

TEMA 11

LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. CONTENIDO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL. SISTEMA DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES. LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

1. LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

1.1. SIGNIFICADO

1.2. CONTENIDO

- 1.2.1. Contenido mínimo
- 1.2.2. Contenido complementario

1.3. LÍMITES

- 1.3.1. El principio de unidad y la solidaridad
- 1.3.2. Los principios de eficacia y coordinación administrativa
- 1.3.3. El principio de igualdad
- 1.3.4. El principio de legalidad (reserva de ley)
- 1.3.4. El control de legalidad
- 1.3.6. El principio de estabilidad presupuestaria

2. LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL

2.1. INTRODUCCIÓN

2.2. CONTENIDO

- 2.2.1. El preámbulo
- 2.2.2. Primera Parte
- 2.2.3. Segunda Parte
- 2.2.4. Tercera Parte

2.3. POSICIONAMIENTO Y SIGNIFICACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

3. REGULACIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL

3.1. NORMATIVA BÁSICA ESTATAL

- 3.1.1. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local
- 3.1.2. El Real Decreto Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local
- 3.1.3. El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL)
- 3.1.4. La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
- 3.1.5. Las normas en desarrollo del artículo 149.1.18 de la Constitución

3.2. NORMATIVA ESTATAL SUPLETORIA

4. NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL

4.1. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

- 4.1.1. Andalucía
- 4.1.2. Aragón
- 4.1.3. Asturias

- 4.1.4. Baleares
- 4.1.5. Canarias
- 4.1.6. Cantabria
- 4.1.7. Castilla-La Mancha
- 4.1.8. Castilla-León
- 4.1.9. Cataluña
- 4.1.10. Extremadura
- 4.1.11. Galicia
- 4.1.12. La Rioja
- 4.1.13. Madrid
- 4.1.14. Murcia
- 4.1.15. Navarra
- 4.1.16. País Vasco
- 4.1.17. Comunidad Valenciana

**4.2. LAS LEYES AUTONÓMICAS Y NORMATIVA REGLAMENTARIA
AUTONÓMICA EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL**

**5. LA INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL SOBRE
EL RÉGIMEN LOCAL**

**6. SISTEMA DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DE LOS
ENTES LOCALES**

1. LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: CONTENIDO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL

1.1. Concepto

Todo el sistema local vigente en España se articula sobre el principio de autonomía recogido por la Constitución para los municipios y las provincias. En concreto para los municipios, dentro del Título VIII dedicado a la organización territorial del Estado y subsumido en el capítulo II sobre la Administración, el art. 140 establece que «*la Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena*». Así, en el propio texto constitucional se dispone una doble condición de los municipios, ya que son entidades dependientes que forman parte de la estructura organizativa del Estado y, a la vez, entidades que tienen reconocida autonomía y personalidad jurídica plena.

La declaración que se hace de la autonomía municipal en la Constitución no solo es expresa sino también es una tesis pacífica y así se entiende ya que el citado artículo 140 no fue cuestionado por ninguno de los ponentes y por ninguna de las comisiones; tal es así que el texto no sufrió alteración alguna en su contenido inicial durante los debates de tramitación y fue el tenor que se aprobó en el referéndum por el pueblo español.

Sin embargo, la Constitución no incluye una definición de autonomía local, concepto que sí incluye la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 la cual establece en su artículo 3 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*». En virtud de este texto la autonomía no es solo principio administrativo sino también un derecho reconocido a los municipios, que se concreta en capacidad real para decidir en los asuntos públicos y para asumir la responsabilidad de sus decisiones; eso sí, contenido dentro de los límites marcados por la Ley y por el beneficio de los habitantes de la colectividad local que aglutinan.

La Carta Europea de Autonomía Local se adscribe al reconocimiento del principio de subsidiariedad que aboga por el ejercicio de las competencias se atribuya a los poderes públicos más próximos al ciudadano, por acercar la Administración al administrado siempre que ello redunde en una mayor calidad y eficiencia.

La Constitución y la Carta Europea dejan patente que la autonomía es una cualidad básica de los municipios españoles, sin embargo apuntan también la necesidad de establecer límites que recuerdan la condición dependiente de una estructura superior. Vista la necesidad de concreción, será necesario reconocer en la autonomía municipal ámbitos con diferente dimensión en tanto que la capacidad de decisión y la responsabilidad reconocida al municipio pueden variar en función de la opción que sea desarrollada por el legislador.

1.2. Contenido

En lo referente al contenido del principio de autonomía, la jurisprudencia constitucional siempre diferencia un contenido primario y un contenido complementario de la autonomía local, en función del alcance reconocido y de la protección que garantiza la Constitución para dicho derecho. Esta división de contenidos se reconoce expresamente por el propio Tribunal Constitucional en la siguiente afirmación: *«la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar; más allá de este contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional»* (STC 46/1992). Es decir, debemos distinguir un contenido mínimo y un contenido complementario.

1.2.1. Contenido mínimo

El contenido mínimo o primario de la autonomía local tiene por finalidad garantizar que el legislador respete la autonomía local. Concretamente, el Alto Tribunal determina que *«[...] la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre»* (STC 32/1981)

La exposición hecha por el Tribunal Constitucional reconoce que la Constitución no señala contenidos concretos o un conjunto de atribuciones que pudieran conformar el contenido primario de la autonomía local, sin embargo, el Alto Tribunal determina el alcance de la garantía constitucional en virtud de dos criterios sobre el respeto al municipio como institución constitucional. El primer criterio es una pauta positiva, esto es, se garantiza la autonomía cuando se salvaguarda la institución municipal en los términos que le otorga la sociedad en cada momento. Por otra parte, el segundo criterio se vale de una pauta en negativo, de manera que se ignora la garantía constitucional de la autonomía local cuando se limita la capacidad de la institución.

1.2.2. Contenido complementario

El contenido complementario de la autonomía local se atribuye por el legislador en virtud del desarrollo legal de la misma, y es variable en tanto que admite configuraciones diversas siempre que respete la referida garantía constitucional. Así, el poder local se concreta por la ley, en tanto que *«este poder para la «gestión de sus respectivos intereses» se ejerce en el marco del ordenamiento. Es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de ente, de acuerdo con la Constitución»* (STC 4/1981). Y dicha concreción se atribuye en primera instancia al legislador estatal pues así lo determina el Tribunal Constitucional; *«corresponde, en efecto, al legis-*

lador estatal la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía» (STC 259/1988).

Por tanto, el alcance de la autonomía local queda siempre en manos del legislador pues, salvo la garantía institucional a resguardo en la Constitución, la concreción de las competencias y el alcance de las mismas dependerá de lo establecido de forma concreta en la Ley.

1.3. Límites

El reconocimiento de la autonomía local en la Constitución no confiere a los municipios un poder absoluto sino un poder limitado. La autonomía local convive en interacción con el resto Administraciones, bajo los principios consagrados en la Carta Magna y, consecuentemente, la necesidad de reconocer límites a la autonomía no es tanto para subordinar al municipio sino para asegurar un marco de actuación donde pueda ejercer sus atribuciones desde el respeto mutuo entre instituciones y al resto de principios constitucionales. Así, en caso de existir tutela de otras Administraciones, ésta siempre será bajo criterios de coordinación pero nunca como límite hacia un supuesto poder derivado.

De esta manera, podemos destacar las siguientes referencias a los límites de la autonomía local establecidas por el Tribunal Constitucional.

1.3.1. El principio de unidad y la solidaridad

El artículo 2 de la Constitución consagra la unidad como fundamento de la Nación española y, a la vez, reconoce el derecho de autonomía y la solidaridad como contrapeso de este derecho. Si bien la autonomía reconocida en este artículo se proclama para las regiones y nacionalidades, el principio de unidad afecta no solo a las Comunidades Autónomas sino también a los entes locales. El Tribunal Constitucional en desarrollo de este artículo entiende que *«[...] dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación»* (STC 27/1987). El Alto Tribunal entiende que la unidad es un criterio que une y tutela la organización territorial y las entidades territoriales que la conforman, a la vez que inspira la forma en la que deben ejercerse las atribuciones que por su autonomía tienen conferidas. En el mismo sentido, es también límite a la autonomía lo establecido en el artículo 139 de la Constitución, por el que ninguna autoridad, tampoco la municipal, puede adoptar medidas contra las libertades que emanan de la unidad del territorio o la unidad de mercado.

Por lo tanto, el primer límite lógico a la autonomía local es la unidad de España, enraizada en su soberanía, y que supedita el ejercicio de este derecho de las entidades locales a la comunidad de intereses de las otras Administraciones. En este sentido dispone la jurisprudencia que *«ante todo resulta claro*

que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene sus limitaciones— 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 art. 2 de la Constitución» «[...] Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad —como una 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» (STC 4/1981).

En el mismo sentido, el intérprete constitucional se ha pronunciado sobre la solidaridad, aunque a propósito del proceder de las Comunidades Autónomas, y entendemos que su doctrina es aplicable al poder local. Según el Tribunal este principio «requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses. «La autonomía —ha dicho la STC 4/1981— no se garantiza por la Constitución —como es obvio— para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad». El principio de solidaridad es su «corolario» (STC 74/1990). Según el Tribunal, es precisamente la constatación de notables desigualdades de hecho, en los ámbitos económico y social, de unas partes a otras del territorio nacional, la que hace necesaria la solidaridad interterritorial e interpersonal. En este sentido, el art. 138 CE constituye al Estado como garante de la realización efectiva de la solidaridad entre territorios, pero la solidaridad exigida por el art. 2 CE es una obligación que debe hacerse extensiva a los Municipios en tanto que son entidades territoriales integradas en una organización cuyo principio es la solidaridad.

La solidaridad como criterio rector en el ámbito financiero tiene especial importancia porque corrige la autonomía financiera de los poderes territoriales y articula las relaciones entre los territorios. De este modo, contribuye a la unidad de la hacienda general impidiendo la presencia de discrepancias fiscales desequilibrantes. Por tanto, queda explicado, a través de su contraposición a la soberanía y la defensa del interés general, la necesaria limitación de la autonomía municipal en virtud del principio de unidad, que sitúa al Estado en una posición de superioridad, y la solidaridad, que se predica entre todas las partes del territorio.

1.3.2. Los principios de eficacia y coordinación administrativa

Limitan también la autonomía municipal la eficacia y la coordinación; exigida de manera general para la Administración pública en virtud del art. 103.1 CE, y de manera particular en materia tributaria en virtud de los arts. 133.2 y 149.1.13.^a y 14.^a CE. Así lo entiende la jurisprudencia constitucional para la Administración local, por cuanto debe gestionar sus competencias y la relación con el resto de Administraciones a la luz de estos principios y bajo la coordinación determinada por el legislador, tanto estatal como autonómico. De