

Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía

Juan Luis Requejo Pagés
Letrado del Tribunal Constitucional

1. El municipio y la provincia no sólo encuentran en la Constitución la garantía de su existencia necesaria. De ellos dice también el artículo 137 de la CE que “gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Una autonomía, por tanto, con la garantía que implica su mero enunciado en un precepto de la Constitución, que –en tanto que norma– prescribe todas las realidades de las que se ocupa; también cuando lo hace con el recurso de la descripción. Y una autonomía, además, que para el caso del municipio se garantiza *expressis verbis* en el artículo 140 de la CE.

Pese a la reiteración de su enunciado, la autonomía local es, en la Constitución, una categoría que se mueve en el vacío. El constituyente la quiere funcionalmente orientada a la gestión de unos determinados intereses, pero sin referirla al ejercicio de poderes o facultades específicos que hayan de ser objeto, precisamente, de esa gestión. Se define el *fin* y también la *forma* en que han de ejercerse los *medios* con los que aquél haya de alcanzarse, pero nada se dice sobre los *medios* en sí.

2. Como categoría funcional, el de autonomía es un principio adjetivo, predicado de una sustancia. Presupone, en definitiva, un haz de poderes y facultades –de competencias– ordenados a un fin y cuyo ejercicio se quiere organizar en términos de un cierto grado de libertad responsable. La garantía constitucional de autonomía es siempre, por tanto, la garantía de un ámbito de poder propio.

En su función ordenadora de la administración de la fuerza legítima, la Constitución es norma de atribución de poder público y garantía de ámbitos propios para su ejercicio; un ejercicio siempre subordinado –en sus fines, en sus medios y en sus modos– a las condiciones que la Constitución disponga. Dichos ámbitos de poder propio se identifican y distinguen en razón del grado de libertad reconocido a sus titulares para el ejercicio de las competencias que en ellos se comprenden. Así, hay un ámbito de libertad máxima (pero siempre relativa, por contenida en los límites del respeto a la Constitución y a las obligaciones que resultan del orden jurídico internacional) que se traduce en el ejercicio de *soberanía* y sólo predicado del Estado-total y de las funciones y competencias que le son propias (que

son las exclusivas y excluyentes del Estado central). Y hay un ámbito de competencias ejercidas *more autónomo*, en el que la libertad de ejercicio ha de compadecerse con el respeto a los designios del todo soberano. Este último es el marco en el que se desenvuelven las competencias de las comunidades autónomas y los entes locales.

Ése es también el ámbito, aunque no sea aquí cuestión de entrar en ello, de las competencias del mal llamado “Estado central” o, simplemente, “Estado”, y que, en realidad, como las comunidades autónomas, no es más que una parte del todo, tan contraída en el ejercicio de sus competencias (que son las compartidas con las comunidades autónomas sobre una materia o respecto de una función normativa –no las que le son exclusivas y, además, excluyentes de toda intervención autonómica, en cuyo ejercicio, y sólo en él, el Estado central se confunde con el Estado–) tan contraída, digo, como han de estarlo estarlo siempre las autoridades autonómicas, que en su ámbito competencial propio *actúan mediatamente la soberanía* perteneciente al todo estatal del que son parte. La distinción nominal entre el Estado *stricto sensu* o Estado-total (suma de todo el poder público), por un lado, y el Estado central, por otro, es cada vez más una cuestión semántica y, por tanto, de aquellas que de verdad importan, radical e inaplazable si se quiere poner algún orden en la confusión de los conceptos con los que nos manejamos y que está en la raíz de los equívocos que distorsionan el entendimiento de nuestra forma de Estado.

Pero así como los ámbitos reservados al Estado y a las comunidades autónomas vienen referidos por la Constitución no sólo en función del grado de libertad conferido a sus respectivos titulares, sino, sobre todo, a partir de la identificación y definición de las competencias y facultades que en cada uno de ellos se integran, el ámbito del poder local no tiene en la Constitución encaje competencial o material alguno. Es un ámbito reducido constitucionalmente a la calificación del modo de ejercicio de un poder indefinido.

3. Poder local, por tanto, constitucionalmente sólo presunto y cuyo ejercicio, por voluntad constituyente, ha de garantizarse a sus titulares en un grado de libertad inferior al característico de los sujetos soberanos.

La presunción constitucional de un poder local sólo puede interpretarse en los términos de un *mandato constituyente* a los poderes constituidos, llamados así a la definición necesaria de las competencias en las que aquel poder se sustantiva. Esa definición es, al cabo, la garantía primera del poder local. Una garantía material, condición de la única garantía (funcional) que la Constitución explícitamente proclama. Dos garantías, por tanto, a las que sigue una tercera: la garantía jurisdiccional, que hace efectivas las dos primeras, pero que, al tiempo, no puede operar sin ellas, pues sin una y otra carecería de objeto (competencias del poder local) y de pauta para el enjuiciamiento (ejercicio autónomo de tales competencias).

El mandato del constituyente en orden a la definición de aquella garantía (material) primera no difiere conceptualmente de las remisiones de la Constitución a las normas constitutivas del ámbito propio de las comunidades autónomas, es decir, a las normas integradas en el llamado *bloque de la constitucionalidad*. La diferencia

apreciable es sólo de grado, por cuanto para las comunidades autónomas los estatutos de autonomía operan con el condicionante expreso de ciertas decisiones constitucionales explícitas en las que se agota todo margen de decisión posible en punto a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. En el caso de los entes locales no hay, por el contrario, una asignación de competencias constitucionalmente explícita, sino sólo la que resulta por derivación de las que sí se han verificado en beneficio de otros titulares de poder público. En el marco así delimitado (por exclusión) han de definirse las competencias locales sustantivas.

4. ¿Qué poder, entre los constituidos, es el destinatario de aquel mandato constitucional? No pueden serlo ni el Estado central ni las comunidades autónomas, partes de un todo que en la Constitución, según vemos, se ha limitado a la instrucción de aquel mandato. Quizás sólo quepa recurrir a las normas que son expresión del poder más próximo al poder constituyente, esto es, a los estatutos de autonomía como cifra del poder "estatuyente". Un poder que, continuando el proceso material de constitucionalización de la ordenación territorial del Estado, se formaliza en normas paraconstitucionales, definidoras de ámbitos de poder público ejercido en régimen de autonomía.

Atendida esa dimensión de los estatutos como normas constitutivas de un marco para el ejercicio no soberano, sino autónomo, de poder público y, por tanto, como normas integradoras de un ámbito del poder del Estado inmediatamente sucesivo al instaurado por la Constitución formal (norma de soberanía), los estatutos de autonomía parecen el lugar adecuado para la definición y atribución de las competencias de los entes locales. No, como hasta ahora, para centrarse en las competencias de las comunidades autónomas en materia de régimen local, sino, como se hace (parcialmente) en el nuevo Estatuto catalán (artículo 84), para relacionar directamente las competencias propias de los municipios y diputaciones (o equivalentes funcionales).

5. El Estatuto de autonomía sería también, por tanto, en algún sentido, la *norma institucional básica de los entes locales*. De ello resultarían no pocas consecuencias. Desde luego, que se haría factible una garantía primera para el gobierno de los intereses locales en régimen de autonomía: la definición de las competencias con las que han de gestionarse esos intereses. Además, que podría contarse con un verdadero parámetro de enjuiciamiento para el ejercicio de la garantía jurisdiccional de la autonomía de los entes locales; un *parámetro constitucional*, por virtud del artículo 28 de la LOTC, que dotaría de contenido al conflicto en defensa de la autonomía local, hoy por hoy desprovisto de sustancia en la medida en que los estatutos de autonomía vigentes no cumplen la función de definición de las competencias locales y la norma estatal que hoy lo hace (la LBRL) no puede integrarse en el bloque de la constitucionalidad.

Esto último por varias razones: ante todo, porque la Ley de bases de régimen local es fruto del ejercicio de una competencia básica del Estado central referida al régimen de las provincias y los municipios. Y la definición de las competencias locales es un *prius* respecto de esa competencia básica. En segundo término, la

LBRL no tiene acogida en el artículo 28 de la LOTC ni puede hacersele sitio en ella por vía de reforma de la Ley rectora del Tribunal Constitucional; lo primero, porque no es una norma dictada “para delimitar las competencias del Estado y las diferentes comunidades autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas” (artículo 28.1 de la LOTC), sino que ella misma es el resultado del ejercicio por el Estado central de una competencia que le ha correspondido como consecuencia de esa delimitación a la que sirven las normas referidas en el artículo 28 de la LOTC; lo segundo, porque la LOTC no puede convertir en parámetro de constitucionalidad a cualquier norma, sino que sólo le cabe reconocer esa condición a las normas constitucionalmente necesarias para la delimitación de ámbitos del poder público que, por más que hayan quedado indefinidos en la Constitución, son para ésta de existencia posible (comunidades autónomas) o necesaria (provincias y municipios).

6. Para que los estatutos de autonomía puedan ser auténticas normas institucionales básicas del poder público local se requieren ciertas condiciones. Su idoneidad de partida para ese cometido trae causa de la posición de los estatutos en el sistema de fuentes, donde se sitúan como normas paraconstitucionales, por destinatarias de un mandato constitucional de definición de la forma territorial del Estado y dotadas, por ello, de una fuerza pasiva privilegiada. Pero ese mandato sólo puede satisfacerse a partir de ciertas circunstancias, no todas ellas estrictamente jurídicas.

En primer lugar, es necesario que los estatutos de autonomía no pierdan su condición de norma pactada. Me apresuro a aclarar que esta condición no es una cualidad de orden jurídico –pues el Estatuto es en ese orden una ley orgánica del Estado–, sino de naturaleza política. Y, además, que el pacto al que responden no es sólo, en esa dimensión política, el concluido entre el todo y la parte o los territorios, sino también el alcanzado entre los partidos de gobierno del Estado. Este segundo pacto es el que verdaderamente cualifica a los estatutos como normas paraconstitucionales, sumando a su capacidad normativa para ese cometido la legitimación política inherente a las soluciones de principio consensuadas entre quienes han de alternarse en la dirección política del Estado. Ese añadido se ha perdido hoy en el caso del nuevo Estatuto catalán, primero que se reforma sin el concurso de un partido de gobierno y limitado al acuerdo entre las mayorías (presentes y futuras) territoriales. La cuestión ha de quedar aquí al margen, pero ese episodio marca el inicio, en mi opinión, de un cambio profundo en nuestro régimen político; y no, precisamente, por el resultado de la reforma estatutaria (sobre el que nada quiero decir), sino por la novedad que supone el principio de que el partido en el Gobierno puede operar reformas en el terreno de la Constitución material sin contar con el primer partido de la oposición, que se verá así legitimado para intentar en su momento lo propio y por la vía que sus mayorías y su implantación territorial le permitan, que puede ser directamente la de la reforma de la Constitución formal. Un principio inédito desde la Transición y que trae a la memoria lo peor de nuestro constitucionalismo decimonónico.

Si lo anterior abunda en la estabilidad de los estatutos como normas de definición del sistema, lo que sigue –y me refiero ahora a una segunda circunstancia– tiene que ver con la garantía de su posición en el sistema de fuentes y lleva derechamente al problema en que para el modelo de Estado se ha convertido la competencia estatal sobre la legislación básica. La práctica de su ejercicio ha hecho de ella una competencia fagocitaria para con los contenidos normativos estatutarios. Por un lado, porque se ha identificado la *base para la normación* con la *normación mínima o de base*, superando el límite cualitativo que media entre la directriz y la legislación y abriendo así para el Estado central un campo que en realidad habría de estarle vedado. Por otro, porque una jurisprudencia constitucional tan asentada como discutible confía al Estado la definición misma de lo que (al menos en principio) haya de ser tenido por básico, olvidando que ésa es una cualificación indisponible para los poderes constituidos, por cuanto sólo es básico lo que así resulta de la Constitución, sin mediaciones legislativas. Si a ello se añade la doctrina que admite el carácter mudable de *lo básico* (cuando lo mudable sólo puede ser el *contenido* con el que en cada tiempo quiera proveerse al *ámbito* definido como básico), se tiene un instrumento normativo de posibilidades expansivas verdaderamente formidables. Baste el ejemplo del punto al que ha podido llevarse la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (artículo 149.1.18 de la CE) en relación con los entes locales.

La garantía material de la autonomía local en el marco de los Estatutos de Autonomía pasa, pues, como la garantía toda de cualquier autonomía, por la redefinición de la legislación básica como una legislación de principios. El riesgo de la dispersión en la que puede derivarse más allá de la diversidad consustancial al pluralismo del Estado autonómico tiene su correctivo natural (estructural) en la naturaleza *pactada* de los estatutos de autonomía como normas de formalización del acuerdo entre las mayorías presentes y futuras del Estado y de los territorios. Más allá de esa garantía sólo queda el riesgo cierto de la uniformización de las partes (por medio de la normación estatal de mínimos) o de la dislocación del todo (mediante la reducción del acuerdo estatutario a las voluntades de las mayorías territoriales).

7. Lo dicho puede asegurarle al Estatuto de autonomía una posición relativamente cierta en la estructura del sistema, pero no basta para convertirlo en la norma institucional básica del poder local. Para ello ha de acertarse con la técnica de la definición de las competencias atribuidas a ese poder, que no puede ser la de la simple relación de materias o de facultades normativas, con la que sólo se aumentaría el grado de complejidad de una estructura de poder que a las alturas del nivel local viene ya precedido de una distribución de potestades entre el Estado y las comunidades autónomas con la que se han agotado las virtualidades de la asignación material. Se impone, por tanto, operar sobre todo con *principios competenciales*, tales como el de la proporcionalidad, la subsidiariedad o la capacidad; este último singularmente necesario en un contexto de poder tan desigual en las dimensiones de los sujetos que lo ejercen.

Se dirá, y no sin cierta razón, que con este último recurso a los principios terminamos en el punto de partida, diluyendo en la nebulosa de lo prenормativo las facultades de poder que se ha querido cristalizar en una realidad normativa más tangible. Es posible que se termine así en el mismo sitio, pero no de la misma manera. En el camino se ha encontrado un poder constitucionalmente presunto, un mandato del constituyente y un parámetro de enjuiciamiento para un proceso constitucional que, hasta ahora inédito, podría también encontrarlo, desde un planteamiento distinto al que aquí se defiende, en una ley del Estado (LBRL) y no en los estatutos como normas institucionales, también, de los titulares del poder público local. Si al final ese proceso ha de resolverse sólo desde principios, el modo en que a ellos se ha llegado habrá de proveerles con una filosofía hoy por hoy tan novedosa que seguramente conducirá a un resultado muy distinto.