

LA AUTONOMIA LOCAL EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PEDRO ESCRIBANO COLLADO

Catedrático de Derecho Administrativo

S U M A R I O

Introducción.—I. *La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la autonomía local.*—1.º La delimitación de la autonomía local.—2.º El carácter institucional básico de la autonomía local.—3.º Los elementos definidores de la autonomía local.
II. *Otros aspectos complementarios de la autonomía.*—1.º La potestad de autoorganización de las entidades locales.—2.º Autonomía y Función pública local.—3.º Las alteraciones de los términos municipales en el marco de la autonomía local.

INTRODUCCION

La palabra autonomía, que tiene un significado en el lenguaje usual bastante claro, como sinónimo de independencia y libertad, se oscurece notoriamente cuando se trata de aplicarlo a las organizaciones públicas, que no son ni enteramente independientes ni completamente libres. Por vía de aproximación la doctrina, desde hace bastantes años, se ha esforzado por destacar aquellos aspectos o manifestaciones más características de los entes dotados de autonomía en el seno de la estructura política del Estado. Hoy es posible, gracias a dicho esfuerzo, sintetizarlas en las siguientes:

- *Autonormación*, entendida como poder del ente autónomo de dotarse de normas propias que configuren su propio y peculiar ordenamiento jurídico.
- *Autogobierno*, entendido como capacidad del ente autónomo de dirección y decisión propias e independientes respecto de otros entes de categoría superior.
- *Autoadministración*, entendida como capacidad de ejecución y realización de las dos anteriores citadas.

La anterior enumeración no supone sin embargo que todas deban concurrir para que exista la autonomía. Pueden concurrir todas ellas, con lo que estaremos ante un ente dotado de autonomía política, o sólo algunas, como sucede con la autonomía administrativa o con los simples fenómenos organizativos de autoadministración.

En nuestro Derecho la palabra autonomía se aplica a las organizaciones públicas más dispares. Así, la Constitución reconoce autonomía a las Universidades (art. 27.10), así como a las Comunidades Autónomas, a las Provincias y a los Municipios (art. 137). La ley ordinaria, por su parte, ha creado la denominada administración institucional, integrada por organismos *autónomos*, tanto a nivel estatal, de Comunidad Autónoma, como local, los llamados, y ya extintos, Entes Pre-autonómicos y diversas organizaciones calificadas como «autónomas», cuyo régimen institucional difiere de los anteriores. Nos encontramos, pues, ante distintas modalidades de autonomía que hacen realmente difícil inducir un concepto técnico-jurídico válido con carácter general.

Por su parte la autonomía local, como institución constitucionalmente reconocida, aplicable a las entidades que la propia Constitución define como administraciones locales, presenta a su vez diversas perspectivas de estudio, dado que no se trata de un concepto legal *a priori*, aunque aquélla ofrezca, claro está, importantes elementos para su definición. Perspectivas como la que ofrece la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la propia del Tribunal Supremo o la doctrina científica, todo ello por lo que se refiere a nuestro país, a lo cual podríamos añadir otras muchas válidas provenientes de otros países en los que la autonomía constituye un principio ordenador del pluralismo del poder político (República Federal de Alemania, Italia, Reino Unido, etc., por citar los ejemplos europeos más significativos).

De este contexto tan variado me ha parecido de gran interés en estos momentos, con más de tres años de jurisprudencia constitucional y con importantes pronunciamientos en materia de autonomía local, reflexionar sobre los puntos más sobresalientes de aquélla, con el objeto de ofrecer una síntesis lo más ajustada posible de la misma, sistematizando la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional hasta estos momentos. Asimismo, será interesante destacar aquellos otros aspectos de la autonomía local que no han recibido aún de éste una interpretación acabada.

La Constitución se pronuncia sobre la autonomía local en los artículos 137, 140 y 141, fundamentalmente, pudiéndose destacar los siguientes preceptos:

- Art. 137. El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.
- Art. 140. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios.
- Art. 141.2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la que interpreta y matiza el alcance de estos preceptos está contenida en las siguientes sentencias, sin perjuicio de importantes referencias existentes en otras que asimismo serán examinadas:

- Sentencia de 2 de febrero de 1981 (B. O. E. de 24 de febrero), dictada en el Recurso de Inconstitucionalidad promovido contra el texto articulado y refundido de la Ley de Régimen local en algunos de sus artículos.
- Sentencia de 28 de julio de 1981 (B. O. E. de 13 de agosto), dictada en el Recurso de Inconstitucionalidad promovido contra la Ley de la Generalidad de Cataluña de 17 de diciembre de 1980, sobre «Transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad».
- Sentencia de 23 de diciembre de 1982 (B. O. E. de 15 de enero de 1983), dictada en el Recurso de Inconstitucionalidad promovido contra el artículo 28 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1982.

I. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA AUTONOMÍA LOCAL

Del contenido de las Sentencias anteriormente señaladas destacan tres aspectos o preocupaciones fundamentales alrededor de las cuales se desarrolla la interpretación que el Tribunal Constitucional realiza de la autonomía local. Estos son los siguientes: su delimitación, su naturaleza dentro de la estructura político-administrativa del Estado y, en fin, sus elementos definidores.

1.º *La delimitación de la autonomía local*

Dentro de este primer apartado son tres las cuestiones que pueden destacarse de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

a) En primer lugar, se trata de precisar qué entidades locales tienen reconocida autonomía por la Constitución. Aún cuando de los artículos 137, 140 y 141 se deduce claramente que son los Municipios y las Provincias las entidades a las que de forma expresa y directa la Constitución dota de autonomía «para la gestión de sus respectivos intereses», el Tribunal Constitucional ha dejado claramente establecido que las agrupaciones de Municipios distintas de la Provincia previstas en la Constitución (arts. 141.3 y 152.3) y en los Estatutos carecen de una autonomía «constitucionalmente garantizada», cuya concreción y actualización dependen en cada caso de las previsiones contenidas en cada Estatuto (F. J. 3.º, S. Julio, 1981). De esta premisa parte el propio Tribunal para declarar que ni los Municipios ni las Provincias pueden ser sustituidos, en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas, por esas otras entidades de constitución dispositiva.

b) En segundo lugar, la autonomía ha de ser distinguida nítidamente de otras figuras propias del Derecho Público configuradoras del poder político. Así, la autonomía no es soberanía, ni su ejercicio puede llegar a equipararse en ningún caso al poder soberano, de lo cual se desprende que:

- la autonomía local hace referencia a un poder limitado, que se ejerce dentro del marco del ordenamiento jurídico estatal en su conjunto (F. J. 3.º, S. Feb., 1981),
- la autonomía de municipios y provincias ha de ser definida por el legislador de acuerdo con la Constitución, siendo necesario que el Estado quede colocado en una posición de superioridad en relación con los entes autónomos (F. J. 3.º, S. *idem*),
- la autonomía no se garantiza en la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales distintos de los propios de la entidad autónoma (F. J. 10.º, S. *idem*).

c) Es preciso, por último, distinguirla de la autonomía que le está reconocida a las Comunidades Autónomas. Desde la Sentencia de 2 de febrero de 1981, el Tribunal Constitucional ha mantenido que éstas gozan de una autonomía cualita-

tivamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que aquéllas disponen de potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como una autonomía de naturaleza política (F. J. 3.º, S. Feb., 1981).

2.º *El carácter institucional básico de la autonomía local*

En la Sentencia de 28 de julio de 1981 el Tribunal Constitucional estableció que la autonomía de las entidades locales, Provincias y Municipios, es una institución de *ius cogens*, de existencia obligada en el seno de la estructura política del Estado, por tanto no disponible ni para el legislador estatal ni para el autonómico. De una parte, la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones a las que el Tribunal Constitucional denomina «elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional». De otra parte, en su regulación por el legislador ordinario, estatal y autónomo, hay un núcleo esencial o reducto indisponible consistente en «la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre... En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (F. J. 3.º, S. Jul., 1981).

Mas en una Sentencia posterior, la de 23 de diciembre de 1982, el Tribunal Constitucional sale al paso del pretendido «carácter intracomunitario de la autonomía de las entidades locales», afirmando que «si bien el grado superior de autonomía propio de las Comunidades Autónomas les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen *ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad*, aunque puedan cumplir también esta función...» (F. J. 4.º). En definitiva, la posibilidad, prevista en diversos Estatutos, de que aquellas entidades se incorporen a la administración de las Comunidades Autónomas, no puede ir en ningún caso en detrimento de su autonomía.

3.º *Los elementos definidores de la autonomía local*

La legislación, la jurisprudencia y la doctrina han venido operando tradicionalmente con un concepto de autonomía local centrado en la existencia de un ámbito competencial propio de las Entidades locales, constituido por una serie de materias que, por su trascendencia exclusivamente local, vienen atribuidas por el ordenamiento con carácter exclusivo y excluyente a tales Entes. Ello originaba la idea de que los municipios y provincias disponían de un ámbito reservado de

competencias en el que eran autónomos frente al Estado especialmente. La realidad, sin embargo, como quedó denunciada hace ya bastantes años, era muy distinta, ya que el Estado al legislar sectorialmente sobre cada una de las materias «de índole local» vaciaba de contenido competencial a los entes locales, que devenían en meros titulares nominales de la competencia que inicialmente les venía reconocida.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia de 28 de julio de 1981 cambia completamente el significado atribuible a la autonomía local a partir de los nuevos principios y presupuestos constitucionales en los que se fundamenta. Para aquél, «la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a la participación a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación de cuanto les atañe, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible» (F. J. 4.º).

Como puede verse, la autonomía local no alude tanto a un número concreto y determinado de materias y de competencias sobre las mismas de que han de disponer los entes locales, como a un derecho fundamental de la comunidad local a participar, a través de sus órganos representativos locales, en la satisfacción de todos aquellos intereses públicos que le afecten. La determinación de tales intereses así como el grado de participación de los entes locales en la satisfacción de los mismos constituyen aspectos fundamentales a través de los cuales se habrá de concretar el contenido esencial de la autonomía local.

Queda, pues, emplazado el legislador para determinar dicho contenido esencial que ya no opera sobre criterios abstractos o puramente arbitrarios o de conveniencia política, sino sobre la base de la existencia de una serie de intereses públicos de trascendencia local que deben ser correctamente apreciados y proporcionalmente dotados de mecanismos de satisfacción a ese mismo nivel. De aquí que sea de gran trascendencia determinar, primeramente, qué instancia política tiene atribuida la misión de definir el contenido esencial de la autonomía local y, en segundo lugar, cómo ha de entenderse el criterio de los intereses respectivos o propios de las entidades locales.

En cuanto a la primera cuestión, el Tribunal Constitucional mantuvo desde la primera Sentencia, que incumbe al legislador estatal la regulación de la autonomía local, como se deduce implícitamente del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, y, en consecuencia, «la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado», si bien la «fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente» (F. J. 5.º, S. Jul., 1981).

En cuanto a la segunda cuestión, el Tribunal Constitucional ha destacado tres

ideas básicas acerca de cómo el legislador ha de tener presente en la regulación de la autonomía local el criterio del interés respectivo de las entidades locales:

- «... (el concepto de interés respectivo) cumple una función orientativa para el legislador al dotar a estas entidades de las competencias o poderes precisos para gestionarlas. Es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son esos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión» (F. J. 1.º, S. 16 de noviembre de 1981).
- «... concretar este interés en relación con cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que signifique una competencia exclusiva en el orden decisorio» (F. J. 3.º, S. febrero 1981).
- «... el Legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía» (F. J. 3.º, S. julio 1981).

Junto a estas directrices dirigidas al legislador, el Tribunal Constitucional ha concretado algunos aspectos que forman parte del contenido esencial de la autonomía local:

— En primer lugar constituyen elementos imprescindibles de dicha autonomía las nociones mismas de «competencias propias» y de «servicios mínimos preceptivos» que han de ser considerados como «bases que no cabe ignorar al legislar sobre la materia» (F. J. 7.º, S. julio 1981).

— Entra asimismo en el ámbito de la autonomía local el ejercicio del poder en régimen de autogobierno, de forma que en las materias que se les asignen como propias los entes locales han de disponer de capacidad para ejercer o mantener una dirección política propia. De acuerdo con el Tribunal Constitucional, «... no se ajusta a las exigencias del principio (de autonomía) la previsión de controles genéricos o indeterminados que sitúen a las Entidades Locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales ... de forma tal que la toma de decisión viniera a compartirse por otra Administración» (F. J. 3.º, S. febrero 1981).

— Por último, el Tribunal Constitucional ha admitido en la Sentencia de 23 de diciembre de 1982 la posibilidad de que los entes locales puedan ser autorizados por el ordenamiento para asumir a título singular el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que se correspondan con su ámbito de intereses propios definido por la Ley.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre el significado de la autonomía financiera de las entidades locales. De acuerdo con el artículo 142 de la Constitución, no se garantiza a las mismas «una autonomía economicofinanciera en el sentido de que dispongan de medios propios —patrimoniales y tributarios— suficientes para el cumplimiento de sus fun-

ciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes pero no que hayan de ser en su totalidad propios» (F. J. 5.º, S. febrero 1981).

La cita de los elementos definidores de la autonomía local, según el Tribunal Constitucional, puede cerrarse aludiendo a la compatibilidad existente entre aquélla y la formulación de controles de legalidad dirigidos a fiscalizar el ejercicio de las competencias de los entes locales. Partiendo del hecho de que la Constitución sitúa tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas en una posición de superioridad respecto de las entidades locales, lo que les permite asumir funciones de protección de la legalidad que ellos mismos han producido, la admisión de tales controles está condicionada al cumplimiento de una serie de condiciones, como son primeramente su carácter puntual y que, además, «habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado» (F. J. 3.º, S. febrero 1981).

II. OTROS ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DE LA AUTONOMIA LOCAL

No obstante la diversidad de cuestiones y la riqueza de matices que las Sentencias del Tribunal Constitucional ofrecen sobre el significado de la autonomía local, existen una serie de aspectos no menos importantes que los abordados en ellas que merece la pena examinar so pena de quedar incompleto el análisis que estamos efectuando. Vamos a referirnos, en concreto, a tres: primeramente a la posibilidad de que las entidades dispongan de una potestad de autoorganización que en la actual Ley de Régimen Local les está vedada; en segundo lugar, a si la función pública local puede ser considerada como competencia propia de las mismas y, en fin, a si la alteración de los términos municipales entra de lleno dentro del ámbito de los intereses respectivos del municipio y a qué nivel podrían éstos tener reconocida competencia.

1.º *La potestad de autoorganización de las entidades locales*

El poder dotarse de una organización propia y diferenciada, definida a la medida de las propias conveniencias y necesidades del ente autónomo se ha considerado tradicionalmente como una manifestación básica y primaria de la autonomía atribuida a los entes territoriales dentro del Estado. Mas, en nuestro país, y en relación con las entidades locales, el legislador estatal no ha sido casi nunca partidario de reconocerles poderes específicos en la materia, creando un esquema organizativo uniforme al que han venido acomodándose dichas entidades.

Aunque el Tribunal no ha sentado una doctrina definitiva sobre este tema, la Sentencia de 2 de febrero de 1981, al enjuiciar la constitucionalidad de la competencia del Gobierno para aprobar el régimen municipal de Carta (orgánica o económica), de acuerdo con lo preceptuado en la Ley de Régimen local vigente, mantuvo el siguiente criterio:

«...la aprobación de la carta por el Gobierno no puede considerarse opuesta a la Constitución, ya que *la autonomía garantizada para la gestión de los respectivos intereses no parece que tenga que comprender el poder dotarse de un gobierno o administración o de un régimen económico distinto del previsto con carácter general por la Ley, sin control alguno*» (subrayados míos) (F. J. 5.º).

Dejando de lado las exigencias que los artículos 140 y 141 de la Constitución plantean respecto del gobierno y de la administración de Provincias y Municipios, la declaración del Tribunal Constitucional hay que entenderla más como un juicio de constitucionalidad, es decir, que la regulación que se impugna en el recurso no contradice la Constitución, que como una interpretación acabada de la autonomía local en materia de autoorganización. Cabe pensar, por ello, que esta última constituye una manifestación básica de aquélla, sin la cual las entidades locales aparecerían como organizaciones ajenas a la comunidad local a la que deben de representar. De aquí que la futura legislación básica del Estado sobre el Régimen local debería ofrecer un esquema organizativo flexible en el que las entidades locales pudieran optar, de acuerdo con sus propias necesidades, conveniencias o particularidades (población, urbanización, volumen de servicios, etc.) entre diversas fórmulas organizativas internas y externas, con las que poner en práctica su peculiar modelo administrativo, aplicando los principios constitucionales de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación.

Un aspecto sumamente importante dentro de este ámbito de la autonomía local que estamos examinando lo constituye la posibilidad de que el Estado (o incluso las Comunidades Autónomas) pueda decretar la disolución de los órganos representativos de las entidades locales o acordar la suspensión de sus miembros en el ejercicio de sus funciones. El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre este tema en la Sentencia de 2 de febrero de 1981, al declarar la inconstitucionalidad parcial de los artículos 421 y 422 de la Ley de Régimen local vigente que establece y regula tales medidas. Con base en el criterio de que «la autonomía no se garantiza para incidir de forma negativa en los intereses generales de la Nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad», el Tribunal considera que la potestad reconocida al Estado por la Ley no es contraria a la Constitución, «máxime cuando este principio de limitación a la autonomía se refleja de forma expresa en la propia constitución —art. 155— en relación con las Comunidades Autónomas» (F. J. 10.º). En consecuencia, cabe la suspensión de los miembros electivos de las entidades locales «por motivos graves de orden público», así como la disolución de sus órganos representativos «cuando su gestión resulte gravemente dañosa para los intereses generales».

Como señalamos anteriormente, estamos frente a un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que expresa un juicio de constitucionalidad de preceptos concretos del derecho positivo vigente, antes que una interpretación acabada respecto de la autonomía local. No obstante, ello puede dar pie al legislador para recurrir a la fórmula fácil de convertir en derecho positivo y, por tanto, de aplicación general, los juicios y valoraciones que el Tribunal Constitucional formula en relación con problemas concretos y determinados, que vienen a expresar a lo sumo una posibilidad, entre otras muchas posibles, de desarrollo legal de un precepto constitucional.

La oportunidad de incluir un precepto de tal naturaleza en la legislación estatal del Régimen local parece, desde todo punto, desaconsejable, no sólo en cuanto demuestra *a priori* una desproporcionada desconfianza frente al gobierno local, sino también un excesivo rigor si comparamos la gravedad de las medidas anteriormente aludidas con la repercusión real que para los intereses generales puede representar una desviación, aunque sea reiterada, de las competencias atribuidas por el ordenamiento a las entidades locales. En general creemos que la legislación estatal sobre el Régimen local no debería tipificar medidas concretas de intervención en el gobierno local del tenor de las previstas en los artículos 421 y 422 de la Ley vigente, por lo que tienen de extremas, por ser difícil su apreciación y aplicación y en cuanto encierran un elevado grado de inseguridad jurídica. A nuestro juicio, más correcto sería, a semejanza de lo previsto en el artículo 155 de la Constitución para las Comunidades Autónomas, que, previo requerimiento a la entidad local cuya actuación o gestión se estima gravemente dañosa para los intereses generales, fuese el Parlamento quien decidiera las medidas a adoptar sin sujeción a ninguna en concreto impuesta previamente por la legislación ordinaria y previa valoración de las circunstancias que concurren en cada caso.

2.º Autonomía y Función pública local

El tema de la función pública local no ha sido planteado aún en el marco de la autonomía local por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Hasta la fecha, la única Sentencia que trata sobre dicho tema se pronuncia en un conflicto de competencia entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado en relación con el régimen de los concursos de traslado de los funcionarios de Cuerpos Nacionales de Administración local y, en concreto, sobre a quién compete la convocatoria y resolución de los concursos para proveer las plazas de funcionarios de dichos Cuerpos Nacionales en el País Vasco. Aún cuando la Sentencia de 7 de abril de 1983 resolvió declarar de competencia estatal el asunto debatido, en un voto particular el Magistrado Gómez-Ferrer Morant llama la atención sobre el hecho de que:

«El parecer mayoritario no toma en consideración un aspecto que, a mi juicio, es de capital importancia, como es el relativo al principio de autonomía de los municipios y provincias consagrado por el artículo 137 de la

Constitución "para la gestión de sus respectivos intereses"... Este principio explica, a mi entender, el que tanto el artículo 10.4 del Estatuto Vasco como el 149.1.18.^a de la Constitución se refieran a la Comunidad Autónoma y al Estado en términos tales que "prima facie" sólo contemplan competencias de carácter normativo...»

Respecto de las competencias de ejecución, como las que son objeto del conflicto, la cuestión hay que resolverla de acuerdo con el principio de autonomía examinando si las mismas responden a un interés local, comunitario o nacional. «Planteada así la cuestión —se añade en el Voto particular— la conclusión en el momento actual ha de ser que la competencia controvertida corresponde al Estado, ya que la existencia del Cuerpo Nacional —tal y como está básicamente configurado— responde a un interés supracomunitario, presente en todos los municipios y provincias españolas. *Esta conclusión tiene un carácter provisional en tanto no se produzca la legislación básica del Estado que regule de otra forma, en su caso, el carácter del Cuerpo, delimite el ámbito de competencia de las Corporaciones locales de acuerdo con el principio de autonomía y especifique las funciones que eventualmente puedan corresponder a las Comunidades Autónomas y al Estado...*» (subrayados míos).

De esta importante y precisa matización hay que destacar especialmente la idea de que, al margen de las competencias normativas que ostentan el Estado y las Comunidades Autónomas en la convocatoria y resolución de los procedimientos de acceso a los Cuerpos Nacionales de Administración local, concurren no sólo intereses supralocales, estatales y comunitarios, sino también los de las entidades locales titulares de las plazas cuya provisión se pretenda. La determinación y delimitación de tales intereses concurrentes es tarea del legislador, mas en cualquier caso, los de las entidades locales afectadas deben ser convenientemente definidos y dotados de las correspondientes potestades para su satisfacción, sin las que, según el Tribunal Constitucional, «ninguna actuación autónoma es posible» (S. julio 1981).

3.º *Las alteraciones de los términos municipales en el marco de la autonomía local*

La Sentencia de 2 de febrero de 1981, al decidir sobre la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Régimen local vigente, que reconocen al Estado determinadas competencias sobre la creación y modificación de las Entidades Locales Menores, sentó la siguiente doctrina:

«El examen de tales preceptos no permite declarar su inconstitucionalidad, dado que no puede afirmarse que la creación, modificación o disolución de nuevas Entidades de carácter territorial afecte de modo exclusivo a la Entidad municipal en que se constituyen, ya que de algún modo incide en la distribución del poder sobre el territorio» (F. J. 6.º).

Efectivamente la alteración, en general, de un término municipal no es una cuestión que afecte de modo *exclusivo* a los intereses del Municipio. Junto a éstos concurren otros que el artículo 148.1.2.º de la Constitución sitúa en un ámbito comunitario. De acuerdo con este precepto y con las respectivas previsiones contenidas en los Estatutos de Autonomía, a las Comunidades Autónomas corresponderá, primeramente, la regulación del régimen a que deba someterse cualquier alteración de un término municipal, mas definiendo al mismo tiempo las competencias que deban corresponderle a los Municipios en el ámbito de los intereses propios de éstos en relación con su territorio.

En líneas generales, la regulación de dicho régimen podrá optar entre mantener el esquema fundamental de la legislación vigente, en la que se determina exclusivamente un procedimiento formal, instruido a nivel municipal, que finaliza con una decisión discrecional del Estado, o bien incluir una definición de aquellas circunstancias o elementos que puedan justificar una alteración territorial, permitiendo con ello a las entidades municipales adaptarse a su propia evolución, junto con la posibilidad de que las mismas aprecien y valoren en términos de participación tales circunstancias y elementos y decidan la conveniencia o no de llevarla a cabo en el marco de sus respectivos intereses.

. . .

La presente exposición de cuestiones atinentes a la autonomía debería finalizar con una referencia expresa a los medios de garantía existentes en nuestro derecho de la autonomía local y, específicamente, de los de alcance contitucional. Sin embargo, nuestro texto fundamental no reconoce expresamente la existencia de una garantía semejante a la instrumentada para las Comunidades Autónomas, que pueden acceder directamente a la protección del Tribunal Constitucional. A este respecto, la Sentencia de 28 de julio de 1981 señaló que, a diferencia de otros ordenamientos, el nuestro no reconoce «un derecho de carácter reaccional que eventualmente les (a las Entidades locales) abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley». Ello no impide que aquéllas puedan utilizar otras vías de protección como la del recurso de amparo, para cuya interposición están legitimadas (véase la Sentencia de 14 de marzo de 1983), aún cuando queda pendiente de saber si para el Tribunal Constitucional la autonomía local constituye un «derecho» de los que de acuerdo con el artículo 53.2 de la Constitución gozan de dicha garantía.