

La configuración del ordenamiento y de la planta de la administración local española.

Pedro Escribano Collado

1. LA ESTRUCTURA DEL ORDENAMIENTO LOCAL

a) El planteamiento tradicional del Régimen Local

Hasta la Ley vigente de 2 de Abril de 1985, para el legislador el régimen local ha constituido una *materia* dotada de contenido unitario y uniforme, que debía ser por tanto regulada por una norma legal definidora de su régimen jurídico fundamental. Si a esto le añadimos que con anterioridad a la Constitución de 1.978, la potestad legislativa constituía un monopolio del Estado centralizado, el resultado era que el denominado Régimen Local formaba un ordenamiento *simple* integrado por una Ley *estatal general* (el texto articulado y refundido de 1955) que regulaba de forma *pormenorizada y exhaustiva* los distintos aspectos de las Entidades Locales, a la que desarrollaban una serie de reglamentos estatales en aquellos asuntos de la vida local en que se precisaba una mayor concreción. En suma, el ordenamiento local obedecía al esquema tradicional de ley mas reglamento (en este caso, plural), típico de los distintos sectores o ámbitos de la acción administrativa, que sólo se alteraba por la introducción de reformas parciales en ambos textos, que no modificaban sustancialmente el esquema (así las reformas legislativas introducidas en el régimen de las Haciendas locales por las Leyes de 24 de Diciembre de 1962 y de 23 de Julio de 1966). En esta misma línea abundaron los proyectos de reforma del Régimen local que se abordaron en los años finales del régimen franquista, cuya plasmación final, como es sabido, se produjo en la Ley de Bases de 19 de Noviembre de 1975.

* Este trabajo se redactó en noviembre de 1986.

Este panorama legislativo comenzó a cambiar nada más iniciada la transición política, publicándose prácticamente cada año un nuevo texto legislativo, que venía a modificar o a ampliar el régimen establecido en la Ley de 1955 en las más diversas materias, acumulándose en pocos años un número considerable de disposiciones, de difícil integración y no menor comprensión y aplicación. En este movimiento legislativo intervinieron prácticamente todos los poderes del Estado, primero las Cortes y el Gobierno (al que son imputables al menos, dos Decretos-leyes), posteriormente el Tribunal Constitucional (a través de su primera Sentencia de 2 de Febrero de 1981) y el Tribunal Supremo, sin olvidar la jurisprudencia de las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales sobre los problemas de vigencia y entendimiento que había suscitado la nueva normativa. Ante esta situación de marasmo legislativo, de aluvión de nuevas normas, ha sido constante y generalizada la reivindicación de un nuevo ordenamiento local que viniera a simplificar y a clarificar el derecho positivo y que, a la vez, incorporara las exigencias de la autonomía de las Entidades Locales reconocida por la Constitución, así como las nuevas corrientes europeas sobre el poder local.

La respuesta a esta demanda ha venido de la mano de la Ley de 2 de Abril de 1985, la cual define y delimita con criterios enteramente novedosos el nuevo ordenamiento local, del que dicha Ley se constituye como cabecera. Su planteamiento aparece formulado en el artículo 5º del texto legal.

b) La nueva estructura del ordenamiento local

El artículo 5º de la Ley de 2 de Abril de 1985 (Ley 7/85) establece que "Las entidades locales se rigen en primer término por la presente Ley y además", pasando a determinar a continuación cinco ámbitos distintos, cuya regulación incumbe, en principio, a disposiciones de diversas procedencias, bien estatal, autonómica o, incluso, local. De forma específica, tales ámbitos son los siguientes:

- el régimen organizativo y de funcionamiento de los órganos locales, atribuido a la potestad normativa de las Comunidades Autónomas y de la propia entidad local mediante la aprobación de su Reglamento orgánico.
- el régimen sustantivo de las *funciones y servicios de las entidades locales*, remitido a las distintas disposiciones estatales o autonómicas que regulen los distintos sectores de la actividad administrativa.
- el régimen estatutario de los *funcionarios, procedimiento administrativo, contratos, concesiones y demás formas de prestación de los servicios públicos, expropiación y responsabilidad patrimonial*, encomendado a la legislación básica estatal en los términos previstos en el artículo 149.1.18º de la Constitución y sin perjuicio de la legislación de desarrollo que dicten sobre algunas de tales materias las Comunidades Autónomas y las propias Entidades locales a

través de su potestad de ordenanza.

- el régimen de los *bienes* de las entidades locales, que queda remitido a la legislación básica del Estado que desarrolla el artículo 132 de la Constitución y a la legislación correspondiente de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las ordenanzas locales de cada entidad.

- el régimen de las *Haciendas locales* queda remitido a la legislación general tributaria del Estado y a la regulación específica estatal de dichas Haciendas, contenida en el título VIII del Real Decreto-legislativo de 18 de Abril de 1986, sin perjuicio de las normas de las Comunidades Autónomas dictadas en desarrollo de las del Estado y de las Ordenanzas propias de cada Entidad local.

Como puede verse, el Régimen local ha quedado descompuesto en diversos sectores o ámbitos a efectos de su regulación legal, cada uno de los cuales presenta su propio sistema de fuentes, al que hay que atenerse para determinar la norma en cada caso aplicable. En líneas generales, puede decirse que dicho sistema opera casi siempre sobre el binomio norma estatal-norma autonómica de desarrollo, salvo en materia de organización en la que existe un claro predominio de la norma autonómica, salvo en el ámbito de la organización interna de cada Entidad local (arts. 20.2º y 32.2º de la ley 7/85). Todo ello sin perjuicio de la aplicación general y preferente de la Ley de 2 de Abril de 1985, así como de los preceptos básicos del Real Decreto legislativo de 18 de Abril de 1986.

Llegados a este punto bien podríamos preguntarnos acerca de las razones que motivan la nueva complejidad del ordenamiento local, su descomposición en diversos ámbitos o materias y, en fin, la concurrencia normativa que ello supone.

En primer lugar, hay que destacar la existencia, por ahora, de dos Leyes estatales sobre Régimen local, la Ley reguladora de sus bases de 1985 y el Real Decreto-legislativo sobre disposiciones legales vigentes de 1986. La existencia de ambos textos viene, al parecer, motivada por el mandato contenido en la Disposición Final 1ª de la Ley 7/1985, que autorizaba al Gobierno para refundir en un solo texto las disposiciones legales vigentes sobre régimen local, de acuerdo con lo establecido en la Disposición derogatoria de la misma. Los redactores del segundo texto citado entendieron que tal refundición no incluía a la Ley habilitante, dada su naturaleza de norma básica, en los términos previstos en la Constitución, frente a la que ostentaría el texto refundido, ley ordinaria preferentemente de desarrollo de la ley básica y de aplicación supletoria de las que en su momento aprueben las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, los términos en que se entendió la labor de refundición prevista en la Disposición final 1ª no se han cumplido. De acuerdo con lo dispuesto en la Disposición final 7ª de Real Decreto Legislativo 781/1986, el texto refundido contiene numerosos preceptos de naturaleza básica junto con otros que carecen de ella, a lo que habría que añadir que los títulos VI y VII de dicho texto (que afectan a materias relacionadas en el artículo 149.1.18º de la

Constitución y a las que se refiere expresamente el artículo 5, C) y D) de la Ley 7/1985) contiene asimismo diversos preceptos de carácter básico, que no se citan y cuya averiguación habrá de hacerse "conforme a su naturaleza o según disponga la legislación estatal vigente" en relación con cada materia en concreto (apartado b) del punto 1º de la citada Disposición final 7ª), lo cual queda bastante confuso e impreciso.

La alternativa escogida por los redactores de ambas leyes es muy discutible, en cuanto complica excesivamente la tarea de conocimiento y averiguación del derecho estatal básico sobre el régimen local, que ha de ser de aplicación preferente a cualquier otro. Asimismo dificulta el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de su competencia normativa sobre la materia, lo que en definitiva dará origen a numerosos conflictos entre ambos ordenamientos, estatal y autonómico, en claro perjuicio de las propias entidades locales que habrán de aplicarlos. Mucho más interesante hubiera sido la refundición en un texto legal único de los preceptos de las leyes 7/85 y de los considerados vigentes de la legislación anterior, lo que, entre otros efectos, habría evitado las frecuentes reiteraciones en que incurre el Real Decreto legislativo 781/86 al remitirse constantemente a la Ley 7/85. Por otra parte, se debería haber hecho un mayor esfuerzo a la hora de delimitar qué preceptos vigentes de la legislación anterior debían de ostentar en el nuevo texto carácter básico, al tratar de materias a que se refiere el artículo 149.1.18º de la Constitución, pues no hay que olvidar que su determinación constituye una competencia irrenunciable del Estado, en su doble significado de no poder transferirla y de que su ejercicio exige que el mandato legal básico, de aplicación preferente y uniforme en todo el territorio nacional, se concrete de la forma más específicamente posible, extremo éste que no se cumple en relación con los títulos VI y VII del texto refundido, a los que se le aplica una técnica de identificación de los preceptos de carácter básico muy parecida a la que el Tribunal Constitucional tiene definida para las normas preconstitucionales que regulan materias cuya regulación corresponde a normas básicas del Estado, lo cual nos parece rechazable.

En definitiva, la primera razón de la complejidad del nuevo ordenamiento local pudo haberse evitado, al constituir exclusivamente un problema de técnica legislativa, que se hubiera debido resolver en aras de la simplicidad normativa con un texto refundido único, en el que, por su carácter estatutario, estuvieran reguladas, con exactitud y coherencia, todas y cada una de las materias cuyo régimen básico incumbe al Estado, cerrando así el proceso constituyente del ordenamiento local general. No se ha hecho así, quizás, por entender que el ordenamiento del Estado se encuentra todavía en una fase de transición, de adaptación a la Constitución de 1978, sobre todo en cuanto al régimen jurídico de la Administración pública, lo cual, si bien es parcialmente cierto, no es razón suficiente para justificar la falta de seguridad y de rigor jurídico que se aprecian en gran parte de la regulación contenida en el Real Decreto Legislativo 781/86.

La segunda cuestión que es preciso analizar en relación con la complejidad del ordenamiento local hace referencia a la distribución que se opera, en el artículo 5° de la Ley 7/85, entre diversos ámbitos o materias dentro de la denominación "Régimen local", rompiendo así su concepción tradicional unitaria como objeto de tratamiento legal. Este planteamiento enteramente novedoso en nuestro derecho local, encuentra una primera explicación en el hecho de que, de acuerdo con la Constitución, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias sobre el Régimen Local, habiendo asumido estas últimas en sus respectivos Estatutos poderes normativos específicos al respecto (art. 13.3 EA.). En consecuencia, dado que estamos ante una competencia compartida entre ambos niveles políticos, se hace necesario determinar qué aspectos del régimen local incumben a la legislación estatal y cuáles otros a la autonómica. El artículo 5° de la Ley 7/85 pretende precisamente establecer dicha distribución, manejando para ello diversos criterios que suministra la Constitución así como el Tribunal Constitucional, en los que no vamos a entrar en este momento, ya que su análisis desbordaría con mucho los límites de este estudio, aunque la mayoría de ellos no son difíciles de identificar.

Mas hay uno de estos criterios, que merece la pena examinar con cierto detenimiento, en cuanto nos va a aportar una segunda explicación al fenómeno de la crisis del tratamiento legal unitario del Régimen local. Dicho criterio aparece utilizado en el apartado A) del artículo 5° de la Ley 7/85 cuando remite el régimen organizativo *latu sensu* de las entidades locales a la legislación de las Comunidades Autónomas (además de a las propias normas de organización de las entidades locales), sin mencionar a la legislación estatal, a salvo, claro está, la regulación contenida en la propia Ley básica. El criterio que se está manejando en dicho precepto, aunque parezca a primera vista demasiado ampuloso, no es otro que el de la posición de los entes locales en la estructura político-administrativa del Estado. Como veremos enseguida, la solución propuesta por la Ley 7/85 entraña una nueva concepción del régimen local, especialmente en lo tocante a las entidades locales infraprovinciales, ya que las Provincias aparecen claramente perfiladas por la Constitución en sus actuales límites, sin que quepa a las Comunidades Autónomas, una variación sustancial de las mismas. No ocurre lo mismo con el resto de administraciones locales, respecto de las cuales se puede adelantar que *constituyen circunscripciones y organizaciones administrativas que forman parte y configuran la organización territorial de las Comunidades Autónomas* (aún cuando algunas de estas deban esperar algunos años para poder desarrollar sus previsiones al respecto). Más adelante veremos como posibilita este hecho la Ley 7/85 al examinar cómo y quién define la planta del régimen local en nuestro país. Ahora tratemos de explicar los presupuestos de los que parte la Ley.

La regulación legal es exponente de una concepción doctrinal de origen alemán, surgida en torno a los poderes y funciones que la Federación ostenta en la República Federal de Alemania en relación con las Administraciones locales,

tradicionalmente consideradas como dependientes e integradas en los Estados federados. Se trata de un tema que ha dado origen en los últimos años a una interesante polémica en la doctrina alemana, en el seno de la cual se han hecho aportaciones sumamente lúcidas y originales, que han servido para promover cambios importantes en la concepción tradicional de un régimen local desvinculado y separado del Estado federal. Una de ellas, sustentada por Burmeister en el año 1977, ha tenido amplia acogida en nuestro país de la mano del Prof. [Parejo Alfonso (1981, pág. 59; 1983, pág. 15*)], proponiendo una concepción del régimen local que consiste básicamente en la necesidad de distinguir en su seno, el aspecto organizativo, atinente a la estructura, organización y funcionamiento, formas de cumplimiento de las funciones y relaciones interadministrativas, y el aspecto de la pluralidad de sectores de la realidad social en que los entes locales tienen atribuidas competencias, ámbito éste en el que, en el Derecho alemán, tienen reconocidos poderes normativos tanto los Estados federados como la Federación, al contrario que en el primero citado que depende exclusivamente de aquéllos.

Esta línea de pensamiento ha sido incorporada por Parejo Alfonso a nuestro Derecho, adaptándola a los preceptos constitucionales que regulan las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, concluyendo que es posible llegar a una delimitación del ámbito de cuestiones y materias que comprende el Régimen local como objeto de una regulación legal estatutaria, cuya aprobación, de acuerdo con la interpretación dada por el Tribunal Constitucional (Sentencia de 2 de Febrero de 1981) incumbe al Estado. El Régimen local, como "materia", no comprende, en su criterio, sino la organización, el funcionamiento, el régimen jurídico y el procedimiento de los entes locales, mientras que el régimen sustantivo de sus funciones y competencias queda remitido a las concretas y diversas regulaciones de los distintos sectores de la acción administrativa.

Sin entrar en el examen concreto de cómo se ha articulado en la Ley esta última tesis, lo que haremos más adelante, conviene analizar en estos momentos hasta qué punto la regulación contenida en la Ley 7/85, sobre el régimen local, entendido en cuanto organización de las entidades locales, es tributaria de la concepción doctrinal citada. Sin extendernos excesivamente en su análisis, hay que señalar, en primer lugar, que la Constitución atribuye claramente al Estado la regulación básica de una serie de aspectos que atañen a la organización y régimen jurídico de las entidades locales, como son los referentes a sus órganos de gobierno, los mencionados en el artículo 149.1.18º y las Haciendas locales. Sobre tales aspectos se pronuncia expresamente la Ley 7/85 y a ellos se refiere consagrando la primacía de la legislación estatal su artículo 5º apartados B), C), D) y E). Por el contrario, los aspectos referentes a la creación y supresión de Municipios, a la alteración de los términos municipales así como al establecimiento de otras entidades locales infraprovinciales, quedan remitidos en su integridad a la legislación de las Comunidades Autónomas, que adquieren

sobre los mismos un evidente *ius disponendi*, en el sentido de poder configurar libremente, en dicho nivel infraprovincial, la planta administrativa local de su territorio.

En nuestra opinión este planteamiento está claramente inspirado en el modelo de régimen local alemán dependiente, como se ha señalado, de los Estados federados, aunque corregido en nuestro derecho por la distribución competencial que efectúa la Constitución entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto trasciende al régimen de la administración local, así como por el carácter no disponible de las Provincias. A ello quizá ha dado pie, en parte, la previsión contenida en el artículo 148.2° del texto constitucional, que establece como materia en las que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias, la relativa a las alteraciones de términos municipales, aunque a partir de este título competencial la Ley 7/85 ha ampliado notoriamente los poderes de aquéllas, lo que no ha ocurrido, por ejemplo, en el Derecho italiano, de cuya Constitución (artículo 117.) está tomado el precepto que se comenta. En definitiva, la concepción política que late tras este planteamiento es la de considerar a la Administración local, especialmente a sus estructuras infraprovinciales, incorporadas al orden organizativo territorial propio de las Comunidades Autónomas, de modo que aquella pasa a ser una pieza de la estructura organizativa de éstas, sin pérdida de su capacidad de mantener relaciones directas con la Administración del Estado Parejo Alfonso (1983, pág. 181).

Llegados a este punto, conviene resumir los dos argumentos fundamentales en que se basa la nueva complejidad del ordenamiento local. De una parte, el reconocimiento de competencias normativas sobre el régimen local tanto al Estado, vía artículo 149.1. de la Constitución, como a las Comunidades Autónomas, a través de sus respectivos Estatutos, lo que ha provocado su división y diversificación en distintos aspectos o ámbitos que serán regulados por leyes estatales y/o autonómicas. Por otra parte, el legislador ha optado por atribuir a las Comunidades Autónomas la competencia para configurar la estructura del régimen local de su territorio en un nivel infraprovincial, lo que supondrá el nacimiento de una importante legislación de régimen local autonómica, original de cada Comunidad Autónoma, adaptada a las peculiaridades de su ámbito territorial.

2. LA DEFINICION DE LA PLANTA DE LA ADMINISTRACION LOCAL

a) El planteamiento constitucional del problema

La organización territorial del Estado aparece definida en el título VIII de la Constitución desde un doble punto de vista. De una parte, se alude a las organizaciones político-administrativas básicas en que se articulará el Estado. De otra

parte, se hace referencia, expresa o implícitamente, a otras estructuras administrativas que pueden completar la organización territorial básica o fundamental garantizada constitucionalmente.

Desde el primer punto de vista, se puede afirmar que la Constitución establece además de la Administración del Estado, otros tres niveles administrativos: el propio de las Comunidades Autónomas, ya constituídas, el provincial y el municipal. Todos ellos gozan de una garantía constitucional en orden a su existencia, aunque diferente en amplitud. En síntesis, puede decirse que mientras la existencia de las Comunidades Autónomas se debe al reconocimiento y formulación constitucional de un verdadero *derecho de acceso a la autonomía* de las nacionalidades y regiones que integran la nación española (arts. 2º y 143.1º), las provincias y los municipios reciben de la Constitución un reconocimiento y una *garantía institucionales* que, en los términos que formulara en su momento Carl Schmitt, protegen la existencia y el mantenimiento de la institución, evitando su supresión por vía legislativa ordinaria, sin que ello suponga necesariamente el derecho de las provincias y de los municipios a su pervivencia como tales.

La regulación constitucional contrasta claramente con el enfoque tradicional e histórico de nuestro derecho local que, desde la Constitución de Cádiz (arts. 309 y 310), pasando por el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo hasta la legislación de 1955, se ha inspirado en concepciones iusnaturalistas, considerando a los municipios como realidades naturales que se imponían al legislador, quién debía de reconocerlas y ampararlas. Dentro de la actual regulación constitucional se puede hacer, además *una segunda observación*. Aún cuando la garantía institucional afecta por igual a provincias y municipios, la de aquéllas aparece revestida de una mayor solemnidad formal. En efecto, el artículo 141.1º establece que "cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley orgánica". No es el momento de entrar en un exámen detenido de este precepto que, para algunos, está contemplando a la provincia más como división territorial del Estado que como administración local. Lo que es, evidente, sin embargo, es que el precepto en cuestión resalta el grado de consolidación política y social que han adquirido las provincias en nuestro país, destacando con acierto que la alteración del mapa provincial constituye un problema político del Estado, que afecta a su propia identidad. Esta apreciación no es exclusiva del texto constitucional, sino que ha sido ampliamente acogida por los Estatutos de Autonomía, en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, resaltando su función configuradora de la ordenación territorial, lo que tiene su máximo y más bajo exponente en el Estatuto vasco y en el Estatuto catalán respectivamente.

Más la garantía institucional de las provincias no se ha detenido ahí, como es sabido. El Tribunal Constitucional en la Sentencia de 28 de Julio de 1981, a propósito de la Ley catalana de 17 de Diciembre de 1980, de transferencia de las Diputaciones a la Generalidad, ha establecido que en la regulación que haga

de ellas el legislador ordinario hay un núcleo esencial, no disponible, que permite precisamente identificar a la institución provincial como tal, de manera que dicha garantía es violada cuando a la misma se le priva en la práctica de sus posibilidades de existencia real, convirtiéndose en un simple nombre, añadiendo que, a menos que la Constitución sea reformada, no se puede llegar a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Para un mejor y más exacto entendimiento de los procedimientos de la Sentencia, conviene no olvidar que la misma se pronunciaba sobre una Ley autonómica que suprimía, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, las Diputaciones provinciales, transfiriéndolas a la Generalidad, lo que suponía de hecho la supresión de la institución provincial, en cuanto entidad local, en la misma. Sin entrar en el debate que produjo la decisión del Tribunal Constitucional, es evidente que la doctrina sentada en la misma se orienta hacia la preservación de la institución provincial, más que a la de provincias determinadas, lo que deja en pie la posibilidad de remodelación de una o varias de ellas, que en todo caso exige una ley estatal orgánica, quedando vedada a las Comunidades Autónomas.

Al margen de las entidades territoriales garantizadas constitucionalmente, la Constitución prevé otras entidades locales infraprovinciales, cuya creación y regulación incumbe al legislador ordinario. Como es sabido, las precisiones de la Constitución al respecto se encuentran contenidas en los artículos 141.3º y 152.3º. En ambos alude a "agrupaciones de municipios", diferentes de la provincia, en el primer caso, y constituyendo circunscripciones territoriales propias de la Comunidad Autónoma respectiva, con plena personalidad jurídica, en el segundo. Se está haciendo referencia en los dos casos, con ligeras matizaciones, al establecimiento de estructuras comarcales, que han tenido amplia acogida en muchos Estatutos de Autonomía. Lo que en estos momentos nos interesa retener de esta figura, es su capacidad para remodelar la actual estructura municipal, especialmente en relación con los pequeños municipios, faltos de medios y con escaso poder de gestión, liberándolos de gran parte de la carga competencial y de servicios que han de prestar por ley, que sería asumida por la nueva entidad comarcal creada. Más adelante veremos cómo ha quedado regulada esta posibilidad en la Ley básica 7/85. En cualquier caso, se trata de un instrumento de política territorial y administrativa en manos de las Comunidades Autónomas, aunque la ley citada les reconoce a los Municipios iniciativa para su creación (art. 42.2º).

Para terminar estas consideraciones sobre la regulación constitucional de la planta local española, hay que referirse brevemente a lo dispuesto en el artículo 148.1.2º de la Constitución, que atribuye al ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas la materia relativa a las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio. Se trata de una materia y de una competencia de gran importancia, cuyo ejercicio, en la práctica, deberá estar coordinado con las previsiones que se tengan formuladas sobre la creación

de comarcas. Ambas cuestiones son inseparables y el aparecer atribuidas a las Comunidades Autónomas pone en evidencia el verdadero ámbito en el que se desarrollará en el futuro la reforma de la planta local infraprovincial: el autonómico.

b) El debilitamiento de la distinción entre entidades locales territoriales y no territoriales.

Una clasificación tradicional en el ámbito de la organización administrativa ha distinguido entre entidades territoriales y no territoriales, para dar explicación a un fenómeno político-administrativo claro y evidente. Esto es, que hay organizaciones administrativas que representan institucionalmente a la población existente en un determinado territorio, articulándose dicha representación a través de elecciones periódicas, libres y democráticas, y que, además, a las mismas incumbe procurar la satisfacción de los intereses peculiares de la comunidad a la que representan. En consecuencia, aparecen investidas por el ordenamiento jurídico de potestades públicas superiores, tienen definido y garantizado su propio ámbito de intereses (autonomía) y ejercen su competencia descentralizadamente, con voluntad política propia. Frente a tales entidades territoriales, las no territoriales se caracterizan por ser organizaciones instrumentales de aquéllas, dependiendo de ellas bien en su origen o en su funcionamiento, o en ambos a la vez. No representan a la población, que no participa en ellas, sino a la entidad que las ha creado, siendo su característica funcional más sobresaliente la de estar dotadas de especialidad de fines, asumiendo la gestión de intereses parciales de la comunidad, para lo cual disponen de poderes limitados y, en todo caso, proporcionados a las competencias e intereses públicos que le han sido asignados.

En el ámbito de la administración local, la calificación de entidad territorial ha venido correspondiendo a provincias y municipios y, debido a un cierto mimetismo asumido por la legislación local desde el Estatuto municipal de 1924, también a las entidades locales menores. Sobre el particular, la ley básica 7/85 ha relativizado mucho la validez de la clasificación tradicional, no obstante declarar en su artículo 3º que son entidades locales territoriales: el Municipio, la Provincia y las Islas. En cuanto entidades territoriales, la Ley básica les reconoce sus notas fundamentales, en orden a la definición y protección de su círculo de intereses, (art. 2º), al reconocimiento de las potestades públicas (art. 4.1º), así como a su capacidad de autogobierno (art. 7.2º). Sin embargo, estas notas han dejado de ser una exclusiva de este tipo de entidades. Siguiendo un criterio que aparecía mucho más acentuado en el Proyecto de Ley, la Ley básica 7/85 ha previsto la posibilidad de su aplicación a las otras entidades locales, en principio no territoriales, como la Comarca, las Mancomunidades de Municipios, las entidades inframunicipales e, incluso, las Areas metropolitanas. Los preceptos claves al respecto son, primeramente, el artículo 4.2º que es-

tablece que las potestades públicas que el párrafo precedente les reconoce a las entidades territoriales pueden ser de aplicación a las anteriormente citadas, de acuerdo con lo que disponga la legislación local de las Comunidades Autónomas. Asimismo, el citado precepto permite que esta legislación pueda hacer extensivo a las entidades locales no territoriales que regule, el mismo régimen de autonomía proclamado en el artículo 2º de la ley para las entidades territoriales, en cuanto a la determinación y tutela de su propio ámbito de intereses públicos. Por último, en el artículo 7.1º de la ley, a la vez que se reconoce la reserva de ley para la determinación de las competencias propias de provincias, municipios e Islas y "demás entidades locales territoriales" (*sic*), se proclama en favor de todas ellas el principio del autogobierno para el ejercicio de las mismas.

Sin entrar en este momento en la valoración crítica de la regulación citada, es lo cierto que a la legislación local de las Comunidades Autónomas, ha quedado remitida la posibilidad de equiparar, graduándolo, el régimen estatutario de las nuevas entidades locales que se creen al establecido por la Ley 7/85 con carácter básico para las entidades territoriales que reconoce la Constitución, lo cual puede plantear no pocos problemas en las relaciones que mantengan entre sí todas estas entidades.

En definitiva, el problema se plantea al no haber establecido claramente la Ley 7/85 que las entidades locales no territoriales (no incluidas en la enumeración del artículo 3.1º), son administraciones locales cuyo reconocimiento, regulación, constitución y funcionamiento deben de operar en base a un régimen de *especialidad de fines*, que no entran, por tanto, en rivalidad con los intereses públicos propios de las entidades territoriales. Esta naturaleza de administraciones *especializadas* en la gestión de *determinados* intereses o en la prestación de actividades o servicios *específicos* es la que constituye la auténtica razón de ser de estas entidades supra o inframunicipales. Así lo recoge la ley, por otra parte, al referirse a cada una de ellas en particular (arts. 43.2º y 44.2º), aunque en relación con las comarcas las leyes de las Comunidades Autónomas podrán operar con una mayor amplitud, dados su expreso reconocimiento constitucional y las previsiones que sobre las mismas efectúan los Estatutos de Autonomía. En fin, la vocación de todas estas entidades no es otra que la de ofrecer áreas territoriales más amplias e idóneas para la prestación de determinados servicios, que no pueden quedar a cargo de cada municipio o núcleo de población. A la vez vienen a potenciar el poder político local, al asumir funciones y servicios que, de otro modo, se prestarían por una administración superior. Precisamente por todo ello, conviene no perder de vista que estas entidades especiales, con la matización hecha, constituyen un escalón administrativo *al servicio* de las administraciones territoriales básicas, como son el municipio, la provincia o la Isla, y no en *detrimiento* de la misma.

c) Las competencias de las Comunidades Autónomas en orden a la configuración de la organización local de su territorio.

Como se ha examinado más atrás, las entidades locales forman parte de la organización territorial de las Comunidades Autónomas, aparecen encuadradas en ellas. Esta adscripción ha sido promovida expresamente por los Estatutos de Autonomía que, sin excepciones, han definido a las administraciones locales como circunscripciones o instancias territoriales de su propia organización, y ello no con un objetivo meramente descriptivo, sino con la finalidad de dejar claramente establecido que dichas Comunidades constituyen la Administración superior ordinaria, a la cual le corresponden las competencias de tutela y de control sobre las mismas. Visto este planteamiento desde la perspectiva de las administraciones locales, bien pudiera pensarse que los pronunciamientos contenidos en los Estatutos suponen una importante quiebra para la autonomía local, dada la *dependencia* institucional en que aquéllas quedan respecto de las Comunidades Autónomas. Sin embargo esta conclusión no es acertada, pues la integración de la administración local en la organización territorial de cada comunidad autónoma se formula a partir de su carácter de entidades autónomas. El Estatuto de Andalucía recoge perfectamente esta doble consideración de las administraciones locales. De una parte, el artículo 3.1º establece que el "municipio es la *entidad territorial básica* de la Comunidad Autónoma, goza de personalidad jurídica propia y de *plena autonomía* en el ámbito de sus competencias...". De otra parte, el artículo 4.1º señala que la "provincia es una *entidad local* con personalidad jurídica propia... y *constituye también* ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad Autónoma.", añadiendo su párrafo 2º que "el gobierno y la *administración autónoma* de la provincia corresponden a la Diputación...". Por su cualidad de entidades autónomas, con independencia de su capacidad de autogobierno, tanto la provincia como el municipio pueden mantener relaciones directas con el Estado y viceversa, como en su momento interpretó el Tribunal Constitucional, quien se negó a aceptar para los mismos el "carácter intracomunitario de su autonomía", alegando 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...*" (Fundamento Jurídico IV de la Sentencia de 23 de Diciembre de 1982). El Tribunal Constitucional concluía que las entidades locales son, asimismo, divisiones territoriales del Estado que puede transferirle o denegarle transferencias sobre servicios de su titularidad, dentro del ámbito de sus intereses respectivos (posibilidad recogida en los artículos 27 y 37.2º de la Ley básica 7/85).

Partiendo de que la integración de las administraciones locales en la organi-

zación territorial de las Comunidades Autónomas no condiciona ni limita la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida, éstas van a asumir, en parte lo que han hecho ya, la mayoría de las funciones que tradicionalmente han correspondido al Estado sobre el régimen local. En este sentido las Comunidades Autónomas constituyen la instancia político-administrativa con la que de forma ordinaria las entidades locales mantendrán la mayor parte de sus relaciones. Ello parece evidente en el ámbito competencial, en el que, con independencia de las concretas atribuciones de competencias que deberá hacer la legislación sectorial, estatal y autonómica, son las Comunidades Autónomas las llamadas primeramente por el legislador para efectuar transferencias y delegaciones de competencias o encomendar la gestión ordinaria de sus servicios periféricos en favor de las entidades locales. Parecidas consideraciones pueden hacerse en el ámbito de la coordinación de actuaciones o en el de la cooperación, en los cuales es la respectiva Comunidad Autónoma quien ostenta las funciones de dirección propias de la administración superior. Similares consecuencias se obtienen en relación con el ejercicio de las funciones de tutela y de control sobre las entidades locales, si bien la Ley básica 7/85 también le reconoce al Estado atribuciones en la materia, dentro del ámbito de sus competencias propias y como medida de salvaguardia de las mismas (arts. 56, 60, 64 y ss., etc.)

Pero es en el ámbito de la organización local en el que las Comunidades Autónomas ostentan un mayor protagonismo, que alcanzará su máximo exponente cuando aprueben su propia legislación local. Ya hemos examinado con anterioridad las razones de este hecho y su plasmación legal. En este momento hay que llamar la atención acerca de que a las propias Comunidades Autónomas les compete, a partir de ahora, la ingente tarea de la reforma de la planta local, objetivo éste permanente en la historia de nuestro Régimen local y de gran actualidad en la mayoría de los países europeos, que han abordado, con mayor o menor fortuna, la labor de modernizar y acomodar a las nuevas exigencias administrativas las estructuras locales de sus respectivos territorios. El denominador común que inspira a todas estas reformas viene dado por esta doble premisa: la consolidación y reforzamiento del municipio como *entidad básica del gobierno local*, en cuanto instancia primaria de participación, política de los ciudadanos, que habrá, en todo caso, de respetarse y, simultáneamente, la reforma de la estructura municipal existente, caracterizada por un excesivo número de pequeños municipios, de escasa capacidad gestora y financiera; por la ausencia de áreas territoriales adecuadas para la prestación de los servicios, así como por la existencia de fórmulas organizativas desfasadas, poco aptas para la asunción de nuevas responsabilidades con un elevado componente técnico.

En este marco, generalizable a la mayoría de los países europeos, debería desenvolverse la labor de las Comunidades Autónomas, actuando especialmente en un nivel infraprovincial-supramunicipal, pero que puede, en principio abarcar dos ámbitos distintos:

a) *el municipal*, primeramente, mediante la definición de una política de reducción de los pequeños municipios que, por sí mismos, carecieran de los medios y de la capacidad de gestión suficientes para alcanzar los niveles de calidad medios en la prestación de los servicios públicos que gestionan. A la vez, podrían conseguirse unas áreas territoriales más apropiadas mediante la fusión de tales municipios o su incorporación a otros limítrofes. No obstante, en esta labor de cirugía administrativa se esconde un grave problema que debe ser abordado y resuelto convenientemente, si se quiere evitar en las poblaciones afectadas un sentimiento de frustración grave y el resurgimiento de movimientos de reivindicación localista que den al traste con cualquier reforma. Dicho problema puede ser resuelto garantizando a las poblaciones afectadas, que pierden la sede municipal, fórmulas de participación suficientes en la administración e, incluso, en la gestión de sus propios y peculiares intereses. Para ello la figura de la entidad inframunicipal (o entidad local menor, en su denominación tradicional) puede cumplir una misión de gran trascendencia, aunque requerirá, sin duda, una regulación muy diferente a la que venía ofreciendo la legislación local de 1955, en la que deberían preverse modalidades organizativas y de participación responsables en la gestión de los intereses peculiares del núcleo de población.

b) *el supramunicipal*, a través de una política que, primeramente, fomente el asociacionismo municipal para la gestión y prestación de servicios públicos o para la mutua coordinación entre los municipios asociados, mediante la constitución de Mancomunidades de municipios o de Consorcios (arts. 44 y 87 de la Ley básica 7/85). En segundo lugar, la reforma de la planta municipal puede acometerse mediante la creación de comarcas.

En principio, aunque ambas posibilidades ofrecen soluciones no muy diferentes, dado el carácter asociativo que define a la comarca en la Ley básica 7/85, sin embargo, cada una de las fórmulas organizativas supramunicipales previstas encierra distintas posibilidades de influir sobre la estructura municipal existente en cada Comunidad Autónoma. Por una parte, tanto las Mancomunidades como los Consorcios son figuras organizativas fruto de la iniciativa y de la colaboración y cooperación voluntaria entre municipios, de aquí que su creación se base en un principio dispositivo que se deriva de la propia potestad de autoorganización municipal. El artículo 44.1º de la Ley básica 7/85 así lo prevé, al establecer que "se reconoce a los Municipios el *derecho* a asociarse con otros en Mancomunidades..." (en parecidos términos se pronuncia el artículo 87 en relación con los Consorcios). Quiere ello decir que la utilización de estas figuras depende de la voluntad política de los propios municipios, que harán uso de ella en la medida que lo requieran sus propios intereses. La Comunidad Autónoma debe de limitarse a fomentar el uso de estas fórmulas, tarea en la que pueden colaborar asimismo las Diputaciones provinciales. Por otra parte, no hay que olvidar que ambas organizaciones se constituyen para asumir la realización de obras y servicios determinados, comunes a varios municipios, lo que las

sitúa muy lejos de otras fórmulas europeas de mayor amplitud competencial, como los Sindicatos intermunicipales de competencia general o múltiple franceses (SIVOM = Syndicats intercommunaux à vocation multiple) o las asociaciones italianas de naturaleza similar, que en la práctica producen unos efectos parecidos o muy próximos a los que se consiguen con la fusión de municipios.

La figura de la comarca ofrece mayores posibilidades de actuar sobre la planta municipal con fines de reforma. No obstante, la Ley básica 7/85 ha limitado notoriamente sus posibilidades al configurarla como una entidad de marcado carácter asociativo, en cuya creación la voluntad de los municipios afectados es determinante, y en el seno de la cual éstos no desaparecen. Además, la ley citada establece un límite infranqueable a la asunción de competencias municipales, que en ningún caso podrá abarcar a los servicios enumerados en el artículo 26 (artículo 42 de la ley). Aún así, la comarca puede ser una figura apropiada para mejorar la estructura municipal de muchas Comunidades Autónomas. Primeramente, en cuanto se trata de una entidad que puede crearse en función de la existencia de genuínos intereses comarcales, posibilidad ésta prevista, dentro de la estructura del régimen local, en el artículo 141.3º de la Constitución, y a la que se refiere expresamente el artículo 42.1º de la Ley básica 7/85, cuando alude a la existencia de "intereses comunes precisados en una gestión propia.". Ello supone la posibilidad de reconocerle competencias propias en dicho ámbito, a tenor de lo previsto en los artículos 4.2º, 7.1º, segundo inciso y 42.3º de la Ley básica 7/85. Junto a estas competencias que la legislación autonómica y, en su caso, la del Estado pueden reconocerle, las comarcas podrán asumir competencias de los municipios que la integren, con el límite establecido en el artículo 42.4º citado, así como recibir otras en régimen de transferencia o delegación de la Comunidad Autónoma, atendiendo a la existencia de servicios cuya prestación deba realizarse en dicho ámbito territorial (artículo 152.3º de la Constitución y 42.1º de la Ley básica 7/85). De acuerdo con estas características, la comarca, como entidad local supramunicipal, puede constituir una alternativa ciertamente viable y no traumática frente a la supresión de pequeños municipios de escasa o nula capacidad gestora. Desde este punto de vista, esta última vía citada se aplicaría únicamente a aquellos supuestos en los que los pequeños municipios no pudieran siquiera gestionar satisfactoriamente los servicios que la Ley básica 7/85 establece como mínimos y obligatorios (art. 26.1º.a).

Hasta estos momentos son escasas las normas autonómicas que se pronuncian sobre la comarca. Hay que destacar, no obstante, la Ley 3/86, de 15 de Mayo del Principado de Asturias (B.O.E. de 27 de Junio) por la que se regula el procedimiento de creación de comarcas, norma adjetiva que, sin embargo, avanza algunos principios sobre su naturaleza y régimen jurídico. En líneas generales, se trata de una entidad local cuya creación, en cada caso, será fruto de la iniciativa de los municipios interesados en constituirla y, sólo excepcional-

mente, de iniciativa autonómica; a la que se le atribuyen funciones de coordinación de los servicios municipales, así como la gestión de servicios de interés comarcal propios o delegados por la Comunidad asturiana. La comarca, pues, se inserta en el ámbito propio del asociacionismo municipal, como fórmula alternativa de la mancomunidad y sin vocación aparente de constituir un nivel administrativo intermedio entre los municipios y la Comunidad Autónoma, lo que quizá venga exigido por la propia configuración territorial del Principado, que no la hace necesaria.

Una segunda experiencia, de menor envergadura, está constituida por los Consejos comarcales de Montaña, creados por la Ley de 9 de Marzo de 1983 de Alta Montaña de Cataluña. Como ha señalado Tornos Mas, (1985, pág. 305) al comentar esta Ley, dichos Consejos no suponen la creación de un nuevo ente territorial, sino la aparición de un ente de participación de la comunidad comprendida en su ámbito territorial para la defensa de sus propios intereses, pero sin ostentar competencias decisorias sobre los mismos que, en todo caso, incumben a la Generalidad.

De todo lo hasta aquí expuesto puede fácilmente deducirse que el marco de toda reforma de la planta local, a un nivel infraprovincial, es genuinamente autonómico. Las Comunidades Autónomas se han convertido a través de sus Estatutos en las protagonistas del régimen local de su territorio, con exclusión de las provincias. Ello facilita sin duda la vertebración administrativa de aquéllas, que difícilmente podrían aspirar a ser la administración general de su respectivo territorio sin contar con las administraciones locales existentes. En esta tarea de construir una auténtica administración regional es posible que muchas de las entidades locales existentes constituyan un obstáculo, más que una ayuda, por su emplazamiento, dimensiones territoriales, población, etc., para conseguir dicho objetivo. En la medida en que este fenómeno es generalizable a todo el territorio nacional, las competencias sobre la reforma de la planta local debían corresponder a las propias Comunidades Autónomas, como así ha sido, las cuales, por otra parte, no podrán apartarse o desconocer completamente las nuevas orientaciones que en la materia se están formulando y aplicando en toda Europa y que, en general, aparecen recogidas en nuestro derecho.

3. AUTONOMIA Y ORDENAMIENTO LOCAL

La Constitución española, de forma expresa, reconoce a la provincia y al municipio *autonomía* para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137). Esta declaración constitucional, plenamente asumida tanto a nivel político como jurídico, ha superado el planteamiento tradicional de la doctrina que calificaba a las administraciones locales como entidades autárquicas, característica ésta

expresiva de su capacidad de disponer de una administración propia, investida de poder *imperium*, para el cumplimiento de sus funciones. A partir de la nueva declaración constitucional, provincias y municipios no limitan sus atribuciones al ámbito de la autarquía, sino que las extienden al marco más amplio de la autonomía.

Como no habrá pasado inadvertido a nadie, la Constitución española no define, ni siquiera delimita expresamente la autonomía local. Simplemente se limita a reconocerla y a garantizarla institucionalmente. Eilo ha planteado hasta ahora y continuará planteando en el futuro, la necesidad de perfilar su concepto, su contenido, su ámbito, su delimitación de otras figuras afines, etc. Sin ánimo de dejar resuelto un tema tan controvertido, es conveniente aproximarse al significado de este concepto, que puede ser entendido en cuanto comprensivo de los siguientes aspectos: *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 y *autoadministración*, entendida como capacidad de puesta en práctica de las dos anteriores citadas.

La Ley básica estatal 7/85, recogiendo el mandato implícito contenido en la Constitución para definir positivamente el ámbito y el contenido concreto de la autonomía local, ha recogido en su articulado una serie de preceptos que se pronuncian sobre los aspectos antes citados y que conviene examinar a fin de conocer cuáles son sus características esenciales.

a) La potestad normativa de las entidades locales

El artículo 4.1º.a) de la Ley básica 7/85 reconoce a los municipios, las provincias y las Islas la potestad reglamentaria, en su calidad de administraciones públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias. Esta declaración legal pone de manifiesto un primer dato de singular importancia: la autonomía municipal es considerada por el legislador como capaz de originar y configurar su propio ordenamiento, cuya definición queda atribuida, como se ha señalado más atrás, al Estado y a las Comunidades Autónomas. Por tanto, en cuanto autonormación, la autonomía local opera dentro del ordenamiento general del Estado, del ordenamiento peculiar de la Comunidad Autónoma respectiva y, *específicamente*, dentro del ordenamiento estatutario que ambos han aprobado, comprensivo del Régimen local. En el esquema constitucional, el ordenamiento local no constituye un sistema jurídico diferenciado o separado de los otros dos señalados, sino parte integrante de los mismos. La potestad normativa de las entidades locales se reconoce, pues, a partir de la previa definición del ordenamiento local, que ostenta su propio sistema de fuentes, es decir, de prelación de normas en orden a la regulación de las distintas materias o aspectos que entran dentro de su ámbito.

De lo dicho se desprende que la potestad normativa local, en orden a la configuración del ordenamiento local, se caracteriza por ser *complementaria* en el sentido de asumir la determinación por vía normativa de los intereses peculiares de la comunidad local, insertándola en el ordenamiento general al que complementa.

Así se desprende claramente de lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley básica estatal 7/85, que remite a las Ordenanzas propias de cada entidad la concreción última del ordenamiento local en los diferentes ámbitos de materias a que se refiere. No obstante, dicho precepto, así como el contenido en el artículo 4.1° .a) y algún otro de la Ley (por ejemplo, art. 84.1° .a), plantean algunas incógnitas a la hora de precisar su alcance respectivo.

La primera cuestión a dilucidar consiste en si, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley básica estatal 7/85, la potestad reglamentaria de las entidades locales está reconocida mediante una cláusula general de habilitación de forma que no sea preciso su reconocimiento posterior, por la legislación estatal o autonómica, caso por caso en las distintas materias o sectores de actividad a que se refiera; o si, por el contrario, será preciso un pronunciamiento específico de aquellas que legitime su ejercicio. Los términos en que está reconocida la potestad reglamentaria de las entidades locales suscitan más que resuelven el problema, dado su carácter abstracto y escasamente definitorio. Sin embargo, es posible llevar a cabo una interpretación de tales preceptos coherente con la autonomía que se les reconoce a las entidades locales, intentando encontrar su encaje sistemático dentro de la estructura propia del ordenamiento local.

Primeramente, hay que distinguir, dentro de los distintos ámbitos materiales en que puede desarrollarse la potestad reglamentaria de las entidades locales, el constituido por su organización respectiva. En esta materia, la Ley básica estatal 7/85 se pronuncia en favor de una preferencia de la norma local sobre cualquier otra, especialmente autonómica, para desarrollar las previsiones contenidas en su articulado. De manera que los reglamentos orgánicos de las distintas entidades locales se constituirán técnicamente como reglamentos ejecutivos de la Ley básica estatal, anteponiéndose sus previsiones a las que, en su caso, dicten las Comunidades Autónomas. Así lo establecen los artículos 20.1° c) y 2° para los municipios y 33.2° para las provincias. Se materializa así un criterio ampliamente acogido por la doctrina, según el cual la autonomía tiene su contenido mínimo en la potestad de autoorganización del ente autónomo, de forma que éste pueda definir su propia estructura organizativa a partir de la que determine el Estado, como mínima, para toda la administración local. En este ámbito, pues, por razón de la competencia propia que los entes autónomos ejercen sobre su organización, las entidades locales ostentan una potestad normativa plena, no supeditada ni circunscrita sino a la Ley básica estatal que desarrolla las previsiones constitucionales sobre el particular. En suma, dicha ley efectúa una remisión normativa en favor de la norma local para que sea ésta la que preferentemente regule la organización peculiar de ca-

da entidad. En su ausencia, se aplicará la normativa aprobada por la Comunidad Autónoma respectiva, prevista con un objetivo no sólo de supletoriedad, sino de homologación y uniformidad, aunque en estos supuestos con un significado indicativo y no vinculante.

En relación con el resto de materias a que se refiere el artículo 5º de la Ley básica estatal 7/85 ¿está atribuída la potestad reglamentaria en los mismos términos examinados anteriormente?. La respuesta a esta pregunta hay que matizarla. De una parte, dicha potestad tiene como presupuesto de su reconocimiento el ámbito de competencia propia de la entidad local. Como establece el artículo 7.2º de la ley citada, sólo las competencias propias “se ejercen en régimen de autonomía”. Ello supone que para el ejercicio de la potestad reglamentaria es preciso que las entidades locales tengan determinado por el legislador su propio ámbito de competencia en cada uno de los sectores de la actividad administrativa, en la forma y condiciones previstas en el artículo 2º de la Ley básica estatal. Mas, de otra parte, el legislador sectorial habrá de determinar, en términos de participación, la competencia normativa que incumbirá a las entidades locales en la regulación de las materias de que se trate, de forma que queden claramente fijados el contenido y los límites a que habrán de ajustarse las ordenanzas y reglamentos locales en cada una de ellas. No se trata, pues, exactamente de que la potestad reglamentaria local precise de una habilitación legislativa caso por caso que legitime su ejercicio. La perspectiva de la Ley básica estatal 7/85 es diferente, en cuanto, como sucede en relación con el resto de las competencias ejecutivas, el legislador sectorial, estatal o autonómico, viene obligado *constitucionalmente* a definir el ámbito que corresponde a las entidades locales en la regulación de los distintos sectores de actividad que tienen asignados como propios. La propia estructura territorial del ordenamiento así lo exige, de forma que en cada nivel territorial éste se irá completando con normas que definen los intereses peculiares de cada comunidad, en el marco y con sometimiento a la regulación establecida por la instancia política superior.

En suma, la potestad normativa de las entidades locales no está condicionada por la exigencia previa de concretas y específicas habilitaciones para su ejercicio, sino por la necesidad de que el Estado y/o la Comunidad Autónoma respectiva, definan el ámbito de regulación que les corresponde en los distintos sectores de la actividad administrativa, dentro de su propio círculo de intereses. No se trata, en fin, de habilitar una regulación que, en principio, no corresponde al sujeto habilitado (en unos términos muy similares a los que se producen entre ley y reglamento) sino de definir previamente su ámbito normativo, como parte de una tarea de determinación de los distintos intereses públicos (estatal, autonómico, local) que concurren en una determinada materia.

b) La determinación de las competencias de las entidades locales

La autonomía local se articula en la Ley básica estatal 7/85 en torno a dos

importantes cuestiones: de una parte, la definición de las competencias de las entidades locales y, de otra, el régimen de ejercicio de su capacidad de autogobierno, aspecto éste que veremos más adelante. En el tema relativo a la definición de las competencias, la Ley básica estatal es tributaria de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional sobre autonomía local y, de forma más o menos próxima, por la doctrina alemana de la que dejamos constancia al principio de nuestro análisis. El cambio producido en nuestro régimen local a partir del nuevo planteamiento constitucional puede sintetizarse brevemente.

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. 4º).

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.

Sobre ambas cuestiones se pronuncia la Ley básica estatal 7/85 de una forma un tanto **marginal** y, sobre todo, desigual para municipios y provincias. Poniendo en práctica el nuevo concepto de autonomía local formulado por el Tribunal Constitucional, dicha Ley parte de considerar que la tarea de determi-

nación del elenco competencial de las entidades locales no es propia de la legislación reguladora del régimen local, sino de la legislación sectorial correspondiente, a la cual se le "impone" ("desde la especial posición ordinamental" que mantiene dicha Ley básica) la ponderación del criterio que el legislador local utiliza para que pueda llegarse a la concreción de las competencias locales, y que no es otro que el derecho de las Corporaciones locales a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses (art. 2.1º). Este planteamiento legal, aunque nuevo y original, sigue dejando en manos del legislador sectorial, que tan cicateramente se ha portado desde siempre con las competencias locales, la determinación de éstas, con una única novedad, que en la actualidad esta tarea no es enteramente libre, como lo era en el pasado, sino limitada por la garantía institucional que la Constitución consagra, la cual, no obstante, no ampara ni garantiza competencias locales concretas, sino tan solo el que se reconozca debidamente, mediante una adecuada delimitación, el núcleo de intereses de la comunidad local en los diversos sectores de la actividad administrativa y se determinen las competencias concretas para satisfacerlos. Labor ésta sumamente complicada, que deja permanentemente abierta e inacabada la constitución y consolidación del régimen local, sin olvidar, además, las notorias dificultades de las propias entidades locales para defender su propia autonomía frente a las leyes que definan incorrectamente sus intereses y competencias.

En su versión más estricta, el planteamiento que hace la Ley básica estatal 7/85 sobre las competencias locales adolece fundamentalmente de una suficiente garantía para su correcto funcionamiento. El legislador, tanto estatal como autonómico, tenderá lógicamente a magnificar el interés general que sus propias comunidades representan, o intentará "debilitar" jurídicamente las distintas manifestaciones de los intereses locales frente a las que ofrezcan los suyos, de carácter superior, o potenciará por "imperativos técnicos" la administración periférica desconcentrada, sin olvidar los mecanismos de coordinación que pueden arbitrarse para someter a una dirección política superior la actuación de las entidades locales. ¿Cómo puede controlarse todo esto?. ¿Qué mecanismos de defensa en favor de estas entidades equilibran los amplios poderes que el legislador sectorial sigue manteniendo en nuestro país?. Me temo que la Ley arbitra pocos.

Consciente, en parte, de esta situación, la propia Ley básica estatal 7/85 ha introducido algunas correcciones a dicho régimen de determinación de las competencias locales, especialmente en favor de los municipios. El primer factor de corrección está contenido en el artículo 2.2º, que establece que las "leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en las materias que regulen". La presente norma tiene un doble destinatario. De un lado, la legislación sectorial del Estado, con la que la Ley básica estatal 7/85 no guarda técnicamente ninguna relación de supremacía, por lo que no existe *a priori* garantía jurídica alguna de que aquélla

respetará el mandato contenido en esta última. De otro lado, la segunda parte del precepto se dirige a la legislación que dicten las Comunidades Autónomas, en desarrollo de la de carácter básico estatal, en los distintos sectores de actividad administrativa en los que esté así previsto. En este caso, entre ambas existe una relación de prevalencia, que prima a la norma estatal sobre la autonómica en su aplicación, aunque carece de efectos anulatorios sobre esta última en caso de conflicto, por lo que la norma básica estatal para ser eficaz en esta materia deberá determinar *por sí misma* y de forma específica, las competencias locales, antes que atribuir por vía imperativa dicho cometido a la legislación autonómica. En todo caso, se trata de una materia que está atribuida a la Ley, excluyendo de su regulación al Reglamento, tal y como señalara el propio Tribunal Constitucional (art. 7.1º. Ley 7/85).

El segundo factor de corrección aparece en los artículos 25 y 26 de la Ley básica estatal en relación con las competencias de los municipios. En estos preceptos, recogiendo ampliamente los criterios de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la Ley citada incluye diversos mecanismos de garantía de las competencias municipales. El primero de ellos está constituido por la cláusula recogida en el artículo 25.1º, que reconoce al municipio una capacidad amplia para "promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal", para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias. Un segundo mecanismo clasificador de la competencia municipal está constituido por la enumeración de una serie de materias en las que, en todo caso, el municipio habrá de ejercer competencias (aunque su determinación incumbe al legislador sectorial, art. 25.2º). Por otra parte, el artículo 26, enumera una serie de servicios mínimos preceptivos, que habrán de ser prestados por los municipios y a los que el Tribunal Constitucional califica como elementos imprescindibles de la autonomía local, en cuanto forman parte de su contenido esencial. Por último, el artículo 28 reconoce a los municipios la posibilidad de realizar "actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas", determinando una serie de materias al respecto.

En relación con las provincias, la Ley básica estatal 7/85 no ofrece la mayoría de los anteriores mecanismos favorecedores de la competencia local. Primeramente, a aquéllas no se les reconoce expresamente una capacidad similar de promoción de actividades y servicios en la esfera de sus propios intereses y competencias, ni la posibilidad de organizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas (ambas lagunas pueden verse compensadas con las previsiones contenidas en el artículo 36.1º d) y 2º). En segundo lugar, la Ley básica estatal no determina en qué materias habrán de ejercer en todo caso competencias propias, limitándose a señalar que aquellas serán las que les atribuyan, en este concepto, las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública (art. 36.1º). No obstante, para compensar la anterior indeterminación, poco acorde

con los criterios interpretativos mantenidos por el Tribunal Constitucional en esta materia, la Ley básica estatal 7/85 concreta una serie de competencias que, en todo caso corresponderán a la provincia y que giran en torno a la cooperación y asistencia a los municipios (art. 36.1º a) y b). Gran interés encierra la previsión contenida en el apartado c) del artículo citado, que establece como competencia provincial la "prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso supracomarcal". El precepto en cuestión antes que garantizarle a la provincia un haz de competencias propias (pues no se definen ni se determinan a qué tipos o clases de servicios se está haciendo referencia), está ofreciendo a las Diputaciones provinciales la posibilidad de constituirse en una alternativa viable frente a las comarcas dentro de su ámbito territorial. No obstante, la previsión legal es insuficiente, en cuanto alude a una competencia genérica (técnicamente no se trata de una competencia en sentido estricto) que habrá de ser desarrollada para que adquiera virtualidad.

No es ésta una tarea fácil, sobre todo si se tiene en cuenta el estricto margen en el que ha de operar el propio título competencial "servicios supramunicipales o supracomarcas", en cuanto por debajo del mismo queda ampliamente definido el ámbito propio de las competencias municipales y de los servicios mínimos preceptivos que han de gestionar los municipios, bien individualmente o asociados en mancomunidades, a la vez que por encima se sitúa el ámbito específico de las competencias de la Comunidad Autónoma, que puede gestionar a través de su propia organización administrativa desconcentrada o, incluso mediante la creación de otras entidades locales, como son las comarcas.

Por todo ello, es evidente que el desarrollo de la atribución genérica de competencia establecida en el artículo 36.1º c) de la Ley básica estatal 7/85, requiere una clara voluntad política de potenciación de las Diputaciones provinciales, en un ámbito de intereses perfectamente asumibles por éstas, sin que quepa deducir de ello que a las mismas deba corresponder la gestión de cualquier servicio supramunicipal. Dada las dificultades existentes, habría sido muy positivo que la Ley básica estatal 7/85, llevando a la práctica sus propias previsiones contenidas en el artículo 2.2º, hubiera determinado los ámbitos, sectores o materias, incluso los servicios concretos, en que la atribución genérica del artículo 36.1º c) debiera concretarse. Al no hacerlo, la legislación estatal y, especialmente, la de la Comunidad Autónoma quedan emplazadas a dotarla de contenido.

c) Autogobierno local y control administrativo

La autonomía local alude necesariamente a la existencia de un ámbito competencial en el que las entidades autónomas pueden ejercer un poder de dirección y decisión propio, no supeditado al que ostentan otras administraciones superiores. Así lo estableció en su momento el Tribunal Constitucional y así lo

ha recogido la Ley básica estatal 7/85. De acuerdo con la doctrina sentada por dicho Tribunal, el ámbito en el que opera el autogobierno local es el constituido por las competencias propias de la entidad, de acuerdo con lo cual el artículo 7.2º de la Ley básica citada señala que las mismas se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad. No ocurre lo mismo con las competencias que se ostentan en virtud de una delegación, en relación con las cuales son posibles las técnicas de dirección y los controles de oportunidad, sin perjuicio de la potestad de autoorganización que corresponderá, en todo caso, a la entidad local receptora de aquéllas.

El reconocimiento de la capacidad de autogobierno local está, no obstante, matizado por la existencia de una serie de principios y de técnicas que regulan la concurrencia e interdependencia de las entidades locales autónomas con otras administraciones superiores. Es posible hablar por ello de relaciones de colaboración, de cooperación y de coordinación entre ambas, así como de mecanismos de tutela y salvaguardia de la legalidad y de los intereses generales. La regulación contenida en la Ley básica estatal 7/85 ofrece al respecto un cuadro muy rico y complejo de relaciones interadministrativas, del que derivan importantes funciones tanto el Estado como las Comunidades Autónomas. No todas ellas son estrictamente reconducibles a la noción de control administrativo, ni tampoco las que aparecen recogidas en dicha Ley agotan el conjunto de supuestos en que tal control puede ejercitarse sobre las entidades locales.

Primeramente, el control administrativo de unas administraciones sobre otras se inspira y fundamenta en un principio fundamental sobre el que se asienta todo estado descentralizado: el de respeto al orden competencial constituido. Dicho principio aparece expresamente recogido en los artículos 10.1º y 55 a) de la Ley básica estatal 7/85. Partiendo de dicho principio, el control o tutela de carácter administrativo puede justificarse a partir de la concurrencia, junto a los intereses locales, de otros intereses supralocales cuya gestión incumba a otras administraciones superiores. Tal situación puede dar lugar a técnicas muy diversas que, en todo caso, habrán de reconocer y respetar los intereses locales en juego. La determinación de las mismas no se realiza en la Ley básica estatal 7/85, ni siquiera en el Texto Refundido posterior, sino en la legislación sectorial correspondiente, que regulará la concurrencia de las distintas administraciones públicas para la gestión de sus respectivos intereses en la materia de que se trate.

Con independencia de los diversos mecanismos de control apuntados, la Ley básica estatal 7/85 establece, con carácter general, una serie de supuestos de control administrativo que pueden sistematizarse de la forma siguiente:

control de legalidad:

orientado a garantizar el sometimiento de la entidad local al ordenamiento jurídico en su conjunto: artículo 65.

orientado a proteger, además, el propio ámbito de competencia de la administración que ejerce el control: artículo 66.

ambos se complementan directamente con el deber establecido para las entidades locales por los artículos 56.1º y 64.

control por inactividad de la entidad local:

Se trata del supuesto contemplado por el artículo 60, para el caso de incumplimiento de obligaciones impuestas directamente por ley y con cobertura presupuestaria, que afecte al ejercicio de competencias del Estado o de la Comunidad Autónoma respectiva.

control por gestión gravemente dañosa para los intereses generales o por la adopción de acuerdos que atenten gravemente a los mismos:

Ambos supuestos están contemplados en los artículos 61 y 67 y constituyen situaciones excepcionales en que puede llegar a encontrarse una entidad local.

En definitiva, como tantas veces se ha repetido doctrinal y jurisprudencialmente no existe la autonomía sin control, no ya sólo judicial sino administrativo, lo que viene impuesto por la propia configuración compleja de los intereses públicos, en los que están implicadas no una sola instancia territorial sino varias de las que constituyen la organización estatal. Ello obliga a observar un comportamiento entre todas ellas de lealtad mútua, de concertación y colaboración, más también a soportar el ejercicio de poderes superiores. Todo ello sin perjuicio de la autonomía que las entidades territoriales inferiores tienen constitucionalmente reconocida.

BIBLIOGRAFIA

Con independencia de los trabajos que se citan a lo largo del texto, pueden consultarse los siguientes:

- ESCRIBANO COLLADO, P. "La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional" en *Organización Territorial del Estado*, Madrid, I.E.A.L. 1985. Vol. II.
- GUAITA MARTORELL, A. "Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de Administración local", Ib.
- SOSA WAGNER Y DE MIGUEL GARCIA "Las competencias de las Corporaciones Locales". Madrid, I.E.A.L. 1985.

RESUMEN

La nueva Ley básica del Régimen local acentúa el papel de las Comunidades Autónomas para, en concurrencia con el Estado, configurar y regular la estructura y el ordenamiento de las Entidades locales. En este cometido, las Comunidades Autónomas no sólo van a disponer de amplias posibilidades de desarrollo de la legislación básica del Estado, sino que importantes sectores del régimen local han pasado a formar parte de la competencia plena de las mismas. Así sucede con la creación y regulación de otras Entidades locales distintas a los Municipios y Provincias, que pueden ser el germen de una futura y amplia reforma de la estructura administrativa local.