

DERECHO CONSTITUCIONAL



LA RECONSTRUCCIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL

JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ GONZÁLEZ

Secretario / Interventor de la Administración Local

Doctor en Derecho

Área de Derecho Constitucional Universidad de A Coruña

Prólogo

JAVIER RUIPÉREZ

Catedrático de Derecho Constitucional



COLECCIÓN DE DERECHO CONSTITUCIONAL

TÍTULOS PUBLICADOS

- La legitimación en los procesos constitucionales**, *Ignacio Torres Muro* (2007).
- Consejo de Estado, función consultiva y reforma constitucional**, *Ángel J. Sánchez Navarro* (2007).
- Protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea y en los Estados miembros**, *María Díaz Crego* (2009).
- El nuevo trámite de admisión del recurso de amparo constitucional**, *Mario Hernández Ramos* (2009).
- La interpretación de los derechos fundamentales según los tratados internacionales sobre derechos humanos. Un estudio de la jurisprudencia en España y Costa Rica**, *Carolina León Bastos* (2010).
- El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración**, *Jaime Rodríguez-Arana* (2012).
- División de competencias y forma territorial del Estado**, *Javier Ruipérez* (2012).
- La disolución de la soberanía en el ámbito estatal. El proceso de integración europea**, *Manuel Fondevila* (2014).
- El Estado constitucional Español**, *Alberto Pérez Calvo* (1ª Edición, 2009; 2ª Edición, 2014).
- Jurisdicción de la Libertad en Europa e Iberoamérica**. *Raúl Canosa Usera y Jaime Rodríguez-Arana (Coord.)* (2014).
- La reconstrucción de la autonomía local**. *Juan Sánchez González* (2015).

COLECCIÓN DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Director: RAÚL CANOSA USERA

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad Complutense de Madrid

LA RECONSTRUCCIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Juan Francisco Sánchez González

Secretario / Interventor de la Administración Local

Doctor en Derecho.

Área de Derecho Constitucional Universidad de A Coruña

Prólogo

Javier Ruipérez

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de A Coruña



Madrid, 2015

© Juan Sánchez González
© Editorial Reus, S. A. para la presente edición
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid
Tfno:(34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
E-mail: reus@editorialreus.es
<http://www.editorialreus.es>

1.ª edición REUS, S.A. (2015)
ISBN: 978-84-290-
Depósito Legal: M
Diseño de portada: María Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S.A.
Ctra. Castellón, km 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus, ni los Directores de Colección de ésta, responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan los autores de los mismos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley.

Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
A.T.C.	Auto del Tribunal Constitucional
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
CEPC	Centro de Estudios Político Constitucionales
Cit.	Cita
Coord.(es)	Coordinador / es
DSCD	Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
Ed.	Editorial
F.J.	Fundamento Jurídico
Ibíd.	Ibidem
IEAL	Instituto de Estudios de la Administración Local
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública
IVAP	Instituto Vasco de la Administración Pública
LBRL	Ley de Bases de Régimen Local
LGD	Librarie Général de Droit et Jurisprudence
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas
Num.	Número
Pag.	Página
Pp.	Páginas
RAP	Revista de Administración Pública
RDP	Revista de Derecho Político
REAL	Revista de Estudios de la Administración Local
REALA	Revista de Estudios de la Administración Local de Andalucía
REDA	Revista de Estudios de Derecho Administrativo
REDL	Revista de Estudios de Derecho Local
REP	Revista de Estudios Políticos
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública
S.T.C.	Sentencia del Tribunal Constitucional
Trad.	Traducción
TCCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
Tit.	Título
Vol.	Volumen
UNAM	Universidad Autónoma de México
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia
Univ.	Universidad

PRÓLOGO

JAVIER RUIPÉREZ

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de A Coruña

Me solicita, y yo acepto de una manera muy gustosa, Juan Sánchez González que redacte unas páginas que, bajo el rótulo genérico de “Prólogo”, sirvan de presentación a su estudio que ahora ve la luz. Petición ésta que, en todo caso, únicamente resulta comprensible cuando se toma en consideración las circunstancias que han concurrido en la elaboración de este volumen sobre “La reconstrucción de la autonomía local”.

La idea del autor sobre la necesidad de estudiar científicamente la defensa de la autonomía local enlazaba, de modo directo, con aquella comprensión racional democrática sobre la inexcusable existencia de la Administración Local como instrumento necesario para que el Estado pudiera cumplir con aquella finalidad que, desde siempre, le había atribuido el pensamiento político democrático –entendiendo este último en el sentido más amplio del término, desde donde, como, con notable sagacidad, indicó ya Hermann Heller, las ideologías del liberalismo, democratismo, democratismo radical y socialismo democrático no son más que distintas maneras de comprender la articulación concreta que ha de tener la Comunidad Política para responder al concepto de “Estado democrático”–. Finalidad, y esencia, última de la República –utilizamos, obviamente, este término en el sentido que se le otorga en el celeberrimo “Du Contrat Social ou principes de Droit Politique” rousseauiano, es decir, como sinónimo de Estado democrático o, si se prefiere, de Comunidad Política bien organizada, con total y absoluta independencia de cuál sea la forma de gobierno que adopte– que, por no remontarnos, siquiera sea por razones de espacio,

al Mundo Clásico, –y de una forma muy particular a las especulaciones de Solón y Aristóteles–, o al Renacimiento, –lo que obligaría, de manera inexcusable e indefectible, a referirnos a todas aquellas dispersas y asistemáticas especulaciones realizadas sobre el Estado y la Democracia por Nicolás de Maquiavelo, y que Giuccardini, como otro de aquellos insignes florentinos que acudían a aquellas célebres reuniones organizadas por los Rucellai en sus Orti Oricellari, había tratado de sistematizar–, fue magníficamente descrita por los, por ejemplo, Jean-Jacques Rousseau, Johann Gottlieb Fichte y Ferdinand Lassalle, para quienes la más importante misión del Estado es la de conseguir elevar a los ciudadanos a un nivel de vida superior.

No es menester, según mi modesto parecer, dedicar mucho tiempo a poner de manifiesto que fue, justamente, esta comprensión del municipalismo la que determinó que en la Francia revolucionaria, ejemplo paradigmático de la forma territorial de la Comunidad Política configurado como un Estado Unitario centralizado y centralista, se prestara una especial y singular atención a la regulación normativa y la práctica jurídico-política de la Administración Local. Lo que, como ningún constitucionalista y administrativista, al menos si son conscientes de su propia tarea, puede desconocer, terminó concretándose en el hecho de que fuera precisamente en ese marco geográfico (“espacio”), y en ese determinado momento histórico (“tiempo”), donde comenzara a elaborarse la doctrina del poder municipal sobre la que, ni que decir tiene, sigue gravitando toda la problemática de la autonomía local y la Administración Local. Aunque no está, empero, de más, realizar alguna consideración al respecto. Consideración ésta que, en definitiva, no es otra que la de advertir que este mismo planteamiento, que nace ya en la primera manifestación constitucional de la Revolución Francesa, erigida, básicamente, sobre los presupuestos medulares del pensamiento político liberal frente al pensamiento político democrático, sería el que informaría toda la vida de la Francia revolucionaria hasta aquel desdichado 9 de Thermidor de 1794. Y es que, en efecto, –y como ningún estudioso de las Ciencias del Estado y de las Ciencias del Derecho del Estado, así como ningún práctico de la política, debiera desconocer–, ocurre que la existencia y necesidad del municipio como sujeto político y jurídico fue también asumida por el jacobinismo revolucionario radical burgués de izquierda. Bien conocido es, en este sentido, que, inspirándose de forma inmediata y directa en las especulaciones del genial “Ciudadano de Ginebra” sobre la dicotomía democracia representativa versus democracia de la identidad, defendieron Robespierre y Saint-Just (indiscutidos e indiscutibles representantes de esta corriente ideológica y de la fuerza política que pretendía trasladar las ideas de ésta a la práctica política) la necesidad de eliminar cualquier cuerpo intermedio, ya tuviera naturaleza territorial o social –lo que, de todos, de nuevo, debiera ser conocido, adquirió su máxima expresión en la actitud de

uno y otro para combatir las “fracciones”–, entre el Estado y el ciudadano. Su argumento no podría ser más claro y, a la vez, más contundente. A saber: que permitir la existencia en la República de esos cuerpos intermedios entre el Estado y el ciudadano para lo que podría servir es para que los enemigos de la Democracia pudieran organizarse, hacerse fuertes y, en definitiva, actuar desde ellos para lograr destruir las conquistas revolucionarias y, con ello, volver a los esquemas políticos y jurídicos del Antiguo Régimen que el Pueblo francés había decidido eliminar en 1789. Sin embargo, ocurre que el municipio, en cuanto que base física de la Administración Local, quedó al margen de un tal razonamiento. Y lo hizo, desde la, para nosotros absolutamente correcta, comprensión de que éste se presentaba, en cuanto que ente público territorial más próximo a la vida de los ciudadanos, como un instrumento fundamental para que el Estado, que, en su opinión, estaba obligado a conseguir que los hombres pudieran disfrutar de un nivel de vida superior, pudiera desempeñar su papel como agente prestador de servicios al ciudadano. Lo que, además, se vería facilitado por esa ya mencionada proximidad entre el ciudadano necesitado y los operadores políticos que debían encontrar las soluciones adecuadas para satisfacer las demandas de bienestar de aquéllos.

Desde el mismo orden de consideraciones, creo estar también en lo cierto al pensar que constituye, o al menos debiera constituir, tan sólo una mera constatación fáctica, –aunque, no obstante, lo mismo no pueda ser considerado como la mera utilización de tópicos innecesarios y, según dicen algunos, totalmente ajenos al estudio científico del Estado, la Política y el Derecho–, el indicar, aquí y ahora, que esta misma comprensión del municipalismo, la autonomía de Municipios y Provincias y de, en último término, la Administración Local fue la que, oponiéndose a las concepciones del cabilismo y del tradicionalismo, han seguido operando tanto entre los prácticos de la política, como entre los científicos de lo que la doctrina alemana bautizó con el término de Derecho del Estado adscritos al pensamiento político democrático. Baste, en este sentido, –y soy consciente de que al ejemplificar con ello la conclusión a la que quiero llegar, corro un doble riesgo: por un lado, y en cuanto que mero ciudadano, el que mi argumentación pretenda ser descalificada (en un manifiesto e innegable ejercicio de lo que, p. ej., Karl Mannheim describió como el paradigma de la actuación autoritaria y autocrática) por ideológica y sectaria; y, por otro, el de que no falte algún profesional de alguna de esas ramas del Derecho Público que no forman parte de aquéllas materias que, por su propia esencia, son, como venimos diciendo, tanto Ciencias del Estado como Ciencias del Derecho del Estado, que, radicalmente ajeno a la circunstancia de que fueron ya tan ilustres juristas alemanes como, *verbi gratia*, Richard Schmidt, Georg Jellinek, Rudolf Smend y Hermann Heller quienes pusieron de manifiesto que para conseguir obtener una cabal y ponderada comprensión

del ordenamiento constitucional vigente en un determinado Estado, el constitucionalista ha menester tomar en consideración todos los datos jurídicos, metajurídicos y extrajurídicos (entre los que, como es meridiano, se encuentra el discurso de la clase política), que pretenda decretar mi “obligada, necesaria y justa” expulsión de la “honrosa” condición de jurista–, con recordar, a este respecto, lo afirmado por el Presidente Azaña en su ya citada conferencia sobre “El problema español”. El entonces joven Doctor en Derecho alcalaíno completaba, en 1911, sus reflexiones sobre la organización y división del Estado en entes públicos territoriales, señalando que “yace en el corazón del pueblo ese apego a lo local, como un rescoldo, y sobre él es preciso soplar hasta que arda la llama. ¿Para qué? Para hacer del municipio una escuela de ciudadanos”. Bien entendido, naturalmente, que participaba Azaña de la idea, con un claro sabor rousseauiano, de que el disfrute por parte de los habitantes de la Comunidad Política de la condición de “ciudadanos”, y del derecho al acceso a la cultura o, si se prefiere, a la instrucción, constituía la primera de las metas para satisfacer la necesidad de que los hombres y mujeres disfrutas en de ese nivel de vida superior.

Desde la óptica anterior, el asumir la tarea de dirigir la elaboración de la Memoria de Tesis Doctoral –que, de una u otra suerte, no deja de ser, aunque a veces no se reconozca como tal, una labor de investigación por parte de quien la asume– propuesta por Juan Francisco Sánchez González, comenzaba a presentarse para mí como algo atractivo. Lo que, entiendo, no ha de ser muy difícil de comprender.

De las múltiples conversaciones compartidas con el autor, llegué yo a la conclusión, creo que acertada, de que lo que pretendía ejecutar Juan Sánchez no era, ni mucho menos, un mero trabajo que, en cuanto que mero justificador de lo fáctico, pudiera satisfacer los intereses, siempre cambiantes y coyunturales, de quienes ocupan el poder político, y de un modo muy particular los que actúan en el nivel de la Administración Local. Alternativa está que, en último término, y en cuanto que manifiesto ejercicio de lo que, por ejemplo, Montesquieu denominaba el “principio del honor” –que el propio aristócrata francés no sólo contraponía al “principio de la virtud” maquiavélico, sino que, y coincidiendo en ello con ese otro gran maquiavelista que era Jean-Jacques Rousseau, consideraba como el más grave peligro que se cernía sobre la forma política “Estado democrático”–, tendría como única finalidad la de permitirle medrar en el marco del cuerpo de funcionarios del Estado en el que, recordémoslo, acababa de entrar, en 2005. Aunque, eso sí, terminaría por convertirle en uno de sus juristas que eran tan del gusto del rey de Hannover cuando en 1837 decidió, unilateralmente, suprimir la Constitución de 1833, y a los que, en presencia de Wilhelm von Humboldt, se refería en los siguientes términos:

“Profesores, prostitutas y bailarinas son cosas que siempre pueden encontrarse por dinero”.

Muy lejos de esto, lo que Sánchez González se proponía, y así ha quedado confirmado a lo largo de estos años, era alcanzar una doble finalidad. La primera de ellas, no puede ser más clara. De lo que se trataba, en definitiva, era de dar cumplimiento a aquel ideal kantiano sobre la relación entre la teoría y la práctica. Esto es, la finalidad primaria del proyecto era, como decimos, el situarse en condiciones de desarrollar lo más perfectamente que fuera dado realizar las tareas que iba a tener que desempeñar como miembro del cuerpo de Secretarios de la Administración Local. Y es que, en efecto, comprendió, a mi juicio, de manera absolutamente correcta Juan Sánchez que una tal pretensión podía tan sólo verse satisfecha cuando se toma conciencia de que frente al tópico, tan elocuentemente criticado, en 1793, por Immanuel Kant, de que “tal vez eso sea correcto en teoría, pero no sirve para la práctica”, y que, como ningún estudioso de las Ciencias Jurídicas debería desconocer, encuentra de una u otra suerte su correlato en el ámbito de las Ciencias del Estado y de las Ciencias del Derecho del Estado en aquella distinción, justamente criticada, por lo demás, por Triepel, puesta en circulación por el primer positivismo jurídico formalista germánico –y de un modo muy particular por los miembros de la vieja Escuela Alemana de Derecho Público–, entre la “realidad jurídico-normativa” y la “realidad político-histórica”, comprendidas como realidades absolutamente independientes que, incluso no tenían por qué coincidir, también en el mundo, científico y práctico, del Derecho, la Política y el Estado debe actuarse tomando en consideración que entre la teoría, que en el fondo no es más que la formulación de una serie de reglas generales que se extraen de la propia dinámica de la práctica, y la práctica, que mejorará de manera indudable cuando el encargado de ejecutarla atiende a lo establecido al respecto por el teórico, existe también, y de forma inevitable, aquella inescindible relación entre la teoría y la práctica. Dicho de otro modo, y si se prefiere expresarlo así, siquiera sea por el hecho de que con ello la reflexión pudiera aparecer formalmente como más “jurídica”, lo que el autor de la monografía que hoy tengo el honor de prologar ha entendido es que todo servidor, ya sea funcionario, ya sea político práctico que desarrolla su actividad en el ámbito de los municipios y provincias, de la Administración Local ha de tratar de conciliar y, de algún modo, hacer coincidir la realidad jurídico-normativa, la realidad jurídico-política (en definitiva, las decisiones tomadas por los órganos de gobierno de municipios y provincias) y la realidad histórico-política o, si se prefiere, con aquellos principios que sobre la Administración Local ha ido desarrollando la clase académica.

Pero, si esto es así, y, efectivamente, lo es, y, por ello mismo, resultaba, por lo menos en mi opinión, una actitud muy loable por parte de quien, como

había hecho Juan Sánchez en 2005 al superar la oposición por el que obtenía la plaza de funcionario del cuerpo de Secretarios de la Administración Local, iba a comenzar a trabajar profesionalmente como servidor de la Administración Local, el proyecto de investigación que planteaba Sánchez González tenía otro valor. Valor éste que, de cualquier manera, resultaba para mí, en tanto en cuanto que profesional de la Universidad dedicado, única y exclusivamente, al estudio científico de la que, sin disputa, se presenta como el contenido central de las Ciencias del Estado y de las Ciencias del Derecho del Estado: el Derecho Constitucional o, de una forma más precisa, las Ciencias Constitucionales, que era requerido para asumir la dirección, y tutela intelectual, de una Memoria de Tesis Doctoral sobre la autonomía local, de una mucha mayor importancia y trascendencia. Me refiero, fácil debiera ser deducirlo por lo hasta aquí dicho, al hecho de que pretendía abordar su tarea Juan Sánchez desde los esquemas propios de toda investigación científica.

Y no me refiero únicamente al hecho de que, como ya ha quedado apuntado, fuera, además de propia circunstancia profesional, su comprensión de la función política y social que han de desempeñar los dos sujetos que integran la Administración Local en el marco de, como dice el artículo 1.º. 1 de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978, un “Estado social y democrático de Derecho”, y que, por esta misma definición constitucional, ha de presentarse y actuar como un Estado interventor, prestacional y redistribuidor de la riqueza, la que le conducía a desear conocer toda la problemática jurídica y política, y tanto desde el punto de vista puramente teórico como desde el punto de vista de la práctica administrativa y política, del municipio y la provincia en cuanto que, como, interpretando, de manera indudablemente correcta, el artículo 137 del actual Texto Constitucional español, sentó el Tribunal Constitucional, sujetos públicos territoriales en los que necesariamente se divide el Estado español, y que sólo podrían ser suprimidos a través de la actuación de ese poder constituido extraordinario que es el poder de revisión constitucional. Aunque, sin embargo, no está de más resaltarlo, siquiera sea por el hecho de que con ello se pone todavía más de manifiesto mi anterior aserto de que lo que Juan Francisco Sánchez se proponía era elaborar una Memoria de Tesis Doctoral actuando desde los esquemas propios de toda investigación científica.

Es menester recordar, a este respecto, que, por lo menos formalmente, defendió el más radical de los positivismos jurídicos formalistas, –y que en la actualidad ha sido llevada a sus últimos extremos por no pocos de los entusiastas partidarios del positivismo jurídico jurisprudencial, principalmente por aquéllos que no están adscritos al área de conocimiento “Derecho Constitucional” sino a otras ramas del Derecho Público no integradas en el ámbito de las Ciencias del Derecho del Estado, y que han ejercido durante una temporada como Letrados del Tribunal Constitucional, y que, de modo, a mi juicio, más

que deplorable, y repitiendo de una suerte u otra aquel comportamiento de la mayoría de los autores que integraban la primigenia Escuela Alemana de Derecho Público y que, como ningún universitario que se ocupe de las Ciencias Jurídicas debiera desconocer, fue criticado, con igual justicia que acierto, y como veremos a continuación, por Jellinek en el trabajo que, acaso, constituya una de sus mayores aportaciones a la dogmática del Estado, la Política y el Derecho, consideran como científicamente inaceptables opiniones personales todo lo que pueda decir un constitucionalista y que no sea la mera repetición de los distintos Fundamentos Jurídicos de las Sentencias emanadas por el más alto custodio constitucional—, que el constitucionalista ha de permanecer absolutamente ajeno a las contingentes discusiones ideológicas de las fuerzas políticas que operan en el Estado para, de este modo, estar en condiciones de elaborar una dogmática constitucional pura, científica y objetiva. Lo que, en último extremo, trataban de justificar desde la especie de que sólo manteniéndose al margen de cualquier criterio ideológico podría preservar el constitucionalista su independencia científica.

Lo de menos, como es obvio, sería detenernos, aquí y ahora, a indicar que una tal postura fue ya criticada, y fuertemente criticada, por los autores clásicos. Aunque, en todo caso, no podría, ni tampoco querría, yo dejar de recordar que esto fue ya considerado como absurdo por el que, como está, si no unánimemente, sí al menos generalmente aceptado, se presentaba como el más lúcido y capaz de todos los integrantes de la vieja Escuela Alemana de Derecho Público. En efecto, —y algo ya hemos dicho en este sentido—, consideró Georg Jellinek que lo que sus compañeros de grupo académico exigían del constitucionalista, a lo que, en la medida en que les privaba de la posibilidad de formular juicios de valor sobre la realidad jurídico-política de la Comunidad Política, en realidad conducía era a imposibilitar el que aquél pudiera desarrollar adecuadamente la tarea social que, como jurista, y como a cualquier otro jurista ya se ocupe de las materias tradicionalmente adscritas al Derecho Privado o al Derecho Público, le correspondía y que, empero, si reconocían, y como un gran mérito por parte de los estudiosos del Derecho técnico ordinario, los demás autores del positivismo jurídico formalista a los otros profesionales universitarios de las Ciencias Jurídicas: el contribuir a la mejora de la situación jurídica reinante. Del mismo modo, tampoco podemos dejar de consignar aquí que fue ya Triepel, jurista positivista y políticamente conservador, quien, en su discurso de toma de posesión como Rector de la Universidad Federico Guillermo de Berlín, denunció, en 1926, que la exigencia de la Escuela Alemana de Derecho Público no respondía, o, al menos, no exclusivamente, a un firme criterio metodológico sobre el estudio de las Ciencias Constitucionales, sino a consideraciones de carácter eminentemente práctico. En opinión de este último insigne jurista alemán, lo

que, al atribuirse la condición de jueces supremos sobre la decisión de quien formaba parte y quien no formaba parte del supuestamente honroso “club de los juristas”, los autores de la Escuela Alemana de Derecho Público pretendían era asegurarse el monopolio de la actuación en el ámbito de las Ciencias Constitucionales no sólo en el ámbito de la Universidad, sino también en el ámbito de la dinámica política y jurídica del Estado alemán. O, finalmente, tampoco podríamos silenciar el que fue ya el, sin disputa alguna, el más lúcido, capaz, válido y, en todo caso, coherente de cuantos se dedicaron al estudio del Estado, la Política y el Derecho en el período entre guerras: Hermann Heller, quien puso de manifiesto que fueron mucho más libres en el desempeño de sus investigaciones aquellos profesionales universitarios de las Ciencias del Estado y de las Ciencias del Derecho del Estado que abordaban sus estudios desde sus propias concepciones del mundo, en definitiva, desde sus respectivos posicionamientos ideológicos respecto de las medidas jurídicas adoptadas por los prácticos de la política, que aquellos otros que, buscando la mayor objetividad y neutralidad, terminaban convirtiéndose, de manera consciente o inconsciente, en meros servidores de quien en ese momento ocupase el poder político.

Lo que de verdad nos interesa destacar es que, como decimos, al pretender abordar la elaboración de su Tesis Doctoral sobre “La protección constitucional de la autonomía local y la reconstrucción del sistema jurídico de las entidades locales” partiendo desde su pre-comprensión de la vida municipal y provincial, Juan Sánchez se adaptaba a la que, de modo absolutamente indiscutible, constituye la lógica del comportamiento científico. Y es que, en efecto, lo que sucede es que, como, con total lucidez, absoluto rigor, radical contundencia y meridiana claridad, puso de manifiesto el Maestro De Vega –consideración que, con mayor o menor acierto, yo he tratado de transmitir a todos aquéllos que han trabajado conmigo, y tanto si éstos desarrollaban su investigación en el estricto marco del Derecho Constitucional, como si lo hacían en cualquiera de las otras ramas del Derecho, incluso las que conforman el Derecho técnico ordinario privado, y que requerían mi participación como colaborador que les pudiera resolver algunas de las dudas que se les planteaban–, toda investigación científica en el mundo de las Ciencias Jurídicas, –que, de forma obligatoria, ha de ser siempre crítica, aunque, naturalmente, manteniéndose en los límites de la crítica inmanente, sin caer nunca en el error schmittiano de proceder a la crítica trascendente–, ha de ser objetiva, es decir, construida y justificada desde los parámetros del Derecho Público (H. Triepel), pero en modo alguno puede ser ideológicamente neutral. Circunstancia ésta que, en último término, se explica por la existencia de esa ya aludida relación inescindible entre la investigación que se desarrolla y la propia comprensión del mundo, es decir, la ideología, de quien se propone realizar aquella investi-

gación. Relación inescindible que, como muy bien puso de relieve el Maestro, se materializa en, como mínimo, los tres aspectos siguientes. En primer lugar, ocurre que es, justamente, el posicionamiento ideológico particular del investigador el que acaba determinando que de entre todas las cuestiones que plantea la rica problemática de la vida del Estado Constitucional –entre en la que, de modo absolutamente incuestionable, se encuentra la de la autonomía constitucional de municipios y provincias–, el estudioso haga primar unas sobre otras y, en definitiva, opte por dedicar su atención a una concreta de todas ellas. En segundo término, ocurre que, determinado el objeto de atención científica como consecuencia de ese singular y particular posicionamiento ideológico de quien va a desarrollar la investigación de que se trate, el estudio del mismo, atendiendo tanto a los procesos de conceptualización y fundamentación de esa concreta institución como a su funcionamiento práctico, tendrá como resultado el que o bien el autor de la investigación se vea ratificado en su pre-comprensión ideológica de esta problemática, o bien el que se vea obligado a rectificar algunos de los contenidos ideológicos que le habían conducido a hacer de esa materia su principal objeto de atención. Por último, y como consecuencia de las dos circunstancias anteriores, lo que sucede es que, como, con total acierto, absoluto rigor, radical contundencia y meridiana claridad, señaló el Profesor Pedro De Vega, lo que termina sucediendo es que toda toma de posición científica, que, obviamente, es lo que supone la elaboración de cualquier trabajo universitario, supone una inevitable toma de posición política.

Y si esto es así, y lo es, en el ámbito más general de las Ciencias Sociales, –entre las que, quiérase reconocer o no, se encuentran todas las Ciencias Jurídicas, en cuanto que ciencias social-normativas–, lo anterior se hace especialmente cierto en aquellas investigaciones que se desarrollan en relación con la problemática específica del Derecho, la Política y el Estado. De un modo muy particular, en el caso del Derecho Constitucional, el cual, como reconoce la mejor doctrina es, ante todo y sobre todo, y por decirlo con, por ejemplo, Klaus Stern, un “Derecho para lo político”, en cuanto que no puede dejar de lado lo político, dejar de constatar su incidencia y descubre nuevas dimensiones y puede esta manera comprender de forma correcta su objeto, y un “Derecho político”, en el sentido de que “en él están reguladas las competencias, formas e instituciones así como los mecanismos del procedimiento y decisión de los órganos políticos [...], que en él están contenidos los principios estructurales políticos básicos [...], que en él están normadas las decisiones de valor principal es que controlan fijan límites al poder político”.

De cualquiera de las maneras, no es, ni mucho menos, la anterior circunstancia, –que, sin embargo, y como he tratado de poner de relieve, me parece hartamente loable–, la que le conduce a afirmar que la Tesis Doctoral que me proponía Sánchez González respondía, clara, indiscutible y definitivamente, a los

esquemas propios de toda investigación científica en el mundo del Estado, la Política y el Derecho. Junto a esto, existía otra razón que me llevaba a esta conclusión. Y que, por su importancia y trascendencia a la hora de valorar el quehacer de quien realizaba la propuesta en aquel ya lejano 2005, estimo que ha de ser destacada. A lo que me refiero, en último extremo, es al hecho de que comprendió perfectamente Juan Sánchez, –y quisiera yo creer que en ello tuvimos algo que ver quienes habíamos sido sus Profesores a lo largo de los cursos de la Licenciatura en Derecho, y de una forma mucho más particular y concreta quienes tratamos de enseñarle los contenidos de las Ciencias del Estado y de las Ciencias del Derecho del Estado–, que la única manera posible de poder comprender la problemática de la autonomía local, y de su protección constitucional, así como la de poder desarrollar adecuadamente su función como miembro del Cuerpo de Funcionarios de Secretarios de la Administración Local y, por último, contribuir no sólo a la mejora de la, por utilizar, una vez más, la clásica expresión del insigne Maestro de Heidelberg, situación jurídica reinante, sino también la de la situación jurídico-política material de unos Ayuntamientos que se encuentran, en cuanto que organismos de un Estado social y democrático de Derecho, obligados a desarrollar una actividad tendente a conseguir una elevación en el nivel de vida de los ciudadanos, pero que, al mismo tiempo, encuentran unas graves limitaciones en su tarea como consecuencia de la falta de recursos económicos que les permitan prestar correctamente todos esos servicios que determinarían que la mejora en las condiciones de vida de aquéllos fuese real, no era otra que la de atender a los procesos de conceptualización y fundamentación no sólo, aunque naturalmente también, de la forma política general “Estado del bienestar”, sino asimismo los de la institución concreta sobre la que, como funcionario y como investigador de las Ciencias Jurídicas, se proponía trabajar. Lo que, a la postre, significaba aceptar por su parte que el Derecho Constitucional, como habían afirmado los miembros de la mejor doctrina clásica y contemporánea, es de un modo muy principal una ciencia conceptual.

Resulta, a todas luces, indiscutible, que el lector de este volumen que me honro prologar puede estar de acuerdo con las conclusiones a las que llega el hoy Doctor en Derecho Juan Sánchez, o puede, por el contrario, mostrarse en total discrepancia con las afirmaciones realizadas por éste. Ahora bien, si esto es así, y efectivamente lo es y, además, esta posibilidad es, como en su día señalaron dos de los más grandes e importantes juristas del siglo xx: Hermann Heller y Hans Kelsen, una de las grandes virtudes del mundo universitario y su más clara nota definitoria en el contexto de un régimen democrático, ocurre que, por lo menos si se actúa de una manera objetiva, hay algo en lo que todos, cualquiera que sea el método de estudio que empleen, y cualquiera que sea el grupo académico al que se encuentren adscritos, tendrán que estar

de acuerdo. En efecto, nadie podrá poner en duda que la contundencia lógica del razonamiento, y, sobre todo, el gran mérito de haber sabido plantear, y no eludir con el fácil expediente de la repetición de la normativa jurídica y de los pronunciamientos del custodio constitucional, todos y cada uno de los principales problemas de la Administración Local, hacen que el libro de Juan Sánchez se presente como un brillante y definitivo estudio sobre la autonomía local y la protección constitucional de la misma. Estudio científico que, por lo menos para quien estas líneas está escribiendo, resultará también de un gran interés para los ciudadanos en general, y para aquéllos que ocupan cargos de responsabilidad política en estas instancias territoriales. De una manera muy particular, estos últimos podrían sacar un gran provecho de la lectura de este volumen dedicado a “La protección constitucional de la autonomía local y la reconstrucción del régimen jurídico de las entidades locales”. Les facilitaría mucho su tarea de gobierno. Sobre todo, si, como se presume, todos los políticos que ocupan los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales pretenden desempeñar cargos de acuerdo con la lógica que se deriva de aquella “virtud cívica” o “virtud política” maquiavélica, y a los que, en consecuencia, jamás habría de dirigirles aquella censura que el genial “Ciudadano de Ginebra” había realizado a no pocos miembros de la clase política de su tiempo: “[...]. Los antiguos políticos hablaban incesantemente de costumbres y de virtud; los nuestros sólo hablan de comercio y de dinero. [...]. Valoran a los hombres como rebaños de ganado. Según ellos, un hombre no vale al Estado más que la consumición que le hace; [...]. Que nuestros políticos se dignen suspender sus cálculos para reflexionar en estos ejemplos y que aprendan de una vez que se tiene todo con el dinero, excepto las costumbres y los ciudadanos”.

Esperemos, por el bien de todos, que las aportaciones realizadas por Juan Sánchez en este trabajo, sean efectivamente tomadas en consideración no sólo en el ámbito de la Universidad. Que lo sean también, y con una especial importancia y trascendencia, por los políticos prácticos. Si así lo hacen, me atrevo a decir que se situarán en una posición que les permita evitar muchas de las protestas que, de manera continua, se están produciendo hoy a lo largo de todo el territorio del Estado español. Y lo harán en la medida en que, como propone el autor de este volumen, lograrán convertir a los organismos de la Administración Local en instrumentos adecuados para la materialización del Estado social y democrático de Derecho, que, como nadie puede ignorar, ha sido, y es, la forma más perfecta que ha conocido la Historia para dar cumplimiento a la comprensión democrática del Estado como instrumento de liberación de los hombres.

1. INTRODUCCIÓN

La delimitación del principio constitucional de autonomía local es de vital importancia para comprender el modelo de administración local que establece nuestra Constitución española, y, especialmente, en su repercusión en el modelo de organización territorial resultante. Las consecuencias que del mismo se derivan exigen una reflexión profunda en los fundamentos teóricos que la doctrina tradicional ha utilizado para explicar el fenómeno organizativo territorial del Estado.

Estas afirmaciones, que constituyen la base de la hipótesis del presente trabajo, se nos antojan fáciles de presentar, pero difíciles de analizar desde la reducida visión que podrá ofrecer quién suscribe, cuyos conocimientos sobre el tan estudiado principio se limitan al análisis de los escritos que han llegado hasta sus manos. Reconociendo, desde el principio, las limitaciones que su inmadurez o el desconocimiento acompañarán al estudio, pero, simultáneamente, enfatizando el conocimiento práctico que su posición como secretario e interventor en la administración local permite ofrecer una visión directa sobre la realidad tal como se percibe desde la experiencia profesional.

La dificultad intrínseca a la hora de plantear el, tantas veces estudiado, principio de autonomía, se ve incrementada aun más en la actualidad al tratarse de un concepto indeterminado y susceptible de modificación. La indeterminación del concepto de autonomía, también la local, ha contribuido a aislar la delimitación jurídica con la que se ha recogido en nuestro ordenamiento alejándola completamente de la delimitación que exige la realidad social.

La Teoría del Estado y de la Constitución, como ciencia de la realidad, es siempre práctica, pero, también es cierto que le corresponde explicar, en términos jurídicos, las relaciones de Poder de la Comunidad Política, ofreciendo una comprensión general de todo el sistema jurídico – político y una explicación específica a las situaciones particulares que ofrece la sociedad.

Resultado de ese proceso directo de interacción, se hace evidente, que los cambios que se suceden en la realidad social influyen en la delimitación del término autonomía, el cual se ve modificado a través de la asimilación progresiva de esa realidad. La normalidad social que se expresa en los principios

jurídicos va transformándose en la corriente imperceptible de la vida diaria. Mediante la evolución gradual de los principios jurídicos puede suceder que, no obstante permanecer inmutable el texto del precepto jurídico, su sentido experimente una completa revolución y se haga necesario acomodarlo para que no permanezca desnaturalizado. Esto, entendemos, es lo que puede estar sucediendo al analizar la actual definición de la autonomía local.

La esencia de nuestro discurso plantea como problema la evidente desviación de la noción que mantiene el ordenamiento jurídico sobre la autonomía local respecto de la noción que se impone en la realidad social.

Nuestro Texto Constitucional reconoce la autonomía local pero no facilita criterios claros para interpretar su significado. Parece deducirse que da por sobreentendida su definición. Sin embargo, esta imprecisión no puede entenderse como una mera opción de “estilo”, sin especial relevancia jurídica. Por el contrario, es necesario analizar cuál es, en realidad, la idea que se quiso expresar al acuñar el término y cuál es la situación en la que se encuentra actualmente.

A pesar de la ubicación de la autonomía local dentro de la parte dedicada a la estructura de la Organización Territorial del Estado en la Constitución (es decir, el Título VIII), de la escasez y vaguedad de los preceptos que se le dedican parece convertir a municipios, islas y provincias en actores secundarios en el proceso de descentralización política recién inaugurado por el Poder Constituyente.

Se podría deducir, como mensaje, que la descentralización prevista en la Constitución sólo era cosa de dos (Estado y Comunidades Autónomas); cualquier parecido con esa realidad, que se pudiera advertir en otras entidades, debería ser considerado como mera descentralización administrativa.

La tarea que se pretende realizar analizará los diversos significados de la autonomía local desde la observancia de la Constitución como marco y el reflejo en la historia de ese marco jurídico fundamental, para contrastarlos de nuevo con el perfil ofrecido por la Constitución española, tratando de reconstruir un término que sirva de cauce para nuestro estudio, así como el estudio de la Teoría doctrinal de la Garantía Institucional extraída del ámbito germánico y utilizada en nuestro entorno para tratar de precisar el término de autonomía local.

A partir de estas premisas, y sobre el marco de la Teoría de la Garantía Institucional, se tratará de deducir el contenido concreto de la autonomía local, poniendo al descubierto las estructuras esenciales de dicho principio, las aportaciones doctrinales y jurisprudenciales que conducen a cualificar de una u otra suerte a la autonomía local y la preocupación aparente del Poder Constituyente por la dimensión meramente formal de la misma, dejando su

dimensión material a la definición que el legislador estatal o autonómico, en su caso, pudieran establecer.

Se pondrá de manifiesto la insuficiencia de la Teoría de la Garantía institucional para dar respuesta a las exigencias de la realidad social, en la cual no se duda de la naturaleza política de la autonomía local. Se evidenciará la insatisfacción de una teoría anclada en el pasado para explicar su contenido, la transformación de los pueblos y ciudades para implementar políticas públicas de atención directa a la ciudadanía y como, sin embargo, se hace evidente la distinción de estas Entidades Locales en relación a las Comunidades Autónomas en atención a aquella característica, creemos, que ilustra como ninguna otra la delimitación del concepto de autonomía, cual es su grado de protección constitucional.

Se centrará el trabajo, en este punto, en el objetivo de reflejar la configuración constitucional de las Comunidades Autónomas y la transformación de los entes locales tras la aprobación de la Constitución y su legislación estatal de referencia, la ley reguladora de las bases de régimen local, con el objetivo de evidenciar el proceso de construcción de unos y otras, la significación jurídico constitucional de las mismas y, en definitiva, el distinto grado en el que se encuentran en la práctica ambas entidades respecto del Estado, y en especial, las Entidades Locales respecto de las Comunidades Autónomas, ejemplificando esta aseveración a través de la normativa autonómica que, respetando la configuración básica establecida por el Estado, puede determinar el régimen organizativo de dichas entidades, incidiendo en muchos aspectos de la dinámica propia de los municipios, en su elenco competencial y en la cualificación de sus actos.

La posición que de facto ocupan las Entidades Locales en ejercicio de su autonomía tiene una significación particular, como se tratará de exponer, en atención a la naturaleza política de la autonomía local.

Sin embargo, esa naturaleza política nos exigirá un ejercicio de análisis que trate de ofrecer una respuesta a la existencia de algún criterio que nos permita distinguir la naturaleza jurídica de dichas Entidades Locales, en cuanto ente público territorial, y las denominadas por la doctrina colectividades-miembro.

De los distintos argumentos que se puedan utilizar, nuestro trabajo tomará como referencia el régimen jurídico de protección que tienen las distintas entidades y cuáles son las consecuencias que de ello se derivan.

La intensidad en la protección que se dispensa a estos entes se explicará sobre la base de dos aspectos que consideramos fundamentales.

La legitimación para la impugnación de disposiciones que agredan a la autonomía local o autonómica y la existencia o no de un instrumento de garantía constitucional preciso de las Entidades Locales frente a la rigidez de los estatutos de autonomía.

Bajo el primer aspecto se tratarán de analizar los mecanismos de que disponen las Entidades Locales para impugnar normas con rango de ley, como se contempla en la Constitución, o más bien como no se encuentra la legitimación necesaria para ello en la misma, la ley reguladora de las bases de régimen local y las vías indirectas para la impugnación, así como el denominado conflicto en defensa de la autonomía local, introducido a través de la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Se ofrecerá, con detalle, una visión de este mecanismo, sus antecedentes, sus aspectos formales, y la significación constitucional del mismo, así como el funcionamiento práctico y las conclusiones que se extraen. Se expondrán estas conclusiones con una valoración crítica de la situación, además de las posibles respuestas o las diversas pretensiones en defensa de la autonomía local.

En cuanto al segundo aspecto, se expondrán las insuficiencias, creemos, de las que adolece la legislación estatal, ordinaria, para situarse como marco sobre el cual se cimiente la construcción de la administración local. Se expondrán las dudas del propio título competencial (determinado por el artículo 149.1.18 de la Constitución), que ampara la normativa estatal, la confusión que introduce la configuración básica del Estado para determinar el contenido de la autonomía local y cuál es el ámbito de intervención en la configuración normativa de esa autonomía local, el rango de la misma y su adecuación a las necesidades, en definitiva, exigidas por la realidad social.

El trabajo propone una reconstrucción del sistema jurídico de la autonomía local, acentuando la necesidad de una reforma que venga a satisfacer las demandas de la realidad social, se propone la verdadera implantación del sistema de gestión “intra-red” en el que se abandone la pretensión de medir, de conformidad con el principio de jerarquía y desde la lógica del conflicto competencial, la prestación de los servicios al ciudadano, que es el fundamento que da existencia a la administración y no al contrario, transformando la administración para convertirse en instrumento a su servicio que sirve para satisfacer con la mayor eficacia posible sus necesidades.

Para ofrecer respuestas eficaces se necesita capacidad y medios, de manera que en cumplimiento del principio fundamental de suficiencia financiera consagrado en la Constitución se planteará la posibilidad de dar una virtualidad real a dicho principio, acompañándolo del control que proceda por los órganos de intervención con el objetivo de destinar los fondos municipales a las finalidades públicas de su competencia.

Se presentarán hipótesis de reforma de la noción de autonomía local para acomodarla a la realidad social, así como el establecimiento de nuevos criterios marco para delimitar con mayor precisión las relaciones entre la legislación estatal y autonómica respecto del régimen local.

Siendo conscientes de los planteamientos actuales que desde la perspectiva política se han planteado sobre la reforma del régimen local, asentada sobre la base de la racionalización y sostenibilidad, se ha planteado un cambio en profundidad sobre el entendimiento del régimen de municipios y provincias y cuya aprobación, entrada en vigor y aplicación práctica determinarán su alcance e incidencia sobre la realidad municipal.

En cualquier caso, la necesidad de la reforma local como estudiaremos, se presenta evidente y se ha desarrollado a partir de la modificación del artículo 135 de la Constitución española, que en su nueva redacción recoge el principio de estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las administraciones públicas. En desarrollo de dicho precepto se dictó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica sobre el régimen local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, con la necesaria adaptación de la organización y el funcionamiento de la administración municipal, así como su control económico-financiero. La afectación al principio de autonomía local es relevante, con independencia del enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de la reforma, consideraciones que serán abordadas en la obra.

Se hará referencia a una nota que es acusada y característica en nuestro entorno local, cual es la heterogeneidad de los miembros que integran ese mundo.

Diverso es su tamaño y diversa debe ser su naturaleza y atribuciones. Se analizarán las divergencias entre municipios y éstos respecto de los denominados entes intermedios para poner de manifiesto, en definitiva, la conclusión que se advierte en nuestro sistema local.

En última instancia, se propone una reforma, no tanto en la figura orgánica del Municipio o Provincia, sino en el aspecto del personal a su servicio. Esto es, se analizará la necesidad de establecer una reforma en las técnicas de gestión pública. Se insistirá en la necesidad de distinguir la posición que ocupa el político y la que realmente debe ocupar de conformidad con la legitimidad otorgada por el cuerpo electoral. Con la finalidad de conseguir una administración eficiente, ágil y que goce de cierta credibilidad debe distinguirse el político, encargado de fijar las directrices de sus políticas públicas y el gestor, que desde la perspectiva de la profesionalización es el responsable de materializar estas políticas públicas. No deben confundirse ambas facetas a fin de evitar presiones y encomiendas especiales por razones de oportunidad si se quiere sostener una administración basada en la eficiencia, que cumpla con su principal cometido que es ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos.

2. LOS ORÍGENES DEL MUNICIPIO. EL POUVOIR MUNICIPAL Y LA AUTONOMÍA LOCAL

2.1. Introducción

Toda investigación científico – técnica debe partir de analizar los antecedentes que han dado lugar a la situación que se pretende estudiar¹. De ahí que consideremos necesario profundizar en los perfiles más significativos del origen de los municipios, únicamente ofreciendo una visión inicial, independientemente de que, con el tiempo, éstos hayan ido tomando formas y particularidades propias, producto de sus situaciones históricas, políticas, económicas, culturales y sociales distintas, y que se hayan diversificado en sus manifestaciones dando lugar a las subespecies que de los mismos se encuentran en la realidad actual.

El debate en la doctrina acerca de los orígenes del municipio ha dado lugar a diversas corrientes de opinión que tratan de justificar su naturaleza y consistencia para ofrecer una teoría descriptiva de los mismos. Las corrientes doctrinales, como es de suyo, establecen diversos parámetros para conceptuar su origen, en función de cuál sea el criterio sobre el que se asiente su opinión, diversa será la delimitación sobre los municipios. De este modo, se podrían establecer varias manifestaciones doctrinales entorno a la idea y naturaleza del municipio. Así, aquéllas que lo conciben como una creación divina y natural, como establece la teoría iusnaturalista, o bien otras que consideran que el municipio es producto de la organización del Estado y que nace a partir de la legitimación que le otorga la legislación que reconoce su existencia, entendiendo por tales, aquellas que se aproximan a las teorías positivistas.

Existe, no obstante, una corriente de denominación particular, como es la corriente ecléctica. Esta línea argumentativa armoniza la postura naturalista con la postura positivista o legalista, sosteniendo para tal fin que el municipio tiene, por su naturaleza, capacidad de goce, pero que contará con su capacidad de ejercicio sólo cuando la ley se la reconozca.

En el presente capítulo examinaremos las anteriores corrientes y aquéllas otras también representativas sobre el origen de la institución municipal².

Establecidas las diversas posturas que reflexionan acerca del origen de la institución del Municipio, se ofrecerá una visión sintética de las etapas histórico - políticas que formaron y dieron consistencia a los principales atributos de

1 Ilustrativa nos parece la expresión formulada por Hesse en la que afirma que, “(...) nuestra visión ni puede ser “norma vacía de realidad”, ni “realidad vacía de normatividad”. Cf. HESSE, K., “La fuerza normativa de la Constitución”, en *Escritos de Derecho constitucional*, CEPC., Madrid, 1983, p. 66.

2 Cf. FANLÓ LORAS, A. *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEPC., Madrid, 1990, pp. 282 y ss.

la institución municipal y que nos ayudarán a comprender el momento presente de los municipios y su actual papel en la sociedad y en la conformación del Estado democrático moderno.

Facultades como la autonomía en la gestión, organización y financiación de asuntos de carácter local, reconocimiento de su personalidad como ente intermedio entre Estado y ciudadanía, utilización por parte del Estado de municipios como escuelas cívico - democráticas para conformar el espíritu comunitario y el establecimiento de un vínculo de responsabilidad y de compromiso entre elector y elegido, fueron sólo algunos de los atributos y obligaciones que obtuvieron los municipios durante este proceso histórico - político que también analizaremos.

Sobre estas bases se abordará en el capítulo la conceptualización del atributo fundamental del municipio, cual es su autonomía, para lo cual describiremos algunas de las definiciones más representativas, allanando el camino para establecer la definición que, a nuestro juicio, y como será analizado en sucesivos apartados en nuestro trabajo, se erige como realidad inexcusable en nuestro entorno local.

2.2. Las teorías doctrinales sobre el origen del Municipio

2.2.1. Teoría iusnaturalista

Esta corriente doctrinal concibe el municipio como una institución política caracterizada por la intensa relación social, política, cultural y económica en una comunidad de carácter natural y local integrada por miembros que participan activamente y resultan ser conscientes de su identidad comunitaria.

Sobre este aspecto resulta ilustrativa la visión ofrecida por A. de Tocqueville, quién afirma:

*“El municipio es la única asociación que se encuentra de tal manera en la naturaleza, que en todas partes que haya hombres reunidos se forma un municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y leyes, es el hombre el que forma los reinos y crea las repúblicas, el municipio parece salir directamente de las manos de Dios”*³.

Es decir, el municipio surge de la convivencia social anterior al Estado, sólo descubierta y reconocida por éste, pero engendrada por la propia naturaleza de su historia, tradición, religión, lengua y geografía, que es anterior y superior al Estado y a la ley que les da reconocimiento.

3 Cfr. TOCQUEVILLE, A. de, La democracia en América, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 78.

ÍNDICE

LA RECONSTRUCCIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Abreviaturas

Prólogo

1. INTRODUCCIÓN

2. LOS ORÍGENES DEL MUNICIPIO. EL POUVOIR MUNICIPAL Y LA AUTONOMÍA LOCAL

2.1. INTRODUCCIÓN

2.2. LAS TEORÍAS DOCTRINALES SOBRE EL ORIGEN DEL MUNICIPIO

2.2.1. Teoría iusnaturalista

2.2.2. Teoría de la Escuela Jurídica Española

2.2.3. Teoría étnico-cultural

2.2.4. Teoría positivista

2.2.5. Teoría ecléctica

2.3. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICO-POLÍTICOS QUE ORIGINAN EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL. EL POUVOIR MUNICIPAL

2.3.1. La Teoría Fisiocrática

2.3.2. Turgot y la memoria sobre las municipalidades

2.3.3. El autogobierno ciudadano y nueva ordenación territorial

2.3.4. La idea del pouvoir municipal

2.3.5. Las municipalités en los primeros años revolucionarios y su evolución hasta la etapa napoleónica

2.3.6. El alcance de la reforma municipal en España

2.4. REFLEXIÓN HISTÓRICA SOBRE LA CONCEPCIÓN DEL MUNICIPIO

3. EL SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA LOCAL

3.1. INTRODUCCIÓN

3.2. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

3.3. LA PLURALIDAD DE SIGNIFICADOS DEL TÉRMINO AUTONOMÍA: LA AUTONOMÍA COMO PRINCIPIO BÁSICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

3.4. LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

6. LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

6.1. INTRODUCCIÓN

6.2. LA INTENSIDAD DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

6.2.1. LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR DISPOSICIONES CONTRARIAS A LA AUTONOMÍA LOCAL

6.2.1.a) Sobre la insuficiencia de los instrumentos de protección de la autonomía local y la decisión de articular un procedimiento constitucional específico

6.2.1.b) La naturaleza jurídica del conflicto en defensa de la autonomía local

6.2.1.c) El ámbito subjetivo y los problemas de legitimación

6.2.1.d) El ámbito objetivo o las normas susceptibles de impugnación y el parámetro de enjuiciamiento

6.2.1.e) El ámbito formal y el planteamiento del procedimiento

6.2.1.f) Valoración crítica

6.2.1.g) Análisis de la realidad constitucional del conflicto en defensa de la autonomía local

6.2.2. LA INEXISTENCIA DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO DE GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL

6.2.2.a) Introducción

6.2.2.b) La desustanciación de la autonomía local y la permeabilidad a los cambios pretendidos por el mero legislador ordinario

6.2.2.c) Sobre la necesidad de una configuración constitucional o estatutaria del régimen propio de la autonomía local

7. RECONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA JURÍDICO DE LA AUTONOMÍA LOCAL

7.1. INTRODUCCIÓN

7.2. LA NECESIDAD DE LA REFORMA Y REVALORIZACIÓN POLÍTICA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

7.2.1.-REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA NOCIÓN AUTONOMÍA LOCAL

7.2.2. RELACION ENTRE LEY BÁSICA ESTATAL Y LEY AUTONÓMICA

7.2.3. LA HETEROGENIDAD ORGANIZATIVA DE LOS ENTES LOCALES

7.2.4. EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA

7.2.5. EL PRINCIPIO COMUNITARIO DE SUBSIDIARIEDAD

7.2.6. REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

7.3. RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

8. RECAPITULACIÓN

BIBLIOGRAFÍA 211

REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

OTRAS REFERENCIAS

