos ejecutivos pueden aprobar normas con rango de ley, mediante la técnica de la legislación delegada o de la legislación de urgencia en el caso del Gobierno de la Nación, es decir, vía Real Decreto Legislativo o Real Decreto-ley, y a consecuencia de una previa delegación del parlamento en el supuesto de los ejecutivos autonómicos, esto es, vía Decreto Legislativo —sin que, en ningún caso, quepa, *hic et nunc*, en el ámbito de las Comunidades Autónomas la legislación de urgencia por medio de disposiciones con rango de ley, al no haber sido estatutariamente conferida a sus respectivos gobiernos—.

Desde estas premisas, no puede ignorarse la posibilidad prevista por los artículos 153.a) y 161.1.a) de la Constitución, en cuya virtud cabe plantear ante el Tribunal Constitucional un recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas estatales o autonómicas con fuerza de ley —art. 27 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre—. Téngase presente, en este orden de ideas, que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 162.1.a) de la Constitución, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comu-

²⁹⁰ Sobre la cuestión, permítaseme remitir a Arévalo Gutiérrez, *La fuerza de ley de las leyes emanadas de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas*, op. cit.

nidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas —posibilidad que han confirmado, sin excepción, todos los estatutos—, pueden interponer el recurso. La resolución del mismo afectará sólo a la norma impugnada, de tal forma que la sentencia o sentencias recaídas al amparo de la misma no perderán el valor de cosa juzgada —art. 161.1.a), *in fine*—.

Ante el propio Tribunal Constitucional, el Estado puede plantear un conflicto de competencias —en los términos del art. 161.1.d) de la Constitución, desarrollado por el Capítulo II del Título IV, arts. 60 a 72 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre—. Asimismo, las Comunidades Autónomas pueden plantear un conflicto del género respecto de la actividad estatal e, incluso, de otras Comunidades siempre que la cuestión afecte al círculo de sus respectivos intereses. El conflicto, de acuerdo con su objeto, puede ser tanto positivo —cuando ambas entidades entienden que son competentes en un asunto— como negativo —en el supuesto de inhibición de los dos poderes públicos—, y su mero planteamiento tiene un primer efecto notable, cual es la suspensión del curso de los eventuales procesos judiciales que se estuvieran sustanciando con motivo de la disposición, acto o resolución que se cuestiona en sede constitucional, hasta la decisión del conflicto.

En mérito de la remisión que el texto constitucional realiza a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la legitimación procesal corresponde aquí al Gobierno de la Nación y al Consejo de Gobierno de cada Comunidad Autónoma, es decir, a sus órganos ejecutivos superiores, si bien, en el supuesto de un conflicto negativo, por su propia naturaleza, resulta también legitimada cualquier persona física o jurídica cuando las dos Administraciones declinaren su competencia, previo agotamiento de la vía administrativa —art. 60 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional—.

El planteamiento del conflicto positivo tiene como presupuesto la formulación de un requerimiento previo al órgano ejecutivo supremo del ente presuntamente invasor de la competencia, el cual se realiza con la finalidad de que éste derogue la norma o anule el acto o resolución cuestionados. El requerimiento deberá plantearse en el plazo de los dos meses siguientes a la publicación o comunicación de la norma o acto, indicando los preceptos infringidos. El ente requerido dispone de un plazo de un mes para contestar. Si no lo hace, o lo hace en sentido negativo, el órgano requirente podrá plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, quien procederá a su resolución tras oír, por plazo de veinte días, al ente requerido. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que cuando quien suscita el conflicto es el Gobierno del Estado, el previo requerimiento no es obligatorio, pudiendo plantearse directamente ante el Tribunal Constitucional.

El conflicto negativo, por su parte, tiene su origen en la solicitud dirigida por una persona física o jurídica a un órgano de la Administración del Estado o de una Comunidad Autónoma, declarándose su destinatario incompetente para actuar por entender que la competencia corresponde a otro ente; el interesado, tras agotar la vía administrativa de recurso, deberá plantear su solicitud ante el ente indicado como competente por el primero, el cual deberá admitir o declinar su competencia en el plazo de un mes. Si declina

su competencia o no se pronuncia en dicho plazo, el particular puede formular el conflicto ante el Tribunal Constitucional, que lo resolverá tras oír a ambas Administraciones. En ocasiones, sin embargo, sin intervención de ningún particular resulta viable el planteamiento de un conflicto del género. Así es, el Gobierno puede plantearse a una Comunidad Autónoma cuando, habiendo aquél requerido a ésta previamente para que ejercite una competencia conferida a la misma por su Estatuto o una ley orgánica de delegación o transferencia, la Comunidad se declare incompetente o no ejercite la competencia en el plazo que el Gobierno señale al efecto. En todo caso, la resolución declarará quién es el titular de la competencia controvertida, procediendo, en su caso, a la anulación de la norma o acto que determinó el surgimiento del conflicto e incurrió en vicio de incompetencia. Declaración esta última que impone determinar lo procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo o en aplicación de la disposición anulada —art. 66 de la Ley Orgánica—.

No puede cerrarse este apartado sin tener presente, al considerar estas vías de impugnación, la notable «prerrogativa» que el texto constitucional ha puesto en manos del Gobierno —de la cual carecen los ejecutivos autonómicos—, el cual puede imponer la suspensión, siquiera temporal, del acto o acuerdo autonómico impugnado. En efecto, a diferencia de lo que ocurre con la actividad del Estado, sometida, únicamente, al criterio definitivo que el Alto Tribunal pronuncie al dictar la correspondiente sentencia, de tal forma que despliega normalmente sus efectos desde el momento de la impugnación y hasta el acto de resolución definitiva, a tenor del artículo 161.2, «El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.» El artículo 30 de la Ley Orgánica 2/1979 precisa al efecto que «La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de Ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas.»

En consecuencia, concurre una posibilidad de suspensión de la eficacia de la actividad autonómica, singularmente de sus productos normativos, que no encuentra paralelo en el supuesto de la actividad estatal, cuya eventual impugnación no condiciona su eficacia. Esta prescripción comporta someter la actividad de las Comunidades al criterio político del Gobierno, en cuyo favor se establece un auténtico control preventivo que no ha estado exento de críticas doctrinales.

7.2.2.2. La «ley de armonización»

De otro lado, ha de hacerse referencia a las leyes de armonización, establecidas por el artículo 150.3 de la Constitución, en cuya virtud: «El Estado

podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.» De su tramitación parlamentaria se ocupan los artículos 168 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 142 del Reglamento del Senado.

Se trata de un remedio dispuesto por la Constitución, en orden a salvaguardar el principio de unidad y los intereses generales del conjunto, para el supuesto de que la normativa dictada por las distintas Comunidades, en su respectivo ámbito de competencias, pueda comportar una excesiva disparidad normativa que atente contra la seguridad y certeza jurídicas, principios esenciales de un Estado de Derecho.

En cuanto a su eficacia, la ley armonizadora, por su naturaleza, afecta tanto a la legislación autonómica vigente a su entrada en vigor como a la que, con posterioridad a la misma, pueda aprobar el legislador autonómico.

Expuesto lo anterior, el carácter de la presente obra nos impide introducirnos con mayor detenimiento en su análisis, si bien no puede dejar de constatarse la cicatera interpretación del Tribunal Constitucional, la cual ha determinado que, desde la aprobación de la Constitución, ninguna norma del género haya visto la luz, siendo improbable que en un futuro inmediato pueda, en el supuesto de resultar pertinente, acudir a esta vía armonizadora. En efecto, el Alto Tribunal, en el único supuesto en que tuvo ocasión de pronunciarse sobre un proyecto de ley de armonización —su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto—, sentó una doctrina en exceso restrictiva, concretamente con ocasión del denominado Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), que sólo podría ver la luz finalmente —al declararse la inconstitucionalidad de catorce de sus preceptos— despojado de su naturaleza orgánica y de su carácter armonizador, esto es, como Ley del Proceso Autonómico (LPA).

7.2.2.3. *La «coacción autonómica»*

Finalmente, el supuesto más enérgico de control es el establecido por el artículo 155 de la Constitución, que incorpora a nuestro ordenamiento la técnica germánica de la «coacción federal», establecida por el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn.

La reproducción, en sus términos, del precepto constitucional resulta en este caso ineludible: «1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución o las leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. 2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado

anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.»

La mera transcripción nos exonera de ulterior comentario sobre la gravedad del supuesto contemplado, pudiendo afirmarse que se trata de un precepto constitucional establecido para no ser nunca aplicado, es decir, que en su mera previsión radica su virtualidad operativa —recuérdese la interpretación del Tribunal Constitucional sobre el supuesto, menos crítico, de las leyes de armonización—; aunque no han faltado voces que pretenden desdramatizar el supuesto e, incluso, quienes han invocado su pertinencia en el marco de la lucha antiterrorista.

7.2.3. *El control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas*

De forma muy breve, y a título de mero apunte, ha de significarse que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 136.1 de la Constitución, la actividad de las Comunidades Autónomas, al margen de los órganos propios a quienes se encomienda el control interno, está sujeta al control que desarrolla el Tribunal de Cuentas del Estado, supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de todo el sector público.

Así lo precisó ya el artículo 22 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, disponiendo que «Además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y en su caso las que por Ley se autorizaran en el territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del control que compete al Estado en el caso de transferencias de medios financieros con arreglo al apartado 2 del artículo 150 de la Constitución.» En el mismo sentido, la ulterior Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, en su artículo 4.1.b) incluye expresamente a las Comunidades Autónomas en el concepto de sector público sometido a control. Respecto de la articulación del control me remito a las prescripciones de la meritada Ley Orgánica 2/1982, complementadas por la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Por su parte, conforme se colige de lo expuesto, también las Comunidades Autónomas pueden ostentar competencias en la materia a través de sus específicos órganos de control externo, en los términos fijados por su respectivo Estatuto de Autonomía. Con dicho objeto se han constituido hasta la fecha en algunas, mediante la oportuna ley autonómica, órganos *ad hoc* —el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, el Consejo de Cuentas de Galicia, la Cámara de Cuentas de Andalucía, la Audiencia de Cuentas de Canarias, la Cámara de Comptos de Navarra, la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares, la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha o la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid—.

Lo importante es reseñar la compatibilidad del control autonómico con el estatal. Con dicho objeto, el artículo 29 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas dispone: «1. Los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras. 2. A los mismos efectos, los órganos de referencia remitirán al Tribunal de Cuentas, tan pronto los tengan aprobados o, en su caso, dentro de los plazos legalmente establecidos, los resultados individualizados del examen, comprobación y censura de las cuentas de todas las entidades del sector público autonómico, así como los Informes o Memorias anuales acerca de sus respectivas cuentas generales y los Informes o Memorias, Mociones o Notas en que se concrete el análisis de la gestión económico-financiera de las entidades que integran el sector público autonómico o de las subvenciones, créditos, valores u otras ayudas de dicho sector percibidas por personas físicas o jurídicas. Los Informes o Memorias habrán de remitirse acompañados de los antecedentes y del detalle necesarios al objeto de que el Tribunal de Cuentas pueda examinarlos, practicar, en su caso, la ampliaciones y comprobaciones que estime necesarias, e incorporar sus propias conclusiones, si resultara procedente, a la Memoria anual a remitir a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o a las Memorias extraordinarias a que se refiere el artículo 28.2 de la presente Ley. 3. El Tribunal de Cuentas, mediante acuerdo plenario, podrá solicitar de los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas la práctica de concretas funciones fiscalizadoras, tanto si se refieren al sector público autonómico como al estatal.»

7.2.4. *La autorización de las Cortes Generales para celebrar convenios y acuerdos de cooperación*

Aunque, al igual que otros supuestos considerados, excede del marco estricto de relaciones entre las distintas Administraciones, no puede cerrarse este epígrafe sin recordar que el Estado, a través de las Cortes Generales y en virtud de lo dispuesto por el artículo 145.2 de la Constitución, tiene reconocida una suerte de control sobre la actividad de las Comunidades Autónomas, en los supuestos en que éstas pretendan celebrar un convenio entre sí, para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, o un acuerdo de cooperación. En el primer caso deberá cursarse la correspondiente comunicación a las Cortes Generales, mientras que en el segundo se precisa su autorización.

El desarrollo de la intervención de las Cortes está regulado por el artículo 166 del Reglamento del Congreso de los Diputados y los artículos 137 a 140 del Reglamento del Senado.

7.3. El control de las Entidades locales por parte de la Administración General del Estado y de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma

7.3.1. Su significado y alcance: el proceso de conformación de la actual disciplina

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, articula la posibilidad de que las Administraciones territoriales superiores supervisen la actividad de las Corporaciones Locales. Es precisamente de este ámbito relacional, por su propia esencia y consecuencias, del que con mayor detenimiento se ocupa nuestro vigente Derecho positivo, pergeñando un modelo ciertamente acabado y completo, en el bien entendido sentido de que la fiscalización se configura a partir del establecimiento de controles puntuales de legalidad —no admitiéndose una suerte de control genérico ni de oportunidad—.

De nuevo, la correcta apprehensión del régimen diseñado por la Ley de Bases del Régimen Local exige una sucinta consideración de la situación de partida a la entrada en vigor del texto constitucional y de su evolución posterior, forjada a partir del criterio reiterado por el Tribunal Constitucional, cuyas bases se encuentran en dos resoluciones capitales, la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, y la Sentencia 14/1981, de 29 de abril.

La legislación local durante el régimen del general Franco, conforme correspondía a la lógica del modelo unitario y centralista afirmado, era prolija y detallista. Por la propia posición del aparato estatal en el entramado de poderes públicos, el poder central disponía de una serie de controles de diverso género sobre la actividad de las Corporaciones Locales, sometidas a su «tutela». Dichos controles, ora *a priori* ora *a posteriori*, ora de legalidad ora de oportunidad, conferían a la omnipresente Administración del Estado, *de facto*, la capacidad de suspender sus actos y acuerdos, si bien era competencia de la jurisdicción contenciosa resolver en última instancia sobre la confirmación o el levantamiento de la suspensión, ponderando en cada caso la legalidad del acto impugnado. En mérito de esta concepción, digamos amplia, el Estado ostentaba sobre las entidades locales —«menores de edad»— una suerte de «tutela administrativa», auténtica restricción de la capacidad de obrar de provincias y municipios.

La decidida afirmación constitucional del principio de autonomía local, en los términos de sus artículos 137 y 140 a 142, obligó a una radical modificación del sistema sumariamente descrito, a cuyo efecto, coincidiendo con la publicación de la anteriormente citada Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero —que vio la luz, a los efectos del art. 164.1, en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 47, de 24 de febrero—, las Cortes Generales decidieron edificar un sistema de nueva planta. La opción del legislador estatal se concretó en la aprobación de un bloque de leyes, cuyo contenido respondía a una doble pretensión: de un lado, suprimir el rosario de controles estatales afirmado en la legislación preconstitucional; y, de otro, conferir a los órganos del Poder Judicial la competencia exclusiva al respecto, *a cohaerentia* con lo prescrito por el artículo 117 de la Constitución.

Lo cierto es que alguna de dichas leyes, aprobadas con la ingenuidad de todo período transitorio, resultaban, cuando menos, ciertamente cuestionable por el desmedido énfasis puesto en la supresión de cualesquiera mecanismos de supervisión de la actividad de las Corporaciones Locales.

Tras un ponderado período de reflexión sobre la globalidad del sistema —corrigiendo así algunos de los «excesos» de la etapa transitoria—, la consumación del sistema está representada por la entrada en vigor de la ya reiterada Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. Sus prescripciones, en línea con la doctrina establecida por el Supremo Intérprete de la Constitución, comportan, como no podría ser de otra forma, un radical reconocimiento y protección de la autonomía local institucionalmente garantizada por la Norma Fundamental, sin que, sin embargo, ello comporte la interdicción de cualesquiera mecanismos de control —lo cual, dada la ideosincrasia nacional y el elevado número de entidades locales en que se estructura territorialmente el Estado español, pudiera haber comportado el portillo de entrada para más de ocho mil «reinos de taifas»—.

Buena prueba de la orientación del Legislador es que el propio Preámbulo de la Ley de Bases del Régimen Local, en su párrafo penúltimo, tras afirmar la pertinencia de las técnicas de coordinación y su carácter fundamentalmente voluntario y de base negocial, añade: «Naturalmente que el cuadro de técnicas ha de cerrarse por un sistema resolutorio del supuesto límite del conflicto, por fracaso de la misma. La configuración de ese sistema de conflictos tiene que ser, a la vez, respetuosa con la esencial igualdad posicional de las Administraciones territoriales y aseguradora de que el planteamiento y la sustanciación del conflicto no alteran la específica estructura constitucional de los intereses públicos a los que sirven dichas Administraciones.»

Hasta tal punto puede apreciarse esta tendencia en la norma institucional básica de las entidades locales que no resulta ocioso recordar que, cotejando sus prescripciones con las de la Carta Europea de Autonomía Local²⁹¹, puede afirmarse, sin ambages, que las determinaciones de nuestro vigente Derecho positivo exceden en bastante el ámbito garantizado en el marco europeo.

El artículo 8 de la Carta Europea, en efecto, bajo la rúbrica «*Control administrativo de los actos de las Entidades locales*», dispone lo que sigue: «1. *Todo control administrativo sobre las Entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley.* 2. *Todo control administrativo de los actos de las Entidades locales no debe normalmente tener como objetivo*

²⁹¹ La Carta Europea de Autonomía Local fue hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, siendo ratificada por el Reino de España por Instrumento de 20 de enero de 1988, con la siguiente declaración: «El Reino de España declara que la Carta Europea de la Autonomía Local se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las actividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. No obstante, el Reino de España únicamente no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma.»

La Carta entró en vigor con carácter general el día 1 de septiembre de 1988; en el supuesto español su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* tuvo lugar en el número 47, de 24 de febrero de 1989, entrando en vigor, a tenor de lo dispuesto por su artículo 15.3, el 1 de marzo del propio año 1989.

más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales. Sin embargo, tal control podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades locales. 3. El control administrativo de las Entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar.»

Por ende, previa disposición legal que así lo autorice, la Carta Europea admite, junto a los controles de legalidad sobre el ejercicio de las competencias locales, la existencia de controles de oportunidad en el caso de que la actividad local se haya desarrollado en ejercicio de una competencia delegada.

Por el contrario, nuestro ordenamiento se articula, conforme se anticipó, sobre la base del establecimiento de controles puntuales de legalidad. Importa destacar en este sentido que el Tribunal Constitucional ha reiterado que constituye legislación básica la prescripción de la Ley de Régimen Local en cuya virtud se reserva a los órganos judiciales la suspensión de acuerdos de las Corporaciones Locales, de donde se colige que cualquier determinación legal autonómica que confiera dicha facultad a sus autoridades es nula. Empero, sí ha admitido el Tribunal que las leyes dictadas por las Comunidades en el ejercicio de sus competencias confieran a la Administración autonómica la posibilidad de suspender, de forma cautelar, actos concretos, con la obligación de plantear inmediatamente la cuestión ante el órgano judicial competente, que será el que resuelva definitivamente la cuestión.

Desde estas premisas, el régimen vigente se articula sobre la base de distintos tipos de técnicas, de naturaleza jurídica radicalmente diversa y que agrupamos aquí, en sentido amplio, bajo la rúbrica del control, en cuanto permiten a las Administraciones territoriales superiores conocer de la actuación de las entidades locales y ponderar su adecuación a criterios de legalidad o de oportunidad. Estas técnicas son: la subrogación por parte de las Administraciones territoriales superiores en las competencias locales, la disolución de las entidades locales, la absorción de las competencias decisorias de las entidades locales y la impugnación judicial de los actos de las Corporaciones Locales.

7.3.2. *La subrogación por parte de las Administraciones territoriales superiores en las competencias locales*

La subrogación, dicho lisa y llanamente, consiste en la posibilidad de desapoderar temporalmente a una entidad local de la titularidad de una competencia que le es propia, como consecuencia de una conducta negligente de la misma. Es precisamente este presupuesto de hecho el que legitima su establecimiento, en cuanto control puntual de legalidad.

En nuestro ordenamiento esta posibilidad procede en los términos previstos por el artículo 60 de la Ley Local, del siguiente tenor: «Cuando una Entidad Local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma

que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad Local.»

Consecuentemente, por esta vía, y con los requisitos materiales —incumplimiento de obligaciones legales y existencia de cobertura financiera— y formales —previo requerimiento— que se imponen para su operatividad, la Administración General del Estado o la autonómica correspondiente pueden sustituir la actividad local, actuando a costa de la propia entidad incumplidora. El fundamento de este supuesto extremo, en el marco de la facultad de coordinación de actividades establecida por el artículo 59 de la propia Ley²⁹², radica en la finalidad perseguida por el mismo, esto es, hacer viable el cumplimiento de sus propias obligaciones por parte de las Administraciones territoriales superiores, cumplimiento del cual es presupuesto la actuación local. No cabe la sustitución, por ende, en aquellos supuestos de estricta competencia provincial o municipal.

7.3.3. *La disolución de las Entidades locales: la «coacción local»*

A semejanza del supuesto extraordinario previsto por el artículo 155 de la Constitución en el marco interrelacional Estado-Comunidades Autónomas, la Ley Local prevé, en su artículo 61, una técnica que, puede afirmarse, está establecida para no tener que ser nunca utilizada: en su sola previsión radica su funcionalidad.

El procedimiento establecido con dicho objeto, que podemos calificar gráficamente como «coacción local», se desarrolla en una serie de fases que tienden a una resolución «pacífica» del conflicto, atribuyéndose la potestad administrativa de disolución sólo, lógicamente en virtud de su objeto, al aparato estatal.

²⁹² En esta línea, Luis Ortega Álvarez, en la obra conjunta con Parejo y Jiménez-Blanco, *Manual de Derecho administrativo, op. cit.*, p. 420, define el artículo 60 como complemento del artículo 59, «por lo que debe ser interpretado en función de los imperativos de la coordinación y no como un poder genérico de tutela. En efecto, habíamos visto ya que el sistema de coordinación competencial que establece la LrBL en su artículo 59 se basa en la definición por Ley de un plan para un sector de actividad concreto, lo cual, en versión del artículo 7 de la Ley del Proceso Autonómico y de algunos Estatutos de Autonomía, daba lugar a una unión de Presupuestos que, eso sí, deben ser aprobados por cada entidad local, pero que, una vez aprobados, quedan vinculados al objetivo fijado en el plan, aun cuando su ejecución corresponda, asimismo, al ente local. Si, dadas las anteriores circunstancias, el ente local no procediese a la ejecución del plan en la parte que él mismo se ha comprometido presupuestariamente, es, precisamente, cuando sería de aplicación la sustitución prevista en el artículo 60. El segundo supuesto al que puede referirse dicho artículo es el relativo al artículo 183 del TRDvRL, según el cual, por medio de una Ley pueden determinarse obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar atenciones de las restantes Administraciones públicas».

A tenor del artículo 61 de la Ley, «1. El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante Real Decreto, a la disolución de los órganos de las Corporaciones Locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. 2. Acordada la disolución, será de aplicación la legislación electoral general en relación a la convocatoria de elecciones parciales y a la provisional administración ordinaria de la Corporación.»

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 118.1.A).c) de la propia Ley 7/1985, la adopción del acuerdo por el Consejo de Ministros debe ir precedida del pertinente Informe de la Comisión Nacional de Administración Local, órgano permanente de colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local.

Cabe simplemente añadir respecto de esta técnica excepcional que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, al enjuiciar la previsión análoga contenida en el artículo 422.a) de la Ley de Régimen Local de 1955, resolvió la constitucionalidad de la misma, afirmando que la autonomía no se garantiza en la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación.

7.3.4. La absorción de las competencias decisorias de las Entidades locales

El tercer supuesto, sin duda el más discutible en cuanto no constituye en puridad un mecanismo de control en los términos afirmados por el Tribunal Constitucional, es el contemplado en el artículo 62 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.

En virtud del citado precepto: «En aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las Entidades Locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final. En ningún caso estas técnicas podrán afectar a la potestad de autoorganización de los servicios que corresponde a la Entidad Local.»

Consecuentemente, bajo la cobertura de garantizar la participación de las entidades locales en actuaciones conjuntas, se introduce la posibilidad de que la legislación estatal o autonómica proceda a la absorción de las competencias decisorias de dichas entidades. Para ello, simplemente, es necesario que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia; inconveniencia o dificultad cuya apreciación corresponde, obviamente, al legislador estatal o autonómico. Conforme se ha destacado, «El precepto no impone, como fuese necesario, la *decisión conjunta* mediante la

correspondiente articulación de todas las Administraciones en un órgano común, a efectos de la decisión. En vez de ello, que hubiere sido obligado a tenor de los imperativos constitucionales, la dificultad se resuelve mediante la absorción de la competencias decisorias, por parte de la entidad territorial superior, desplazando a la simple condición de parte, en el procedimiento de elaboración de las decisiones, a las entidades locales interesadas. Éstas, en lugar de una competencia propia para decidir, encuentran una simple facultad de intervención en el procedimiento de elaboración de las decisiones correspondientes. He aquí cómo la simple dificultad puede convertirse en arma que neutralice el imperativo descentralizador que luce en la Constitución»²⁹³.

7.3.5. La impugnación judicial de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales

Por último, y frente al sistema de «tutela administrativa» vigente hasta la entrada en vigor de la Constitución, ha de hacerse referencia al preciso sistema de control judicial de la legalidad de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales diseñado por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, concretamente en el Capítulo III, «Impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones», del Título V, artículos 63 a 68; cuyas prescripciones deben cohererse con lo dispuesto por la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El sistema de vías impugnatorias ante la jurisdicción contencioso-administrativa establecido por el legislador estatal tiene como presupuesto el ya analizado deber de los entes locales —ex art. 56.1— de remitir a la Administración General del Estado y a la de la correspondiente Comunidad Autónoma copia o extracto comprensivo de sus actos y acuerdos. Como resultado de esta medida funcional en el marco de un Estado descentralizado, la Administración territorial superior puede tener conocimiento de la actividad local y, en su caso, acordar su impugnación ante los correspondientes órganos judiciales.

De acuerdo con la lúcida disección realizada por Santamaría Pastor²⁹⁴, puede afirmarse que el sistema se estructura sobre la distinción de tres supuestos, diferenciados en función de la naturaleza de la ilegalidad cometida por el ente local sujeto a control: el régimen ordinario —para cualesquiera infracciones del ordenamiento—, el régimen especial —para los supuestos de vulneración de competencias— y el régimen extraordinario de impugnación —que puede actualizarse cuando un acto o acuerdo atente gravemente al interés general de España—; de los cuales sólo el último lleva implícita la posibilidad de suspensión administrativa por parte de la Administración General del Estado.

²⁹³ Cfr. Morell Ocaña, *Curso de Derecho administrativo*, op. cit., pp. 245 y 246. Los subrayados de la cita son del autor.

²⁹⁴ Vid. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho administrativo*, op. cit., 3.ª ed., pp. 611 a 614, a las que me remito.

Antes de proceder a su consideración, con carácter general, ha de tenerse en cuenta que, respecto de la legitimación para acudir a la vía procesal, el artículo 63.1 dispone, con carácter general: «*Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las Entidades Locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico:* a) *La Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, en los casos y términos previstos en este capítulo.* b) *Los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos.*»

7.3.5.1. *El régimen ordinario de impugnación*

El régimen ordinario de impugnación lo establece su artículo 65, y tiene por objeto el control general de la legalidad de los actos y acuerdos de las autoridades locales. Consecuentemente, mediante esta vía se realiza el control de cualesquiera actos y acuerdos que comporten una infracción del ordenamiento jurídico.

La comisión de una infracción habilita, por ende, a las Administraciones territoriales superiores, en el ámbito de sus respectivas competencias, para proceder a la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de la actividad de cualquier entidad local.

No obstante, en orden a evitar el conflicto, la Ley de Régimen Local establece como alternativa a la impugnación directa la posibilidad de formular un requerimiento previo a la entidad local para que proceda a la anulación del acto o acuerdo en cuestión. El requerimiento, en su caso, habrá de producirse en el plazo de quince días hábiles desde la recepción de la comunicación del acto y deberá ser motivado, con indicación expresa de la normativa que se estime vulnerada. Recibido el requerimiento por la entidad local, cuya formulación suspende el plazo de impugnación ante la jurisdicción contenciosa, ésta dispone del plazo de un mes para anular el acto o acuerdo, con comunicación a la Administración requirente o, en su defecto, proceder a oponerse al requerimiento. En todo caso, el transcurso del plazo indicado habilita a la Administración controladora para proceder a la interposición del correspondiente recurso jurisdiccional dentro del plazo general de impugnación de dos meses, a contar desde la fecha de recepción o comunicación del acto. La vía del requerimiento previo es, sin embargo, potestativa. Consecuentemente, de forma directa, una vez recibida la comunicación del acto o del acuerdo y sin necesidad de recurso administrativo previo ni de ningún otro trámite, la Administración del Estado o la Administración autonómica competente pueden proceder a la impugnación judicial del acto o acuerdo, de conformidad con las reglas generales establecidas por la Ley ritualaria.

7.3.5.2. *El régimen especial de impugnación*

En el supuesto de que la ilegalidad cometida por las entidades locales comporte, además, un menoscabo de las competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas entidades, aunque no afecten a competencias de las restantes Administraciones, entra en juego el régimen especial de impugnación establecido por el artículo 66 de la Ley Local.

Con dicho objeto, la impugnación puede canalizarse, a imagen del supuesto anterior, a través de previo requerimiento o de forma directa, por lo que me remito a lo anteriormente afirmado. No obstante, en el presente supuesto concurren dos importantes especialidades, de las que ha de dejarse constancia.

De un lado, es *condictio sine qua non* la motivación del escrito de interposición del recurso, en el cual, frente a lo que constituye regla general de dicho trámite procesal, ha de precisarse la lesión o extralimitación competencial en que el recurso se funda y las normas legales vulneradas por la entidad local.

Por otro lado, en el escrito de interposición —y de ahí la anterior exigencia, a efectos de que el órgano jurisdiccional pueda ponderar cabalmente la situación y adoptar la pertinente resolución— la Administración recurrente puede instar la suspensión del acto impugnado, a cuyo efecto habrá de especificar los intereses generales o autonómicos afectados por el mismo. El Tribunal resolverá seguidamente sobre la suspensión, acordándola, en su caso, en el primer trámite subsiguiente a la presentación del escrito de interposición. No obstante, habida cuenta que dicha resolución no prejuzga la decisión judicial sobre el fondo de la *litis*, a instancias de la entidad local podrá levantar la suspensión en cualquier momento del proceso, siempre que el perjuicio que tal suspensión cause a la referida entidad sea superior al que su levantamiento produzca al interés general o autonómico hecho valer en el escrito de interposición.

7.3.5.3. *El régimen extraordinario de impugnación y su efecto suspensivo*

El procedimiento establecido para el supuesto de que «una Entidad Local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente al interés general de España» se desarrolla en una serie de fases que tienden a una resolución «pacífica» del conflicto, atribuyéndose al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma correspondiente, para el supuesto de que la misma resulte insatisfactoria, la facultad de suspender el acto en cuestión.

Como primer paso, en efecto, el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma en cuyo territorio esté ubicado el término municipal habrá de cursar el oportuno requerimiento previo al Presidente de la Corporación Local, dentro de los diez días siguientes al de la recepción del acuerdo, para que ésta lo deje sin efecto, concediéndole para ello un plazo no superior

a cinco días. En el supuesto de que el requerimiento sea rechazado o, simplemente, no merezca contestación, el referido órgano superior de la Administración periférica del Estado podrá, en el plazo de los diez días siguientes al de la finalización del plazo del requerimiento o al de la respuesta del Presidente de la Corporación, proceder a acordar la suspensión del acto, adoptando las medidas pertinentes a la protección del interés general. Acordada la suspensión, el Delegado del Gobierno deberá impugnar el acuerdo suspendido ante la jurisdicción contencioso-administrativa, para cuyo efecto dispone de un plazo de diez días; la eficacia de la suspensión gubernativa cesaría, por ende, si en el preclusivo plazo indicado no se produjera la impugnación.

7.3.6. *El control económico-financiero de la actividad local*

De forma sumaria, ha de tenerse presente que, al igual que ocurre con las Comunidades Autónomas, en virtud de lo dispuesto por el artículo 136.1 de la Constitución la actividad de las Corporaciones Locales está sujeta al control que desarrolla el Tribunal de Cuentas del Estado. Este control es operativo al margen de los órganos propios a quienes se encomienda el control interno, en los términos que fijan los artículos 194 a 203 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

Así lo precisa el artículo 4.1.c) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, incluyendo expresamente a las Corporaciones Locales en el concepto de sector público sometido a control, y lo confirma y detalla el artículo 204 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. En virtud de dicho precepto: «1. La fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las Entidades locales y de todos los Organismos y Sociedades de ellas dependientes es función propia del Tribunal de Cuentas, con el alcance y condiciones que establece la Ley Orgánica reguladora del mismo y su Ley de Funcionamiento. 2. A tal efecto, las Entidades locales rendirán al citado Tribunal, antes del día 15 de octubre de cada año, la Cuenta General a que se refiere el artículo 190 de la presente Ley correspondiente al ejercicio económico anterior. 3. Una vez fiscalizadas las cuentas por el Tribunal, se someterá a la consideración de la Entidad local la propuesta de corrección de las anomalías observadas y el ejercicio de las acciones procedentes, sin perjuicio, todo ello, de las actuaciones que puedan corresponder al Tribunal en los casos de exigencia de responsabilidad contable. 4. Lo establecido en el presente artículo se entiende sin menoscabo de las facultades que, en materia de fiscalización externa de las Entidades locales, tengan atribuidas por sus Estatutos las Comunidades Autónomas.»

En cuanto al control que pueden llevar a cabo los órganos autonómicos establecidos al efecto, me remito a lo señalado anteriormente, al considerar el control sobre su actividad, debiendo tenerse en cuenta lo que dispone el allí reproducido artículo 29 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

7.4. El control inverso: el planteamiento de conflictos a las demás Administraciones públicas por las Entidades locales

Al analizar las técnicas de control a disposición del Estado sobre la actividad de las Comunidades Autónomas se constató que diversas técnicas establecidas al efecto permiten un control inverso, esto es, de las Comunidades respecto de la actividad estatal. Nos corresponde ahora abordar una última cuestión, cual es la posibilidad de ese control inverso en el marco interrelacional de las entidades locales con las Administraciones territoriales superiores, es decir, la viabilidad del supuesto en que las Entidades locales, titulares subjetivos del autogobierno institucionalmente garantizado, entiendan pertinente cuestionar una disposición o acto de las Administraciones territoriales superiores.

Conforme recordara Parejo Alfonso al plantearse tempranamente esta cuestión, nuestro ordenamiento jurídico cuenta con un precedente específico, el contenido en el inicialmente referido Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, cuyo artículo 290 confería, para garantizar la «*integridad del régimen de autonomía municipal*», legitimación a las Corporaciones Locales para interponer ante la jurisdicción contencioso-administrativa recurso de abuso de poder contra las disposiciones del Gobierno o de autoridades inferiores —aun las dictadas en ejercicio de facultades discrecionales y las no lesivas de derechos concretos— que consideraran atentatorias a su autonomía²⁹⁵.

En nuestro vigente Derecho positivo la viabilidad del control inverso es una realidad incontestable, que admite diversas vías de canalización. Estas vías, además, han sido objeto de un sustancial reforzamiento como consecuencia del denominado «Pacto Local» de 1998, que ha determinado la introducción de la figura de los «conflictos en defensa de la autonomía local» ante el Tribunal Constitucional, habilitando para la impugnación de las leyes estatales y autonómicas.

7.4.1. *La impugnación de actos estatales y autonómicos ante la jurisdicción contencioso-administrativa*

La Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, tras establecer en el apartado 1 del artículo 63 la legitimación para la impugnación de los actos y acuerdos de las Entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico, dispone en el apartado 2 del propio precepto que «*Están igualmente legitimadas en todo caso las Entidades Locales territoriales para la impugnación de las disposiciones y actos de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía, tal como ésta resulta garantizada por la Constitución y esta Ley.*» Prescripción que ha de interpretarse inte-

²⁹⁵ Véase Parejo Alfonso, «La región y la legislación histórica de régimen local», en la obra colectiva *Las autonomías regionales; aspectos políticos y jurídicos*, editada por el Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1977, p. 148; *idem*, «Garantía institucional y autonomías locales», *op. cit.*, pp. 148 a 151.

grándola con lo dispuesto, al disciplinar la legitimación procesal, por el artículo 19 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuyo apartado 1.e) reconoce legitimación ante este orden jurisdiccional a «Las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten 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 o los de otras Entidades Locales.»

Consecuentemente, las «Entidades locales territoriales», esto es, las que define el artículo 3.1 de la propia Ley de Régimen Local —el Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos balear y canario— y, en su caso, las que puedan definir las correspondientes leyes autonómicas, se encuentran perfectamente legitimadas para acudir a la jurisdicción contenciosa.

Cabe recordar a este respecto que en este tipo de litigios, a tenor del artículo 44 de la Ley procesal, no es preciso agotar la vía administrativa previa, pudiendo interponerse directamente el recurso ante el órgano judicial competente, si bien la Administración recurrente podrá optar por formular un requerimiento previo a la otra Administración para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que está obligada. Resultando insatisfactorio el requerimiento o no mereciendo contestación en el plazo del mes siguiente a su recepción, la Entidad local podrá proceder a la interposición del pertinente recurso contencioso.

En otro orden de ideas, el artículo 68 de la Ley de Bases de Régimen Local, en relación con el artículo 19.3 de la Ley procesal, establece la obligación de las Entidades locales «de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos». En el supuesto de que la Entidad local no actuara, se habilita a cualquier vecino que se halle en pleno goce de sus derechos civiles y políticos para requerir su ejercicio, disponiendo la Entidad de un plazo de treinta días para acordar el ejercicio de las acciones solicitadas. En otro caso, a tenor del apartado 3 del artículo 68, «los vecinos podrán ejercitar dicha acción en nombre e interés de la Entidad local».

7.4.2. *El recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional*

Inequívoca resulta en la jurisprudencia constitucional la legitimación de las personas jurídico-públicas, entre ellas las Entidades locales, para la interposición del recurso de amparo, a tenor de una correcta interpretación del artículo 24.1, en relación con el artículo 162.1.b), de la Constitución, si bien el reconocimiento de esa legitimación, en conexión con la efectiva titularidad del derecho o, en todo caso, con la existencia de un interés legítimo, dependerá del tipo de derecho fundamental cuya protección se invoque²⁹⁶.

²⁹⁶ Me remito al respecto a la excelente exposición sistematizada y comentada de la jurisprudencia constitucional realizada por Fernández Farreres, *El recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional. Comentarios al Título III de la LOTC*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pp. 222 a 237.

En consecuencia, como principio general y en función del derecho que se estime lesionado, las Corporaciones Locales podrán plantear ante el Tribunal Constitucional un recurso de amparo cuando entiendan que la actuación de la Administración General del Estado o la Administración de la correspondiente Comunidad Autónoma ha comportado una violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2, es decir, el artículo 14 y la Sección Primera del Capítulo II del Título I, artículos 15 a 29, así como el artículo 30.2 en los casos y formas establecidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional —en su Título III, arts. 41 a 58—.

7.4.3. *La posibilidad del planteamiento de conflictos de competencias*

En este orden de ideas ha de significarse que, en una primera lectura de la Ley 7/1985, esta posibilidad carece en nuestro ordenamiento de una específica disciplina normativa, lo cual comporta que no cabe a la Administración Local otra vía que la del planteamiento del oportuno recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional competente —art. 63.2 de la Ley de Bases de Régimen Local—, en los términos prescritos por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Así se colige de lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley Local, el cual circunscribe la técnica conflictual a las relaciones entre dos o más Entidades locales y a las relaciones entre los órganos de una misma Administración.

Empero, la propia norma institucional básica ofrece los mimbres precisos para manufacturar una interpretación más coherente con el *telos* del sistema constitucional. Así es, en el marco de la delimitación competencial de los órganos de gobierno de Ayuntamientos y Diputaciones, de un lado, el artículo 22.2.h) reconoce al Pleno del Ayuntamiento la competencia para el planteamiento de conflictos de competencias a las demás Administraciones públicas, y, de otro, el artículo 33.2.h) realiza idéntico reconocimiento en favor de las Diputaciones provinciales.

De dichas prescripciones legales, de carácter básico, cabe deducir la posibilidad con que cuentan las Entidades locales para plantear conflictos con las Administraciones territoriales superiores. Es cierto que la misma está fuera del pertinente desarrollo legal y reglamentario —nada dice tampoco, en efecto, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales—, pero no menos cierto es que debe primarse, en mérito de la autonomía administrativa reconocida a las Entidades locales, el implícito reconocimiento constatado. En consecuencia, parece oportuno afirmar que la laguna habrá de cubrirse aplicando por analogía las reglas relativas a los conflictos de atribuciones entre autoridades gubernativas²⁹⁷.

²⁹⁷ En este sentido, Santamaría Pastor, *Principios de Derecho administrativo*, op. cit., 3.ª ed., p. 438.

7.4.4. *El planteamiento de «Conflictos en defensa de la autonomía local» ante el Tribunal Constitucional*

7.4.4.1. *La originaria falta de legitimación directa de las Corporaciones Locales para el planteamiento de un proceso constitucional*

De la forma más sincrética posible, cabe recordar que la posibilidad de plantear ante el Tribunal Constitucional, frente a disposiciones con rango y fuerza de ley, estatales o autonómicas, «Conflictos en defensa de la autonomía local» por parte de las Entidades Locales no fue admitida en el originario texto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pronunciándose el Intérprete Supremo de la Constitución en reiteradas ocasiones sobre la falta de legitimación directa de las Corporaciones locales para la interposición del recurso de inconstitucionalidad e, incluso, rechazando muy desde el principio la posibilidad de la comparecencia de los entes locales como coadyuvantes en aquellos procesos —recursos y cuestiones de inconstitucionalidad— cuya decisión pudiera afectarles —por todos, los Autos del Tribunal Constitucional 387/1982, 33/1986, 309/1987, 295/1992 o 378/1996—.

La opción del legislador orgánico contrastaba, en un análisis comparativo, con el modelo de la Ley Fundamental de Bonn, donde, desde la reforma constitucional de 29 de enero de 1969, se introdujo, en su artículo 93.4.B), el denominado «recurso constitucional local» o «recurso de amparo en defensa de la autonomía local».

Asimismo, se apartaba de la línea marcada en el ámbito del Consejo de Europa por la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985.

La Carta Europea procede a establecer el «Concepto de la autonomía local» en su artículo 3.1, afirmando que: «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.»

A partir de dicha definición, y por cuanto aquí importa, el artículo 11, bajo la rúbrica «Protección legal de la autonomía local», establece lo que sigue: «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.»

Presupuesto lo anterior, no puede ignorarse que la Carta se conforma, desde el punto de vista constitucional interno, como un tratado o convenio internacional, el cual fue ratificado por el Reino de España —una vez concedida por las Cortes Generales la previa autorización exigida por el art. 94.1 de la Constitución— por Instrumento de fecha 20 de enero de 1988. Por lo que respecta a su eficacia, en los términos del artículo 96 de la Constitución, su publicación se produjo en el *Boletín Oficial del Estado* de 24 de febrero de 1989.

7.4.4.2. *La reforma operada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril*

En orden a subsanar el denotado déficit de la Ley Orgánica 2/1979 —sólo tímidamente modulado por la facultad atribuida a la «Comisión Nacional de Administración Local» para interesar de los órganos constitucionalmente legitimados al efecto la impugnación ante el Tribunal Constitucional, introducida en 1985 por el art. 119 de la Ley de Bases de Régimen Local—, la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, procedió —en el contexto del denominado «Pacto Local de 1998»— a la reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, introduciendo un nuevo proceso constitucional *ad hoc*.

En efecto, frente al planteamiento originario de la Ley Orgánica 2/1979, al amparo de la habilitación del artículo 161.1.d) de la Constitución y asumiendo el criterio de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, expresado en su Dictamen de 18 de junio de 1998 —viabilidad de un nuevo cauce de defensa ante el Tribunal Constitucional frente a las normas de rango legal que puedan afectarla, «siempre y cuando su fin inmediato no sea, formalmente, alcanzar un pronunciamiento sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad»—, la Ley Orgánica 7/1999 establece un específico «Conflicto en defensa de la autonomía local» en orden a garantizar su tutela constitucional efectiva.

En concreto, en mérito de la reforma se incorpora a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional un nuevo Capítulo IV, dentro de su Título IV, con la siguiente rúbrica: «*De los conflictos en defensa de la autonomía local*», integrado por los artículos 75 bis, 75 ter, 75 quáter y 75 quince.

La reforma, en línea con la Carta Europea de Autonomía Local, presupuesto que las Entidades locales, como cualquier otro sujeto de derecho, pueden acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en defensa de sus derechos e intereses legítimos frente a las disposiciones y decisiones infralegales de las instancias territoriales superiores —en los términos anteriormente señalados—, afirma una vía específica de impugnación de normas jurídicas con rango y fuerza de ley, estatales y autonómicas, cuando sus prescripciones atenten contra la autonomía que la Constitución les garantiza.

De esta forma, el legislador ha dado cumplimiento a las exigencias de la Carta Europea, sin perjuicio de las consideraciones críticas que, desde el punto de vista técnico, han merecido algunas de las determinaciones del nuevo proceso constitucional.

7.4.4.3. *El régimen jurídico de los «Conflictos en defensa de la autonomía local»*

Por lo que respecta a la concreta configuración legal de esta modalidad de conflicto constitucional²⁹⁸ ha de destacarse, sumariamente, lo que sigue:

²⁹⁸ La atención que este nuevo proceso constitucional ha merecido en la Doctrina puede calificarse de notable. De la prolija bibliografía, me permito destacar las monografías de Manuel Pulido Quecedo,

a) En primer lugar, el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, de acuerdo con el artículo 75 bis.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, requiere que el mismo se dirija contra una norma legal estatal o autonómica que lesione la autonomía local constitucionalmente garantizada.

De dicha exigencia ha de concluirse, primero, que se circunscribe su planteamiento al supuesto de normas con rango y fuerza de ley, a diferencia de lo que sucede en el supuesto tanto de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas como en el de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado.

Resulta oportuno precisar inmediatamente, frente a lo que pudiera colegirse de una primera lectura del artículo 75 bis.1, que el objeto del recurso no puede serlo cualquier norma legal que lesione la autonomía local, sino sólo aquella disposición con rango y fuerza de ley que afecte al aspecto objetivo o sustantivo de la autonomía, es decir, la que determine o afecte a las competencias locales. De lo que se trata, en definitiva, es de la preservación, a través de la del espacio decisional propio de la instancia local, del sistema constitucional de distribución territorial del poder; sistema del que forma parte la garantía de la autonomía local.

De lo anteriormente expuesto, además, se deduce, conforme al criterio en su día manifestado por la Permanente del Consejo de Estado, que el objeto del proceso se circunscribe a obtener un pronunciamiento que determine la titularidad de la competencia controvertida, en los términos que precisa el artículo 75 quinque.5, lo que enerva la eventualidad de un «recurso de inconstitucionalidad encubierto» que pueda desembocar, directamente, en la declaración de inconstitucionalidad de una norma con rango de ley.

Precisamente por ese carácter de *vindicatio potestatis*, el artículo 75 quinque.6 dispone, en su primer inciso, lo que sigue: «6. La declaración, en su caso, de la inconstitucionalidad de la Ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local. [...]»

Que esta vía de impugnación se limita a cuestiones estrictamente competenciales se desprende, por lo demás, tanto de la propia denominación de la misma como de su ubicación sistemática en el Título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Y la razón última de su carácter de *vindicatio potestatis*, en los términos definidos por mediación del legislador, no es otra que la negativa implícita a reconocer y otorgar a las Entidades locales el *status* de poder público capaz de trabar con las instancias central y autonómica un conflicto de competencias en sentido estricto, lo que equivaldría a equipararlas a las Comunidades Autónomas.

La Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local» Aranzadi, 1999, y de José María Porras Martínez, *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Cuadernos Civitas, 2001. Asimismo, de especial relevancia resultan las consideraciones formuladas en la obra conjunta de Francisco Caamaño Domínguez, Ángel J. Gómez Montoro, Manuel Medina Guerrero y Juan Luis Requejo Pagés, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, 2.^a ed., McGrawHill, Madrid, 2000.

b) Respecto de los sujetos legitimados para su planteamiento ante el Tribunal Constitucional —cuestión que ulteriormente será abordada *in extenso*—, en virtud del artículo 75 ter.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional:

«Están legitimados para plantear estos conflictos:

- a) *El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.*
- b) *Un número de municipios que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.*
- c) *Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.»*

Para iniciar la tramitación del conflicto el artículo 75 ter.2 exige el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales legitimadas —Diputación Provincial o Ayuntamiento—, aprobado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma.

Asimismo, con carácter preceptivo pero no vinculante, es preciso, *ex artículo 75 ter.3*, recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma.

En virtud del artículo 75 quáter.1 la solicitud del dictamen deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley en su correspondiente diario oficial, disponiendo la entidad o entidades de un preclusivo y sumario plazo de un mes, a partir de la recepción del dictamen del órgano consultivo, para plantear el conflicto —sin que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional especifique si es precisa o no la exigencia de un nuevo acuerdo plenario y la eventual mayoría que se exigirá al respecto, lo que ha suscitado en sede doctrinal dudas interpretativas—.

c) Si, emitido el dictamen, los entes locales solicitantes mantienen su voluntad de plantear el conflicto, deberán formalizarlo ante el Tribunal Constitucional, mediante la oportuna demanda, en la que, además de alegar lo que en Derecho estimen pertinente, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos para la preparación del conflicto, especialmente los relativos a su legitimación.

La Ley ha previsto, como singularidad del proceso considerado, un trámite de admisión que tiene por objeto no sólo la constatación *a limine* de los requisitos formales, sino, también, una consideración previa del fondo del asunto, debiendo dictar Auto motivado de inadmisión si considera que el conflicto está notoriamente infundado —art. 75 quince.1—.

d) Tras la oportuna admisión a trámite y ulterior sustanciación —con citación de los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma que hubiese dictado la Ley y, en todo caso, de los órganos legislativo y ejecutivo del Estado, así como puesta en conocimiento de los posibles interesados—, el artículo 75 quince.5 determina que: *«La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, deter-*

minando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o derecho creadas en lesión de la autonomía local.»

La resolución vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos —art. 75 bis.2—, debiendo destacarse, para el eventual supuesto de que resultara desestimatoria, que la misma impide cualquier planteamiento ulterior de la cuestión por dicha vía o por la del recurso de inconstitucionalidad, fundado en la misma infracción de idéntico precepto constitucional —art. 38—.

Y, con una sustancial diferencia respecto del alcance propio de las sentencias recaídas en los conflictos positivos de competencia —en los términos de los arts. 66 y 67 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional—, añade el apartado 6 del propio artículo 75 quinque que, en los supuestos en que se estime que la ley es inconstitucional por vulnerar la autonomía local, la resolución no puede incluir la anulación de la Ley viciada de incompetencia, sino que se requiere una nueva sentencia si el Pleno del Tribunal decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto —«autocuestión de inconstitucionalidad», que se sustanciará por el procedimiento establecido en los arts. 37 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y tendrá los efectos ordinarios previstos por los arts. 38 y siguientes de la propia Ley Orgánica—.

e) El Tribunal Constitucional, aunque han sido ya diversos los conflictos del género planteados ante el mismo, no se ha pronunciado hasta la fecha sobre ningún conflicto en defensa de la autonomía local —al margen de las «Providencias» de admisión de los mismos, carentes de contenido sustantivo—, por lo que no existe Auto o Sentencia que permita conocer el criterio del Intérprete Supremo de la Constitución al respecto.

7.4.4.4. *Los sujetos legitimados activamente para el planteamiento de un Conflicto en defensa de la autonomía local*

Expuesto así, sumariamente, el nuevo régimen de tutela constitucional efectiva de la autonomía de los entes locales, por su especial trascendencia práctica resulta oportuno considerar singularmente los requisitos de «legitimación» —anteriormente apuntados— que han de concurrir para el planteamiento de un conflicto del género ante el Tribunal Constitucional.

a) A este respecto no puede omitirse que el elevado número de municipios —más de ocho mil— y provincias —un total de cincuenta— en que se estructura territorialmente el Estado español determinó que el legislador orgánico, frente a la eventualidad de una excesiva proliferación de los conflictos, optara por la introducción de notables restricciones, ponderando, además, la restringida legitimación activa en vigor para la impugnación de normas legales por razones de constitucionalidad.

La consecuencia, en términos operativos, ha sido el establecimiento de criterios restrictivos o «barreras» de legitimación; dicho con otras palabras,

el legislador orgánico optó por no configurar una legitimación genérica en favor de las distintas Entidades locales a partir del criterio del interés directo por afectación de la autonomía local, criterio que se adecuaría plenamente a las exigencias de los artículos 14 y 24.1 de la Constitución.

No es éste el lugar de detenernos sobre la corrección y coherencia de dicha opción con la garantía institucional de la autonomía local —predicada, no se olvide, de todos y cada uno de los Entes que se benefician de ella—. No obstante, no puede dejar de indicarse que éste ha resultado uno de los aspectos que, desde distintos planteamientos, ha sido objeto de criterios críticos en la Doctrina.

La crítica encuentra su explicación si se pondera —presupuesto el doble criterio legal que seguidamente analizamos—, que salvo para el supuesto extraordinario de leyes singulares y autoaplicativas, el cual habilita la que podemos calificar de «legitimación individual», la Ley Orgánica opta decididamente por restringir el planteamiento de los conflictos a colectivos de entes locales, lo que compele a su actuación concertada en el exiguo plazo de tres meses, computados desde la publicación oficial de la norma legal a impugnar. A mayor abundamiento, el restrictivo criterio legal —que podría en otra configuración resultar plausible por razones de oportunidad y de buen funcionamiento del Tribunal Constitucional— opera una desvinculación entre, de un lado, el gestor del círculo de intereses territoriales cuya Administración bajo la propia responsabilidad preserva la garantía de la autonomía local y de cuya defensa se trata, y, de otra, el sujeto legitimado para actuar dicha garantía, lo que resulta cuestionable desde el punto de vista constitucional, especialmente si se retiene que responde a un criterio puramente cuantitativo, enderezado a restringir el acceso al Tribunal Constitucional.

Buena prueba de la decidida opción por las acciones concertadas o de «legitimación colectiva» la constituye, asimismo, la superflua apelación —pues así podría hacerse aunque nada dijera la Ley Orgánica— que el artículo 75 ter realiza, en su apartado 4, a las asociaciones de Entidades locales para que asistan a las Corporaciones legitimadas en orden a aunar voluntades, «a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación».

Presupuesto lo anterior y conforme se ha anticipado, la legitimación para el planteamiento de conflictos del género se configura en el artículo 75 ter.1, de forma tasada, a partir de un doble criterio.

1.º De un lado, considerados *uti singuli*, se atribuye legitimación al Municipio o Provincia que resulte destinatario único de la norma legal, supuesto ciertamente excepcional en el que, conforme destacara en su Dictamen de 18 de junio de 1998 el Consejo de Estado, se puede hablar de una dimensión primariamente subjetiva de la autonomía local susceptible de vulneración.

Al respecto ha de anticiparse, sin perjuicio de lo que ulteriormente se detalla, que el debate registrado durante la tramitación parlamentaria de la

Ley Orgánica dejó claro que la legitimación lo es al «Municipio» y a la «Provincia», con independencia de su volumen de población, pero no a las agrupaciones de municipios, como sí ocurre en el caso alemán, ni tampoco a las comarcas u otras Entidades locales menores.

La exigencia del carácter de «*destinatario único de la ley*», de conformidad con una correcta hermenéutica gramatical, según el sentido propio de sus palabras, ha de entenderse referida a «sólo y sin otro de su especie», conforme a la acepción principal del adjetivo único que recoge el Diccionario de la Real Academia Española.

Dicha exigencia plantea inmediatamente la cuestión de cohonestar su tenor con la interdicción de las leyes de destinatario único o singulares establecida por el artículo 9 de la Ley de Bases de Régimen Local, en mérito del cual: «*Las normas de desarrollo de esta Ley que afecten a los Municipios, Provincias, Islas u otras entidades locales territoriales no podrán limitar su ámbito de aplicación a una o varias de dichas entidades con carácter singular, sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley para los regímenes municipales o provinciales especiales.*»

No obstante, conforme ya ha destacado la Doctrina, es posible imaginar el supuesto, muy inverosímil como origen de un conflicto, de delegación, de encomienda o, incluso, de atribución de competencias en una sola entidad local. De otro lado, lo cierto es que la deficiente técnica legislativa de nuestro tiempo puede plantear la existencia de una ley singular con destinatarios únicos, como podría serlo, a los meros efectos de ejemplificar lo señalado, una ley *ad hoc* para disciplinar el régimen financiero de Madrid y Barcelona.

Obvio resulta, por lo demás, que para determinar si un Municipio o Provincia es destinatario único de la Ley y, por ende, goza de «legitimación individual», no sólo habrá de ponderarse como ésta se presente, sino, especialmente, su contenido material; es decir, se gozará de legitimación cuando la norma afecte realmente a una única entidad local, aun cuando su articulado se presente bajo una apariencia de regulación de carácter general.

2.º De otro, se reconoce una suerte de «legitimación colectiva», combinando parámetros territoriales y poblacionales. Dicha legitimación, en un texto consensuado durante el debate parlamentario, está atribuida, por un lado, a «*un número de municipios que supongan, al menos, un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen, como mínimo, a un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente*», y, por otro, «*a un número de provincias que supongan, al menos, la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen, como mínimo, a la mitad de la población oficial*».

La mera reproducción de los parámetros legales denota su carácter severamente restrictivo, en especial por lo que respecta a las exigencias establecidas para el supuesto de los municipios.

En orden a ilustrar lo que acaba de afirmarse sirva recordar que, de acuerdo con las estimaciones territoriales y poblacionales actuales, para impugnar una ley estatal cuyo ámbito de aplicación territorial fuese todo el territorio nacional se precisaría el concurso de más de 1.150 municipios que, a su vez, sumen una población que excede en bastante la cifra de 6.500.000 habi-

tantes. Por lo que respecta a la impugnación de una ley estatal por entidades provinciales, se requeriría la concurrencia de 25 Corporaciones Locales cuyo número de habitantes ascienda a 20.000.000.

A efectos de impugnar una ley autonómica que afectase a la totalidad de los municipios integrantes de la Comunidad Autónoma —o una ley estatal de ámbito limitado, supuesto que resulta menos previsible—, si tomamos el caso, *ad exemplum*, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el número mínimo de municipios ascendería prácticamente a 140, siempre que los mismos representen un número de habitantes superior con creces al millón de personas. Por su parte, el número de provincias exigido sería de dos, que representen un mínimo de habitantes superior a los tres millones, de donde se colige que, atendiendo a la población oficial, cualquier combinación posible requiere a la provincia de Barcelona.

Las exigencias de *quorum* expuestas, además, han de cumplimentarse en el preclusivo plazo establecido para el planteamiento del conflicto, de sólo tres meses, durante el cual habrán de coincidir las voluntades individuales de un conjunto de municipio o de provincias ciertamente elevado.

Por lo demás, la legitimación colectiva hasta aquí considerada se configura como lo que, en técnica procesal, se conoce como un «litisconsorcio activo necesario».

b) Las exigencias que han quedado expuestas resultan, además, agravadas, con un requisito previo añadido en orden a la tramitación de los conflictos: el introducido por el apartado 2 del artículo 75 ter, en relación con el artículo 47.3.m) de la Ley de Bases de Régimen Local. En mérito del mismo se necesita para el planteamiento del conflicto un acuerdo plenario, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones Locales interesadas; exigencia que constituye una nueva manifestación del carácter restrictivo del legislador al configurar este nuevo proceso constitucional.

Todavía es preciso cumplimentar un requisito adicional, el del apartado 3 del artículo 75 ter, el cual se presenta como sustitutivo de una eventual fase previa para intentar una resolución amistosa de la controversia —fase que resultaría ciertamente compleja de articular en el supuesto considerado—. El meritado precepto impone, en efecto, con carácter previo a la formalización del conflicto, la solicitud por los sujetos legitimados —de forma conjunta, en su caso—, de un dictamen preceptivo, pero no vinculante, al Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma, respectivamente.

Debe retenerse respecto de este último trámite, conforme ya ha afirmado la Doctrina más sólida —por todos, Pulido Quecedo, Caamaño Domínguez, Gómez Montoro, Medina Rubio y Requejo Pagés—, que, aunque nada dice la Ley, parece que el dictamen deberán solicitarlo de forma conjunta los entes que pretenden promover el conflicto, y a tales efectos habrán de designar un «Comisionado» que actúe en representación de todos ellos.

Los entes así legitimados, en el escrito de presentación del conflicto, deberán acreditar los siguientes extremos:

Primero: los requisitos de legitimación, con detalle de suponer un número superior al séptimo de los municipios existentes en el ámbito territorial de aplicación de la Ley, que representan un porcentaje superior al sexto de la población oficial de dicho ámbito territorial.

Segundo: la adopción, con el *quorum* requerido, de los preceptivos acuerdos plenarios de iniciar la tramitación y formalizar ulteriormente el conflicto en defensa de la autonomía local.

Tercero: que se ha instado, en plazo, el pertinente dictamen del órgano consultivo, con expresión de su fecha, en orden a acreditar que la interposición se produce dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del órgano consultivo.

Cuarto: las alegaciones fundadas en Derecho que se esgriman en apoyo de la pretensión.

c) La Ley Orgánica complementa sus anteriores prescripciones con el establecimiento de dos regímenes singulares de legitimación, el primero en atención al fenómeno insular y el segundo en consideración de la particular organización territorial del País Vasco.

Así, y presupuesto que el artículo 141.4 de la Constitución procede a su reconocimiento como una forma de «administración propia», la Disposición Adicional tercera, en su apartado segundo, de la Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, establece, en tales supuestos, que la legitimación para impugnar leyes de la correspondiente Comunidad Autónoma corresponderá a tres cabildos insulares en Canarias y a dos consejos insulares en las *Illes Balears*, sin exigirse, y he aquí el tratamiento diferenciado, la concurrencia de un determinado porcentaje de población oficial a tales efectos. No se establece dicha singularidad, por el contrario, para la impugnación de leyes estatales, en cuyo caso las exigencias poblacionales han de concurrir junto a las territoriales, entendiéndose, por imperativo del apartado primero de la considerada Adicional, realizada a las islas la referencia que en el régimen general se hace a las provincias.

Por lo que respecta al País Vasco, al amparo de la Disposición Adicional primera de la Constitución y dado su singular régimen territorial, la Disposición Adicional cuarta de la Ley Orgánica, en su apartado 1, establece como particularidad que los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de los llamados Territorios Históricos que lo integran se regirán por lo dispuesto en el artículo 39 de su Estatuto de Autonomía —es decir, se someterán a la decisión de una «Comisión arbitral», no resultando viable el conflicto provincial intracomunitario; si bien no puede dejar de apuntarse que la Ley autonómica 13/1994, de 30 de junio, se refiere a «proyectos de ley», no a «leyes», cual es el objeto del nuevo proceso constitucional—. De otro lado, el apartado segundo de dicha Adicional dispone que cuando el ámbito de aplicación de la Ley afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma —in-

ciso que, en buena lógica, debe entenderse en el sentido de que afecte a los municipios o diputaciones del País Vasco, no como afectación de las competencias autonómicas—, a los sujetos legitimados referidos en el artículo 75 ter.1, se unen también, a título individual, las correspondientes Juntas Generales y Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico, en defensa de sus intereses presuntamente lesionados.

d) Expuesto el régimen establecido por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional respecto de las Entidades locales tipo o necesarias —municipios, provincias e islas—, resta por considerar la situación de las «otras entidades locales».

Ha de señalarse al respecto que la Ley Orgánica omite toda referencia a la eventual legitimación de otras Entidades locales, singularmente de las Comarcas, de las mancomunidades y de las áreas metropolitanas, reconocidas en los términos del artículo 3.2.b), c) y d) de la Ley de Bases de Régimen Local, así como de las agrupaciones de municipios, a las que sí se reconoce legitimación, de forma expresa, en el modelo alemán para impugnar las normas jurídicas que atenten contra la autonomía local.

La referida circunstancia, dado el carácter restrictivo y tasado de los supuestos de legitimación establecidos por la Ley Orgánica, conduce a concluir, en defecto de jurisprudencia constitucional y en la línea afirmada de forma unánime por la Doctrina, que las Entidades locales omitidas en el artículo 75 ter.1 no gozan de legitimación para acudir, a través de este proceso, al Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía local supuestamente lesionada por la ley estatal o, lo que es más probable, autonómica, que afecte a su ámbito competencial.

Esta carencia de legitimación se deduce, además, de la consideración del debate parlamentario durante la tramitación de la reforma.

Así, la legitimación de las «asociaciones de municipios» fue instada vía enmienda durante la sustanciación de la iniciativa en el Congreso de los Diputados por el Grupo Mixto-Nueva Izquierda-Iniciativa per Catalunya-Els Verts —enmienda núm. 16—, formulándose como alternativa a la redacción del actual apartado 4 del artículo 75 ter. Sin embargo, la redacción definitiva del precepto resultaría conformada vía transaccional, rechazándose la enmienda durante el trámite en la Comisión de Administraciones Públicas²⁹⁹.

Por lo que respecta a la «Comarca», dada su específica realidad en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el Grupo Parlamentario Catalán (*CiU*) postuló el reconocimiento de su legitimación —con un evidente paralelismo respecto de la legitimación provincial establecida por el vigente art. 75 ter, esto es, exigiendo la concurrencia de la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, que representasen, además, un sexto de la población oficial—, entendiendo que se trataba de uno más de los supuestos singulares

²⁹⁹ El debate se reproduce en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, núm. 22, de 9 de diciembre de 1998, p. 17030.

de legitimación, en la línea afirmada por las Disposiciones Adicionales tercera y cuarta que, como hemos visto, contemplan la particularidad de los territorios insulares y del País Vasco.

La referida propuesta se formuló tanto en el Congreso de los Diputados³⁰⁰ como en el Senado³⁰¹.

Con ocasión del debate en el Congreso de los Diputados de las enmiendas formalizadas la adición se motivó afirmando que las comarcas deberían tener la capacidad y legitimación equivalente a las provincias, «en cuanto ente local definido por la agrupación de municipios», en las palabras del Diputado Sr. Gil i Miró³⁰². Por el contrario, la mayoría optó por rechazar las enmiendas formuladas, sobre la base del no reconocimiento de la autonomía de dichas entidades en el texto constitucional, lo que conduciría a tener que ampliar la legitimación a otro tipo de agrupaciones, como las mancomunidades y las áreas metropolitanas —la posición de la mayoría parlamentaria se expresa en la intervención en Comisión del Diputado Sr. López-Medel³⁰³.

En el debate en el Senado se defendió, por el Sr. Cardona i Vila, que el artículo 141.3 de la Constitución prevé la creación de «agrupaciones de municipios diferentes de la provincia»³⁰⁴. Empero, el argumento fue contestado por el Sr. Agramunt Font de Mora ajustándose al tenor del artículo 137 y de las Entidades que dicho precepto reconoce³⁰⁵. La oposición de la mayoría parlamentaria comportó el rechazo definitivo a la propuesta de introducir la legitimación de la Comarca para acceder directamente al Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local.

³⁰⁰ Cfr. enmienda número 5, que proponía la adición de una nueva Disposición Adicional quinta, del siguiente tenor: «En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, además de los sujetos legitimados de acuerdo con el artículo 75 ter, lo estarán también las comarcas que supongan al menos, la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y represente, como mínimo, un sexto de la población oficial.»

³⁰¹ Cfr. enmienda número 3 del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de *Convergencia i Unió*, de contenido idéntico al de la enmienda número 5 presentada y rechazada en el Congreso de los Diputados, por lo que se omite su reproducción.

³⁰² Su intervención se recoge en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, núm. 22, de 9 de diciembre de 1998, p. 17028, la cual fue ulteriormente reiterada en el debate plenario de fecha 17 de diciembre de 1998, p. 11119 del *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*; durante la intervención en Pleno el referido Diputado calificó a las comarcas como «elementos estructurales y estructurantes de Cataluña al lado de las provincias», y se cuestionó la sustancia de las mismas «como ente local administrativo político que en Cataluña se considera impuesto a la división natural y cuya función es sólo la de ser circunscripción electoral y división del Estado, lo cual no ha sido asumido en Cataluña en 150 años de su existencia».

³⁰³ La misma se reproduce en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, núm. 22, de 9 de diciembre de 1998, p. 17030.

³⁰⁴ Su turno de palabra se recoge en el *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión General de Comunidades Autónomas, de 8 de marzo de 1999, p. 18; en dicho argumento insistió de nuevo el citado Senador durante el debate en sesión plenaria de 25 de marzo de 1999, p. 5912 del *Diario de Sesiones*, afirmando «que la comarca es la voluntad secular de la ciudadanía de Cataluña», por lo que no reconocer su legitimidad para acceder al Tribunal Constitucional «representaría considerarlas como un ente local de segunda división».

³⁰⁵ Su intervención se recoge en el *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión General de Comunidades Autónomas, de 8 de marzo de 1999, p. 20, así como en la ulterior intervención en la sesión plenaria de 25 de marzo de 1999, p. 5917 del *Diario de Sesiones*.

La limitación de la legitimación a las Entidades locales necesarias resulta, por lo demás, coherente con el criterio expresado por el Tribunal Constitucional sobre el ámbito de aplicación de la garantía institucional de la autonomía local, circunscrito a tales entes y con exclusión de las Comarcas, agrupaciones de municipios, áreas metropolitanas y demás Entidades locales menores, pues, en los términos de la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre —Fundamento Jurídico 4—, se trata «de unas Entidades con un fuerte grado de interiorización autonómica, por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que proceden a crear en sus respectivos ámbitos territoriales».

7.4.4.5. *La postulación y asistencia letrada en los conflictos en defensa de la autonomía local*

Entre los defectos técnicos que pueden predicarse de la configuración del nuevo proceso constitucional no es el menos evidente, conforme ha advertido la Doctrina, la omisión de una previsión específica sobre la postulación y asistencia letrada de los municipios, provincias e islas eventualmente afectadas, con la finalidad de cumplimentar las prescripciones del Título VII de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para este tipo de conflictos, precisando lo pertinente sobre la representación y defensa de los sujetos legitimados ante el Tribunal Constitucional.

La ausencia de prescripción expresa contrasta con el celo que el legislador ha prestado a la cuestión en los restantes procesos constitucionales, estableciendo para cada tipo de proceso su equivalente procedimental en el marco de las «Disposiciones comunes sobre procedimiento» del referido Título VII, artículos 80 y siguientes: *ad exemplum*, para el recurso de amparo el artículo 81.1, para el recurso de inconstitucionalidad el artículo 82.1 o para los conflictos positivos de competencia el artículo 82.2.

La meritada laguna legal —que habría podido colmarse con la mera introducción de un apartado *ad hoc* en el art. 82— tiene, por lo demás, una especial trascendencia en el supuesto de los «conflictos en defensa de la autonomía local», habida cuenta de que se trata de un proceso configurado a partir de una legitimación difusa —precisándose como regla general, supuesto de la «legitimación colectiva», la concurrencia de un número no insignificante de entes locales; en cifra que puede llegar a ser incluso superior a los 1.150 municipios para el caso de plantear conflicto contra una ley estatal de ámbito general—, y cuya tramitación es ciertamente compleja —así lo acredita la mera referencia a su fase preparatoria, exigente tanto en sus requisitos como en sus plazos—.

Presupuesto lo anterior, ha de plantearse, por vía supletoria —*ex art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*—, la eventual aplicación de otras prescripciones rituales.

En este orden de ideas debe rechazarse inmediatamente, por sus propios términos —cuya mera reproducción exonera de ulterior comentario—, la

pertinencia de una interpretación extensiva al proceso constitucional de lo establecido, tras la reforma operada por el Pacto Local de 1998, en el artículo 48 de la Ley de Bases de Régimen Local. El referido precepto, en la redacción operada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, dispone:

«En los asuntos en que sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, la correspondiente solicitud se cursará por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma y a través del Ministerio de Administración Territorial»³⁰⁶.

Cuando el dictamen deba ser solicitado conjuntamente por Entidades pertenecientes al ámbito de distintas Comunidades Autónomas, la solicitud se cursará por conducto del Ministerio de Administraciones Públicas a petición de la Entidad de mayor población.»

La remisión explícita del artículo 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de comparecencia en juicio, compele a analizar si procedería la aplicación de lo dispuesto en su artículo 447.2, entendiéndose que:

«La representación y defensa [...] de los Entes locales corresponderán a los letrados que sirvan en los servicios de dichas Administraciones públicas, salvo que designen Abogado colegiado que les represente y defienda. [...]»

La supletoriedad de dicha prescripción ha de entenderse que resulta predicable, con un criterio laxo —como el postulado por el propio Tribunal Constitucional en su Auto 315/1991, de 15 de octubre, en el conflicto negativo suscitado por el Ayuntamiento de Nerja—, para el supuesto de la «legitimación individual» consagrado por el artículo 75 ter.1.a), en orden a recurrir una ley singular o autoaplicativa.

Empero, una correcta operación hermenéutica conduce a afirmar que resulta, cuando menos, dudosa en el supuesto de la «legitimación colectiva» del artículo 75 ter.1.b) y c). A dicha conclusión ha de llegarse no ya sólo por la distinción entre el proceso constitucional y el proceso ordinario, máxime cuando el legislador se ha ocupado de precisar la postulación y representación de los órganos del Estado y de las Comunidades Autónomas en los restantes tipos de procesos constitucionales —art. 82.2—, sino sobre todo por el propio ámbito de aplicación de la norma considerada, por la economía del sistema y por la ubicación sistemática del conflicto en defensa de la autonomía local en el Título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Las referidas circunstancias, conforme ulteriormente se detalla, conducen a afirmar que resulta más operativo aplicar analógicamente otras prescripciones procesales de la propia Ley Orgánica, en concreto su artículo 82.1.

No obstante, es lo cierto que en distintos supuestos de conflictos en defensa de la autonomía local planteados hasta la fecha todo indica que se

³⁰⁶ El último inciso del precepto reproducido fue declarado inconstitucional por la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre.

ha actuado a través del recurso al artículo 447.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Buena prueba de lo anterior, en defecto de ulteriores precisiones por ausencia de doctrina constitucional, son los siguientes ejemplos:

- el Conflicto en defensa de la autonomía local número 3.179/2000, planteado por dieciséis municipios de la Comunidad Autónoma de las *Illes Balears*, en relación con el artículo 17 de la Ley autonómica 12/1999, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y de Función Pública y Económicas; admitido a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional de fecha 3 de octubre de 2000³⁰⁷;
- el Conflicto en defensa de la autonomía local número 6.613/2000, promovido por diez municipios de la Comunidad Valenciana, en relación con el artículo 2 y la Disposición Transitoria de la Ley autonómica 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el área metropolitana de L'Horta; admitido a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional de fecha 8 de mayo de 2001³⁰⁸;
- el Conflicto en defensa de la autonomía local número 460/2001, promovido por veinte municipios del Principado de Asturias, en relación con los artículos 22.2, 24.2, 46.1 y la Disposición Adicional primera de la Ley autonómica 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro; admitido a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional de fecha 10 de diciembre de 2002³⁰⁹;
- el Conflicto en defensa de la autonomía local número 3.640/2001, planteado por dieciséis municipios de la Comunidad Autónoma de las *Illes Balears*, contra el artículo único de la Ley autonómica 12/1999, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y de Función Pública y Económicas; admitido a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional de fecha 25 de marzo de 2003³¹⁰.

El recurso, vía supletoria, al artículo 447 de la Ley Orgánica del Poder Judicial no ha recibido, sin embargo, expreso respaldo del Tribunal Constitucional hasta la fecha.

Resultaría, por ende, oportuno, en la línea que el Tribunal Constitucional ha seguido en relación con supuestos análogos, que el propio Intérprete Supremo de la Constitución hiciera uso de la competencia que le atribuye el artículo 2.2 de su Ley Orgánica, dictando una norma reglamentaria sobre su propio funcionamiento, norma que deberá ser aprobada por el Pleno y publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, con autorización de su Presidente.

³⁰⁷ La Providencia se reproduce en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 245, de 12 de octubre de 2000, p. 35029.

³⁰⁸ Recogida en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 122, de 22 de mayo de 2001, p. 17794.

³⁰⁹ Reproducida en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 307, de 24 de diciembre de 2002, p. 45246.

³¹⁰ La Providencia se recoge en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 83, de 7 de abril de 2003, p. 13354.

No resulta ocioso recordar que decisiones del género se han adoptado en relación con el recurso de amparo electoral contra candidaturas y candidatos electos³¹¹ y por lo que respecta a la asistencia jurídica gratuita³¹².

En defecto de norma *ad hoc* y de doctrina constitucional, y en la línea ya postulada por voces autorizadas —por todos, Pulido Quecedo, Caamaño Domínguez, Gómez Montoro, Medina Guerrero o Requejo Pagés—, puede afirmarse que lo más operativo, dado el elevado número de municipios cuya concurrencia puede exigirse para el planteamiento de un Conflicto en defensa de la autonomía local al amparo del artículo 75 ter.1.b) y c), es, conforme se ha anticipado, aplicar analógicamente las prescripciones en la materia de la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En consecuencia, sin incurrir en un ejercicio de acrobacia heurística, ha de entenderse que las distintas Entidades locales concurrentes habrán de nombrar el miembro o miembro que designen o, en su caso, un comisionado que les represente al efecto, con la pertinente asistencia letrada que el mismo estime conveniente, conforme la Ley dispone en otro supuesto de exigencia de «legitimación colectiva», la de «*el conjunto de Diputados y Senadores investidos por la Constitución y por esta Ley de legitimación para promover procesos constitucionales*» —art. 82.1—.

Los municipios concurrentes habrán, consecuentemente, de apoderar, mediante poder suficiente —el general para pleitos lo es, conforme declara la Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990—, a un «Comisionado al efecto», de carácter ocasional, no permanente —en mérito de la Sentencia 42/1985, de 15 de marzo—. A dicho «Comisionado» —persona física o jurídica, pues ningún criterio restrictivo impone la norma— le correspondería asumir las funciones de representación y dirección letrada, según admitió ya la capital Sentencia 4/1981, permitiendo así una adecuada representación de los municipios y una fluida comunicación con el Tribunal Constitucional.

VIII. REFLEXIÓN FINAL; REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN: NOMEN IURIS Y RACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA

8.1. La oportunidad del *aggiornamento* del modelo de organización territorial del Estado

Analizados así, de un lado, el proceso de conformación del Estado autonómico, y, de otro, el marco interrelacional de las distintas Administraciones territoriales que coexisten en el Estado español con capacidad de gestionar

³¹¹ Cfr. Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 23 de mayo de 1986, por el que se aprueban «*Normas sobre la tramitación del recurso de amparo previsto en el artículo 49.3 de la Ley Orgánica 5/1985, del régimen electoral*», y Acuerdo del Pleno de 24 de abril de 1991, por el que se aprueban «*Normas sobre tramitación del recurso de amparo a que se refiere el artículo 114.2 de la Ley Orgánica 5/1985, según la modificación operada por la Ley Orgánica 8/1991*».

³¹² Cfr. Acuerdo del Pleno de 16 de junio de 1996, por el que se aprueban «*Normas sobre asistencia jurídica gratuita en los procesos de amparo constitucional*».

sus respectivos intereses, la consideración jurídica —siquiera a modo de reflexión final— no puede ser ajena al debate sociopolítico, especialmente en un momento en el que la configuración territorial constituye, *hic et nunc*, uno de sus elementos centrales.

Puede afirmarse, en efecto, que si, conforme se ha acreditado, durante el debate constitucional la «cuestión territorial» asumió la condición de decisión política fundamental del Constituyente, hoy, le pese a quien le pese —o le agrade a quien le agrade—, sigue siendo el eje rector de la dinámica política.

Constatar dicha realidad requiere el simple ejercicio intelectual de no cerrar los ojos: cotidianamente los medios de comunicación nos ofrecen un nuevo ejemplo del debate, y la única conclusión es que las intenciones y los proyectos formulados por los distintos actores sociales y políticos no puede decirse que ofrezcan una claridad meridiana, registrándose desde posturas frontalmente opuestas hasta «oscilaciones» o «brechas» en absoluto insignificantes en el seno de cada una de ellas.

Lo cierto es, y lo relevante jurídicamente, que la ambigüedad del modelo constitucional y la indefinición de las fuerzas políticas, en ocasiones obviamente consciente, no resultan operativas.

En esta tesitura cabe plantearse la eventual oportunidad de una reforma de la Constitución, cuestión que es preciso abordar sin dramatismos ni filias iconoclastas, ponderando, desde una actitud políticamente neutral, lo que la Norma Fundamental es y el papel que debe cumplir en el marco de las sociedades postindustriales, especialmente considerando el impacto de la integración del Reino de España en la Unión Europea.

La eventualidad de un *aggiornamento* del Texto constitucional está íntimamente vinculada a la redefinición del modelo autonómico, lo que nos plantea si —desde la perspectiva jurídica, insisto— es relevante el *nomen iuris* del modelo, habida cuenta de que la vigente redacción adolece de la ausencia de una proclamación solemne de la categoría en que nuestro Estado se inserta desde un punto de vista territorial.

La primera opción al respecto, obviamente, es la negación en absoluto de la reforma, en una suerte de aplicación de la regla *ne variatur*.

Al margen de cualquier consideración ideológica —legítima, por supuesto—, transcurridos veinticinco años de la entrada en vigor de la Constitución ha de afirmarse que ésta es una postura maximalista poco acorde con la dinámica de los hechos. En un año en el que celebramos el vigésimo quinto aniversario de nuestra Carta Magna hora es de zanjar la cuestión desde la madurez constitucional, delimitando un modelo cabalmente cerrado que evite una sensación continua de presión, en la que la definición del concepto y el ámbito de la autonomía dependen de la capacidad de negociación determinada por el juego de las mayorías parlamentarias. Frente a la incertidumbre coyuntural, la delimitación del modelo territorial es un elemento estructural del Estado que ha de resultar, en sus premisas esenciales, definitivamente fijado, de la misma forma que hoy —excluidas las anécdotas— nadie cues-

tiona la Jefatura del Estado monárquica o la configuración de los órganos constitucionales.

Hora es ya, en efecto, de quebrar la tradición de nuestro constitucionalismo histórico, más proclive a los momentos constituyentes que a las modificaciones regulares de las Constituciones vigentes, asumiendo que la defensa de la Constitución implica también reivindicar las posibilidades de su reforma y adaptación. Es más, desde la ponderación de los precedentes, puede afirmarse que quizás la reforma de la Constitución conforme a los cánones establecidos por la misma puede constituir el hito que señale a las generaciones futuras el cierre definitivo de la Transición política española, ubicando a la Constitución de 1978 en el lugar que le corresponde, que no es otro que el de constituir el primer intento viable en la España contemporánea de establecer un marco jurídico de integración política que exprese la realidad de una sociedad moderna y homogénea en su diversidad, capaz de construir un Estado, de organizarse políticamente en Estado y, además y sobre todo, en Estado de Derecho, democrático y social.

En el contexto actual, además, se trataría de evitar que en cada campaña electoral —y se avecina un período que estará caracterizado por la proliferación de comicios— el debate se siga centrando en torno a la articulación territorial del Estado, en lugar de sobre la gestión de los intereses de los ciudadanos, que es, en definitiva, lo que a éstos importa, con independencia del tipo de Administración que atienda sus necesidades y cumplimente sus expectativas. Y es que, frente a un debate sosegado, articulado a partir de las propuestas que las distintas fuerzas políticas formulen a los ciudadanos, la sensación que se tiene es la de una situación de reivindicación continua, en la que paulatinamente se va redefiniendo el denominado «hecho diferencial» y, por mimetismo, la reclamación competencial de las restantes Comunidades, lo que genera una suerte de «carrera autonómica» que no comporta sino perjuicios para la colectividad, esto es, el pueblo español, titular —todavía— de la soberanía nacional.

Dicho lisa y llanamente, más vale que la reforma sea «propuesta» —en los términos prescritos constitucionalmente al efecto— antes de que resulte «impuesta» por la pueril estrategia reivindicativa de determinados nacionalismos, que parecen exigir «todo y ya», cuando de un análisis sosegado se colige que apenas quedan ámbitos de poder que resulten susceptibles de ser transferidos por el Estado a las Comunidades Autónomas —si se quiere que el Estado, permítasenos la expresión, sea algo más que una mera «carcasa institucional»—.

Al formular estas consideraciones se es consciente de que el Título VIII de la Constitución ha podido ser acertadamente definido como una Disposición Transitoria y de que el dinamismo del singular sistema autonómico ha acreditado cumplidamente su utilidad. Pero no menos consciente se ha de ser de que, a estas alturas del desarrollo constitucional, la provisionalidad debe cerrarse, aunque sólo se atendiera al hecho de que las previsiones del Constituyente, en no pocas ocasiones, constituyen prescripciones que únicamente pueden reputarse de anacrónicas, en cuanto su operatividad se ha

agotado por completo, contemplando procesos hace tiempo consumados —sería inútil relacionar aquí las distintas prescripciones de la vigente Constitución que hoy forman parte de la «Historia del Derecho español», por cuanto o bien no dicen nada o lo que dicen ha dejado de ajustarse a la realidad. *Ad exemplum*, prescindiendo de las nueve Disposiciones Transitorias (por su propia naturaleza) y sin entrar en un examen en detalle, puede constatarse el desfase de los siguientes preceptos: el art. 69.5 prevé la eventualidad de la designación de los «Senadores autonómicos» por el órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma; el art. 137 dispone que el Estado se organiza territorialmente en las Comunidades Autónomas que se constituyan; los arts. 143, 144 y 151 contemplan la iniciativa del proceso autonómico, y el art. 146 el procedimiento general de elaboración de los Estatutos de Autonomía; el art. 148 contempla el régimen competencial de las «Comunidades de régimen general», con previsión de su ampliación transcurridos cinco años; el art. 152.1 prevé el modelo institucional de las Comunidades cuyos Estatutos hayan sido aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior (que no puede ser otro que el 151); el art. 154 atribuye al Delegado del Gobierno la función de coordinar la Administración del Estado con la propia de la Comunidad Autónoma; y el art. 158 sigue declarando que se constituirá «un» Fondo de Compensación con destino a «gastos de inversión»—.

El cambio de circunstancias y el sólido asentamiento del sistema democrático de convivencia compelen a concluir la necesidad de superar la ingenuidad del Constituyente y la flexibilidad del sistema constitucional, pues hoy sus imperfecciones técnicas no lo hacen operativo.

En coherencia con lo que acaba de apuntarse —sin perjuicio de que se trata de una decisión política que a los correspondientes actores corresponde adoptar, calibrando el momento oportuno y con el pertinente sosiego y consenso político y social; lo que exige el oportuno pacto y, por ende, primero negociar con la pertinente disposición que toda negociación exige y, ulteriormente, observar escrupulosamente las cláusulas pactadas— no parece disparatado afirmar que la opción de reformar la Constitución en orden a adecuar el Texto constitucional a la evolución hasta aquí registrada y permitir que la Norma Fundamental sea un reflejo de la realidad, norma descriptiva de presente y prescriptiva de futuro, resulta sin duda acertada.

En este orden de ideas ha de recordarse que el nivel de descentralización territorial que se ha alcanzado en estos años es de una intensidad ciertamente notable, hasta el punto de que, dicho lisa y llanamente, puede afirmarse, sin ambages, que España, conforme se está convirtiendo en un lugar común afirmar, es un «Estado federal», tanto en el aspecto estructural como en el aspecto funcional, gozando las Comunidades Autónomas de un poder político propio caracterizado por un nivel competencial que excede en bastante del que disponen la mayoría —sino su totalidad— de los Estados miembros de cualquier Estado del género.

En absoluto puede, por ende y al margen de coyunturales estrategias políticas, calificarse de irreverente la pretensión de denominar a nuestro Esta-

do Social y Democrático de Derecho como lo que efectivamente es, de conformidad con una de las denominaciones clásicas acuñadas en el constitucionalismo: un Estado federal —categoría, por lo demás, en absoluto uniforme en su concreción en el Derecho comparado—.

Ahora bien, lo cierto es que, desde la perspectiva jurídica, el *nomen iuris* por el que se pudiera optar resultaría indiferente si la reforma no viniera acompañada de lo que en la práctica es relevante e inaplazable, esto es, la adaptación del contenido sustantivo del modelo, por encima de su calificación formal.

Presupuesto lo anterior, la concordancia del modelo con la realidad se eleva al grado de exigencia si, al margen de la, hasta la saciedad, reiterada necesidad de reformar la configuración del Senado para que cumpla su función de Cámara de representación territorial, se tienen en cuenta otros factores no menos trascendentes.

8.2. La racionalización del sistema de distribución de competencias

En primer lugar, ha de afirmarse que la apuntada adaptación del contenido sustantivo del modelo territorial es una necesidad inaplazable si se pondera el sistema de distribución de competencias, habida cuenta de que el vigente régimen no resiste una consideración racional, en cuanto su conformación no responde al yunque de la razón, sino que es tributaria de su proceso de gestación, en el intento de resolver la *vexata* cuestión territorial.

Ahora bien, la eventual proclamación del modelo como un auténtico Estado federal no puede omitir que la racionalización del sistema ha de comportar lo que, desde posturas maximalistas —en este caso de sentido contrario a las que sustentan el *ne variatur*—, podría considerarse como un «recorte» del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en determinadas materias o funciones, pues es ineludible la recuperación por el Estado de algunas competencias.

Dicho «recorte» o, para ser exactos, «reajuste», resulta absolutamente imprescindible, por cuanto no tiene otra finalidad que una recuperación uniformadora de títulos competenciales en manos del conjunto, presupuesto que no puede haber relación de antagonismo entre las respectivas identidades colectivas y la Nación española, expresión y resumen de un pueblo o nación por encima de las diferencias específicas de sus componentes —ya sean Comunidades Autónomas o Estados miembros—.

De entrada, es urgente tanto una concreción del principio de lealtad autonómica, estableciendo los pertinentes cauces para su operatividad, como una redefinición de la figura de las leyes de armonización —a título de ejemplo, el régimen urbanístico la reclama a voces—. Y no menos urgente resulta una reconsideración del listado de títulos competenciales en manos del Estado. El vigente artículo 149.1 y su aplicación práctica acreditan que hoy el poder central conserva en su haber, sin lógica ni operatividad alguna, ciertas materias, servicios y funciones, mientras que se encuentra, en otros

aspectos, desprovisto de las competencias mínimas para asegurar la integración del conjunto. Por no poner sino un ejemplo que no resulte políticamente exagerado —podrían añadirse otros muchos, como el ámbito de la planificación económica o el régimen de la expropiación forzosa—, resulta insostenible la privación al Estado de toda competencia en materia de ordenación del territorio, competencia que el Constituyente identificó con el urbanismo y la vivienda, generando una situación ciertamente, por no decirlo de otro modo, inaudita. No me resisto a añadir —consciente de que lo que sigue sí resultará polémico—, la vigente situación de otros sectores, como la seguridad ciudadana, el régimen sanitario o, especialmente, el sistema educativo, que han generado lo que, sin exageración alguna, puede calificarse de auténticos reinos de Taifas, en contraposición, en el marco de un Estado social, con la competencia estatal de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

En este marco, además, la revisión del Texto constitucional debería afrontar la dialéctica «simetría-asimetría» competencial, evitando que continúe siendo expresión de una dinámica dispositiva, para configurarla con un diseño consciente en el que se procediera, bien al reconocimiento de ciertas singularidades —de tal forma que determinadas Comunidades Autónomas pudieran tener un tratamiento diferenciado—, o bien, por el contrario, a la afirmación concluyente de que el objetivo final del modelo autonómico —o federal— se fundamenta en la homogeneidad básica de las distintas entidades territoriales, no obstante obvias peculiaridades —a título de ejemplo, la concurrencia de los denominados Derechos civiles forales o, impropriamente, especiales (pues lo que son es Derechos particulares); la cooficialidad lingüística, un régimen económico singular basado en el Concierto o Convenio, o las particularidades derivadas del hecho insular—. Es ésta una cuestión ineludible, pues a nadie se le oculta que si no fuera por la reivindicación de determinados regionalismos periféricos estas reflexiones carecerían de sentido.

8.3. La afirmación de cauces de participación y cooperación que garanticen la integración del Estado

La consumación del modelo autonómico —o federal, si se opta por su afirmación— no ha de llegar, consecuentemente, de la mano de una nueva cesión de competencias del Estado en favor de las Comunidades Autónomas, sino a partir de la definición de la posición del Estado y de la ulterior afirmación de cauces de participación y cooperación de éste con las Comunidades Autónomas en el desarrollo de funciones hasta ahora de la competencia exclusiva estatal. En otras palabras, lo que el interés general exige y los ciudadanos demandan es potenciar el autogobierno en un marco integrado en la globalidad del Estado español y, por extensión integradora, de la Unión Europea.

En este orden de ideas es ineludible la adaptación del Texto constitucional al marco comunitario europeo, respecto del cual, como es sabido, el Estado español ocupa la posición de una instancia de intermediación, tanto en la línea ascendente —participación regional en la toma de las decisiones comunitarias— como en la línea descendente —ejecución de las políticas comunitarias por parte de la Administración interna competente—. Esta cuestión ha de afrontarse sin dilación: en términos gráficos, el Estado, única personalidad jurídica internacional, no puede circunscribirse a asumir la posición de un conglomerado institucional, pues le corresponde el papel de auténtica unidad integradora de decisión y acción; lo que en absoluto ha de comportar una ablación de la descentralización territorial.

No se trata ya sólo de que, *hic et nunc*, el Estado responda de políticas sobre las cuales, de conformidad con el sistema interno de distribución de competencias, no tiene atribución alguna, sino que, y fundamentalmente, es preciso articular debidamente la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de las decisiones comunitarias respecto de los asuntos que conforman su círculo de intereses respectivos. La delimitación de dichos aspectos no puede quedar remitida al legislador ordinario o a la buena voluntad de las distintas Administraciones, manifestada en la institucionalización de Conferencias sectoriales —que no otra cosa es la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas—, y en la formalización de los oportunos convenios. El Texto constitucional ha de decir algo al respecto, en su condición de Norma Suprema, y cuando menos debe establecer las bases para fortalecer la cooperación horizontal entre las diversas Comunidades Autónomas —que faculte la adopción de acuerdos entre ellas al margen de la unanimidad— y la vertical de todas ellas con el Estado —y parece que no en la línea del modelo alemán—.

De forma similar, no puede ignorarse que la Constitución guarda silencio sobre los cauces que han de permitir la cooperación entre las distintas instancias territoriales, presupuesto del sistema. Y es éste, conforme se anticipó, uno de los problemas más relevantes que tiene planteado el vigente modelo descentralizador en orden a garantizar la integración del Estado. Con la experiencia suministrada por la práctica, y a partir del modelo afirmado en la legislación de régimen local, hora es ya de que en la Constitución, aun sin carácter exhaustivo, se reciban de forma expresa aquellas técnicas que han acreditado su eficacia, potenciando así la participación de todas las entidades políticas primarias en la gestión de los asuntos cuya responsabilidad directa incumbe a una pero se proyecta sobre el ámbito competencial de las demás.

8.4. La configuración de las Entidades locales: de la «garantía institucional» a la «garantía constitucional»

Otro de los aspectos que parece ineludible abordar es el de la posición institucional de las Entidades locales.

En efecto, la redefinición constitucional debe afrontar ineludiblemente una «segunda descentralización territorial», y ello tiene una premisa: sustituir

las crípticas prescripciones en las que se afirma la autonomía local, preservada por la técnica de la garantía institucional, por una delimitación de la sustancia competencial de los entes locales, con el mismo grado de detalle, cuando menos, que el que el Texto constitucional observa en la definición de las competencias de las Comunidades Autónomas o, en su caso, Estados miembros.

En efecto, *de lege data*, que la Constitución proteja mediante la técnica de la garantía institucional una autonomía de contenido constitucionalmente indeterminado obliga a concluir que se trata de un principio de configuración legal en cuanto a su contenido se refiere, conforme de manera concluyente se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, en los términos anteriormente referidos. Sin embargo, lo cierto es que, de un lado, a las Entidades locales, fundamentalmente a los Municipios, les corresponde desarrollar el grueso de las funciones típicamente administrativas, y, de otro, constituyen el cauce exponencial de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. Este carácter inmediato compele a ponderar lo que ha convenido en llamarse la segunda descentralización, en orden a potenciar el rol de los Ayuntamientos y, en su función de cooperación, de las Diputaciones Provinciales.

La cuestión parece exigir, *de lege ferenda*, una reconsideración del tratamiento constitucional de las Entidades locales, más allá del parco contenido del Capítulo II del Título VIII, especialmente si se pondera el volumen presupuestario del que disponen y el nivel de gestión que desarrollan los Ayuntamientos de las grandes capitales de provincias y, en su ámbito, determinados Cabildos y Consejos insulares³¹³.

Parece, pues, oportuno concluir que, al igual que ocurre respecto del supuesto de las Comunidades Autónomas, la autonomía de las Entidades locales, no obstante su naturaleza administrativa, ha de recibir idéntica garantía constitucional, prescribiendo la *Norma normarum* sus elementos configuradores.

IX. NOTA BIBLIOGRÁFICA

Dejar constancia exhaustiva de la producción doctrinal sobre la materia analizada resultaría, *hic et nunc*, prácticamente imposible; por ende, ante la alternativa de reproducir el prolijo elenco de publicaciones consultadas para la elaboración del presente trabajo o de omitir toda referencia bibliográfica —ponderando las abundantes citas puntuales que se incorporan a pie de página en el cuerpo del estudio—, se ha optado por limitar lo que sigue a recoger algunas aportaciones generales o que se consideran básicas sobre la materia, es decir, «obras de referencia» de fácil acceso —con la consecuente

³¹³ De auténtica exigencia indeclinable ha de calificarse si se pondera el papel que a los Municipios de gran población reconoce la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

injusticia de no incluir otras, sobre lo que me excuso, solicitando a sus autores sepan disculpar la omisión—.

En los distintos trabajos que se citan, así como en los referidos en nota a pie, podrá el lector profundizar sobre los aspectos del Estado autonómico aquí analizados y encontrar cumplida noticia de otros estudios monográficos que, singularmente en diversas revistas especializadas, se han ocupado de la cuestión.

Desde estas premisas, y con el apuntado carácter de mera aproximación bibliográfica, *vid.*:

AGUADO RENEDO, César: *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

AJA TORNOS, Joaquín; FONT, Tomás; PERULLES, Juan Manuel, y ENOCH, Alberti: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985³¹⁴.

AJA, Eliseo: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza editorial, Madrid, 1999.

APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Cedecs, Barcelona, 1998.

ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso: «La fuerza de ley de las leyes emanadas de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en *Corts*, Anuario de Derecho Parlamentario, Cortes Valencianas, núm. 9, 2000, pp. 61 a 113; *idem*: «Las relaciones entre la Administración estatal, autonómica y local en el marco constitucional», en la obra colectiva, dirigida por RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: *La Administración Pública española*, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 435 a 506.

ARÉVALO GUTIÉRREZ; MARAZUELA BERMEJO, Almudena, y DEL PINO CARAZO, Ana: *Los Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001.

BLAS GUERRERO, Andrés de: «Los orígenes del Estado autonómico», en la obra colectiva, dirigida por RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y GARCÍA MEXÍA: *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, coeditada por el Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 79 a 97.

CLAVERO ARÉVALO, Manuel: *Igualdad, uniformidad y variedad en el tratamiento constitucional de las autonomías*, Universidad de Granada, Granada, 1979.

CORCUERA ATIENZA, Javier: «La “cuestión regional” en España y la constitución del Estado autonómico», en la obra colectiva, ya citada, *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, pp. 99 a 131.

COSCULLUELA MONTANER, Luis: *Manual de Derecho Administrativo, I*, 10.^a ed., Civitas, Madrid, 1999.

³¹⁴ En fase de corrección de pruebas ha visto la luz una 2.^a edición de la obra del profesor Aja, de 2003, de idéntica brillantez —se compartan o no sus planteamientos— a la citada.

- DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual de Derecho de la Unión Europea*, 2.^a ed., Civitas, Madrid, 2001.
- ENTRENA CUESTA, Rafael: *Curso de Derecho administrativo*, vol. I/2. Organización administrativa, 12.^a ed., Tecnos, Madrid, 1998; *idem*: en la obra colectiva, dirigida por GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, 3.^a ed., Civitas, Madrid, 2001.
- ESTEBAN ALONSO, Jorge de, y GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro José: *Curso de Derecho Constitucional Español*, vol. III, Servicio Publicaciones Facultad Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1994.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Fernando (coord.): *«La España de las Autonomías»*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.
- FERRANDO BADÍA, Juan: *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Tecnos, Madrid, 1978.
- FONT I LLOVET, Tomás, y PONCE SOLÉ, Julio: «La organización y competencias de las Administraciones Públicas. Los principios constitucionales sobre organización territorial del Estado», en la obra colectiva, citada anteriormente, *La Administración Pública española*, pp. 435 a 506.
- GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo, en su obra recopilatoria *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985.
- GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: *Curso de Derecho administrativo*, I, 9.^a ed., Civitas, Madrid, 1999.
- GARCÍA ESCUDERO, José María, y GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción: *La Constitución día a día. Los grandes temas de la Constitución de 1978 en el debate parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998; específicamente sus Capítulos 8, 9, 10, 11 y 12, pp. 63 a 110.
- GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan: *El Estado Unitario-Federal. La Autonomía como principio estructural del Estado*, Tecnos, Colección Temas Clave, Madrid, 1985.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ y NÚÑEZ RIVERO, Cayetano: *El Estado Autnómico. Principios, organización y competencias*, Universitas, Madrid, 1998.
- LEGUINA VILLA, Jesús: *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984.
- MARAZUELA BERMEJO, Almudena, y ARÉVALO GUTIÉRREZ: «Los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas», Lección 3.^a del Capítulo II, en *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, pp. 161 a 226.
- MARAZUELA BERMEJO: «El principio de autonomía local en el ordenamiento español», en la obra colectiva, ya citada, *La Administración Pública española*, pp. 341 a 393; *idem*: «El principio de autonomía local en el constitucionalismo español», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 8, junio 2003, pp. 215 a 276.
- MORELL OCAÑA, Luis: *Curso de Derecho administrativo*, t. I, 4.^a ed., Aranzadi editorial, Pamplona, 1999.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982.

- PARADA VÁZQUEZ, Ramón: «Derecho administrativo, II. Organización y empleo público», 10.^a ed., Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid, 1996.
- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981; *ídem*: en la obra del propio autor con JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: *Manual de Derecho administrativo*, vol. 1, 5.^a ed., Ariel, Barcelona, 1998³¹⁵; *ídem*: «La autonomía local en la Constitución», Capítulo I de la obra colectiva, dirigida por MUÑOZ MACHADO: *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 2.^a ed., Civitas, Madrid, 2003.
- PAU I VALL, Francesc (coord.): *El futuro del Estado Autonomico*, VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Navarra, 2001.
- PORRAS MARTÍNEZ, José María: *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Cuadernos Civitas, 2001.
- PULIDO QUECEDO, Manuel: *La Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local*, Aranzadi, 1999.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, y GARCÍA MEXÍA, Pablo (dirs.): *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*
- RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier: *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el Ordenamiento Constitucional Español*, Tecnos, Madrid, 1988.
- RUIZ ROBLEDO, Agustín: *El Estado autonómico*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial (CEMCI), Colección «Temas de Administración Local», núm. 29, Granada, 1989.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Fundamentos de Derecho administrativo, I*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988; *ídem*: *Principios de Derecho administrativo, I*, 3.^a ed., CEURA, Madrid, 2000 —existe una 4.^a ed., de 2002—; *ídem*: «La naturaleza jurídica del Estado autonómico», en la obra colectiva *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José: *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.
- TORRES MURO, Ignacio: *Los Estatutos de Autonomía*, editado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999.
- VANDELLI, Luciano: *El Ordenamiento Español de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.
- VVAA: *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, 2 vols. editado por el Parlamento Vasco, el Parlamento de Cataluña, el Parlamento de Galicia y el Parlamento de Andalucía, Granada, 1984.

³¹⁵ Cerrada la edición de este trabajo, el autor citado ha dado a la imprenta una nueva edición, conformada *ad integrum* por el mismo. *Cfr.* Parejo Alfonso, *Derecho Administrativo. Instituciones generales: Bases; Fuentes; Organización y sujetos; Actividad y control*, Ariel, Barcelona, 2003, analizando el Estado autonómico en las pp. 160 a 199, los principios ordenadores de las relaciones interadministrativas y las técnicas para su efectividad en las pp. 414 a 440, y la organización y el funcionamiento de las Comunidades Autónomas en las pp. 557 a 562. Su consulta resulta inexcusable.

- *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2000, obra en la que, conforme se anticipa en el cuerpo del trabajo, se recoge el Informe de Derecho comparado realizado por el Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales (CDLR) del Consejo de Europa, preparado con la colaboración del profesor Gerard Marcou.