REFLEXION SOBRE LA AUTONOMIA ORGANIZATIVA MUNICIPAL COMO LIMITE A LA POTESAD LEGISLATIVA AUTONOMICA (ACERCA DE LA SENTENCIA 214/1989 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL)

JUAN ROSA MORENO

Antes de la entrada en vigor de la actual Constitución era claro que no gozaban los municipios, en la materia objeto ahora de atención, más que de una potestad reglamentaria "hacia el interior", rotulándola, si se quiere, como potestad organizatoria, considerada la organización como uno de los aspectos donde los reglamentos actuaban, y concebida como posibilidad inherente a toda reorganización de desarrollar la estructuración fijada en las leyes y reglamentos estatales. En efecto, la jurisprudencia construía la naturaleza de la potestad de organización como postestad consustancial a la Administración, siendo una extensión de la potestad reglamentaria (1). Con la aprobación de la Carta Magna, con la posterior publicación de la Ley 7/1985, y con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia que se comenta, la potestad autoorganizatoria municipal se consagra, se eleva y, por último, se configura nuevamente.

Sabido es que en el Derecho local se distinguen con total nitidez dos tipos de fuentes, las autónomas y las heterónomas, la posición de las mismas en el sistema varía según sea el aspecto sustantivo de que se trate (2). Pues bien, en cuanto al régimen organizativo, la Ley 7/1985 estableció una prelación de fuentes que situaba al Reglamento orgánico municipal de forma tal que desplazaba a la legislación autonómica a una posición subsidiaria. La Ley básica articulaba, en este sentido, la intención del legislador expresada en su Preámbulo (3), distinguiéndose entre la conformación de la organización territorial, donde el interés autonómico debe primar, y la organización interna de las entidades municipales, aspecto donde se debe anteponer el interés local.

Los límites normativos de la potestad autoorganizatoria municipal eran fijados, pues, exclusivamente por la legislación básica del Estado (4). El Tribunal constitucional viene a suprimir este sistema instaurado por el legislador estatal, al establecer tres espacios normativos y al ubicar la potestad autoorganizatoria municipal en el último de ellos, potestad que califica como de reglamentaria, encontrando, conforme al criterio del Alto Tribunal, un óbice insalvable en la legislación autonómica, esto es, el principio de jerarquía normativa.

El juego de los apoderamientos competenciales derivados del bloque constitucional en materia de organización municipal, configura el objeto sobre el que recae

el esfuerzo hermeneútico del Tribunal Constitucional. En efecto, es consolidado el iter interpretativo que lleva al Tribunal a incardinar el régimen organizativo municipal dentro de la rúbrica de "régimen local", y a ésta dentro del título competencial de "régimen jurídico de las Administraciones Públicas". El régimen local es, por tanto, el régimen jurídico de las Administraciones locales (5). Siguiendo la argumentación fijada, la habilitación estatal para establecer los criterios básicos de la organización municipal es claro: artículo 149, 1.18º(6). La problemática, pues, se va a circunscribir a las habilitaciones competenciales de las Comunidades Autónomas, en un doble sentido, el primero conectado con la efectiva operatividad de la autonomía organizativa municipal, y el segundo derivado de la distinta gradación que los Estatutos confieren a las competencias autonómicas en materia de régimen local.

Con posterioridad a la vigencia de nuestro Texto fundamental, han sido notables los aportes de la doctrina española al concepto de autonomía local (7). Por otro lado, la conflictividad que se aborda fue ya anunciada por MARTIN MATEO en 1980 (8), y expresada de forma gráfica por PAREJO ALFONSO en 1983 (9).

Es cierto que la concreta configuración institucional de la autonomía local corresponde al legislador (10), también es cierta la afirmación según la que no se atribuye, en exclusividad, esa función configuradora ni al legislador estatal, ni al legislador autonómico (11). Si ello es así, la fijación por aquél de las condiciones básicas no puede implicar el forzoso uniformismo local. Queda, en todo caso, a salvo la potestad normativa de las Comunidades Autónomas (12). Claro está, esta legislación vendrá limitada por la garantía constitucional de la autonomía local, garantía que, innecesario parece decirlo, opera también con respecto al legislador estatal.

Precisamente, la incardinación de la potestad autoorganizatoria municipal, o más bien de los Reglamentos orgánicos como manifestación más genuina de la misma (13), inmediatamente después de la legislación básica del Estado, únicamente puede realizarse mediante una interpretación de la autonomía local que conlleve la concepción de la potestad de autoorganización como integrante de esa garantía institucional, y al régimen organizativo de los entes municipales como un materia donde el interés propio de la entidad la convierte en reducto indisponible del legislador autonómico.

Mientras de la primera concepción simplemente puede apuntarse, sin más, que está pacíficamente aceptada por la doctrina (14), no encerrando per se ningún trastocamiento en la tradicional prelación de fuentes; de la segunda de las interpretaciones mencionadas hay, obligadamente, que hacer un alto en la senda, ya que su afirmación propicia una construcción del sistema de fuentes tal y como fue positivizada por la ley básica, y su negación hace sostener una elaboración como la realizada por el Tribunal Constitucional.

Opiniones dictrinales al respecto fueron ofrecidas desde las ópticas posibles. Así, para MARTIN MATEO (15), en materia de organización municipal no opera el binomio legislación básica estatal-legislación autonómica de desarrollo, la autonomía local impide, aquí, toda injerencia por parte de las proposiciones de las

Comunidades Autónoma. Para FERNANDEZ FARRERES (16), si se otorga primacía a la legislación autonómica en materia de organización interna municipal, sobre la producción normativa local, podría con ello vaciarse de contenido a la potestad autoorganizatoria, vulnerando la propia autonomía local. En sentido contrario a los anteriores pronunciamientos, COSCULLUELA NONTANER (17) ya señaló, en relación al proyecto de la ley básica, la inconstitucionalidad de la solución adoptada al desconocer el significado y alcance de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, degradando su valor normativo (18).

A la vista de los silogismos doctrinales y jurisprudenciales se podría llegar a una primera conclusión, esto es, ambas interpretaciones caben dentro del marco constitucional. Falsa conclusión ésta, ya que como todo concepto jurídico indeterminado, la autonomía local al aplicarse a cada supuesto concreto, régimen organizativo en este caso, sólo una de las posibles interpretaciones deviene como correcta, siendo el resto conclusiones hermeneúticas erróneas. Éste es el calificativo que puede predicarse de la posición mantenida por el Tribunal Constitucional (19).

No obstante, miradas a los regímenes alemán y, especialmente, al italiano, permiten al Tribunal deslizar apoyaturas comparadas. En el primero de ellos se ha sustraído del concepto de autonomía local gran parte de su operatividad en el aspecto organizativo (20). Por su parte, en el sistema italiano se ha legislado, en cuanto al régimen organizativo interno municipal, mucho más allá de lo realizado por el legislador español, al institucionalizar órganos de desconcentración territorial municipal (21). Ésto no es, sin embargo, un óbice a la construcción de la autonomía local que aquí se pretende mantener, sino más bien un reto. La doctrina española tiene la oportunidad, perdida por el Tribunal Constitucional, de abogar por una concepción de la autonomía realmente garantista de los intereses locales, dejando de lado equivocados andamiajes, incluso comparados.

Esta necesaria opción interpretativa que se mantiene, se basa, fundamentalmente, en el criterio del "interés respectivo" (22). La primacía que debe otorgarse, en el aspecto tratado, al interés local (23), hace que el régimen organizativo deba ser una materia en la que la producción normativa heterónoma sea sólo la indispensable, esto es, simplemente la derivada de la configuración del llamado por la doctrina constitucional modelo de Estado. Por lo tanto, aunque se afirme que de la Constitución no dimana una potestad estatutaria municipal, es decir, la posibilidad de dotarse de una constitución interna peculiar y diferente (24), sí que posibilita el dotarse de una estructura interna peculiar y complementaria de ese cañamazo básico (25) que constituye la dosis (26) de uniformismo local implícita en la propia garantía constitucional.

Con la atribución, pues, a las Comunidades Autónomas de un interés dominante sobre el local, se perfilará en exceso el régimen organizativo municipal, derivando, ciertamente, una vulneración del texto constitucional. Esta consecuencia se ve agravada exponencialmente a causa de uno de los principales problemas al que conduce la interpretación del Tribunal Constitucional, esto es, la defensa del ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal (27), amparo que corresponde suministrar al máximo intérprete de nuestra Constitución, pero que las Corporaciones locales se

ven impedidas de estimular a causa de su nula legitimación para interponer los posibles recursos de inconstitucionalidad (28) sobre leyes autonómicas que invadan su espacio normativo (29).

NOTAS

1) Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de Noviembre de 1958, de 28 de Abril de 1961 y de 29 de Abril de 1963. Véase José Luis VILLAR PALASI, Apuntes de Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid, 1977, págs. 214 y sigs.

2) Un análisis es el realizado por Luis MORELL OCAÑA, "Las fuentes del derecho local. Problemas generales. Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas", en R.E.A.L.A., 1987, nº. 235-236, págs. 489 y sigs.

3) En donde como solución a la dicotomía entre uniformismo y diversidad organizatoria se apunta que "la resolución adecuada a esa tensión exige desde luego la constricción del marco general a lo estrictamente indispensable para satisfacer el interés nacional, pero también desde luego una específica ponderación, según su valor constitucional relativo de las exigencias recíprocas del interés autonómico y el estrictamente local".

4) Con ello la Ley Básica transformaba el tradicional régimen de Carta orgánica en una posibilidad que quedaba en las exclusivas manos de los Ayuntamientos, así Francisco LLISSET BORRELL, señaló como a pesar de ser suprimido el régimen de Carta, la legislación básica lo acogía "con mucha mayor flexibilidad y menos trabas procedimentales en su nacimiento". Manual de Derecho Local, Abella, Madrid, 1985, pág. 172.

5) Así en el Fundamento Jurídico Primero de la Sentencia 214/1989 se recoge la doctrina expresada en las Sentencias 25/1983, F.J. 4º, 76/1983, F.J. 38º, y 99/1987, F.J. 2º.

6) Véase el Fundamento Jurídico Quinto de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de Julio de 1981.

7) Se hace indispensable citar la obra de Luciano PAREJO ALFONSO, Garantía institucional y autonomía locales, IEAL, Madrid, 1981, así como los estudios realizados por: Ramón MARTIN MATEO, "La garantía constitucional de las autonomías locales" en R.E.A.L.A., 1980, nº. 208; Antonio EMBID IRUJO, "Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significación de la declaración constitucional de autonomía municipal". en R.E.D.A., 1981, nº. 30; Francisco SOSA WAGNER, "La autonomía local", en R.A.P., 1983, nº. 100-102, Vol. III. Y más recientemente la obra de Miguel SANCHEZ MORON, La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional, Civitas, Madrid, 1990; y por último, el reciente planteamiento elaborado por Francisco SOSA WAGNER, "La autonomía local", en Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, Tomo IV, Civitas, Madrid, 1991.

8) "No parece dudoso que el Tribunal Constitucional español vaya a conocer de conflictos planteados..... en relación con la distribución de competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Régimen Local", Ramón MARTIN MATEO, "La garantía constitucional.....", loc. cit., pág. 602.

9) ".....Surge el interrogante de si el ordenamiento general aparece estructurado en círculos concéntricos (de modo que el local resulte enmarcado totalmente por el autonómico y éste, a su vez, por el central) o si, por el contrario, lo está de forma más compleja y en términos de círculos secantes (de forma que el ordenamiento local esté limitado directamente tanto por el autonómico

como por el central)", Luciano PAREJO ALFONSO, Estado social y Administración pública: los postulados constitucionales de la reforma administrativa, Civitas, Madrid, 1983, Pág. 152.

10) Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de Febrero de 1987.

11) Francisco SOSA WAGNER, Manual de Derecho Local, Tecnos, Madrid, 1989, pág. 63.

12) Las Comunidades Autónomas "podrán legislar libremente", señala la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de Julio de 1981.

13) Ya que también puede manifestarse mediante actos singulares. En este sentido, Luis MORELL OCAÑA, El régimen local español, Tomo I, Civitas Madrid, 1988, pág. 431.

14) Entre otros, Luciano PAREJO ALFONSO, Garantía institucional, loc. cit. pág. 154; y Santiago MUÑOZ MACHADO, Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Tomo II, Civitas, Madrid, 1984, págs. 67 y sigs.

15) Ramón MARTIN MATEO, "El gobierno municipal", en R.E.A.L.A., 1985, nº. 227, pág. 429.

16) Germán FERNANDEZ FARRERES, "Potestad local de autoorganización: contenido y límites", en vol. col. Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, Civitas, Madrid, 1988, pág. 745.

17) Luis COSCULLUELA MONTANER, "Organización y régimen jurídico de las entidades locales. La función pública local", en vol. col. Organización Territorial del Estado (Administración Local), Vol. I, IEF, Madrid, 1985, pág. 135.

18) Apuntar que, con respecto al supuesto italiano, Mario NIGRO se pronunció, asimismo, de forma nítida en favor de un protagonismo regional. "La reforma de la administración local", en D.A., 1981, nº. 192, pág. 352.

19) Aunque no todo él. Merece destacar la opinión del Magistrado Eugenio DIAZ EIMIL, de pleno acierto, lástima que en el Boletín de Jurisprudencia Constitucional no se incardine bajo la rúbrica FALLO, sino como simple, pero en este caso plausible, Voto particular.

20) Véanse Otto GÖNNENWEIN, Derecho Municipal Alemán (traducción al castellano de Miguel Saenz-Sagaseta), IEAL, Madrid, 1967; y Ramón MARTIN MATEO, El Municipio en el Estado de Derecho Alemán, Madrid, 1965. págs. 158 y sigs.

21) Un primer análisis doctrinal de la citada legislación -Ley de 8 de Abril de 1976, nº. 278- fue realizado por Umberto ALLEGRETTI, "I quartieri tra decentramento comunale e autonomia de base", en Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Giuffrè, Milán, 1977, págs. 193 a 266.

22) Criterio que consagra rotundamente el propio Tribunal Constitucional, ya en su primera Sentencia de 2 de Febrero de 1981.

23) Parafraseando a Ramón MARTIN MATEO, las máximas posibilidades de autonomía de un grupo social radican en la libre e integral adopción de su propia organización. "La autonomía local y el sistema normativo español", en R.A.P., nº. 94, 1981.

24) Tal y como acertadamente sostiene Antonio EMBID IRUJO, al referirse a la pretensión de darse una Carta municipal. "Autonomía municipal.....", en R.E.D.A., 1981, nº. 30, pág. 462.

25) Ramón MARTIN MATEO, "La autonomía local...", loc. cit., pág. 63.

26) Luciano PAREJO ALFONSO, Drecho básico de la Administración Local, Ariel, Barcelona, 1988.

27) Ambito local reconocido por la propia Sentencia 214/1989, en su Fundamento Jurídico Sexto.

28) No obstante, la posible utilización del recurso de amparo para la garantía de las autonomías locales fue ya apuntado por Ramón MARTIN MATEO, "La garantía constitucional...", loc. cit., pág. 604. También pueden citarse: José Ignacio LOPEZ GONZALEZ, "Legitimación de las Corporaciones locales para recurrir en amparo", en R.E.D.A., 1983, nº. 38, pág. 429; Lorenzo MARTIN RETORTILLO, "Las Corporaciones locales y el recurso constitucional de amparo", en

vol. col. Organización Territorial del Estado (Administración Local), Vo. III, IEF, Madrid, 1985, págs. 1983 y sigs.; Luis ORTEGA, El régimen constitucional de las competencias locales, INAP, Madrid, 1988, págs. 24 y sigs.

29) Una síntesis puede verse en Miguel SANCHEZ MORON, "La defensa jurisdiccional de la autonomía local", en vol. col. Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales, Diputación de Barcelona, 1987, págs. 319 a 322.