

# CONCEPCIONES POLÍTICAS Y CONCEPCIONES JURÍDICAS: INCIDENCIA EN LA AUTONOMÍA LOCAL

Guillermo G. Núñez Pérez  
*Universidad de La Laguna*

## RESUMEN

Este estudio contiene el texto de la conferencia pronunciada por el autor en el XXII Curso de Especialización en Derecho organizado por la Universidad de Salamanca (enero 2008) sobre la autonomía local en la Constitución española de 1978 y sobre las concepciones políticas y dogmáticas sobre la misma. Se trata especialmente la autonomía financiera de los entes locales y la reciente aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

PALABRAS CLAVE: autonomía local; poder tributario; descentralización, Constitución.

## ABSTRACT

«Political conception and legal conception: incidence in the local autonomy». This study contains the text of the conference distributed in the XXII Course Specialization in Law organized by the University of Salamanca (January 2008) about the local autonomy in the context of de Spanish Constitution of 1978 and the political and legal conceptions on the same one. A special reference to the financial autonomy of the local government and the recent approval of de Statute of Autonomy of Catalonia.

KEY WORDS: local autonomy; tax power; decentralization; Constitution.

Nos vamos a referir en nuestra intervención a la «autonomía» de los Entes Locales y, en particular, a cómo se manifiesta esa autonomía en el ámbito tributario respecto a los Municipios, que son, junto con la Provincia y la Isla, los tres Entes Locales territoriales a los que se refiere nuestra vigente Constitución de 1978.

Nuestra intervención se va a estructurar en tres partes:

En primer lugar, nos vamos a referir a cómo la Constitución recoge y regula el modelo de organización territorial del Poder político en España, pues es este el punto de partida a fin de luego comprender lo que en términos jurídicos significa la autonomía como exigencia constitucional sobre el que se fundamenta dicho modelo.

En segundo lugar, plantharemos una reflexión que para algunos puede ser considerada como extrajurídica, pero que para nosotros reviste especial importancia desde el punto de vista dogmático, hasta el punto de creer que no cabe



disociar la proyección política del concepto de «autonomía municipal» de su proyección jurídica. Ambos aspectos están indisolublemente unidos y comprobaremos cómo las principales concepciones jurídicas sobre el alcance y significado de la autonomía local en la Constitución responden, en mayor o menor grado, a una previa concepción política de la misma. En este sentido, siendo firmes partidarios de la separación entre Derecho y Política como esferas independientes desde el punto de vista científico, ello no es óbice para tomar en consideración el papel que en ocasiones juega la ideología a la hora de presentar determinadas interpretaciones jurídicas como científicas o neutrales, cuando en realidad responden a una previa concepción política perfectamente definida.

En tercer lugar, tomaremos en consideración la posición mantenida por nuestro Tribunal Constitucional con relación a cómo entiende el concepto de «autonomía» referido a los Entes Locales. Pero ya desde ahora hemos de señalar que le corresponde el mérito de haber impedido, desde fecha temprana (1981), que la «autonomía local» no pasara de ser un concepto vacío de contenido o puramente retórico.

Finalmente, concluiremos nuestra reflexión haciendo mención a las manifestaciones específicas de la autonomía financiera municipal en el ámbito tributario, así como a algunos aspectos de la regulación positiva contenida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña recientemente modificado y aprobado por las Cortes Generales, y que, como es sabido, está pendiente de la resolución de varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra él.

## 1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Puede afirmarse, sin ningún género de dudas, que la cuestión relativa a la organización territorial del poder político en España, que había de plasmarse en el texto constitucional, constituyó en su momento —y sigue siéndolo en el actual— uno de los aspectos cruciales a los que se enfrentó el poder constituyente (hay que tener presente que históricamente y, sobre todo, desde mediados del siglo XIX, la organización territorial del poder político en España ha sido un tema clave de nuestra convivencia). Baste aquí con recordar, a título ejemplificativo, el proyecto de Constitución de la I República, inspirado en el modelo constitucional norteamericano, en el que se define a España como República democrática Federal, integrada por diecisiete Estados con poderes propios. No es este el momento de enjuiciar desde el presente la labor que finalmente desarrollaron las fuerzas políticas a la hora de redactar el Título VIII de la CE dedicado a la organización territorial del Estado. En todo caso, si quisiéramos hacer un balance después de casi treinta años de funcionamiento del modelo *sui generis* establecido por la CE, conocido como «Estado autonómico», ese balance habría de ser globalmente positivo. Nuestro país no sólo ha consolidado un sistema de gobierno democrático, sino que ha pasado de un sistema de distribución territorial del poder político claramente centralista («Unidad de poder y coordinación de funciones», como

proclamaban las Leyes Fundamentales franquistas) a otro en el que la nota definitoria fundamental es precisamente la opuesta, la descentralización en cuanto a las instancias políticas de decisión.

Referirse a las ventajas-desventajas de uno u otro sistema de organización (centralismo-descentralización) no es un tema sobre el que aquí debamos incidir especialmente; pero sí importa señalar, sin embargo, que los juristas somos proclives a pensar que cualquier norma jurídica, incluyendo la Constitución, que es la superior entre todas ellas, se conforma como una especie de bálsamo de Fierabrás que por sí misma ha de curar todos los males sociales, políticos y económicos presentes y futuros. En realidad, en esto, los juristas continentales de tradición no anglosajona pecamos de cierto fetichismo respecto a las normas escritas, olvidando que los textos normativos, si bien cumplen con el importante cometido de preservar el principio de seguridad jurídica, no dejan por ello de ser textos que se elaboraron y pensaron en atención a unas determinadas circunstancias históricas que al cabo de los años cambian y determinan nuevos criterios interpretativos a la hora de su efectiva aplicación. Precisamente por ello, la máxima de que es la norma la que se ha de adaptar a la realidad y no a la inversa, viene a poner de manifiesto la necesidad de no perder de vista el papel decisivo que en la creación del Derecho (a través de la interpretación de sus normas) tiene la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, como también, aunque en otro plano, las aportaciones de la dogmática jurídica, esto es, de los juristas que tenemos por cometido el análisis de un determinado ordenamiento jurídico. Como luego veremos, y por lo que al papel de la dogmática jurídica se refiere, ha sido decisiva la construcción científica de la denominada teoría de la «garantía institucional» a fin de que luego, basándose en ella, nuestro Tribunal Constitucional pudiera articular la defensa de la autonomía local/municipal desde el punto de vista jurídico-constitucional.

Por otra parte, es también necesario no perder de vista que calificando como hemos hecho de balance globalmente positivo los treinta años de aplicación de la Constitución, ello no es óbice para que dejemos de plantearnos una reflexión crítica sobre esta y, en particular, sobre el modelo de organización territorial del poder político contemplado en su Título VIII. Baste aquí con señalar que en esos treinta años hemos pasado de un período de euforia política (etapa de la transición de la Dictadura a la Democracia), en cuanto a las ventajas intrínsecas de la descentralización política, a una situación más racional o realista, en el sentido de que dicho modelo institucional presenta también aspectos que pueden ser calificados como negativos o, al menos, que potencialmente pueden suponer un cuestionamiento permanente de otros principios constitucionales igual de relevantes, como son no sólo el de unidad, sino también, el de la necesaria coordinación entre los distintos niveles territoriales de gobierno el de solidaridad entre todos los españoles o el de igualdad ante el deber general de contribución a las cargas públicas de todos los residentes en España.

De alguna forma, en Europa, como en otras partes del mundo, no somos ajenos a ese doble proceso de confrontación dialéctica que se da entre una tendencia a la potenciación de organizaciones supranacionales (caso paradigmático de la Unión Europea) y consiguiente centralización en la adopción de determinadas decisiones, y aquella otra tendencia ya señalada a la descentralización de las instancias



de poder en la toma de decisiones. En esa dialéctica, quizás la racionalidad, como en casi todo en la vida, esté situada en el punto medio, y de lo que se trate en definitiva es de saber combinar sabiamente una y otra tendencia para no perecer en el intento, o al menos para evitar las posiciones radicales a las que por tradición y experiencia tan poco proclives somos los juristas y que tan nefastos resultados ha tenido en nuestra historia.

La Constitución dedica su Título VIII a la organización territorial del Estado, estableciendo en su artículo 137 que «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan». Todas estas entidades, se señala en este mismo artículo, «gozan de autonomía para la gestión de sus intereses». La novedad fundamental de esta regulación radica, como es sabido, en la presencia de las Comunidades Autónomas, a las que el texto constitucional dedica los artículos 143 a 158.

Frente a esta regulación que la Constitución dedica a las Comunidades Autónomas, la referencia que se hace en el texto constitucional a los Entes Locales de base territorial (Provincias, Municipios e Islas) contrasta por su parquedad. Sin perjuicio de otras referencias contenidas en otros preceptos constitucionales (p.ej. y, por lo que aquí nos interesa, la relativa a la potestad tributaria que se reconoce a las Corporaciones locales en el artículo 133.2 CE ubicado sistemáticamente en el Título VII dedicado a «Economía y Hacienda»), la regulación fundamental de tales Entes viene recogida sólo en tres artículos del texto constitucional: 140, 141 y 142.

Sin duda, no es ajeno a esta parquedad del texto constitucional el hecho de que Provincias, Municipios e Islas ya existieran como tales Entes Locales de base territorial en el ordenamiento jurídico español anterior a la Constitución de 1978, además también de tratarse de entes, como sucede en particular en el caso de los Municipios, de vieja raigambre histórica. Sin embargo, tampoco puede olvidarse que en el Anteproyecto de Constitución los Entes Locales se concebían inicialmente no como una parte de la nueva estructura del poder político, sino como una parte del capítulo que el Anteproyecto dedicaba al «Gobierno y la Administración», esto es, como meros apéndices de la Administración estatal y de la nueva Administración autonómica en el ámbito local; o bien, del hecho circunstancial, pero significativo en cuanto a simbología del uso del lenguaje escrito, de que en el artículo 137 CE los Municipios y Provincias aparezcan referidos en letras minúsculas y las Comunidades Autónomas en mayúsculas.

El artículo 140, aparte de reiterar para los Municipios el principio de autonomía ya establecido en el artículo 137 con carácter general a favor de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, señala que su gobierno y administración corresponden a los respectivos Ayuntamientos, estableciendo la exigencia del principio democrático (sufragio universal, igual, libre, directo y secreto) para la elección de los representantes políticos de los vecinos.

El artículo 141, relativo a las Provincias e Islas (agrupación de Municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado), establece asimismo su autonomía, señalando que su gobierno y administración estarán encomendados a las Diputaciones y a los Cabildos o Consejos Insulares, regidos igualmente por el principio democrático.



Finalmente, el artículo 142, sobre el que luego volveremos, garantiza la existencia de una Hacienda local que deberá disponer de los medios suficientes para el desempeño de las competencias que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas, y que se nutrirá fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

De esta regulación importa que destaquemos aquí tres notas que nos parecen fundamentales: de una parte, el reconocimiento que hace el artículo 137 de la CE del principio de autonomía, sin ningún tipo de diferenciación en cuanto a su naturaleza, a favor de Comunidades Autónomas y Entes Locales. De otra, la conexión inescindible existente entre el reconocimiento de la autonomía a favor de los Entes Locales y el principio democrático y, finalmente, al hecho de la referencia explícita que se establece en el artículo 142 a la Hacienda Local, esto es, a un sistema propio de ingresos y gastos públicos como elemento definidor o inherente al propio concepto de autonomía. A estas observaciones tendremos oportunidad de referirnos más adelante cuando afirmemos nuestro rechazo a aquellas construcciones jurídicas que niegan en vía de principio la naturaleza política de la autonomía que la CE reconoce a los Entes Locales, calificándola en sentido estricto como una autonomía de naturaleza meramente administrativa.

Hemos de señalar que en el ámbito de la regulación positiva, junto a los preceptos constitucionales que ya hemos señalado relativos a la autonomía local, es de destacar la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril) y la ratificación por España de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 (el instrumento de ratificación es de 20 de enero de 1988). Con relación a esta última norma, es preciso poner de relieve la doble característica que se predica de la autonomía local: de una parte, la concepción de la autonomía como capacidad efectiva de las Entidades locales a la hora de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos sobre la base del principio democrático que las informa; de otra, la necesidad de reforzar los instrumentos jurisdiccionales que garanticen el ejercicio de la autonomía. En este último caso, el legislador español ha modificado la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a fin de arbitrar un procedimiento especial en virtud del cual los Entes locales pueden acceder al Tribunal a fin de plantear posibles conflictos que afecten al reconocimiento de su derecho a la autonomía constitucionalmente reconocido.

En el plano político, es frecuente escuchar cada vez con mayor intensidad la necesidad de abordar la «segunda descentralización», esto es, la que tiene que ver precisamente con los Entes locales. Este tipo de pronunciamientos de carácter político viene a poner de manifiesto dos sentimientos en cierta forma encontrados: de un lado, se reclama al Estado que frente al proceso «permanentemente inacabado» de desarrollo de la autonomía de las Comunidades Autónomas, es hora de prestar atención a ese otro nivel de gobierno representado por los Entes locales. La autonomía local se erige de esta forma en «contrapeso» del poder político de las Comunidades Autónomas, adoptando el Estado el papel de árbitro en este terreno. Pero de otro lado, y este es un sentimiento de reciente aparición, la necesidad de llevar a cabo un desarrollo de la autonomía de los Entes locales no se va a concebir en términos de «contrapeso», sino en términos de potenciación de la propia autonomía de las Comu-

nidades Autónomas. En otros términos, las Comunidades Autónomas que, inicialmente (nuevo poder político emergente), trataron de vaciar de contenido la autonomía que la Constitución reconocía a los Entes locales, se erigen ahora en una especie de adalid en la defensa de dicha autonomía, y no por otra razón, en nuestra opinión, que por aquella que tiene que ver con el reconocimiento y potenciación de sus propias competencias en el ámbito local frente a las competencias del Estado. Como veremos seguidamente, vuelve aquí a manifestarse la estrecha relación existente entre concepción política y construcción jurídica sobre el alcance y significado de la autonomía.

## 2. CONCEPCIONES POLÍTICAS Y CONCEPCIONES DOGMÁTICAS SOBRE LA AUTONOMÍA LOCAL

Ante la cuestión relativa a qué es en última instancia lo que condiciona el nacimiento y desarrollo de las instituciones políticas, si el factor económico (las condiciones o sistema de producción vigente en un momento histórico determinado) o, por el contrario, las ideas dominantes (filosóficas, jurídicas, políticas, económicas), es sabido que desde la aportación de Marx en este terreno con la teoría del materialismo histórico, se ha establecido en el ámbito de la ciencias sociales una división radical en cuanto a la influencia de uno u otro factor. Nosotros aquí optamos por seguir a Bertrand Russell, que con su inteligencia y pragmatismo habitual concluye señalando que, en el fondo, el planteamiento de la polémica señalada tiene mucho de discusión escolástica y poco de discusión científica en sentido estricto. Lo correcto es considerar que ambos factores tienen su cuota respectiva de influencia, y que en unas condiciones históricas determinadas uno u otro pueden tener mayor o menor grado de incidencia a la hora de conformar la realidad.

Desde una perspectiva histórica, resulta innegable que la autonomía entendida como ámbito propio y específico en el que una colectividad es autosuficiente a la hora de adoptar sus decisiones (y que ya habían descubierto los griegos algunos siglos antes de Cristo), está estrechamente vinculada al nacimiento del Estado moderno (siglos XV-XVI), pues es precisamente con ocasión de ese fenómeno, caracterizado por un proceso tendente a la concentración del poder político en una única instancia (Estado absoluto) frente a la dispersión y pluralidad del poder representado por la etapa histórica anterior (feudalismo), donde se pondrá de relieve de manera abierta y contradictoria la existencia de esa doble tendencia entre la necesidad de construir un poder estatal soberano y autárquico, y el respeto a otras instancias de poder previamente existentes. Este proceso ha sido muy bien estudiado por nuestros historiadores del Derecho, en particular por el profesor Benjamín González Alonso, catedrático de esta Universidad de Salamanca, poniendo de manifiesto cómo históricamente el Municipio, como modelo de organización política de la «ciudad» frente al poder del señor feudal y al nuevo poder emergente del *stato*, es preexistente al propio Estado como forma de organización política.

No es de extrañar que, en atención a esta perspectiva histórica, haya calado en nuestra mentalidad contemporánea la pauta iusnaturalista (ideológica, en el sen-

tido de mitificación de la historia), de concebir al Municipio como una entidad natural, esto es, como una forma de organización de las colectividades humanas que no sólo es preexistente al Estado, sino a la propia sociedad (?). Esta tesis ya la recogía de forma muy expresiva el artículo 2 del Estatuto Municipal de 1924, al definir el Municipio como «asociación natural», que luego será continuada por el principio VI de la ley fundamental franquista reguladora de los Principios del Movimiento Nacional (Ley de 17 de mayo de 1958): «Las entidades naturales de la vida social: familia, *municipio* y sindicato, son estructuras básicas de la comunidad nacional»).

Existen dos concepciones políticas básicas que han determinado en mayor o menor grado las concepciones jurídicas sobre el alcance y significado de la autonomía local en el ámbito continental europeo (el caso británico con el *selfgovernment* presenta características específicas propias en las que aquí no vamos a entrar). La primera de ellas tiene su origen en la Revolución francesa (1789), en la que se va a contraponer, como puso en su momento de manifiesto E. García de Enterría, el «poder municipal» o las «libertades comunales» a la «voluntad general» de inspiración rusioniana como único o exclusivo fundamento del poder político. La segunda, que tiene también su origen en la Revolución francesa, adoptará, sin embargo, una peculiar manifestación en el pensamiento filosófico y político centroeuropeo del siglo XIX, que se plantea en buena medida como reacción a los excesos revolucionarios: la necesidad de construcción del Estado nacional habrá de partir del legado histórico y del respeto a las propias tradiciones del pueblo (romanticismo e influencia de la Escuela Histórica), entre las que se halla, sin ningún género de dudas, la autonomía «política» de villas y ciudades así como la de los propios «Estados» existentes en lo que después de su unificación conformará el nuevo Estado nacional alemán. Siendo elemento común a ambas posiciones el fortalecimiento del Estado nacional como modelo de organización de poder político, resulta evidente que este proceso discurre por cauces diferentes y en períodos de tiempo también diferentes en los distintos territorios europeos continentales (Francia, Alemania, Italia, España...), dando lugar con ello a dos modelos prototípicos en cuanto a las concepciones de cómo organizar y estructurar el poder político: el denominado modelo centralista de inspiración francesa y el modelo de descentralización de inspiración alemana.

De esta forma, la concepción del «poder municipal» en Francia se identificará exclusivamente con el reconocimiento de una «voluntad particular» que se circunscribe a un ámbito «doméstico o cuasi privado» relativo a los asuntos propios de la comunidad vecinal, pero que en caso alguno se configurará o concebirá como poder político, puesto que este sólo lo ostenta y representa la «voluntad general de la Nación» (Poder legislativo, Asamblea Nacional). Por el contrario, el «poder municipal» en Alemania encontrará ya en la Constitución de Weimar un reconocimiento explícito. El artículo 127 de la Constitución de 11 de agosto de 1919 reconocerá a los municipios «el derecho a la autonomía dentro de los límites de las Leyes».

Este proceso al que nos venimos refiriendo está estrechamente ligado a la propias concepciones jurídicas sobre el Poder y el Derecho, así como al papel que en ellas las ostentará el Poder ejecutivo y, en particular, la Administración Pública. De esta forma, resulta fundamental tomar en consideración la influencia ejercida por la Escuela histórica y su principal representante, Savigny, en orden a tomar en consideración los



aspectos de la tradición histórica a la hora de construir las nuevas instituciones en el plano jurídico, todo ello en contraposición a un Derecho de base exclusivamente racionalista representado por el Código civil napoleónico. O bien, las posiciones de la dogmática iuspublicista alemana de finales del siglo XIX (Laband, Jellinek, Otto Mayer), en el sentido de reforzar las atribuciones del Poder ejecutivo frente al Parlamento (soberanía popular) como condición necesaria para la consolidación del nuevo Estado alemán (pensemos que de aquí arranca toda la moderna teoría de la Administración pública como personificación del Estado, base del Derecho Administrativo actual, pero también, de la subsistencia del denominado «principio monárquico»). De la misma forma, tampoco puede obviarse la influencia decisiva que tendrán los acontecimientos históricos (Revolución rusa de 1917) a la hora de dar los primeros pasos en el proceso de constitucionalización de los derechos sociales y políticos de los trabajadores.

Sin duda, todo este conjunto de influencias, por lo que aquí ahora nos interesa, encontrará su expresión más acabada en la construcción jurídica elaborada por Carl Schmitt (en su época de jurista constitucionalista y antes, por tanto, de su defensa de las doctrinas políticas del nacionalsocialismo) sobre la técnica de la denominada «garantía institucional» con relación a los derechos fundamentales.

El reconocimiento por el artículo 127 de la Constitución de Weimar del «derecho a la autonomía» de los municipios, si bien suponía un paso importante en el sentido de dar carta de naturaleza constitucional a la autonomía municipal, dicho reconocimiento no pasaba de ser una mera declaración que carecía de auténtica protección frente a las iniciativas del legislador ordinario a la hora de conformar normativamente el ámbito y contenido concreto del derecho a la autonomía. La teoría de la «garantía institucional», admitiendo que la autonomía de los municipios podía ser regulada por la ley, venía sin embargo a establecer la conceptualización de esa autonomía como atributo de una institución (el municipio), que en ningún caso podía ser ignorada en su contenido esencial por el legislador ordinario.

La jurisprudencia alemana acogió desde el primer momento la construcción de Schmitt (1929), y posteriormente, después de la segunda guerra mundial y la caída del nazismo, el Tribunal Constitucional Federal (1952) la ratificaría en diversos pronunciamientos. Como veremos seguidamente, el Tribunal Constitucional español, en su importante sentencia de 28 de julio de 1981, repetirá, casi textualmente, los argumentos de la jurisprudencia constitucional alemana a favor del derecho a la autonomía de los Entes locales sobre la base de la teoría de la «garantía institucional».

No vamos a entrar aquí en el desarrollo, e incluso cuestionamiento, que en el seno de la dogmática ha tenido con posterioridad a su formulación originaria la teoría de la «garantía institucional» con referencia a la autonomía municipal. Creo que lo esencial de la misma permanece, en el sentido de residenciar en sede constitucional el reconocimiento del «poder municipal» como auténtica manifestación de un poder de naturaleza política y no como mera manifestación de un elenco de «potestades administrativas» que se explican y justifican sobre la base de la existencia de una Administración única —la estatal o autonómica— a la que se supedita en términos de jerarquía la Administración local. Baste tan sólo con señalar nuestro rechazo a aquellas tesis que niegan la naturaleza política de la autonomía que la Constitución reconoce a los Entes locales, sobre la base de identificar en exclusiva la

autonomía política con la potestad o reconocimiento para dictar disposiciones normativas con rango y fuerza de ley, y que sin duda son herederas directas de la concepción política (versión centralista) instaurada por la Revolución francesa en orden a la defensa de un determinado modelo de organización del poder político.

Desde la perspectiva apuntada, sólo las Comunidades Autónomas gozan de auténtica autonomía política, pues tienen reconocida potestad para dictar leyes, en tanto que los Entes locales sólo pueden dictar normas jurídicas de rango reglamentario, subordinadas en todo caso a la ley, ya sea estatal o autonómica, lo que constituye manifestación patente de la naturaleza meramente administrativa que ostentan.

En nuestra opinión, el argumento utilizado es un argumento meramente formal, toda vez que siendo innegable que las disposiciones normativas dictadas por los Entes locales tienen naturaleza reglamentaria, estas no pueden ser equiparadas en términos sustantivos a aquellas otras disposiciones que dicta el Ejecutivo (art. 96 CE) mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria. Entre unas y otras media el hecho de que la Administración no representa a los ciudadanos, sino que es una mera organización al servicio de ellos, en tanto que las Corporaciones locales (Diputaciones, Ayuntamientos, Cabildos y Consejos Insulares) son entidades que se conforman como expresión de la soberanía popular, esto es, regidas por el principio de representación democrática. En consecuencia, siendo evidente que las disposiciones que estas dictan no son leyes, no resulta baladí el comprobar que son expresión genuina de la soberanía popular, y no «mera ocurrencia de los funcionarios». Por ello, nada obsta a que afirmemos la identidad de naturaleza política entre la autonomía que la Constitución reconoce a los Entes locales y a las Comunidades Autónomas, tal y como así hace el artículo 137 de la Constitución, sin perjuicio de admitir paralelamente que el ámbito de esa autonomía en términos jurídicos (conjunto de potestades y funciones) está diferenciado, como no podía ser de otra forma en un Estado de Derecho, entre Comunidades Autónomas y Entes locales, exactamente igual que lo que sucede en la relación existente entre el Estado y las propias Comunidades Autónomas.

### 3. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA AUTONOMÍA EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO

Hay que tener en cuenta que nuestra Constitución es de 1978, y que no será hasta el año 1981 en el que nuestro Tribunal Constitucional se pronunciará sobre el alcance y significado que tiene la autonomía local reconocida por el artículo 137 de la Constitución.

Como circunstancia agraciada a favor de la autonomía de los Entes locales, hemos de señalar el breve tiempo transcurrido entre la Ley 6/1980 de la Comunidad Autónoma de Cataluña (su Estatuto de Autonomía fue aprobado en 1979), en virtud de la cual se pretendía extinguir las Provincias como Entidades locales en el ámbito de Cataluña, y la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, que declarará como inconstitucional la referida pretensión autonómica, aco-



giendo para ello la teoría de la «garantía institucional» elaborada en el seno de la dogmática alemana y ya en su día aplicada, como hemos señalado, por la jurisprudencia constitucional alemana.

Como se señala en esta importante sentencia, los Entes locales a los que se refiere el artículo 137 de la CE, son instituciones esenciales cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, y cuya existencia está salvaguardada frente al legislador ordinario (ya sea estatal o autonómico) por «un reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza» (FJ 4º), que si bien «no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas», sí que garantiza «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» (FJ 4º).

Sin duda, el Tribunal constitucional español no estaba pensando, obviamente, en la conformación institucional que los Entes locales tenían en el período histórico inmediatamente anterior a la aprobación de la Constitución de 1978, sino que en realidad expresaban o acogían una precisa concepción política —en esta primera sentencia de una forma aún un tanto equívoca— sobre la significación de la autonomía como nuevo principio informador de la organización territorial del poder político en España y, en particular, sobre su incidencia en el ámbito de los Entes locales.

Con anterioridad, en su sentencia de 4 de febrero de 1981, el Tribunal Constitucional ya había establecido su interpretación con relación al alcance y significado del concepto de autonomía como principio vertebrador de la nueva organización territorial del poder político establecida por la Constitución de 1978, señalando que *el Estado no es el único competente para ejercer el poder público, sino que éste se distribuye y ejerce también a través de otros Entes territoriales como son los contemplados en el artículo 137 de la CE*, esto es, las Comunidades Autónomas y los Entes locales, si bien, corresponde en todo caso al Estado, como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación, que el mismo «quede colocado en una posición de superioridad».

En su sentencia de 28 de julio de 1981 anteriormente citada, el Tribunal Constitucional deja claro que corresponde al Estado «la fijación de los principios o criterios básicos en materia de organización y competencia» de los Entes locales sobre la base del artículo 149.1.18ª de la Constitución (competencia exclusiva para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas...), con la indicación de que ello no es obstáculo para que las Comunidades Autónomas pudieran ejercer su potestad legislativa en este ámbito *con respeto a estas condiciones básicas fijadas por ley del Estado*. En idéntico sentido, este criterio se repetirá luego en la sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre, en la que este, después de reiterar que la autonomía local «goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar» (FJ 9º), señala que «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» (FJ 9º).

En consecuencia, cabe afirmar que en esta cuestión la jurisprudencia del Tribunal constitucional ha sido hasta ahora clara y constante: a) El Estado no es el único competente para ejercer el poder público; también los ejercen las Comunidades Autónomas y los Entes locales en función de su respectivo ámbito competencial sobre la base del reconocimiento de su autonomía; b) En materia de régimen local y, en virtud del artículo 149.1.18ª CE, el Estado es competente para fijar los criterios básicos en materia de organización y competencias de los Entes locales. Las Comunidades Autónomas tienen también reconocidas competencias en esta materia, pero condicionada al respeto de los criterios básicos fijados por el Estado; c) La Ley de Bases de Régimen Local (1985), siendo formalmente una ley ordinaria del Estado, presenta sin embargo unas características específicas que llevan al Tribunal Constitucional a calificarla como norma que es parte del «bloque de la constitucionalidad»; d) La autonomía, en ningún caso, puede ser identificada con el concepto jurídico-político de soberanía.

Pero si esta es la situación en términos generales con relación al ámbito competencial de Estado y Comunidades Autónomas respecto a la autonomía reconocida a los Entes locales, es preciso destacar ahora que la situación presenta una caracterización específica con relación a las potestades tributarias de los Entes locales.

Hemos señalado al inicio de nuestra intervención que el artículo 142 de la Constitución reconoce el principio de «suficiencia financiera» a favor de los Entes locales, y estando de acuerdo con la doctrina mayoritaria en el sentido de que dicho principio supone el reconocimiento expreso de que no hay en términos reales autonomía sin garantía previa de medios financieros que posibiliten el ejercicio de las competencias propias, creemos, sin embargo, que desde una perspectiva constitucional, es aún más relevante la mención expresa que realiza este precepto a la existencia de una Hacienda local. La existencia de medios financieros puede o no ser suficiente en función de las competencias que ostente el Ente local; lo que en ningún caso resultará concebible, por imperativo constitucional, es la inexistencia de una Hacienda propia, que se conforma así como garantía fundamental y primigenia de la propia autonomía local.

El reconocimiento de una Hacienda local conlleva, por tanto y por lo que aquí ahora nos interesa destacar, la afirmación de uno de los aspectos centrales definitorios de la autonomía local: la existencia de tributos propios. Como el propio artículo 142 de la CE establece, las Haciendas locales «se nutrirán fundamentalmente de *tributos propios* y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas». Por su parte, el artículo 133.2 CE señalará que «las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes».

Por lo que se refiere a la autonomía tributaria de los entes locales y, particularmente, de los Municipios, resulta fundamental destacar aquí la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de diciembre de 1999 (STC 233/1999), en virtud de la cual se resolvieron diversos recursos de inconstitucionalidad planteados con relación a la Ley estatal 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

Tal y como ya había señalado anteriormente el propio Tribunal (STC 179/1985), hay que partir de la base de que en materia de Hacienda Local, en principio,





existen competencias compartidas entre Estado y Comunidades Autónomas, correspondiendo al Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.18ª de la CE, establecer las bases reguladoras de la materia. Sin embargo, el artículo 1 de la Ley 39/1988 de Haciendas Locales recogía también otro título competencial a favor del Estado, concretamente el artículo 149.1.14ª de la CE, relativo a la Hacienda General, estableciendo además que eran en todo caso competencia exclusiva del Estado (es decir, que carecían de carácter básico y que por tanto no cabía la intervención normativa de las Comunidades Autónomas) los preceptos de la ley relativos al sistema tributario local (artículo 133 de la CE), así como los relativos a la participación de los Entes locales en los tributos del Estado (artículo 142 de la CE).

De acuerdo con la sentencia del TC 233/1999, este artículo 1 de la LHL es plenamente constitucional. En este sentido, de acuerdo con esta doctrina jurisprudencial, la Ley de Haciendas Locales ocupa una posición similar a la Ley de Bases de Régimen Local, en el sentido de que garantiza un mínimo de autonomía y suficiencia financiera a los Entes locales. Además, ha de tenerse en cuenta el carácter de complementariedad que en este ámbito juega otra ley estatal, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, en cuyo artículo 6.3 si bien se establece que las CCAA podrán implantar y gestionar tributos propios sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones locales, condiciona dicha potestad *exclusivamente* a los supuestos en que así se establezca en dicha legislación básica (LHL), además de exigir en tales casos se implementen las correspondientes medidas de compensación a favor de los Entes locales afectados.

La vigente Ley de Haciendas Locales (Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo) en su Disposición Adicional Primera, establece la posibilidad de que efectivamente las Comunidades Autónomas puedan crear tributos propios que afecten a la materia imponible gravada por dos impuestos municipales: uno de naturaleza obligatoria, el Impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica, y otro de naturaleza facultativa, el impuesto sobre gastos suntuarios en su modalidad de aprovechamiento sobre cotos de caza y pesca. Sin embargo, lo que en caso alguno propicia y mucho menos permite la Constitución es que las Comunidades Autónomas puedan suprimir el sistema tributario local, implementado, paralelamente, las medidas de financiación que estimaren oportunas a fin de garantizar la suficiencia financiera de los Entes locales. Lo que sin duda sí podrán hacer las Comunidades Autónomas —y no hacen— es crear o aumentar, en su caso, la participación de los Entes Locales en los tributos propios autonómicos.

Finalmente, importa también destacar aquí la especial consideración que el Tribunal Constitucional hace del principio de reserva de ley en materia tributaria con referencia a la potestad tributaria de los Entes locales, viniendo en nuestra opinión a poner de manifiesto que no cabe identificar la autonomía local como mera autonomía «administrativa».

Como con acierto ha señalado el Tribunal Constitucional con relación a los Ayuntamientos al interpretar el alcance de la reserva de ley en materia tributaria prevista en el artículo 31.1 de la CE, pudiendo los Ayuntamientos, como Corporaciones *representativas* que son (art. 140 CE), «hacer realidad, mediante sus Acuerdos, la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios, que es uno de los

principios que late en la formación histórica —y en el reconocimiento actual, en nuestro ordenamiento— de la regla según la cual deben ser los representantes quienes establezcan los elementos esenciales para la determinación de la obligación tributaria», ello no es óbice para que la Constitución establezca en el ámbito tributario una reserva expresa a favor del titular del poder legislativo (de la ley, en suma), en aras de así garantizar otros principios constitucionales como el de preservar la unidad del ordenamiento o el de una básica igualdad de todos los contribuyentes. De aquí, que no quepa «presentar al Acuerdo municipal como sustitutivo de la Ley para la adopción de unas decisiones que sólo a ella, porque así lo quiere la Constitución, corresponde expresar» (STC 19/1987, de 17 de febrero) (FJ 4). Es más, la potestad tributaria que la Constitución reconoce a los Ayuntamientos «no podrá hacerse valer en detrimento de la reserva de ley presente en este sector del ordenamiento (arts. 31.1 y 133.1) y que el legislador, por ello, no podrá limitarse, al adoptar las reglas a las que remite el art. 133.2 en su último inciso, a una mera mediación formal, en cuya virtud se apodera a las Corporaciones Locales para conformar, sin predeterminación alguna, el tributo de que se trate. Las Leyes reclamadas por la Constitución en este último precepto no son, por lo que a las Corporaciones Locales se refiere, meramente habilitadoras para el ejercicio de una potestad tributaria que originariamente sólo corresponde al Estado. Son también Leyes ordenadoras —siquiera de modo parcial, en mérito de la autonomía de los municipios— de los tributos así calificados de ‘locales’, porque la Constitución encomienda aquí al legislador no sólo el reconocer un ámbito de autonomía al ente territorial, sino también garantizar la reserva legal que ella misma establece (art. 31.3)» (F.J. 4).

En esta línea, nuestro Tribunal Constitucional reconoce de manera expresa que el principio de reserva de ley opera de manera distinta cuando se trata de la actuación de la Administración del Estado (potestad reglamentaria), que cuando se trata de la actuación de un Ente Local investido de autonomía, y lo hace, sobre la base de la distinta fundamentación —y, por ende, naturaleza— de una y otra potestad: «de lo expuesto cabe concluir que, en virtud de la autonomía de los Entes Locales constitucionalmente garantizada y del carácter representativo del Pleno de la Corporación municipal, *es preciso que la Ley estatal atribuya a los Acuerdos dictados por éste (así, los acuerdos dimanantes del ejercicio de la potestad de ordenanza), un cierto ámbito de decisión acerca de los tributos propios del Municipio, entre los cuales se encuentran las tasas. Es evidente, sin embargo, que este ámbito de libre decisión a los Entes Locales —desde luego, mayor que el que pudiera relegarse a la normativa reglamentaria estatal—, no está exento de límites»* (STC 233/1999, FJ 10<sup>a</sup>, c).

#### 4. LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL Y ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: LA ENCRUCIJADA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Como es sabido, el artículo 149 de la CE es el precepto fundamental para determinar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puesto que a partir del mismo (fijación de las competencias exclusivas

del Estado) se determinan las respectivas competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, como es sabido, en este precepto cabe diferenciar entre competencias exclusivas del Estado respecto de las que no cabe intervención legislativa complementaria de las Comunidades Autónomas, y competencias donde se admite esta intervención, ya sea por vía legislativa (las CCAA complementan la legislación básica del Estado), ya sea por vía reglamentaria (las CCAA ejecutan la legislación estatal). Pues bien, el régimen local es de las materias en las que cabe, como ya hemos señalado, la intervención de las Comunidades Autónomas por vía legislativa a la hora de complementar la legislación básica del Estado.

En su sentencia 240/2006, de 20 de julio de 2006, en la que por primera vez el Tribunal Constitucional tiene oportunidad de resolver un «conflicto en defensa de la autonomía local» planteado por la Ciudad Autónoma de Ceuta, de acuerdo con la nueva vía establecida por el artículo 59.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el Tribunal señala lo siguiente:

la Ley de las bases del régimen local, más allá de la referida naturaleza singular, y de su carácter básico ex art. 149.1.18 CE, no ocupa en nuestro Ordenamiento una posición distinta a las demás leyes ordinarias del Estado, que pueden por tanto establecer disposiciones contrarias a la Ley de las bases del régimen local, las cuales deberán ser consideradas modificaciones legislativas pero no leyes inconstitucionales. De la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE. En efecto, tal como declaró la STC 159/2001, de 5 de julio, «Sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental» (FJ 4).

Para F. Velasco, en esta sentencia, el Tribunal Constitucional pone en cuestión una línea jurisprudencial mantenida hasta ese momento por él mismo en el sentido de considerar a la Ley de Bases de Régimen Local como norma que cumple una «función constitucional». Esta interpretación de la sentencia que hace el mencionado autor le va a permitir afirmar una tesis novedosa que a nuestro juicio plantea serias dudas desde el punto de vista constitucional: la función característica de la LBRL (ley estatal) no es otra que la de configurar el régimen local (en sus aspectos básicos) respetando siempre los «estándares mínimos» de autonomía local que determina la Constitución y fijando con ello a las Comunidades Autónomas nuevos «estándares» (más elevados) de autonomía local. En otras palabras, la autonomía municipal «se garantiza frente a la Ley no sólo por la Constitución sino también por los Estatutos de Autonomía». En el caso particular del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, «los raquíuticos ‘mínimos’ de competencia municipal garantizados por la Constitución (tal y como resultan de la jurisprudencia o de elaboraciones

teóricas que parten de ella) han quedado elevados en el largo listado de materias competenciales municipales del artículo 84.2 EAC».

«Es posible —dice este autor— que el Estado dicte normas básicas válidas aunque contrarias o incompatibles con las normas sobre régimen local de un Estatuto de Autonomía. El Estado puede interpretar de forma extensiva (y legítima) su competencia básica sobre ‘régimen jurídico de las Administraciones Públicas’ (art. 149.1.18ª CE). Sólo el Tribunal Constitucional puede corregir esa interpretación extensiva de la propia competencia, y cuestionar así la validez de la norma básica estatal. *Pero una cosa es que la norma básica estatal no sea inconstitucional y otra bien distinta que esa misma norma básica (y válida) sea aplicable en toda España. La aplicabilidad depende de lo que disponga el Estatuto de Autonomía, parámetro de eficacia territorial de la norma básica estatal.* En este escenario hay que admitir que una norma básica estatal (válida) no sería aplicable allí donde contradijera una norma estatutaria. Por eso vengo diciendo que el simple criterio de la competencia no justifica la aplicación preferente de la norma básica estatal frente a la estatutaria. Si esto llega a ocurrir, si la norma básica se impone sobre la norma estatutaria, será porque el ‘el principio constitucional de autonomía local’ impide la reducción, en una Comunidad Autónoma, del ‘estándar básico’ de autonomía local fijado por el Estado. Sería el ‘principio constitucional de autonomía local’ quien, ante dos normas legítimas y concurrentes, impone la selección y aplicación de aquella que contiene un ‘estándar más elevado’ de autonomía local» (cursivas mías).

En la tesis expuesta creemos se contiene de manera implícita un posicionamiento claramente político en orden a la concepción de la autonomía local. Si hasta el presente la tendencia del poder político en el ámbito de determinadas Comunidades Autónomas no era otra que la de poner en cuestión el reconocimiento de la autonomía de los Entes Locales existentes en su respectivo ámbito territorial a través de la promulgación de las correspondientes leyes autonómicas (tendencia que como hemos visto fue frenada de manera fehaciente por el Tribunal Constitucional), de lo que se trata ahora es de auspiciar un vaciamiento de las competencias del Estado en materia de régimen local a través de la plasmación en el correspondiente Estatuto de Autonomía de las competencias que en este ámbito tienen las Comunidades Autónomas, y todo ello, bajo el pretexto de que la plasmación y desarrollo de tales competencias en la norma estatutaria supongan en todo caso una «superación por arriba» de los mínimos de autonomía reconocidos por la ley básica del Estado en la materia (LBRL).

¿Cómo negar que es favorable a la autonomía local el reconocer que los Estatutos «aumenten los mínimos de autonomía» reconocidos por la ley básica del Estado? La Constitución no impide la diferenciación del régimen jurídico de los Entes locales en función del respectivo ámbito territorial autonómico en el que aquellos se hallen (por otra parte, nada impide a las CCAA delegar o transferir competencias propias a favor de los Entes locales, aumentando así su ámbito de autonomía). Lo que sí impide la Constitución es que la definición de lo básico del régimen jurídico de los Entes locales pueda ser determinada por las Comunidades Autónomas a través de su respectivo Estatuto. Precisamente por eso, porque es una competencia del Estado, la definición de lo básico es no sólo una garantía de todos

los ciudadanos, cualquiera que sea el territorio en que se encuentren, frente al ejercicio del poder político autonómico o local, sino también, una exigencia que dimana de otros principios constitucionales igual de relevantes que el de autonomía (unidad, solidaridad, igualdad...) que han de ser igualmente garantizados por el Estado.

Cuestión radicalmente distinta a la apuntada es que en términos políticos lo que se defiende, en definitiva, es que por vía de hecho el Estado renuncie a su deber constitucional de fijar el régimen básico de la autonomía local, propiciando que sea fijado de manera diferenciada por cada Estatuto de Autonomía y, en particular, por el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

