

Institucionalización de la Autonomía Local en Procesos de Descentralización

*Dr. Agustín E. de Asís Roíg.
Profesor Titular de la Universidad Carlos III de Madrid*



Descentralización en el Proceso de Reestructuración Generalizada de los Estados.

La relevancia del tema que se va a desarrollar en la presente intervención, a mi juicio, es clara. Vivimos en un tiempo de replanteamiento profundo de las estructuras políticas y jurídicas sobre las que se ha organizado la distribución del poder para la gestión y atención de la cosa común. No quiere con esto negarse que con anterioridad no hubiera cambios; la sociedad es algo esencialmente dinámico y, por lo tanto, los instrumentos a su servicio deben adaptarse a dichos cambios. Sin embargo, lo singular de esta época es la rapidez y profundidad de los mismos, que pone en evidencia la limitación de la capacidad prospectiva y planificadora - es decir, racionalizadora - de la propia sociedad y del ser humano.

Por otro lado, las nuevas condiciones derivadas del espectacular desarrollo de las tecnologías de la información y del comercio han intensificado la relación de los distintos sistemas jurídicos, por lo que, junto con las variables internas de cada ordenamiento jurídico y de cada Estado, es preciso entender el comportamiento del entorno del sistema jurídico.



Si tuviéramos que extraer algún elemento común a estos procesos, podría señalarse la idea de la descentralización como una de las, que más interviene en el debate de esa reestructuración. La opción descentralizadora se justifica desde diversas consideraciones, como pueden ser:

1º) Mejorar la eficiencia del sistema, transfiriendo capacidad de decisión a la periferia.

2º) Aproximación de dichos centros de decisión al ciudadano.

3º) Incremento de la democracia del sistema político-administrativo, a partir de técnicas de participación y de control.

4º) Adecuación al carácter plural de la sociedad y de los grupos que la componen.

Ahora bien, esta apuesta generalizada por la descentralización no puede llamar al engaño. El posible acuerdo sobre la necesidad de su aplicación a los Estados clásicos sólo es explicable sobre la base de la gran ambigüedad que tiene este término, y que permite concitar adhesiones desde las más dispersas posiciones políticas. Por otro lado, no puede ocultarse la creciente formalización, en aspectos parciales, de procesos inversos a la descentralización.

En efecto, hay espacios en los que parece necesaria la existencia de una dirección unitaria, un marco general y una ponderación global de los intereses en juego, como es el caso del comercio, o la gestión de los recursos naturales para la utilización racional del medio ambiente. En estos aspectos la Internacionalización de los problemas es evidente y se plasma en la aparición de ordenamientos y fórmulas de integración supranacional de los que pueden citarse importantes ejemplos como los de la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio, etc. - o de fórmulas de cooperación internacional.

La aproximación a este complejo problema no puede hacerse de una forma total, sino más bien tratando de descubrir las líneas maestras de estos procesos evolutivos, con el fin de determinar la organización más adecuada posible a cada contexto. En cualquier caso, y admitida la resultante descentralizadora de los procesos que se acaban de mencionar, el objeto de mi intervención es exponer algunas características de la posición de las autonomías locales en esta tendencia, sobre la base de sus funciones en el sistema político y administrativo.

Funciones de las Autonomías Locales en el Seno del Estado Nacional.

Históricamente la organización local constituye una consecuencia de la necesidad de organizarse para la gestión de intereses comunes derivada de la convivencia. En este sentido, la organización local desarrolla una función primaria y fundamental de autoadministración de esas necesidades comunes: calles, asistencia etc. Esta función se desarrolla siempre y de forma necesaria con independencia de su reconocimiento legal, dado que se deriva de un hecho: la gestión de las cosas comunes.

De esta forma, la organización local constituye un punto válido de gestión de intereses comunes de una determinada población y, por lo tanto, de formación de unos específicos intereses generales y públicos cuya gestión exige la participación de la ciudadanía. Por otro lado, la proximidad a los destinatarios de la acción pública permite una gestión diferenciada y adecuada a dicha población, dirigida a la atención de la comunidad de acuerdo con su propia cultura. En definitiva, las comunidades locales pueden cumplir, y de hecho cumplen, unas funciones propias de gestión de problemas comunes y de participación e información consustanciales a su propia existencia.

Las Comunidades Locales en el Ámbito del Estado Nacional.

Ahora bien, dichas funciones no son las únicas que pueden desempeñar. En efecto, su inserción en una estructura político-territorial superior como el Estado, convierte a estas comunidades en las unidades básicas de organización territorial del mismo y, por lo tanto, forman parte de la estructura de organización y dominación del Estado sobre su territorio. Ello resulta evidente si contemplamos cómo el propio Estado constitucional consumó el programa de centralización y monopolización del poder, absorbiendo a todas las formas de organización social de carácter público que pasaron a integrarse a él.

Lo más importante de este proceso histórico de transformación, en lo que a esta intervención respecta, consiste en que el **Estado se convierte en la clave de la organización de lo público** y, por lo tanto, y sobre todo en virtud del principio de **soberanía nacional**, determina que sea éste, el Estado, el que deba establecer la distribución territorial del poder, lo que implica una previa selección del concreto nivel o forma de comunidad local que va a funcionar como unidad de organización política o administrativa.

Las especiales necesidades derivadas de la destrucción del Antiguo Orden de la monarquía absoluta, y de garantizar la permanencia del ideario revolucionario de la burguesía, llevaron al sistema del «*Régimen Administrativo*» a realizar un diseño peculiar y propio cuyas grandes líneas perduran en nuestros días (como han señalado E. García de Enterría, Luciano Vandelli, o Luciano Parejo Alfonso), como son la organización del régimen local sobre los principios **de uniformidad y descentralización administrativa**.

De conformidad con estos principios, las comunidades locales se organizan como unidades administrativas, sin perjuicio de la inserción en los mismos de órganos representativos con poder normativo, que constituyen la unidad de organización del Estado sobre el territorio nacional, articulados todos ellos bajo un único modelo teórico, sin perjuicio de que se reconozca un régimen específico para las capitales de Estado u otras grandes ciudades, siempre con un claro carácter excepcional y normalmente pensados para lograr un mayor control sobre tales poblaciones. Este modelo de Estado, dada su aplicación generalizada en el ámbito de influencia del «*Régimen Administrativo*» constituye, seguramente, un elemento común para los países latinoamericanos.



Algunas Precisiones Sobre el Concepto de Descentralización.

Ahora bien, ¿qué significa la *descentralización* aplicada al anterior modelo?. La relativa indefinición de este término plantea un problema que no puede ser abordado con profundidad en este momento, pero no permite obviar la enunciación de algunos principios que faciliten una comunicación lo más precisa posible. La

descentralización alude siempre a la **transferencia de poder de decisión efectivo de un centro a la periferia**. Esto implica la concurrencia de los siguientes elementos:

- a) La existencia de un centro que tiene un poder de decisión con relevancia jurídica respecto de una materia.
- b) Otro elemento periférico que recibe dicho poder de decisión.
- c) La existencia de una acción de trasladar o transferir dicho poder de decisión.

A partir de este momento, cualquier afirmación adicional requiere algunas aclaraciones. Y en este sentido, resulta lógico que el elemento receptor de la competencia pueda conformar una voluntad propia y autónoma, y en todo caso diferente, a la del órgano que transfirió la competencia; es decir, que tenga autonomía, entendida como *cualidad de dotar un contenido específico e independiente a las propias decisiones*. Por esta razón, **la idea de descentralización exige que el proceso de transferencia se realice entre dos personas jurídicas diferentes, en la medida en que la personalidad, como forma de atribución jurídica de un poder de decisión y de imputación de las responsabilidades derivadas de dicho poder de decisión, garantiza esa autonomía**. Ello implica que para que pueda hablarse propiamente de descentralización deba ocurrir lo siguiente:

- 1) Que se atribuya personalidad jurídica a la organización que reciba la competencia.
- 2) Que se otorguen unas competencias sobre las que pueda decidir.
- 3) Que sobre dichas competencias se le conceda un poder de decisión eficaz, lo que no excluye la presencia de formas de colaboración, de dirección o de control sobre el elemento descentralizado.
- 4) Que se produzca la correspondiente atribución de medios jurídicos y financieros para poder ejercer de forma eficaz la competencia descentralizada.
- 5) La existencia de una cierta estabilidad en esta situación, que se suele plasmar en una sede de garantías a la descentralización.

Estos elementos son imprescindibles en todo proceso de descentralización que, sin embargo, y como ya se ha tenido la oportunidad de adelantar, pueden tener un diferente contenido.

Tradicionalmente la descentralización se ha venido clasificando conforme a dos criterios fundamentales:

- a) Por su contenido se distingue entre descentralización política y descentralización administrativa. La diferencia entre una y otra es siempre discutida y está sometida a controversia. Por ello, sólo es posible señalar que mientras que la primera implica la asignación de poder a un diferente cuerpo político, generalmente representativo de unos intereses generales potencialmente diferentes de los del gobierno central, la segunda se refiere, preferentemente, a la transferencia de poder hacia órganos sometidos a un control de tutela respecto de sus organizaciones centrales. Mientras que la primera es una operación con relevancia en la Constitución material y de ordinario debe tener un reflejo en los textos fundamentales y constitucionales, la segunda tiene un mero alcance legal y, por lo tanto, no afecta a la estructura constitucional del Estado.

b) Por el criterio de la descentralización se distingue entre territorial, consistente en la transferencia de poder de decisión a unidades territorialmente más reducidas, y funcional, según la cual lo que se descentraliza es la gestión de una competencia en una organización instrumental para la gestión especializada.

Autonomías Locales y Descentralización.

Las comunidades locales, erigidas como puntos de organización y gestión de las necesidades locales, constituyen una fórmula de distribución territorial del poder que exige, por lo visto hasta el momento, la atribución de una personalidad jurídica propia, capacidad jurídica y de obrar, la definición de aquellas actividades que se le entregan para su gestión, así como la previsión de los medios precisos jurídicos y financieros - para el ejercicio de tal autonomía. Por último, y sin perjuicio de todo cuanto se acaba de indicar, la autonomía local es parte de la organización del Estado-Nación.

Si los anteriores puntos son necesarios para hablar de la existencia de una descentralización territorial, el siguiente punto consistiría en determinar cuáles papeles puede desempeñar el municipio dentro de lo público, que permita preconfigurar el ámbito típico de actuación de estos entes. Para ello también debe partirse de las consideraciones hechas al principio:

1º En primer lugar, como ya se indicó, la autonomía local (municipio) es el marco de la resolución de los intereses propios de una comunidad, constituyéndose así en un punto adecuado de resolución de cuestiones relativas a los problemas comunes y específicos de dicha comunidad.

2º En segundo lugar, su configuración como unidad de organización político-territorial del Estado le confiere una especial aptitud para constituir un punto y cauce adecuado, para concretar los intereses generales propios de la población comprendida en el municipio. Esta facultad comporta: a) la configuración de unos procedimientos y una organización capaz de sintetizar dichos intereses generales como respuesta a las necesidades de la población afectada, mecanismos que dentro de Estados democráticos parece indudable que exijan un peso predominante en las organizaciones locales de los cargos elegidos sobre los burocráticos, sin perjuicio de otros cauces de participación que puedan adoptarse; b) igualmente, constituida la autonomía local como un punto de concreción de los intereses propios de la población, parece lógico que ello signifique la necesidad de participación de dichas autonomías en el proceso de adopción de decisiones que les afecten.

3º En tercer lugar, es igualmente consecuente con lo que se acaba de indicar el hecho de que se atribuya una finalidad de promoción y complementación de determinadas actividades en aquellos ámbitos en los que, aunque su gestión esté encomendada a otros órdenes, su incidencia en la población del municipio lo justifique y siempre que no dificulte el desarrollo de las políticas correspondientes por las autoridades encargadas de las mismas.

Junto con las anteriores afirmaciones no pueden olvidarse las potencialidades que se derivan de su carácter de integrante de la organización del Estado, como punto de desconcentración de actividades de los niveles superiores de Gobierno hasta convertirse en la Administración Normal, como cauce de relación del Estado con la población. Mediante lo que ha venido a llamarse en la doctrina española *encomienda de gestión*, pueden atribuirse, por las autoridades nacionales o regionales y en favor de las Corporaciones Locales, la realización de determinadas funciones de ejecución, dirección, inspección y corrección. De esta forma, las

Corporaciones Locales se convierten en el canal de relación ordinaria con el ciudadano, en su condición de punto más próximo de la organización administrativa con la población.

Elementos de Diseño de la Descentralización Territorial en Autonomías Locales.

Dicho lo anterior, es preciso indicar que la posición de estas autonomías locales se encuentra condicionada por el talante y orientación que el Estado o sistema político otorgue al proceso de descentralización. En este punto, no puede eludirse por más tiempo la afirmación de que la descentralización territorial en favor de las autonomías locales forma parte de la estructura constitucional del país, a pesar de que la misma no esté formalmente incorporada al texto constitucional.

Si afirmamos que una de las funciones básicas de la Constitución es la distribución del poder público, es lo cierto que la distribución territorial forma parte de la materia de la Constitución. Y ello es así hasta el punto de que la mayor parte de las denominadas descentralizaciones políticas se construyen a través de reformas constitucionales, que implican la configuración y la atribución de competencias desde la soberanía nacional y sin perjuicio de las potestades que se reserve el Estado a los efectos de gestionar los intereses nacionales.

Otra cuestión diferente son las características con, las que se realice dicha descentralización. La formalización a nivel constitucional tiene la ventaja de dotar de una mayor estabilidad al marco de distribución del poder que dicho texto establezca, aunque también pueda significar la congelación de un determinado modelo y la dificultad para su actualización o reforma. Sin embargo, el arraigo del proceso de descentralización y el incremento de la autonomía local dependen del grado de estabilidad que exista en cuanto a las líneas generales del modelo.

Distribución y Protección de las Competencias.

Por otro lado, la definición y protección del ámbito constituye otro factor a considerar en la elaboración de la política de descentralización. La delimitación del ámbito de actuación material de las Corporaciones Locales implica la determinación y concreción de aquellas políticas que van a ser desarrolladas de una forma autónoma por estos centros. La determinación de dichas materias plantea el importante problema de insuficiencia del interés propio como criterio de definición del espacio de competencia local, habida cuenta de que:

1. La naturaleza puramente local de una materia puede verse en cualquier momento desvirtuada por cambios tecnológicos que aconsejen formas de tratamiento supralocal (considérense, por ejemplo, los problemas derivados del tratamiento de residuos urbanos), o por la necesidad de coordinación intermunicipal o supra-municipal.
2. En cuanto a los demás poderes territoriales del Estado, ellos actúan sobre el mismo territorio en realidad, sobre los mismos habitantes - por lo que lógicamente debe haber interferencias que no pueden- resolverse por el único expediente de la transferencia del poder de resolución al nivel superior.
3. Por último, en la medida en que la actividad se inserte en un sistema de organización local debe considerarse, no desde la perspectiva unilateral de la descentralización territorial, sino de la organización general de dicha actividad, con objeto de dimensionar de forma realista la participación de tales autonomías y evitar la tradición de establecer grandes y prolijas cláusulas de competencias locales que, con posteridad, son literalmente vaciadas por la legislación sectorial.

De esta forma, la definición de tales competencias puede articularse de las siguientes maneras:

- a) Reconociendo un derecho de participación efectiva en aquellas materias que afecten al municipio.
- b) Garantizando capacidad de decisión en materias locales.
- c) Analizando la determinación concreta de competencias desde el punto de vista local y sectorial.

Cuanto se acaba de indicar plantea un último problema a establecer en el diseño de la descentralización, y es la consideración del conjunto, es decir, de los mecanismos de relación entre los distintos niveles de gobierno.

El reconocimiento de la autonomía local en un proceso de descentralización implica, en todo caso, el diseño de los procedimientos de protección del ámbito propio de competencias. La teoría clásica de la competencia establece un primer nivel de protección indirecta de tales competencias: el vicio de incompetencia para las decisiones adoptadas fuera del marco competencial diseñado por la Ley.

Sin embargo, dicha protección de la competencia es mínimo, sobre todo si consideramos que su efectividad exige el previo reconocimiento de legitimación procesal de la entidad afectada para poder acudir al Tribunal, y no se constituye en un mecanismo efectivo para fijar de una forma definitiva la entidad titular de la competencia. No obstante, existen diversos modelos y técnicas de protección, que será máxima si la misma se establece en la Constitución, o reaccional, mediante mecanismos de protección que garanticen una resolución imparcial del conflicto.

No obstante cuanto se acaba de indicar, lo lógico es evitar el planteamiento del conflicto a través de la articulación de técnicas de relación interadministrativa, que permitan la información, colaboración, coordinación, cooperación y control de los distintos niveles de gobierno entre sí, de forma que se garantice, en la mayor medida posible, la mejor satisfacción de las necesidades de la población.

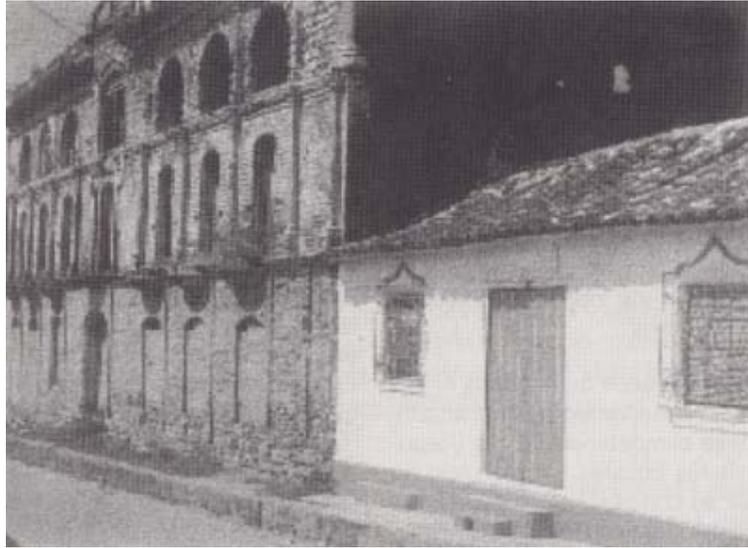
Principios Generales de la Organización Local Española

El régimen local español responde bastante bien a los caracteres indicados con anterioridad. La descentralización local tiene una fundamentación constitucional en la medida en que el artículo 137 CE incluye a las Administraciones Locales en la *Organización Territorial del Estado*, y les garantiza la autonomía para la gestión de sus intereses generales propios. La Constitución Española considera a los poderes locales como Administración, a diferencia de los otros niveles de gobierno territorial que *tienen* administración. Estructuralmente son, pues, poderes públicos de carácter territorial y de estructura representativa ya sea necesariamente directa (artículo 1401, para los municipios) o no (artículo 141 CE).

En todo caso, la Constitución garantiza la **autosuficiencia financiera para el cumplimiento de sus finalidades** (artículo 142 CE). De cualquier forma, las Corporaciones Locales tienen capacidad normativa que se fundamenta constitucionalmente en la propia autonomía local, si bien de rango reglamentario, lo que implica la imposibilidad de regular las materias sometidas a la reserva de Ley, en la que precisará sobre la previa intervención de una Ley estatal o autonómica.

En la Constitución no se recoge la enumeración de las competencias de las Corporaciones Locales, como tampoco los mecanismos jurídicos específicos de

protección de su ámbito de competencias, lo cual es resuelto doctrinalmente a través de la doctrina de la garantía institucional (introducida en España por los estudios de L. Parejo y A. Embid Irujo), de conformidad con la cual el reconocimiento de la autonomía local implica la constitucionalización de un determinado nivel de gobierno, cuya existencia no puede desvirtuarse mediante la privación de aquellos elementos que le sean típicos y, entre ellos, fundamentalmente, de la facultad de decisión bajo criterios propios en aquellas materias que sean de su competencia.



De esta forma, una ley que vulnerara lo anterior tendría la consideración de inconstitucional y podría ser declarada como tal por el Tribunal Constitucional, cuando desconociera ese modelo o imagen constitucional derivado de la autonomía. Esta teoría tuvo pronta acogida en el Tribunal Constitucional y de ella se derivaron importantes consecuencias como, por ejemplo, la declaración de que los controles de oportunidad sobre la actuación de las Corporaciones Locales en el ámbito de sus competencias no son compatibles con la autonomía reconocida constitucionalmente, sin perjuicio de que sí sean compatibles con la misma los controles de legalidad.

No obstante, un serio inconveniente de esta solución reside en el restringido ámbito de legitimación que la Constitución reconoce para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, que impide que las Administraciones locales al contrario de lo que ocurre en Alemania - puedan acudir directamente ante dicho Tribunal a garantizar su competencia, y deban confiar, que bien el Estado o las Comunidades Autónomas lo hagan por ellas en protección de su propia competencia.

De esta forma, la concreción del modelo de organización local queda confiado, en el marco de los principios generales ya indicados, a la legislación ordinaria. Dicha legislación tiene la consideración de competencia compartida ya que la Constitución únicamente reconoce al Estado la competencia para dictar una normativa básica, mientras que el desarrollo de la misma corresponde a las Comunidades Autónomas, de tal forma que el definitivo diseño del régimen local tiene carácter bifronte en la medida en que se construye por la confluencia de la legislación común y básica del Estado, junto con la legislación específica y de desarrollo de las distintas Comunidades Autónomas.

La Autonomía Local y la Legislación Española

Ese régimen local básico está contenido en la Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. La Ley desde su origen presentaba dos problemas fundamentales: 1º la determinación de cual debía ser su contenido y, 2º su posición en el ordenamiento jurídico español.

En relación con lo primero, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha adoptado un criterio material de delimitación sobre lo que debía ser considerado como básico. Por lo tanto, el Estado no es libre de indicar qué debe considerarse como básico y, en consecuencia, sus decisiones sobre esta materia pueden ser objeto de control y corrección por el Tribunal Constitucional.

Más problemático es el segundo de los puntos. En efecto, uno de los mecanismos de debilitamiento de la autonomía local era la imposibilidad de proteger el contenido sustantivo de la regulación local frente a la depredación de la legislación sectorial, la cual, al tener igual rango, podía derogar los mandatos de la primera. Este problema ha sido resuelto por la doctrina de la siguiente forma:

- a) Frente a la legislación autonómica, en la medida que un intento de tocar el ordenamiento básico del régimen local constituye una abierta contravención de los criterios constitucionales de distribución de competencias, lo que determina la invalidez de la norma.
- b) Frente a la legislación estatal, con la adopción de la doctrina de la *función constitucional*, en la medida en que se considera que la legislación sectorial no puede alterar los principios básicos de ordenación del régimen local recogido en la legislación básica, ya que ésta cumple la misión constitucional específica de diseñar la autonomía local y en cuanto tal desarrolla de forma directa el mandato constitucional de esta autonomía.

Con esta configuración constitucional la LRBR, además de desarrollar algunos aspectos de las previsiones constitucionales, establece un diseño local sobre los siguientes principios:

1. Las Corporaciones locales son poderes públicos territoriales por lo que para el ejercicio de sus competencias se le atribuyen las correspondientes potestades públicas de carácter general (normativa, expropiatoria, sancionadora, etc.) - dotados de autonomía, entendida ésta como un derecho de participación efectiva en los asuntos que les competen (artículo 2 LRBR).

2. La Administración local española se articula en dos niveles: el municipal, que constituye la unidad básica de organización territorial del Estado (sin perjuicio de que los municipios puedan crear unidades menores, pero independientes de los mismos), y el **provincial o insular**. Junto con estas organizaciones básicas, la Ley prevé la creación de formas intermedias de cooperación y colaboración que comprenda a distintos municipios como son las **Áreas Metropolitanas, las Mancomunidades y las Comarcas** - con el principio general de que la creación de tales entidades no puede lesionar de forma desproporcionada la autonomía local.

Respecto al Municipio, la Ley reconoce la existencia de dos tipos de competencias: propias y delegadas. Respecto de las primeras, se reitera el principio general de participación en los asuntos que afectan a los intereses locales, y se enumeran:

- a) Una serie de materias en las que necesariamente deberán atribuirse competencias a las Corporaciones Locales, sin perjuicio de que su concreción quede diferida a lo dispuesto en la legislación sectorial correspondiente (artículo 25.2 LR13RL).

b) Una serie de servicios mínimos que los municipios deben prestar, enumerados en función de su población total (artículo 26 LR13RL).

c) Se establece una reserva para que las Corporaciones Locales puedan prestar en régimen de monopolio algunas actividades económicas.

Por su parte, las competencias delegadas constituyen el resultado de un mecanismo de desconcentración, ya que el control de dichas actividades permanece en la entidad delegante. Por último, el ordenamiento español permite la encomienda de gestión de servicios propios - que se ha convenido en calificar como préstamo de órganos por parte del Estado y las Comunidades Autónomas y en favor de las autonomías locales.

Por su parte, la Administración Provincial se configura como un nivel de coordinación y apoyo a la actividad, especialmente en lo referente a la prestación por éstos de los servicios mínimos.

La articulación general del modelo se realiza a través de técnicas de información recíproca, colaboración y auxilio, cooperación y coordinación, mientras que los conflictos surgidos por el ejercicio de las competencias locales se encuentra plenamente judicializado, de forma que la máxima interferencia que puede darse en la ejecución de dichos actos locales, adoptados en el ámbito de sus competencias, es, la suspensión previa a su impugnación en el caso de que la resolución afectara gravemente a los intereses nacionales, suspensión que puede ser confirmada o levantada por el Tribunal encargado de la revisión del acto.

Estas técnicas de relación debe ser completadas por los mecanismos de colaboración previstos en la legislación sectorial, concentrados, fundamentalmente, en las técnicas de participación, emisión de informe preceptivo y vinculante respecto de la competencia propia del informante, entre otros.

Problemas Actuales del Régimen Local Español.

Descritas así las líneas principales del Régimen Local Español, no puede sino ocultarse la presencia de algunos importantes problemas legislativos y dogmáticos que pueden plantear alguna corrección de modelo.

En primer lugar, debemos señalar el inconveniente, ya aludido, que significa para la protección de la autonomía local la imposibilidad de acudir directamente a la protección constitucional de su autonomía frente a actos legislativos que por razón de rango, están libres de control judicial ordinario. Bien es cierto que el fuego cruzado que se establece por razón del enfrentamiento de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia permite un cierto grado de defensa del régimen local, pero en todo caso esta forma indirecta no puede ocultar que el objeto procesal es la titularidad de la competencia, estatal o regional, y no tanto la autonomía en sí misma considerada.

En segundo lugar, hay la necesidad de replantearse el alcance normativo de las disposiciones locales. Su actual naturaleza reglamentaria implica, por un lado, su subordinación indiscriminada a lo previsto en la legislación estatal o autonómica, y la imposibilidad de afectar, sin la necesaria cobertura legal, a los ámbitos constitucionalmente reservados a la Ley, pese a que dicha incidencia se deriva de forma lógica de la competencia atribuida a la propia Corporación Local. El carácter representativo de sus órganos, así como el establecimiento de determinados ámbitos (como puede ser su organización interna), permite entrever una cierta necesidad de replanteamiento de esta cuestión.

En tercer lugar, la propia uniformidad de la legislación local -motivada, en parte, por la escasa fecundidad de la legislación autonómica de desarrollo de la legislación, básica obliga a replantearse ese mismo contenido mínimo para dar una solución diferencial a determinadas poblaciones, cuyas características exigen un régimen específico. En este sentido hay que indicar que en el caso de Madrid la Constitución en su artículo 3 prevé la existencia de una ley que regule las especificidades derivadas de su función como capital, pero ello no colma los intereses de otras importantes ciudades sobre todo Barcelona de contar con un régimen adecuado a su importancia y potencia de gestión.

Las Autonomías Locales en el Marco de los Procesos de Reestructuración del Gobierno Territorial español.

Como se dijo, a pesar de que las estructuras políticas y administrativas sean objeto de continuo cambio para conseguir su mejor adaptación a las distintas necesidades, el dato característico de nuestros días es la rapidez y profundidad con que se suceden tales cambios.

Por ese motivo es necesario contemplar a los diferentes entes no sólo desde un punto de vista estático, sino como entidades insertas en los procesos de reestructuración. En este sentido hay que indicar que los propios textos constitucionales reconocen principios que implican procesos de descentralización (recogido en el artículo 103.1 CE para la Administración del Estado), término que, como ya se ha señalado, tiene un sentido dinámico y presupone una acción continuada de acercamiento de los centros de decisión al ciudadano, principio éste incorporado al artículo 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Es evidente que dicho principio no tiene un sentido absoluto y debe ser aplicado con consideración de otros principios estructurales del ordenamiento, tales como el principio de autonomía y eficacia, igualdad básica en el ejercicio de los derechos fundamentales, unidad de mercado, entre otras, sin olvidar el debido respeto al orden constitucional de distribución de competencias.

En España las posibilidades que ofrece la legislación vigente para el cumplimiento de este mandato constitucional no han sido suficientemente utilizadas, sin perjuicio de existir una importante polémica, suscitada por el Profesor Fraga Iribarne, sobre la denominada **Administración única** - como modelo de estructuración del sistema administrativo, y que se situaría en el nivel regional -, polémica en la que no es posible entrar en esta intervención. No obstante, el principio de descentralización, junto con las posibilidades de delegación y encomienda de gestión, parece señalar a las Corporaciones Locales como el nivel idóneo para constituirse en la Administración Normal de relación con el ciudadano (L. Parejo Alfonso).

Las Alteraciones en la Posición de las Autonomías Locales Españolas

Al inició de la presente intervención se ha aludido de forma incidental a la existencia de procesos de signo aparentemente contrarios a la descentralización, derivados de los procesos de internacionalización, integración regional y globalización en el tratamiento de algunos problemas tales como el comercio, el medio ambiente, o la gestión de los recursos naturales. Algunas de las más encendidas críticas contra la descentralización se fundamentan en el señalamiento de la inconsistencia de la descentralización frente a dichos procesos.

En realidad, parece que los procesos a los que aludimos parecen afectar más a la posición y configuración del Estado Nacional que a la posición de las Corporaciones Locales. En este sentido, constituye un buen ejemplo la Unión Europea, la cual sin un modelo final definido de su papel y de de sus Estados miembros, está sometiéndolos a una función de transformación tal que llega a afectar la posición de las autonomías locales. Como ejemplo, puede citarse:

Desde un punto de vista tradicional, es decir, de relación internacional entre municipios intermediada por la intervención estatal, deben resaltarse: a) las acciones de cooperación transfronteriza entre municipios afectados por el efecto de la existencia de fronteras en el ámbito de la Unión; y b) la articulación de un órgano consultivo formado por representantes de las regiones y los poderes locales de los Estados miembros, cuya consulta es preceptiva en aquellas materias relativas a la acción territorial de la comunidad (distribución y aplicación de fondos comunitarios), medio ambiente, etc., y que constituye un cierto cauce de participación de las Administraciones Locales en la formación de las políticas comunitarias.

Desde un punto de vista menos ortodoxo, podemos contemplar una-cierta relación internacional sin tal intermediación en los siguientes casos: a) actividades de colaboración intermunicipal de Administraciones Locales en distintos Estados, tanto en el plano cultural, como en el económico y administrativo (p.e. política de compras, problemas y experiencias comunes, etc.); b) posibilidad de constituirse en destinatarias directas de la acción comunitaria, como ocurre en el caso de financiación de las actividades locales con fondos estructurales de la Comunidad; c) la constitución, por el principio de neutralidad institucional de las políticas comunitarias, de las autonomías locales en agentes ordinarios de dichas políticas que han de ejecutar en virtud de la distribución de competencias internas de cada Estado miembro.

Conclusiones

En el momento de formular algún tipo de conclusión la consideración del panorama trazado puede mover al desánimo, en cuanto a la falta de parámetros para establecer una solución que goce de una cierta estabilidad, pudiendo llegar la tentación de adoptar una posición pasiva a la espera de que este torbellino amaine.

Sin embargo, con los datos disponibles la impresión es que, lejos de amainar, el proceso de cambio parece incrementarse, por lo que no es viable tal posición y es necesario abordar una actividad continuada y rápida de adecuación de la estructura territorial del Estado, con la certeza de que cualquiera sea la solución que se adopte, ésta deberá ser necesariamente corregida. La única forma de garantizar una cierta estabilidad a los modelos es que en su elaboración se consideren las funciones que cada una de las piezas de la organización territorial del Estado puede cumplir.

Las Autonomías Locales, en su posición de mayor proximidad a los ciudadanos, las erigen en el nivel idóneo de relación con los mismos. Sus posibilidades de adaptación a la idiosincrasia específica de cada población son mucho mayores que las de los niveles superiores. En este punto esos niveles de Gobierno tienen una especial predisposición para ser la Administración Normal, es decir, la encargada de la decisión sobre las materias que afecten a sus intereses propios, así como las de gestión que no requieran una organización nacional o regional.

Por su parte, los niveles superiores deben adoptar un papel predominante de dirección, coordinación y control, sin perjuicio de la gestión directa de aquellas funciones y servicios que los exijan. Y en todo caso, el funcionamiento general del

sistema exige, a su vez, la previsión de técnicas de participación e información, así como los mecanismos precisos de cooperación, colaboración y coordinación que permitan el funcionamiento formal de la Organización Territorial del Estado como un sistema.