

DOCTRINA CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA

LA AUTONOMIA LOCAL EN EL DERECHO IBERICO

Por:
Libardo Orlando Riascos Gómez
Doctor en Derecho
Lriascos@udenar.edu.co
2008

EL PRINCIPIO DE LA AUTONOMIA LOCAL EN LA DOCTRINA Y EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Por:
José María Abad Licerias
Profesor Asociado de Derecho Administrativo
Universidad Europea de Madrid

Núm. 8, octubre-diciembre 1998

I.- Aproximación a la noción del principio de la autonomía local.

El principio de la autonomía local se encuentra consagrado en el artículo 137 de la Constitución Española al declarar que *"el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses"*.

A su vez, el artículo 140 de la Norma Fundamental reitera y reafirma el axioma apuntado, afirmando que *"la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena (...)"*.

Este principio general, delimitador de la organización territorial española propugnada por la Constitución, es producto de una compleja construcción doctrinal en los Derechos patrio y comparado que, con independencia de su mayor o menor influencia en el momento de redactar el precepto constitucional, ha requerido una delimitación y concreción de su concepto y contenido a la hora de aplicarlo y cobrar virtualidad práctica, función encomendada a la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional.⁽¹⁾

Una primera aproximación doctrinal al concepto de autonomía local pone el énfasis en la existencia de tres contenidos fundamentales referidos a su noción, que son sistematizadas por EMBID IRUJO al enumerar:

- El reconocimiento del poder normativo local (autonormación).
- La potestad de libre decisión en el ejercicio de sus competencias (autodeterminación, dentro del marco del ordenamiento jurídico).
- Reserva de un ámbito de competencias sustantivas, no susceptibles de limitación por el legislador (garantía institucional).⁽²⁾

La síntesis de esta esquema tripartito se reconduce a la idea unitaria de la existencia constitucional de una reserva material de competencias para las Entidades Locales que ha de concretar el legislador en una norma con rango de ley formal y cuya concreción en la práctica determinará la atribución de una potestad reglamentaria sobre ellas, junto a un poder de decisión que no podrá ser tutelado abusiva ni arbitrariamente por las Administraciones superiores (Estado y Comunidades Autónomas), postulados que, no obstante, no han evitado diferentes conflictos jurídicos sobre el tema, como ha puesto de relieve RODRIGUEZ-ZAPATA.⁽³⁾

Frente a las tesis mantenidas por algunos autores, la autonomía local es hoy concebida por la jurisprudencia constitucional como un atributo conferido a favor de una Entidad, ya sea el Municipio o la Provincia, interpretada como la expresión institucional de una colectividad local (**Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981**), que, sin embargo no está configurado por la Constitución como un derecho fundamental (**Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 1987**).

La carencia del carácter de derecho fundamental de la autonomía municipal tiene diversas manifestaciones que avalan esta idea.

Así, examinando desde una perspectiva globalizadora el marco descrito en la Constitución, se comprueba la carencia de una enumeración o elenco de competencias asignadas a las Administraciones Locales (contrariamente a lo sucedido respecto a las Comunidades Autónomas, principalmente, en el artículo 148 de la

Norma Suprema), quienes carecen de legitimación para acudir al Tribunal Constitucional con el fin de interponer el recurso de inconstitucionalidad contra aquellas normas con rango de ley formal que, provenientes del Estado o de las Comunidades Autónomas, pudiesen atacar su autonomía, como se deduce en este sentido del artículo 162 de la Constitución en concordancia con el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por lo que se refiere a la legitimación activa; y el artículo 161 en relación con el artículo 27 de la Ley Orgánica de 3 de octubre de 1979, respecto a las normas objeto del recurso.

Sin embargo, las Entidades Locales podrían promover dicho recurso de una forma indirecta, a través de la Comisión Nacional de Administración Local (órgano definido en el artículo 11.1 del Real Decreto de 10 de febrero de 1989 como órgano permanente de colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local) y de la solicitud de ésta última a los órganos constitucionalmente legitimados, (según previenen los artículos 63.3 y 120 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, en concordancia con el artículo 219.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, de 28 de noviembre de 1986).

La consecuencia que extrae TOMAS-RAMON FERNANDEZ de esta articulación constitucional es que el artículo 137 de nuestra Norma Suprema "no precisa en quantum de autonomía que ha de fijar el legislador ordinario y que al día siguiente, puede recortar mediante otra ley, que ni siquiera es orgánica".⁽⁴⁾ Se completa esta mera aproximación al concepto de la autonomía municipal con los principales rasgos de la institución, puestos de relieve en la **Sentencia del Tribunal Constitucional de 1 de febrero de 1993** en donde, recogiendo y asumiendo la doctrina constitucional instaurada por la Sentencia 32/1982, declara:

*"Como afirma la STC 32/1982, la garantía constitucional de la autonomía local *es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado+. Bien es verdad que, como también declaramos en esa Sentencia, *la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas+. Y, desde luego, *no será siempre fácil la determinación de lo que es o haya de entenderse por condiciones básicas+. No cabe duda de que esta determinación deben hacerse primordialmente, en función de lo que es esencial para garantizar el modelo de Estado inherente a la configuración de la autonomía local, lo que ha de tomarse en cuenta para interpretar las normas básicas dictadas por el Estado en la materia."*

La velada confesión acerca de la indeterminación del concepto de autonomía local se traduce en que, en realidad, lo que el constituyente pone en manos del legislador es el diseño de las instituciones locales para lo que le proporciona ciertos rasgos imprescindibles y señala una serie de límites, contenidos en el artículo 140 de la propia Constitución (**Sentencias del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 1987 y 28 de julio de 1981**).

La traducción práctica de esta idea se condensa en la evolución sufrida por el régimen local español que, desde una posición que primaba la tutela administrativa por las Administraciones Públicas superiores (síntomatología plasmada en la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955), se ha pasado a una tutela dibujada por la actual Ley 7/1985 que atribuye una amplia libertad al legislador ordinario siempre que respete y no desfigure los rasgos caracterizadores de la Administración Local.

Por esta razón, autores como SOSA WAGNER afirman que "la concepción moderna de la autonomía no pone el énfasis tanto en la vieja potestad de dar normas (de autonormarse) sino en la entrega de la gestión de asuntos comunes a los componentes mas directamente afectados de una colectividad, gestión que se desarrolla bajo la propia responsabilidad, es decir, libre de directrices o instrucciones de las Administraciones superiores".⁽⁵⁾

Sin embargo, este tipo de asertos parecen partir de un doble criterio:

- Por un lado, en la existencia de una perfecta delimitación y separación respecto a las competencias detentadas por cada una de las diferentes Administraciones Públicas, (criterio perfectamente asumible desde una simple posición teórica, pero ciertamente complicado atendiendo a una visión real del tema); y, - Por otro lado, según expone LLISSET BORREL, en la constatación de que la existencia constitucional de tres tipos de Administración pública - estatal, autonómica, local - "postula la división o reparto de las competencias entre ellas, según predomine el interés - la necesidad o la aspiración - de la comunidad local, de la comunidad autónoma o de la comunidad nacional".⁽⁶⁾

La **Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981** da un paso más en la anterior construcción doctrinal, al afirmar que *"la aparición de nuevas entidades territoriales - Comarcas, Areas Metropolitanas - ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cual sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencia"*

En este sentido, y desde la perspectiva del ámbito objetivo de aplicación del principio de la autonomía

municipal, la determinación de las competencias atribuibles a las Administraciones Locales frente a las ostentadas por otras Administraciones Públicas suelen atender al tradicional criterio de distinción teórica entre los intereses generales o nacionales frente a los intereses puramente locales.

No obstante, la aplicación práctica de este criterio estructural presenta auténticas dificultades dada la imposibilidad de concentrar las diferentes competencias locales en auténticos compartimentos-estanco, aislados de todo posible contacto o influencia con las ejercidas por otros poderes públicos.

En realidad es difícil encontrar una competencia administrativa que carezca, directa o indirectamente, de repercusiones en el ejercicio de las facultades detentadas por otras Administraciones u Organismos, en especial, por la estatal, que interviene allí donde se estima concurren intereses de carácter general.

En efecto, la comunidad local no es sólo una formación social en sí misma considerada, sino parte integrante de otras colectividades más amplias, de donde se deduce que no puede substantivarse una esfera propia de intereses nítida y totalmente diferenciables de la esfera propia del Estado o de otras Entidades territoriales de nivel superior al municipal.

En todo caso, dentro de la esfera de intereses de la comunidad local no se deben incluir tan sólo los que le sean exclusivos, sino también los que le corresponden como componente de colectividades de nivel superior, en donde su intervención está justificada en la medida en que le afecten, de algún modo, considerándose en ese supuesto como un interés propio aunque englobados dentro de la órbita de otras entidades o Administraciones.

En síntesis, no se trata simplemente de una presencia concurrente de intereses de diferentes colectividades, sino de unos intereses públicos que son propios de más de una colectividad.

Un interesante testimonio en este sentido se halla en la fundamentación aportada en la **Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de febrero de 1994**, donde, analizando el concreto supuesto de las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico en materia de ordenación del territorio, el principio de la autonomía local es interpretado como una facultad que confiere a las Administraciones Locales la posibilidad de ejercer sus competencias sin la intervención tutelante de otras Administraciones Públicas en forma de suspensión o fiscalización de los actos adoptados por las Entidades Locales, salvo que aquéllas ostenten, a su vez, un interés en la materia traducida en la existencia de una competencia compartida en mayor o menor grado.

El razonamiento textual de la Sentencia aludida es el siguiente:

"Por último, respecto a las competencias sobre sus pensión de actos y acuerdos municipales en materia urbanística en relación con la autonomía local, este Tribunal ha reconocido el carácter básico de los arts. 65 y 66 de la Ley de Bases del Régimen Local que regulan el régimen de impugnación de dichos actos, estableciendo que la suspensión de éstos es potestad exclusiva de los Tribunales y suprimiendo, por tanto, toda potestad de suspender de las autoridades administrativas y gubernativas (salvo el supuesto excepcional a favor del Delegado del Gobierno en el art. 67). Igualmente hemos reconocido que la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las Entidades Locales es uno de los elementos fundamentales del modelo de autonomía local configurado por la Ley, y por ello resulta obligado que la legislación que en el ejercicio de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas, sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales, respete dicha exclusión (SSTC 213/1988 y 259/1988). De acuerdo con esta doctrina hemos considerado contrarios a la autonomía local, tal como la configura la legislación básica, los preceptos de leyes autonómicas que otorgaban a las autoridades de la Comunidad Autónoma la potestad para suspender acuerdos que la Ley de Bases encomienda específicamente a los municipios como son los referentes a ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística [art. 25.2 d) LBRL], y más precisamente, la autorización para la edificación y otros usos del suelo (SSTC 213/1988, 259/1988 y 46/1992)".

En el mismo sentido se pronuncian las Sentencias del Alto Tribunal de **2 de febrero de 1981**, **29 de abril de 1981**, y **5 de diciembre de 1984**, en donde admiten la posible intervención de las Administraciones estatal o autonómica siempre que el ejercicio de las competencias locales *"incida negativamente en intereses generales distintos de los propios de la entidad local"*.

En todo caso y, como establece la **Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981**, aquéllos supuestos no pueden ser utilizados arbitrariamente por las demás Administraciones Públicas de ámbito territorial superior para restringir facultades propias de las Administraciones Locales, en especial, respecto a la posible actuación limitadora por parte de las Comunidades Autónomas.

Así, declara:

"Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma puede hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abre una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley".

La posible concurrencia de intereses en un mismo supuesto presenta el problema de determinar cuál de las

Administraciones Públicas participantes debe desempeñar la posición más relevante. Ante las incógnitas planteadas y las múltiples respuestas formuladas por la doctrina, el Tribunal Constitucional en su **Sentencia de 2 de febrero de 1981**, se inclina por la idea de otorgar la competencia administrativa a la colectividad portadora del **interés predominante**, al afirmar:

"(...)De acuerdo, pues, con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, concretar ese interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, solo puede llegarse a distribuir la competencia sobre ella misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. Al enjuiciar la conformidad de las Leyes con la Constitución habrá que determinar por tanto si se está ante un supuesto de competencia exclusiva - o que debía serlo de acuerdo con la Constitución- o de competencias compartidas entre diversos entes. Este poder "para la gestión de sus respectivos intereses" se ejerce - por lo demás- en el marco del Ordenamiento. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución".

La interpretación ofrecida por el tribunal Constitucional no ha de significar la exclusión radical de la participación de las Administraciones Locales en la defensa de sus intereses, cuando el interés predominante se atribuya al Estado o a las Comunidades Autónomas. En este sentido cobran especial trascendencia los mecanismos de cooperación y relación entre las diferentes Administraciones Públicas. Un ejemplo por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales se encuentra recogido en el mecanismo previsto en el artículo 62 de la Ley de 2 de abril de 1985.

La relatividad e indeterminación en la praxis del concepto de interés predominante ha motivado las reacciones de algunos autores, (como LUCIANO PAREJO), para quienes sería aconsejable trasladar al ordenamiento jurídico español la doctrina alemana de la garantía institucional que, tomando como referencia el artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn, renuncia a diferenciar y delimitar caso por caso la naturaleza de un supuesto como de trascendencia local o supralocal, inclinándose por garantizar a las Entidades Locales un doble ámbito de actuación: por un lado, asignándole determinadas competencias con el carácter de propias; y, por otro, reconociéndolas legitimación para intervenir en todos aquellos temas que afecten a la comunidad local, con independencia de quien sea la Administración gestora principal en el supuesto concreto.⁽⁷⁾

Esta teoría ha tenido cierta repercusión en la **Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981**, en donde, con ocasión del análisis sobre la reordenación de las funciones de las Diputaciones realizadas por la Generalidad de Cataluña, autores como SANTAMARIA PASTOR estiman que cuando estén afectados los intereses de la comunidad local, ésta tiene derecho a intervenir, produciéndose la intensidad de la intervención en función de la relación entre intereses locales e intereses supralocales dentro de cada materia o sector de actividad pública.⁽⁸⁾

La aludida Sentencia de 28 de julio de 1981 declara:

"El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero, a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional; en éstas la configuración institucional concreta corresponde al legislador ordinario, al que no se fija mas límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de 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. tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de estas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa idea comúnmente aceptada de la institución, que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de la misma se hace".

De todas maneras, la posible transferencia o delegación de competencias propias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma a favor de las Entidades Locales es una probabilidad que se adapta sin dificultad a los principios inspiradores del ordenamiento jurídico español, como han tenido ocasión de manifestar las **Sentencias del Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1982 y de 4 de agosto de 1983**.

La síntesis de toda esta configuración ofrecida por el Tribunal Constitucional se reduce a la definición que LLISSET BORRELL ofrece de la autonomía local, concibiéndola como "el derecho de los entes locales a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias

que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos".⁽⁹⁾

Por el contrario, SANTAMARIA PASTOR prescinde de ofrecer una definición concreta, limitándose a describir la autonomía local como un derecho a la titularidad de competencias formales, manifestada en forma de potestades reglamentaria y de ejecución, que coexisten con otras competencias estatales o autonómicas sobre la misma materia, pudiendo implicar una posición decisoria, si el interés local es dominante, o una mera participación en la gestión, suficiente para satisfacer el interés local implicado.⁽¹⁰⁾

II.- El marco competencial atribuido a las Administraciones Locales a la luz del principio de la autonomía local.

Con independencia de las reflexiones expuestas, se hace preciso continuar con un análisis de las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a las Corporaciones Locales en relación con el principio de la autonomía local.

Desde el punto de vista conceptual el profesor MORELL OCAÑA afirma que "la dotación de un contenido preciso a la autonomía local se realiza mediante el otorgamiento, por el Derecho positivo, de unos poderes determinados para la acción a cada Entidad Local. Estos poderes, limitados, tasados de algún modo para cerrar el paso a toda confusión con la idea de soberanía, se expresa en forma de competencias administrativas, ... definidas como la específica aptitud conferida por el ordenamiento a cada ente administrativo, para actuar con eficacia jurídica ante un supuesto de hecho determinado".⁽¹¹⁾

En opinión de LLISSET BORRELL la competencia expresa jurídicamente el principio económico de la división del trabajo, primero entre los entes que integran la Administración Pública, y, después, entre los órganos de un mismo ente, teniendo un doble fundamento: por un lado, la economicidad y eficacia en la utilización de sus recursos, y, por otro, en constituir una garantía de los ciudadanos.

Para este autor la competencia se reconduce a unas potestades (aspecto formal y subjetivo) y a una materia (aspecto sustantivo y objetivo), doble contenido que la identifica y la delimita, conformando una estructura en la que "en el ejercicio de un poder administrativo abstracto hay que distinguir, primero la competencia, luego la potestad y, por último, la relación jurídica concreta a que da lugar el ejercicio de la potestad, con derechos y obligaciones concretas".⁽¹²⁾

Completa esta concisa radiografía científica la opinión de JAVIER SALAS, para quien la autonomía implica la atribución de una serie de competencias caracterizadas por las notas de ser: específicas (frente a una cláusula general que lo único que produce es otorgar una capacidad o legitimación para actuar sobre determinada materia); decisorias (frente a las de carácter instrumental, que lo que hacen es servir de medio preparatorio o ejecutor de un acto administrativo); y exclusivas (frente a las de tipo concurrente, compartida, indistinta o mixta, ya sean detentadas con exclusividad respecto a una determinada función, sobre una materia en concreto, o respecto a una función).⁽¹³⁾

El artículo 71 de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local declara que las competencias de las Entidades Locales son de dos tipos:

1- PROPIAS, entendiéndose como tales aquellas que, determinadas por Ley, "se ejercerán en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas", (párrafos primero y segundo).

En opinión del profesor SOSA WAGNER la articulación de este precepto y el resto de los integrantes de la Ley 7/1985, junto a la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983 permite subdistinguir dentro de este grupo entre las competencias propias estrictas y las competencias propias sometidas a instrucciones.

"A) Competencias propias: Para el municipio y tras establecer una cláusula general, se elabora un catálogo de materias respecto de las cuales los municipios ejercerán, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, y se especifican los servicios que, en atención al número de población, aquéllos, por sí o asociados, deberán prestar.

En cuanto a la Provincia, la Ley establece, en su favor, la cláusula general de competencia para el fomento y administración de sus intereses peculiares, determinando que le corresponderán como competencias propias las que les atribuyan en ese concepto las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, la coordinación de los servicios municipales entre sí, la asistencia y cooperación con los municipios y la prestación, en fin, de servicios públicos de carácter supramunicipal.

Como puede verse, la Ley de Bases solo señala con precisión una pequeña parte del ámbito competencias de los municipios y provincias, confiando la determinación del resto a la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (principalmente a su legislación sectorial), la cual habrá de decidir qué materias y qué funciones conciernen a los intereses locales, atribuyendo, en consecuencia, a los entes titulares de dichos intereses, además de unos poderes jurídicos concretos, las competencias necesarias para su gestión; gestión

que se realizara en régimen de autonomía, es decir, sin sujeción a directriz o institución alguna en los términos que hemos visto.

B) Competencias propias sometidas a instrucciones: Es esta una modalidad de las competencias propias locales, caracterizada por su sujeción a las instrucciones dictadas por las Administraciones superiores, el Estado o la Comunidad Autónoma, para conseguir que el ejercicio de las actuaciones administrativas, resulte coordinado.

La coordinación de estas actividades, justificada por la necesidad de evitar los desajustes que podrían producirse entre las mismas, ha puesto tradicionalmente en manos del Estado ciertos poderes de dirección sobre las Administraciones inferiores; poderes que en un sistema tutelar como el existente antes de la Constitución Española, se han visto notablemente incrementados como consecuencia del carácter excepcional que, en la práctica han tenido las competencias exclusivas de los Entes locales, así como por la existencia de los llamados "procedimientos bifásicos" aparecidos al generalizarse el sistema de autorizaciones y aprobaciones".⁽¹⁴⁾

Este sistema, tras la promulgación de la Constitución de 1978, ha sido sustituido por el principio de coordinación administrativa entre las diferentes Administraciones Públicas, consagrado a nivel general en el artículo 103.1 de nuestra Carta Magna, y desarrollado en otras serie de disposiciones como son el artículo 41 de la Ley del Proceso Autonómico; los artículos 41 y 18 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y los artículos 10 y 59 de la Ley de 2 de abril de 1985, de las Bases del Régimen Local, (sin olvidar las referencias que con anterioridad hacíamos al artículo 62 de la propia LBRL).

El propio Tribunal Constitucional en su **Sentencia de 4 de mayo de 1982** ya aludía al tema al referirse a "*una convergencia espontánea para la integración de sus respectivos intereses*".

2- DELEGADAS, ejerciéndose en los términos previstos en la propia norma de atribución de la competencia, "*que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local*", (párrafo tercero).

Este postulado es completado con la previsión establecida en el artículo 81 de la citada norma en donde se reconoce que las Provincias y las islas "*podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas*".

El propio SOSA WAGNER distingue dentro de esta categoría las competencias transferidas o delegadas, y las que denomina competencias asignadas o encomendadas. La notable importancia del razonamiento aconseja su reproducción íntegra, en los siguientes términos:

"C) Competencia transferidas o delegadas: En un sistema de administración compartida la delegación es un instrumento de primer orden que permite, por un lado, ampliar el ámbito competencial de los entes locales (los cuales, según proclama la Carta Europea de la Administración Local, deberán disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar el ejercicio de las competencias delegadas a sus circunstancias peculiares), y por otro, posibilitar que las Administraciones superiores queden liberadas de la necesidad de montar sus propios servicios, y ello sin renunciar al poder de dirección y control sobre la actividad delegada (el poder de ejercitar dicho control de oportunidad está igualmente consagrado en la Carta Europea), con el único límite del respeto a la potestad de autoorganización de las Entidades locales.

D) Competencias asignadas o encomendadas: Son las asignadas a las mismas para la gestión ordinaria de los servicios propios de las Administraciones superiores, actuando aquellas en calidad de meros órganos de éstas y por cuenta de las mismas.

Las diferencias entre las figuras de la delegación y la asignación de competencias, de lege ferenda, radican en que:

1- En la delegación hay una voluntariedad de ambas partes que no existe en la asignación, en la que una de ellas impone a la otra la carga de una prestación forzosa.

2- Aquellas supone una relación "convenida" entre entes, mientras que esta implica una relación funcional jerárquica entre un órgano superior y un órgano de un ente inferior, por lo que las facultades de dirección y control son más intensas.

3- El objeto de la primera son las competencias compartidas o concurrentes, mientras que el de la segunda son las competencias plenas y, en especial, las de mera ejecución material.

4- En la delegación hay una transferencia real del ejercicio de competencias, actuando el ente delegado bajo su propia responsabilidad, mientras que en la asignación la transferencia de competencias es solo aparente, ya que en realidad lo que se produce es una simple utilización por el delegante de "órganos impropios", lo que determina que el centro de imputación de las decisiones permanezca invariable.

En cualquier caso, lo característico de esta figura es la utilización de las estructuras administrativas inferiores a modo de la Administración indirecta, situándolas en posición de órganos sometidos a poderes jerárquicos, sin que varíe por tanto, el centro de imputación. Así y dado que la entidad local actúa en este supuesto como un simple mandatario por cuenta y para la Administración comitente, ningún reparo puede oponerse al ejercicio de las técnicas de control en su plenitud".⁽¹⁵⁾ Junto a esta construcción doctrinal, LLISSET BORRELL distingue, a su vez, los siguientes tipos de competencias:

a) Competencias compartidas. Se entienden por tales aquéllas en que "dos entidades públicas tienen atribuidas funciones distintas sobre una misma materia, de forma que dichas funciones se instrumentan en un mismo

procedimiento, simple o complejo, ... y en donde la necesaria colaboración administrativa se produce, pues, no sólo en razón a una misma materia, sino también a un mismo procedimiento", ⁽¹⁶⁾
6 como sucede, a título de ejemplo, en los procedimientos bifásicos de aprobación de los planes de urbanismo, con base en el artículo 62 LBRL.

b) Competencia concurrente. Se caracterizan porque las funciones en que se basan son distintas aunque versan sobre una misma materia, pese a lo cual se articulan en procedimientos separados, distintos e independientes.

El ejemplo más apropiado nos lo ofrece la temática objeto de nuestro análisis cuando se refiere a un monumento o a un conjunto histórico, en el que concurren las competencias urbanísticas municipales junto a las ostentadas por los organismos especiales encargados de velar por la protección del patrimonio cultural, (organismos dependientes de las Comunidades Autónomas en los supuestos del artículo 61.a) de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, según los diferentes supuestos establecidos en la norma y de conformidad a la interpretación establecida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 31 de enero de 1991).

c) Competencias mixtas. Son aquéllas que aluden a funciones, generalmente simultáneas, que recaen sobre una misma materia y comportan una cooperación necesaria y no una exclusión como sucede en el supuesto de las competencias indistintas. Una muestra significativa se enuncia en el artículo 28 de la propia Ley 7/1985.

El esquema configurado definitivamente por el poder legislativo en la Ley 7/1985 se ha traducido, para los municipios, en la enumeración de una serie de materias en las que aquellos tendrán competencias "*en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*" (artículo 25.2), mientras que el panorama se presenta más difuso e inconcreto respecto a la actividad de las Provincias (artículo 36) e Islas (artículo 41), teniendo en cuenta, en todo caso y, como afirma la **Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de febrero de 1993**, el principio según el cual "*no cabe confundir los intereses propios y peculiares de los municipios con los de las provincias (art. 137 CE y art. 11, 21, 25 y siguientes y 31 LBRL)*".

El alcance e interpretación de estos preceptos ha sido heterogéneo en la doctrina administrativista española. Entre los diferentes testimonios ofrecidos al respecto, sólo mencionaremos unos breves esbozos derivados de un reducido, pero significativo número de científicos del Derecho, que nos permiten descubrir varias perspectivas sobre un mismo tema.

a) Una corriente numerosa, representada por autores como MORELL OCAÑA y PAREJO, ⁽¹⁷⁾

7 mantienen que la genérica remisión a la normativa estatal y autonómica ha de interpretarse a través del filtro selectivo que con valor de principio general se encuentra tipificado en el artículo segundo de la propia Ley de 2 de abril de 1985, y que se concreta en que serán las distintas normas sectoriales las que irán dibujando una a una las actividades que ejercerán las Administraciones Locales en el desarrollo de sus intereses propios, dentro del catálogo mencionado en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985.

A ello se une la carencia en la Ley de Bases de Régimen Local de técnicas jurídicas de exclusión, lo que se traduce en una libertad del legislador ordinario para definir y concretar el círculo de los intereses locales, permitiéndole, incluso, intervenir en el área por él mismo delimitada como se comprueba, por ejemplo, en los artículos 10.2 y 59 de la norma reseñada.

Por lo tanto, se reproduce el criterio tipificado en el artículo 101 de la antigua Ley de 1955, aunque reduciendo las competencias municipales a una relación de actividades más acordes con los intereses propios de la colectividad local, en conexión con la realidad social, política y económica de la actual sociedad española. Junto a este esquema, el papel de la Provincia aparece desprovisto de cualquier mención expresa a un elenco de competencias concretas. El silencio es la respuesta ofrecida por el poder legislativo en el artículo 36 de la Ley 7/1985, donde la mención a materias concretas es sustituido por el establecimiento del principio de cooperación con la actividad municipal en las condiciones determinadas en el precepto.

En definitiva, y, a mi juicio, las competencias de las Administraciones Locales españolas vienen definidas por la suma de la combinación sucesiva de tres elementos distintos: las materias enumeradas en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985 + la atribución conferida por la legislación sectorial estatal y autonómica + la concurrencia de un interés propio de la entidad local en el supuesto concreto.

Pero es más, este esquema tripartito unificado es considerado por significativos autores como una órbita de aplicación abierta, ya que una adecuada interpretación de la disposición no puede desconocer que la redacción del ya citado artículo 25.2 de la Ley 7/1985 al señalar que "*el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias...*", está proclamando su vocación expansiva, traducida en la posibilidad de extender sus fronteras a un mayor número de materias que las enumeradas en el precepto, de conformidad a la legislación sectorial dictada en cada supuesto y concurriendo un interés local. ⁽¹⁸⁾

Comparte esta última idea LLISSET BORRELL, para quien la concreción exacta de las competencias de las Administraciones Locales es el resultado de un proceso tripartito, representado, en primer lugar, por el establecimiento de una serie de materias determinadas sobre las que los entes locales han de ejercer todas las competencias o una buena parte de ellas, con el carácter de servicios mínimos, (según el artículo 26 de la Ley de 2 de abril de 1985); una segunda operación consistente en abordar la lista no exhaustiva de materias sobre las que el legislador de régimen local considere que existe implicado un interés local, (con base en los artículos 25.2 y 3 de la Ley 7/1985); y, por último, acudir a la legislación sectorial dictada por el Estado o las Comunidades Autónomas que delimitarán el cuadro de las funciones que sobre cada materia podrán ejercitar las diferentes Entidades Locales. ⁽¹⁹⁾

b) Otros autores, como MUÑOZ MACHADO, parten de un doble presupuesto basado en las ideas de que la legislación de régimen local ha de contener las competencias locales básicas, y que no se adaptaría al marco constitucional que el legislador atribuyera a las Administraciones Locales responsabilidades que correspondiesen a las Comunidades Autónomas, a tenor de sus respectivos Estatutos.

Con estos antecedentes, sostiene que una adecuada delimitación de las competencias locales ha de articularse alrededor de cinco grandes postulados:

- Que la Ley de Bases del Régimen Local ha de contener una relación básica de materias, siguiendo el criterio tradicional de nuestro ordenamiento jurídico, ya que la Constitución no distingue entre organización y régimen jurídico, por un lado, y competencias, por otro.

- Que la lista básica de materias tipificadas en la norma exige una segunda fase consistente en la delimitación de funciones o atribuciones locales sobre cada una de las materias de la lista básica, operación que se suele asignar a las Comunidades Autónomas, a las que se atribuye un elenco de materias de recia raigambre local.

- Estas dos fases sucesivas encuentran su justificación en que es el estado el que ha de fijar el contenido esencial de la garantía institucional de la autonomía local, estableciendo las materias o sectores de la actividad nacional que son de interés local. Si las posteriores leyes sectoriales no otorgan a las Corporaciones Locales competencia alguna en las materias objeto de su regulación, se produciría una vulneración de esa garantía institucional.

- Las leyes dictadas por las Comunidades Autónomas podrán concretar el alcance de las materias locales básicas, e, incluso, en los supuestos de creación de entes locales nuevos, establecerlas ex-novo, si no lo hizo el legislador estatal, sin perjuicio de la delimitación competencial por leyes sectoriales.

- Las competencias atribuidas a los entes locales pueden ser propias, por delegación, o, en una posición intermedia, propias sometidas a directiva, cuya concreción corresponde a la legislación sectorial por razón de la materia de que se trate.⁽²⁰⁾

Permaneciendo ajeno a estas disquisiciones doctrinales el artículo 25.2 de la Ley 7/1985 enumera las materias sobre las que ejercerán competencia los Municipios, distribuyendo la prestación de los diferentes servicios que contempla en el mismo en el artículo 26, atendiendo al dato de la población de cada municipio.

III.- El principio comunitario de subsidiariedad.

El alcance y la importancia que puede desplegar el principio de la autonomía local puede cobrar en el futuro un notable impulso y desarrollo, conectándolo con el principio comunitario de subsidiariedad.

Cualquier tipo de referencia a las repercusiones de la aplicación del principio de subsidiariedad al ámbito de la Administración Local española exige, con carácter previo, intentar delimitar aquél concepto básico en la construcción de la Unión Europea.

No es sencillo, a priori, ofrecer una definición uniforme e indiscutida del principio de subsidiariedad atendiendo a los múltiples factores e intereses que convergen en torno suyo.

Atendiendo a sus raíces filosóficas, políticas y jurídicas puede concebirse como un instrumento organizativo que permite delimitar las diferentes esferas competenciales entre las personas, organismos e instituciones que componen una determinada sociedad atendiendo a criterios de necesidad, eficacia y equilibrio, lo que se traduce en una construcción de tipo vertical, ascendente y expansivo que, partiendo de los niveles más básicos se remonta a colectividades superiores, determinando, en cada caso, el nivel adecuado en el que adoptar una decisión.

Esta concepción del principio de subsidiariedad implica la necesidad de atribuir a las agrupaciones más básicas de la estructura organizativa de la sociedad la capacidad de desempeñar aquellas funciones adecuadas a su desarrollo y capacidad de gestión, reservando a los niveles superiores las competencias más graves, complicadas y trascendentales, atendiendo a su mayor progreso personal, funcional y financiero.

La conclusión final extraíble de esta primera aproximación al tema, concebiría el principio de subsidiariedad como un elemento multifuncional y complementario de la diferente organización político-territorial de un Estado.

La traslación de este esquema teórico al marco comunitario no puede desconocer la relevancia y enorme trascendencia que el principio de subsidiariedad ha tenido, posee en la actualidad y postula en el futuro, respecto a su aplicación en el proceso de integración y desarrollo de la Unión Europea.

En este sentido, una rápida lectura de las diversas normas integradoras del ordenamiento jurídico comunitario refleja la existencia de unos claros antecedentes del principio de subsidiariedad en forma de referencias tácitas o expresas.

Entre los antecedentes legislativos del mencionado principio se pueden incluir el artículo 51 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA), en donde se alude a que *"la Comunidad cumplirá su misión, en las condiciones previstas en el presente Tratado, mediante intervenciones limitadas"*; así como el artículo 235 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) en donde se alude a que *"cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes"*.

Tras la inclusión en el Tratado de la Comunidad Económica Europea del artículo 130 R, apartado cuarto, relativo a materia medioambiental, producto de la reforma auspiciada en el mismo por el Acta Unica Europea, el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el día 7 de febrero de 1992 supuso el punto culminante en la potenciación y consolidación del principio.

En efecto, el principio de subsidiariedad abandona el plano de la entelequia o de la mera deducción para

aparecer citado de forma expresa en diversos apartados del Tratado de la Unión Europea. Siguiendo un orden estructural de la norma, atendiendo a su encuadramiento formal, pueden destacarse dos grandes grupos de referencias: unas de carácter general, y otras de carácter especial.

1-) Con carácter general.

a) El penúltimo párrafo del Preámbulo en donde se alude a la necesidad de que las decisiones "se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos de acuerdo con el principio de subsidiariedad".

b) El artículo A, párrafo segundo, del Título I, relativo a las Disposiciones Comunes, señala que las decisiones en el seno de la Comunidad "serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos".

c) El artículo B, al enumerar los objetivos de la Unión Europea, expone que habrán de realizarse con respeto al principio de subsidiariedad.

d) El artículo 3 B del Tratado constituye, sin ninguna duda, el pilar básico en donde el principio de subsidiariedad adquiere el carácter de un principio general y fundamental en la organización de la Unión Europea. En este sentido declara:

"La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, pueden lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado".

2-) Con carácter especial.

A lo largo del articulado del TCEE el principio de subsidiariedad también se manifiesta de forma implícita en un conjunto de disposiciones de ámbito sectorial, tipificadas en los artículos 126, 127, 129, 129 A, 129 B, 129 C, 130, 130 A y siguientes, 130 R y siguientes, 130 U y siguientes.

Las materias abordadas por estos preceptos abarcan un amplio espectro en donde se incluyen la educación, la formación profesional, la cultura, la salud pública, la protección de los consumidores, las redes transeuropeas, la industria, la cohesión económica y social, la investigación y el desarrollo tecnológico, el medio ambiente, y la cooperación para el desarrollo.

Junto a este amplio elenco, el artículo K, 3, 2, b) también lo menciona al abordar el tema de la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior; e incluso se haya latente en los artículos J. 1 y J. 2, relativos a la Política Exterior y de Seguridad Común.

Tomando como referencia la redacción vigente del artículo 3 B TCEE las posteriores puntualizaciones y desarrollo del principio de subsidiariedad, plasmados en la Declaración de Birmingham de 16 de octubre de 1992, las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo de 11 y 12 de diciembre de 1992 y el Acuerdo interinstitucional de 25 de octubre de 1993; lo han configurado como un auténtico principio jurídico caracterizado por las siguientes notas distintivas:

- Se trata de un postulado relacionado con el ejercicio de competencias compartidas entre la Unión Europea y sus Estados miembros, de donde se infiere que el principio de subsidiariedad no es un criterio de atribución de competencias, sino de ejercicio de las mismas.

- Su aplicación práctica está condicionada a la concurrencia y suma de dos requisitos: por un lado, que los objetivos pretendidos no puedan ser alcanzados de manera adecuada de una forma individualizada por cada Estado miembro; y, por otro lado, que la consecución de aquéllos objetivos puedan alcanzarse mejor a través de una acción plural a nivel comunitario.

- Quedan excluidas del ámbito de aplicación del principio las relaciones diferentes de las existentes entre La Unión Europea y sus Estados miembros.

IV.- La conjunción del principio de subsidiariedad con el principio de la autonomía local en el ordenamiento jurídico español.

El somero análisis hasta ahora expuesto refleja la situación derivada de la interpretación ofrecida por la doctrina mayoritaria sobre el principio de subsidiariedad.

Frente a este criterio, la existencia de una Unión Europea basada en principios jurídicos tan fundamentales como el de eficacia directa y el de primacía, puede incorporar también en su seno el de subsidiariedad, (según se infiere del contenido del artículo L del Tratado de la Unión Europea). Este primer escalón, relativo a las relaciones entre la Comunidad y sus Estados miembros, parece comúnmente admitido sin dificultad.

Sin embargo, no puede desconocerse la existencia de una organización territorial en el seno de cada Estado integrado en la Unión Europea, en donde la distribución interna de las competencias extracomunitarias y la propia pervivencia de las diferentes Administraciones menores no deberían permanecer ajenas a los efectos derivados de la aplicación del principio de subsidiariedad.

Dentro de este segundo escalón, la interrogante surge con relación a las repercusiones que para las Administraciones Locales de cada Estado miembro de la Unión Europea puede tener una aplicación del principio de subsidiariedad y, en concreto, trasladando la cuestión al ámbito español, sus posibles repercusiones con relación al principio constitucional de la autonomía municipal.

Para analizar adecuadamente la situación teórica descrita se hace preciso determinar la cuestión relativa las nuevas tendencias interpretativas dadas por las colectividades regionales y locales de los Estados miembros de la Unión Europea, con relación al principio de subsidiariedad.

Por lo que respecta a este supuesto la concurrencia de diversos factores de índole político, territorial, socioeconómico, y similares en torno a las colectividades de ámbito regional o local de los diversos Estados

miembros de la Unión, con independencia de sus peculiares características organizativas propias, y , traducidas en un creciente deseo de potenciar la descentralización en todos sus matices, suelen contemplar el principio de subsidiariedad como un posible mecanismo de intervención de la Comunidad Europea en su ámbito interno, principalmente por lo que al ejercicio de las competencias regionales o locales se refiere.

Ante semejante hipótesis, diversas organismos, entre los que destacan el Comité de las Regiones de la Unión Europea mantienen un postulado interpretativo que pretende utilizar los artículos A y B del Tratado de la Unión Europea como el mecanismo jurídico que permita realzar y respaldar el papel que dichas entidades en un doble sentido: potenciando la idea de proximidad con el ciudadano y manteniendo la vigencia de las estructuras político-administrativas internas de cada Estado miembro.

De esta doble orientación derivaría que la Unión Europea gestionaría los asuntos y temas de mayor relevancia para toda la Comunidad, mientras que las colectividades regionales y locales se ocuparían de los temas más próximos y accesibles a los ciudadanos lo que se traduciría, a su vez, en enmarcar y vincular el principio de subsidiariedad con el principio de la autonomía local.

Esta idea de proximidad de las entidades regionales y locales a los problemas diarios de los ciudadanos constituye un principio programático consagrado en diversas reuniones de carácter internacional, entre los que pueden citarse:

- El artículo 41.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local.
- La Resolución de la Asamblea de las Regiones de Europa de 6 de septiembre de 1990.
- La Resolución de 3 de diciembre de 1992 adoptada por el Consejo de los Municipios y Regiones de Europa.
- El Comité de las Regiones de la Unión Europea en diversos Dictámenes, como el de 20 de abril de 1995 dictado sobre la revisión del Tratado de Maastricht.

Este último organismo señala que el principio de subsidiariedad implica que los poderes públicos no han de intervenir mas que cuando los ciudadanos no pueden actuar de manera suficiente y eficaz, de donde devendría la conclusión de que los niveles superiores no deben intervenir mas que en los asuntos que no puedan ser resueltos o satisfechos satisfactoriamente por los niveles inferiores.

La plasmación en la práctica de esta tesis se articularía a través de tres tipos de modificaciones a realizar en el ordenamiento jurídico comunitario:

- a) Una reforma del artículo 3 B TCEE que incluyera una referencia expresa a las regiones y entidades locales.
- b) La creación de instrumentos de control previo del efectivo cumplimiento del principio de subsidiariedad atribuidos a las colectividades regionales y locales.
- c) Atribuir una legitimación activa de carácter procesal al Comité de las Regiones para poder recurrir e impugnar ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas las posibles conculcaciones, vulneraciones o desconocimientos del principio de subsidiariedad.

- El Consejo Europeo de Edimburgo de 11 y 12 de diciembre de 1992, en sus conclusiones señala expresamente que la subsidiariedad *"es un principio que contribuye al respeto de las identidades nacionales de los Estados miembros y salvaguarda sus atribuciones y tiene por finalidad que las decisiones dentro de la Unión Europea se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos"*.

Las conclusiones extraíbles de todo este conjunto de opiniones y declaraciones pretenden conseguir una doble finalidad: una de carácter directo y otra de carácter indirecto.

1- La finalidad que podemos calificar como directa tiende a considerar al principio de subsidiariedad como un mecanismo que posibilite que las decisiones a adoptar en el seno de la Unión Europea se tomen de la forma más próxima a los ciudadanos.

2- La finalidad que podemos calificar como indirecta toma como base fundamental la defensa y el mantenimiento de la descentralización política, administrativa y financiera de los entes regionales y locales, argumentando que el principio de subsidiariedad debe respetar la distribución competencial interna de cada Estado, al tratarse de una cuestión extracomunitaria cuando, como ya hemos señalado con anterioridad, se refiera a materias cuya competencia no ha sido atribuida a la Comunidad Europea con carácter exclusivo.

V. Las posibles repercusiones prácticas del principio de subsidiariedad relacionado con el principio de la autonomía local.

Retomando la cuestión, la posible interpretación del principio de subsidiariedad como instrumento político-jurídico sustentador de la atribución a los poderes públicos más próximos al ciudadano de la competencia y capacidad de decisión en los temas donde prime un interés local o regional, encajaría sin dificultades en el concepto de autonomía local instaurado por nuestra Constitución y por la legislación dictada en su desarrollo.

En este sentido cabe citar la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, en cuyo artículo 21.1 in fine se señala textualmente que los Municipios, las Provincias y las Islas tendrán *"... derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos"*.

Esta declaración general encuentra su complemento en el artículo 27.1 de la misma norma en donde se indica que tanto la Administración del Estado como la de las Comunidades Autónomas podrán delegar en los Municipios el ejercicio de materias *"que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana"*.

A su vez, el artículo 69.1 de la citada disposición previene que *"las Corporaciones Locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local"*.

Las conclusiones provisionales que nos ofrece la lectura de los preceptos reproducidos, contenidos en la norma básica del régimen local español, sugieren la presencia de una influencia más o menos acusada de la interpretación del principio de subsidiariedad como instrumento de potenciación de la necesaria proximidad que deben primar las relaciones Administración-administrado.

La traducción a nivel español de la puesta en relación de este axioma con el principio de la autonomía local conduciría a calificar a ambos como postulados auxiliares uno del otro, hermanados en la finalidad común de potenciar la proximidad de las instituciones a los ciudadanos, a la vez que se mantendría intacto la estructura organizativa interna de cada Estado comunitario con relación a la distribución de sus competencias entre las diferentes colectividades regionales y locales.

Esta tendencia se va imponiendo lentamente en el pensamiento del legislador español según se percibe en diversas manifestaciones actuales, como las futuras previsiones normativas consistentes en dotar de mayor capacidad funcional y procesal a las Administraciones Locales en sus relaciones con las Administraciones territoriales de ámbito superior, lo que supone una esperanza que el tiempo y el Boletín Oficial del Estado se encargará de desvelar.

Citas bibliográficas

1. Sosa Wagner, Francisco.: "Manual de Derecho Local", página 55.
2. Embid Irujo, A.: "Autonomía Municipal y Constitución", Revista Española de Derecho Administrativo número 30, página 442
3. Rodríguez-Zapata, J.: "La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios", en la obra colectiva "La provincia en el sistema constitucional", (Madrid, 1991).
4. Fernández, Tomás-Ramón.: "El sistema de distribución de competencias", REVL, número 201, página 34.
5. Sosa Wagner, Francisco.: "Manual de Derecho Local", páginas 55-56.
6. Lliset Borrell, Francisco.: "Manual de Derecho Local", (Madrid, 1985), página 353.
7. Parejo, Luciano.: "Garantía institucional y Autonomías locales", (Madrid, 1982).
8. Santamaría Pastor.: "Notas sobre la sentencia de las Diputaciones provinciales", Revista Española de Derecho Constitucional, número 6, página 199.
9. Lliset Borrell, Francisco.: "Manual de Derecho Local", página 371
10. Santamaría Pastor.: "Notas sobre la sentencia de las Diputaciones provinciales", página 199.
11. Morell Ocaña, Luis.: "El Régimen Local Español", páginas 58 y 69.
12. Lliset Borrell, Francisco.: "Manual de Derecho Local", páginas 365 y 351.
13. Salas, Javier.: "Descentralización administrativa y organización política" II (obra colectiva), (Madrid, 1973), páginas 310-318. Véase también el artículo de Entrena Cuesta, R.: "Las competencias de las Entidades Locales", en la obra titulada "Organización territorial del Estado. Administración Local", (1985).
14. Sosa Wagner, Francisco.: "Manual de Derecho Local", página 65.
15. Sosa Wagner, Francisco.: "Manual de Derecho Local", página 65.
16. Lliset Borrell, F.: "Manual de Derecho Local", página 375.
17. Morell Ocaña, L.: "El Régimen Local español" (op. cit.); y Parejo Alfonso, L.: "Garantía Institucional y Autonomías Locales" (op. cit.).
18. Morell Ocaña, Luis.: "El Régimen Local español", páginas 68 y ss.
19. Lliset Borrell, Francisco.: "Manual de derecho Local", página 362.
20. Muñoz Machado, S.: "Derecho de las Comunidades Autónomas, II" (Madrid, 1984), página 197.

[Principio del documento](#)