

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

El Reglamento Orgánico de las Entidades Locales en el sistema de fuentes. A propósito de la STC 214/1989 de 21 de Diciembre sobre la Ley Básica de Régimen Local

M.^a Concepción Barrero Rodríguez

Profesora Titular interina de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

Entre las numerosas cuestiones de interés suscitadas por la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 de 21 de Diciembre en relación con determinados artículos de la Ley 7/1985 de 2 de Abril reguladora de las bases del régimen local, sobesale aquella que hace referencia a la posición ocupada por los Reglamentos Orgánicos de las Corporaciones Locales dentro del sistema general de fuentes llamado a regular su régimen de organización y funcionamiento. Un tema de indudable trascendencia teórica —en él late la determinación misma del significado y alcance de la autonomía local constitucionalmente consagrada— así como de innegable repercusión práctica. Es cada día mas alto el número de municipios que con frecuencia se encuentran ante la necesidad de determinar la prelación de normas que en aquellos ámbitos se opera. La citada sentencia ha venido a renovar el interés por el planteamiento de esta cuestión, polémica y debatida desde la promulgación misma de la Ley. Recuérdese, en este sentido, la Resolución de 27 de Enero de 1987 de la Dirección General de Administración Local, conducente a la interpretación de los artículos de la Ley Básica referentes a tales materias, una interpretación que es necesario replantear hoy a la luz de los principios de aquella Sentencia.

Son muchos los preceptos en los que la Ley de Régimen Local alude a los denominados Reglamentos Orgánicos de Municipios y Provincias, una norma en la que aunan las potestades reglamentaria y de autoorganización que en su calidad

de Administraciones Públicas de carácter territorial les confiere su artículo 4.2. El artículo siguiente da cuenta, por su parte, de la posición que a dichos reglamentos corresponde dentro del conjunto de normas vigentes en relación con esas Administraciones. "Las Entidades Locales —dice— se rigen, en primer término, por la presente Ley y además, en cuanto a su régimen organizativo y de funcionamiento de sus órganos, por las leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local y por el Reglamento Orgánico propio de cada Entidad en los términos previstos en esta Ley", un precepto que, por lo que hace al objeto de nuestro análisis, debe ser puesto en inmediata conexión con el artículo 20 que, tras sentar los órganos básicos de la organización municipal-Alcalde, Pleno y Comisión de Gobierno—prevé, párrafo 1 c), una organización complementaria establecida y regulada por los propios Municipios en sus Reglamentos Orgánicos "sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley". Por su parte, las Comunidades Autónomas podrán establecer "una organización municipal complementaria de la prevista en este texto legal, que regirá en cada municipio en todo aquello que su Reglamento Orgánico no disponga lo contrario". De este modo, quedaba planteada la cuestión objeto de nuestro comentario. A saber: si los Reglamentos Orgánicos de los distintos municipios y provincias —en el caso de que hayan sido aprobados— prevalecen sobre las posibles leyes que dicten o hayan dictado las Comunidades Autónomas o, en su caso, sobre el Reglamento Estatal de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, RD 2.568/1986 de 18 de Abril, en tanto que supletorio de aquéllas, o si, por el contrario, debía sostenerse la prevalencia del Derecho autonómico o estatal, según los casos, sobre la norma municipal.

Suscitado el tema, y ante las numerosas consultas planteadas, la Dirección General de Administración Local opta por ofrecer, en Resolución de 27 de Enero de 1987, su parecer sobre la cuestión, proponiendo una interpretación favorable a la primacía de la disposición local sobre el ordenamiento autonómico o el del Estado que subsidiariamente rija en su ausencia. En efecto, es criterio de la Dirección General —en lo que aquí nos interesa— que las normas del Real Decreto 2.568/1986 que se refieran a la organización y funcionamiento de las Entidades Locales (Títulos II y III), sólo son aplicables en caso de inexistencia del Reglamento Orgánico propio de tales entes. Una interpretación nacida del tenor literal de la Ley Básica e impuesta por el contenido mismo de la autonomía local, que determina que la normativa que en su día puedan establecer las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias sobre régimen local tenga "por lo que se refiere a aspectos de organización y funcionamiento interno de las Entidades Locales, un alcance meramente supletorio a título de ordenación de segundo grado, respecto de los Reglamentos Orgánicos adoptados por cada Corporación...". "Carecería de sentido —añade la Resolución— que el Derecho Estatal supletorio aspirase a tener una aplicabilidad superior o más extensa que las normas a que está destinado a suplir". La interpretación era clara, pues, en el sentido de hacer prevalecer el Reglamento Orgánico sobre el conjunto de normas —estatales o autonómicas— que regulen la organización municipal complementaria.

II. LA POSICION DEL REGLAMENTO ORGANICO EN LA SENTENCIA 214/1989 DE 21 DE DICIEMBRE

Entre los motivos de impugnación alegados contra la Ley 7/1985 por las cuatro Entidades recurrentes —Consejos ejecutivos y Parlamentos de las Comunidades de Cataluña y Galicia— figuraba aquel que hacía referencia a la posible inconstitucionalidad de su artículo 5.A puesto en obligada relación con el 20.2. Se entendía, con base en lo en ellos dispuesto, que las normas que en materia de organización puedan dictar las Comunidades Autónomas quedan relegadas a una posición meramente secundaria, subsidiaria en su eficacia. Sólo vincularán a las Corporaciones Locales en la medida en que éstas no se doten, a través de su Reglamento Orgánico, de esa organización municipal complementaria prevista en la propia Ley Básica, o que, caso de contar con él, las previsiones autonómicas sean conforme a su contenido. Se consideraba, además, que un tal sistema, a más de ser contrario a los principios constitucionales relativos a la estructura y organización territorial del Estado, vulneraba el principio de jerarquía normativa, desde el que se imposibilita radicalmente la supremacía de una norma reglamentaria sobre otra de rango legal.

El Tribunal Constitucional aborda el tratamiento de esta cuestión en su fundamento jurídico 6, en términos que pueden calificarse de ambiguos y confusos. Con base en los razonamientos esgrimidos no se acierta a inducir con claridad el concreto papel que el Reglamento Orgánico debe desempeñar en el ordenamiento de la organización municipal. Si, de un lado, parece inclinarse por la primacía de la legislación autonómica en términos que vaciarían prácticamente de contenido la autonomía municipal; de otro, sale en defensa de la existencia de un ámbito autónomo de poder municipal, si bien sin mayores precisiones acerca de su alcance. En la primera de las líneas apuntadas, se sitúan las siguientes afirmaciones. "De acuerdo con el modelo constitucional anterior, el artículo 20 de la LRBRL establece en su apartado 1, los órganos municipales de carácter necesario, reconociendo en el párrafo c) de este mismo apartado la potestad de autoorganización complementaria que corresponde a los propios municipios, lo que, en sí mismo, no plantea problema constitucional alguno. Este problema surge en relación con el último inciso de ese mismo párrafo, según el cual dicha potestad reglamentaria de autoorganización no tiene más límite que el respeto de los órganos necesarios establecidos por la Ley Básica Estatal. Con ello resulta evidente que se elimina la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo autonómico en materia de organización municipal, lo que contradice frontalmente el orden constitucional de distribución de competencias arriba descrito". El inciso final del apartado 2 del artículo 21 "en todo aquello que su Reglamento Orgánico no disponga lo contrario" "significa, como subrayan los recurrentes, que el espacio normativo de las Comunidades Autónomas, en este punto, queda también virtualmente desplazado en su totalidad por la prevalencia de los Reglamentos Orgánicos complementarios de que puedan dotar-

se, según esta Ley, los propios municipios. Por lo que también debe declararse contrario al orden constitucional de competencias el inciso transcrito”.

Esta posición claramente contraria al originario orden legal y favorable, en consecuencia, a la primacía de la normativa autonómica sobre el Reglamento Local va a verse, sin embargo, desvirtuada por obra de lo proclamado en el penúltimo párrafo de tal fundamento, que tras volver a recalcar la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en esta materia “admite, al propio tiempo, la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal, ámbito este que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que, en materia de organización municipal complementaria, dicten las Comunidades Autónomas”. Unas afirmaciones que al no venir acompañadas de una delimitación clara de aquella parcela concreta de poder que a cada una de esas Administraciones en juego corresponde, deja la potestad organizatoria de los entes locales en la más absoluta indeterminación.

No obstante esta falta de claridad, creemos, sin embargo, que existe base suficiente para sustentar que el Tribunal Constitucional ha venido a sentar la prevalencia de la legislación autonómica en materia de organización municipal complementaria sobre lo dispuesto en el Reglamento Orgánico, una interpretación que se asienta en los siguientes argumentos:

— Las reiteradas afirmaciones favorables a tal primacía. “Con el sistema instaurado en el artículo 20.2 resulta evidente que se elimina la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo autonómico... lo que contradice frontalmente el orden constitucional de distribución de competencias arriba descrito...” “ello significa... que el espacio normativo de las Comunidades Autónomas, en este punto, queda también virtualmente desplazado en su totalidad por la prevalencia de los Reglamentos Orgánicos complementarios de que pueden dotarse, según esta Ley, los propios municipios...”.

— La declaración de inconstitucionalidad del inciso final del artículo 20.2 “en todo aquello que su Reglamento Orgánico no disponga lo contrario”. Con ella, la norma municipal ha perdido esa supremacía que, conforme a la redacción originaria del precepto, ostentaba sobre la normativa autonómica. Con independencia de las declaraciones vertidas en su fundamento jurídico, el fallo es concluyente en ese sentido.

— El propio significado y alcance del voto particular formulado por el magistrado Díaz Eimil, en cuya opinión la garantía institucional de la autonomía local “exige de manera insoslayable que las Comunidades Autónomas no puedan cubrir más espacio organizativo municipal complementario que aquel que el municipio no haya complementado”, perspectiva desde la que debe sustentarse la plena constitucionalidad del precepto sometido a debate, el artículo 20.2 que sitúa “la competencia autonómica en materia de organización municipal en el lugar

que le corresponde dentro del marco de la Constitución”. De no ser el sentir mayoritario del pleno del Tribunal Constitucional y, en consecuencia, la tesis finalmente adoptada favorable a una interpretación contraria a esa, carecería de todo sentido ese voto de cuyo contenido no queda la más mínima duda.

Esta sentencia ha venido a consagrar, en suma, la primacía de las leyes de la Comunidades Autónomas sobre tal norma en relación con la organización municipal complementaria, lo que significa, a su vez, la proclamación de la superioridad del Derecho del Estado, traído a colación en aplicación de la cláusula de supletoriedad que en su favor establece el artículo 149.3 de la Norma fundamental.

III. LA AUTONOMIA LOCAL Y LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACION MUNICIPAL. VALORACION DE LA SENTENCIA

Resulta indudable cómo en el fondo de la cuestión analizada no subyace otra cosa que la determinación del contenido mismo de la autonomía que en relación con los Municipios consagra el artículo 140 del Texto fundamental.

Es claro que no es éste ni el momento ni el lugar para un análisis detenido de esa autonomía, estudio, por lo demás, ya realizado en relevantes obras publicadas hasta la fecha, entre la que sobresalen “La garantía institucional y las autonomías locales” de Parejo Alfonso (Instituto de Estudios de Administración Local 1981); “Las competencias de las Corporaciones Locales” de Sosa Wagner y de Miguel García (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1985), así como las más recientes de Sánchez Morón (La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional. Civitas 1990). Un tema, por lo demás, objeto también, a estas alturas, de una importante elaboración jurisprudencial, tanto por parte del Tribunal Constitucional, que ha tenido ocasión de pronunciarse sobre ella en numerosas ocasiones (Sentencias de 2 de Febrero y 22 de Julio de 1981; 23 de Diciembre de 1982 y 5 de Agosto de 1983), como por los Tribunales ordinarios que, en la resolución particularizada de innumerables cuestiones, se han visto compelidos a determinar el concreto alcance de dicha autonomía. Pretendemos, tan sólo, enjuiciar, con base en todo ese cuerpo doctrinal y jurisprudencial, la posición mantenida al respecto por el Tribunal Constitucional.

No parece suscitar hoy la más mínima controversia la consideración de las potestades normativas y de autoorganización como parte del contenido básico de la autonomía local diseñada por la Constitución. Su garantía institucional, de neto origen alemán y popularizada entre nosotros por Parejo Alfonso, ha de comprender necesariamente el reconocimiento en favor de los municipios de una potestad normativa y de una “potestad de autoorganización, en cuanto implícita en toda estructura organizativa y más aún, por tanto, en la que personaliza un poder autónomo” (pág. 154). Difícilmente la autonomía podría quedar garantiza-

da si no se reconoce, al menos, en favor de aquellos entes de la que se predica, ciertas facultades normativas, así como el poder de dotarse a sí mismos de una determinada estructura organizativa. La discusión —en lo que hace, al menos, a los efectos de nuestro análisis— no se plantea, pues, en esta sede, sino en aquella otra que hace referencia al contenido concreto de esas potestades. Sólo desde esta perspectiva, puede alcanzarse con rigor la posición que el Reglamento Orgánico está llamado a ocupar dentro del sistema general de fuentes reguladoras del Régimen Local.

Asentada la cuestión en estas coordenadas, creemos, con independencia del juicio que la decisión concreta merezca, que el Tribunal Constitucional ha alterado sustancialmente el originario diseño organizativo de la LBRL. En efecto, la organización municipal estaba anclada en esa norma en una distinción bien importante: la establecida entre órganos fundamentales, comunes para todos los Ayuntamientos —Alcalde, Tenientes de Alcalde, Pleno y Comisión de Gobierno, en los de más de 5.000 habitantes— y órganos complementarios. El sistema de fuentes llamado a regularlos era distinto en uno y otro ámbito. En el primero, el escalón normativo superior lo ocupaba el Estado, al que correspondía, artículo 149.1.18 de la CE, la legislación básica; el segundo, la normativa dictada en su desarrollo por las Comunidades Autónomas y el tercero, el Reglamento Orgánico que, en relación con aquella parte de la organización municipal, presentaba, en consecuencia, un valor subsidiario respecto de ese Derecho estatal o autonómico. Desde tales coordenadas, era claro cómo la discusión jurídica radicaba en hallar las líneas fronterizas que separaban a esos diferentes espacios normativos, el punto concreto en el que un ordenamiento debía detenerse para dar paso a la regulación nacida de otro ente distinto. El problema del Reglamento orgánico, dicho en otros términos, estribaba aquí en la delimitación de ese quantum concreto de poder que a él debía corresponder en la configuración de esos órganos municipales básicos.

Un tal sistema de prelación de normas se modificaba radicalmente en lo que hacía a la organización complementaria. En esta sede, la primacía normativa la ostentaba la norma municipal. El Derecho de la Comunidad Autónoma o, en su caso, el del Estado serían siempre supletorios de aquélla. Este es el sentido que —a nuestro entender— debía otorgarse al artículo 20.1c y 20.2. Tales preceptos no estaban dejando relegada, como parecían entender los recurrentes y el propio TC., la normativa autonómica sobre organización municipal a una posición meramente secundaria. Ello era cierto en el ámbito de la organización complementaria, pero no en general para todo el esquema organizativo. En la organización fundamental, básica, la normativa de la Comunidad Autónoma se interponía entre el Derecho estatal y el posible Derecho local.

Esta es la distinción que —según creemos— la sentencia parece no haber tenido en cuenta. El Tribunal, movido ciertamente por los recurrentes, ha hecho de la organización municipal, desde la óptica normativa, un bloque homogéneo y,

desde esta perspectiva, ha optado por la única solución lícita que ese punto de partida le permitía: la autonomía local no puede impedir toda posibilidad de diseño de tales entes a las Comunidades Autónomas. Desde la posición adoptada, el argumento del Tribunal es, ciertamente, contundente e irreprochable. No se puede sostener la primacía del *Reglamento orgánico* sobre la legislación autonómica, y no tanto por aplicación del principio de jerarquía —como alegaban los recurrentes— cuanto por mandato directo de los esquemas constitucionales de distribución de competencias entre las diferentes Administraciones Territoriales.

El pronunciamiento, sin embargo, hubiera podido ser otro si la cuestión se hubiera desarrollado por diferentes cauces. Desde la distinción organización básica-organización complementaria como dos mundos distintos en su regulación normativa, se hubiera podido conjugar un claro poder autoorganizatorio, nacido de la autonomía local, con las facultades que a las Comunidades Autónomas deben necesariamente corresponder en este ámbito.

Para la STC, en conclusión, el ordenamiento de la organización municipal en su conjunto presenta tres niveles distintos: el estatal, el autonómico y el local. Desde tal perspectiva, es claro cómo el tema controvertido remite, en última instancia, a una cuestión de grado o equilibrio entre los distintos poderes con potestad normativa en materia de organización municipal. Por eso entendemos que no bastaba, como ha hecho el Tribunal, con constatar que la legalidad ordinaria impedía toda la posibilidad de regulación a las Comunidades Autónomas; había que dar un paso más. La posición sustentada exigía deslindar con precisión la forma en que se han de armonizar esos distintos poderes normativos. Exigía, más concretamente, una exacta determinación del tramo concreto de la normativa autonómica, esa línea en la que ha de detenerse su Derecho en garantía de la autonomía local. La ausencia de una tal delimitación va a determinar que el poder local en esta materia quede en manos de las Comunidades Autónomas, lo que se hace particularmente grave si se toma en consideración que los municipios no están legitimados para recurrir ante el Tribunal Constitucional. ¿Quién defenderá a los Ayuntamientos ante eventuales agresiones a su autonomía?

Desde estas coordenadas, resulta con evidencia la valoración negativa que de la sentencia del Tribunal Constitucional que comentamos ha de realizarse. Con ella, se ha producido un claro recorte en el contenido que la autonomía consagrada en el artículo 140 de la Constitución parecía, en principio, presentar, al habérsela prácticamente despojado de uno de sus núcleos esenciales, el poder de autoorganización. Un poder reducido prácticamente a la nada en virtud de la declaración de inconstitucionalidad del último inciso del artículo 20.2 de la Ley de Régimen Local “en todo aquello que su Reglamento Orgánico no disponga lo contrario”. Esta norma queda, de esta forma, limitada a la labor de simple complemento o desarrollo de lo dispuesto en otro orden normativo, perdiendo ese reducto de autonomía con el que al amparo de tal precepto venía contando hasta ahora.

Con la STC 214/1989 la autonomía local vuelve a situarse en ese plano más retórico que real en el que siempre ha estado. Baste recordar, en este sentido, cómo en el régimen anterior y a pesar de las enfáticas declaraciones que hacían del Municipio nada menos que pilar básico del Estado, la realidad distaba bastante de tales manifestaciones. A. Pérez Moreno aludió, hace ya bastantes años (El proceso de penetración de las leyes reguladoras de la Administración Central en el Régimen Local. RAP n.º 61, 1970), al progresivo vaciamiento de las competencias locales como uno de los más característicos fenómenos del anterior período político. Si la autonomía en relación con los Municipios ha constituido tradicionalmente un término vacío de contenido al que la Constitución había puesto fin, la citada Sentencia parece haber vuelto a ubicarla en ese mismo nivel, en clara oposición, a nuestro entender, con lo consagrado en el artículo 140 de la Norma fundamental, bien interpretado, desde esta perspectiva, por el legislador estatal en la Ley de 2 de Abril de 1985. De interés resultaría, por otra parte, comprobar qué está siendo de la autonomía municipal en recientes leyes estatales y autonómicas, así como en las Resoluciones de nuestro más alto Tribunal Judicial. Pero éste es un punto que deberá abordarse en posteriores comentarios.