

LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL Y SU APLICACION A LAS COMPETENCIAS LOCALES (*)

POR

LUIS ORTEGA ALVAREZ

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—I. LAS COMPETENCIAS LOCALES EN LA CONSTITUCIÓN: 1. *La naturaleza de las competencias locales.* 2. *El ejercicio de las competencias locales.* 3. *El ámbito de las competencias locales.* 4. *El sistema de fuentes de ordenación de las competencias locales.*—II. LA LEY REGULADORA DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL COMO LEY DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL: 1. *La vinculación competencial del legislador sectorial.* 2. *La regulación de la participación local en la programación y planificación.* 3. *La realización de actividades complementarias.* 4. *La fijación de niveles competenciales mínimos:* a) Los servicios mínimos. b) La reserva de servicios esenciales.—III. LA REGULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS Y DELEGADAS EN LA LRBRLL: 1. *Las competencias locales en cuanto predicadas de ente autónomo:* a) Las competencias propias como competencias derivadas de la posición de autonomía del ente local. b) Las facultades de coordinación de los entes territoriales superiores respecto de las competencias propias de los entes locales. c) Los controles sobre las competencias propias. 2. *Las competencias locales en cuanto referidas a un elemento de la organización territorial del Estado.*—IV. LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA REFERIDA A LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES: 1. *La garantía institucional referida a un ámbito político de poder local.* 2. *El modelo provincial de la Generalidad de Cataluña:* a) La traslación de las competencias provinciales a la Comunidad Autónoma. b) El reparto provisional de las competencias provinciales entre la Comunidad Autónoma y la Comarca. c) La financiación de las competencias provinciales. 3. *La coordinación de las funciones provinciales de la Comunidad Valenciana.*

INTRODUCCIÓN

En la medida en que el debate sobre la posición política de la institución local dentro del cuadro de poderes del Estado ha llevado ya a la consagración de la autonomía local, y que también el principio de garantía institucional es hoy un concepto asimilado para la defensa de las características mínimas e imprescindibles de las instituciones locales, el debate sobre el ámbito e intensidad de las competencias locales es, a mi juicio, junto con el de la reforma de sus haciendas, el de mayor importancia, hoy día, dentro del estudio del régimen local.

(*) Este trabajo corresponde a la exposición oral del segundo ejercicio de oposición a Cátedra.

Es cierto, como luego veremos, que el concepto de autonomía y el de garantía institucional son presupuestos indispensables y elementos condicionantes del volumen y de los caracteres que deben acompañar al estudio de las competencias locales. Pero el punto de referencia central para medir en un futuro las posiciones que ocupen las instituciones locales va a ser el nivel de sus competencias.

De este modo, asegurado por la garantía institucional, que preside la división territorial de la organización del Estado, que a los entes locales les corresponde una cuota de poder público, y definido por el principio de autonomía que tal poder es propio y se ejercita en régimen de autogobierno, el nivel de competencias nos reflejará el ámbito real del poder público que le es atribuido por el ordenamiento a los entes locales.

En un apretado resumen, este estudio consiste en un análisis de los principios constitucionales sobre el régimen local y la aplicación de los mismos al sistema de las competencias locales.

De ello se derivan consecuencias para el legislador estatal y autonómico. Se valora, así, la posición de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en cuanto ley de desarrollo del principio de garantía institucional y ley básica de ordenación del régimen jurídico de la Administración local, dentro del sistema de fuentes. Asimismo, se analiza la coherencia de los preceptos de dicha Ley con los principios constitucionales antes mencionados y las consecuencias de la aplicación de los mismos en la interpretación de la Ley de Bases.

Finalmente, me referiré a la legislación autonómica sobre el papel de la provincia, por entender que es el principal punto fronterizo entre el ámbito de las competencias locales y la expansión de las competencias autonómicas en detrimento del poder local.

I. LAS COMPETENCIAS LOCALES EN LA CONSTITUCIÓN

El estudio parte, pues, del análisis de las competencias locales en la Constitución y de la constatación de que, con relación a este tema, por contraposición a las competencias autonómicas, se observa un silencio notable.

En efecto, el texto constitucional sólo nos aporta unos mínimos elementos competenciales:

— Atribución del gobierno y administración de los municipios y las provincias a sus respectivas Corporaciones de carácter representativo (art. 140).

— Atribución en régimen de autonomía de la gestión de sus propios intereses (art. 137).

— Posibilidad de establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 133.2).

— Suficiencia financiera para el desempeño de sus funciones (art. 142).

— Necesidad de Ley para la atribución de competencias (desempeño de funciones) a las Corporaciones locales (art. 142).

De estos elementos sólo podríamos extraer dos reglas: establecimiento de una reserva de Ley para la atribución de competencias locales y la existencia de un gobierno y una Administración local que debe gestionar sus intereses propios en régimen de autonomía.

Sin embargo, pese a que, como ha destacado PAREJO, la autonomía constituye una de las piezas maestras del ordenamiento constitucional, desde el punto de vista teórico, hemos de partir con GIANNINI del hecho de que hoy día la mención del término autonomía está desligada de un significado preciso con relación al régimen de las competencias, tanto desde el análisis de las posiciones doctrinales como de la observación del distinto juego del principio de la autonomía en función del modelo constitucional en que se aplica.

Tampoco nos es de gran ayuda acudir a una interpretación histórica de las relaciones entre autonomía y competencias locales, pues precisamente el análisis histórico nos indica que hay que examinar cada institución en el cuadro de las coordenadas propias de cada período.

Debido al radical cambio de los parámetros legales en que debe analizarse el fenómeno local, tras la aprobación de la Constitución de 1978, he optado por acudir al análisis del propio texto constitucional sin un planteamiento preconceptual de las elaboraciones doctrinales. Ello no obsta para que en dicho análisis acudamos a estas aportaciones, especialmente a aquellas que situaron el debate del régimen local español en relación a la necesidad de una norma constitucional que garantizase la autonomía local.

Pero, como puso de manifiesto el profesor MEILÁN, «la Constitución de 1978 supone un cambio radical en la orientación del régimen local y, como tal, ha de ser considerado a la hora de

replantearlo. Habrá que reconocer un salto de escala respecto de las elaboraciones doctrinales precedentes».

Centrándonos, pues, en el carácter dispositivo del texto constitucional, examino cuadro órdenes de elementos constitucionales relativos al sistema de las competencias locales:

- elementos en cuanto a la naturaleza de las competencias;
- elementos en cuanto a su ejercicio;
- elementos en cuanto al ámbito de las competencias, y, por último,
- elementos en cuanto al sistema de fuentes de ordenación de dichas competencias.

1. *La naturaleza de las competencias locales*

La naturaleza de las competencias locales está presidida por el principio del pluralismo político. Es sabido que, en un primer momento, este principio se entendió dirigido a la libertad ideológica. Sin embargo, como han destacado los profesores LEGUINA y MEILÁN, la combinación del concepto de soberanía del artículo 1.2 con el modelo de organización territorial del Estado del artículo 137, da otro sentido al principio de pluralismo político, como garantía de la existencia de ordenamientos jurídicos plurales.

El TC ha reafirmado el concepto de la complejidad del Estado, «compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía» (STC de 2 de febrero de 1981).

Por ello, hay que afirmar con PAREJO que la nación española, como comunidad, aparece en el propio texto constitucional integrada por otras comunidades políticas —nacionalidades-regiones (art. 2) y colectividades locales (arts. 137, 140 y 141)—. De aquí la importancia del pluralismo político como principio organizativo del Estado, ya que permite concebir a las Comunidades territoriales como expresión de una parte de la soberanía constituida y, por tanto, el ordenamiento local, en el que están situados los intereses locales y las potestades para atenderlos, está constituido por y desde la Constitución, por lo que dicho ordenamiento queda fuera de la disposición del resto de los poderes territoriales.

Ello no quiere decir que no se contemplen los ordenamientos estatal y autonómico como ordenamientos superiores y, como tales,

prevalentes con relación al ordenamiento local, sino que la concepción misma del gobierno local como ordenamiento jurídico no puede ser eliminada por ninguna de las instancias superiores, por ninguna de las demás soberanías constituidas.

En definitiva, el pluralismo político implica una concepción de las competencias locales como pertenecientes a un ordenamiento jurídico cuya base arranca directamente de la Constitución.

2. *El ejercicio de las competencias locales*

Ahora bien, el pluralismo político en el reparto del poder en el espacio está coherentemente complementado con el principio de autonomía.

De este modo, la conjunción de la autonomía con el pluralismo político hace que el ente local pueda expresar su propia orientación política en los asuntos de su competencia. Es decir, de la propia Constitución se extrae que la autonomía local no es una mera autonomía administrativa, sino que, dentro de su ámbito, podemos afirmar con MARTÍN MATEO, LEGUINA, PAREJO, entre otros, que también es autonomía política, o, como señala GIANNINI, contiene la facultad de *indirizzo* político.

Esta conclusión se apoya esencialmente en la atribución a los Ayuntamientos por el artículo 140 CE de un gobierno y administración representativos y democráticos, lo que debe permitir la expresión de las distintas opciones políticas que concurren al gobierno municipal.

Todo ello nos permite admitir las interpretaciones de SALAS y EMBID y las elaboraciones de la doctrina alemana sobre la *Selbverwaltung* en el sentido de autorresponsabilidad en el ejercicio de la competencia que implica, en palabras de EMBID, «la necesidad de un poder de libre determinación no sometido a otros controles que no sean los de legalidad, sin sometimiento a directivas o instrucciones estatales».

El propio TC ha reconocido este sentido del principio de autogobierno en algunas de sus sentencias, en las que ha establecido que los controles de legalidad no pueden ser genéricos ni indeterminados, sino que deben constituir supuestos tasados y referirse a la concurrencia de conflictos con intereses generales. Del mismo modo, los controles de oportunidad sólo son posibles en las excepciones que la propia Constitución establezca.

Ahora bien, la autonomía local es un principio que además está garantizado por la propia Constitución en su artículo 140. El efecto más inmediato de esta norma es el sustraer a la disponibilidad del legislador ordinario los caracteres conformadores del principio de autonomía.

La doctrina reconoció en dicho precepto la recepción del concepto de garantía institucional definido en su día por Carl SCHMITT. Asimismo, el TC, en su conocida sentencia de las Diputaciones catalanas, recoge este planteamiento conceptual.

La garantía se ha de extender, pues, ante todo a los elementos constitucionales de respeto del pluralismo ordinamental y del autogobierno.

La defensa del autogobierno tiene, a mi juicio, la peculiaridad de poder ser instrumentada por los propios ciudadanos a través del recurso de amparo en alegación del derecho a la participación política a través de representantes recogido en el artículo 23. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO destaca que: «La directa participación ciudadana en la interpretación y constitución de la existencia misma de las Corporaciones locales, constituye el dato determinante y esencialmente diferenciador de la Administración del Estado.»

Por ello, el derecho ejercitado por los ciudadanos en la elección de sus representantes locales carecería de su contenido esencial si, tras esa elección, el poder local estuviese sometido o fuese dependiente en su actuación política de otros poderes que responden a otra instancia electiva y de representación.

3. *El ámbito de las competencias locales*

En lo que se refiere al ámbito de las competencias locales, el artículo 137 reabre un tema clásico en el régimen local, el de la definición de los intereses propios de las entidades locales.

Sin embargo, la novedad constitucional lo constituye la aparición de los intereses propios ligados al concepto de autonomía y, por ende, al de la garantía institucional. De aquí que sea ineludible el debate en torno a la libertad del legislador para configurar las competencias locales y el respeto al núcleo esencial de la autonomía, que exigiría poder predicarse de unos intereses que la Constitución califica como propios de los entes locales y, por tanto, constituirían un límite para el legislador ordinario.

Este reconocimiento constitucional de la existencia de unos intereses locales propios pillaría a contrapié los esfuerzos doctrinales realizados por ALBI y GARCÍA DE ENTERRÍA, entre otros, para combatir las posiciones preestatalistas e iusnaturalistas del régimen local, postulando el pleno sometimiento de las competencias locales al poder de decisión y configuración institucional del legislador depositario de la soberanía nacional.

Siguiendo esta corriente, las primeras exégesis del texto constitucional sostendrán que la Constitución no ha reservado un ámbito de competencias propio de los entes locales.

Otro sector de la doctrina, encabezado por los trabajos de PAREJO, EMBID y MARTÍN MATEO, entiende, en cambio, que al artículo 137 le son aplicables las elaboraciones de la doctrina alemana surgidas al hilo de la interpretación del artículo 127 de la Constitución de Weimar y del artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn.

De la mano de los autores antes citados, va a predicarse la aplicación al artículo 137 de nuestra Constitución la relectura de los preceptos constitucionales alemanes realizada por BURMEISTER, la cual, como es sabido, concibe la garantía institucional referida no a las materias que pudieran ser calificadas de interés específicamente local, sino a la atribución de algún tipo de competencia propia en todos aquellos asuntos en que se vea afectada la comunidad local.

La discusión doctrinal en España estuvo acompañada de una posición confusa por parte del TC a la hora de interpretar el artículo 137. Sin embargo, esta confusión aparente se clarifica si tenemos en cuenta los distintos enfoques con que el TC analizó el mencionado precepto constitucional.

Así, en un primer momento, se interpreta el artículo 137 en función del principio de autonomía, en base al cual el TC pretende subrayar el fundamental cambio operado por la Constitución en la detentación del poder político. Por ello, al explicar las consecuencias del principio de autonomía territorial, el TC lo hace esencialmente bajo el criterio del reparto material de poder y acude al artículo 137, en el que estaría presente la regla de delimitación del ámbito de los poderes autónomos en función de su circunscripción a la gestión de sus respectivos intereses.

De esta forma, se asume indirectamente una concepción material del ámbito de la garantía institucional al equipararse «ámbito

de las competencias locales. De los dos elementos básicos que encontramos en la Constitución, en relación al sistema de fuentes, el primero, referido a reserva de Ley, no plantea mayores dificultades, por lo cual me referiré con más detenimiento al segundo de estos elementos: el reparto de la potestad legislativa ante el Estado y las Comunidades Autónomas.

Indudablemente, el principal título normativo estatal con relación al régimen local se encuentra en el artículo 149.1.18 CE, relativo a las «bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas». Ello produjo un debate en torno al alcance que debía darse al concepto de «régimen jurídico» que fue trasladado de inmediato al TC en el recurso de inconstitucionalidad relativo a la Ley de Transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad. De un lado, la Generalidad entendía que el concepto de régimen jurídico incluía únicamente el procedimiento y el régimen de recursos. De otro, la Abogacía del Estado pretendía una interpretación que abarcase «en puridad todo el Derecho Administrativo».

El TC, rechazando ambos extremos, va a sentar una de las doctrinas más importantes, a mi entender, para la construcción del denominado Estado de las Autonomías. En efecto, el Alto Tribunal entiende que, en el apartado 18, nos encontramos ante una competencia de naturaleza distinta a las del resto del artículo 149, pues se refiere a una actividad que realiza el Estado entendido como la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española para la articulación de su aparato administrativo. Es decir, que el apartado 18 del artículo 149.1 de la Constitución es el instrumento a través del cual se debe dotar de una estructura común de funcionamiento al modelo de Estado descentralizado de los artículos 2 y 137 de la Constitución.

Y, precisamente por la posición que ocupa dentro de dicho modelo, es al Estado, entendido como aparato central o general de la nación, a quien corresponde «la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia» referidos a cualquiera de las instituciones del país.

De similar importancia es, sin duda, la afirmación del TC según la cual a una idéntica conclusión se llegaría partiendo de la necesidad de un tratamiento común para todos los administrados, contenida también en dicho apartado 18, que, dentro de un Estado social y democrático de Derecho, obliga a que la satisfacción de tal necesidad se manifieste en «un contenido sustancial de pautas de

de poder autónomo» a «ámbito del respectivo interés». De este binomio competencia-interés se derivaría que sólo estuviesen garantizadas las competencias exclusivas que fuesen fiel reflejo de intereses locales exclusivos.

Pero precisamente en nuestra doctrina GARCÍA DE ENTERRÍA subrayó, hace ya tiempo, que: «No hay... la menor base para establecer una partición de esferas entre el Estado y los entes locales que pretendiese apoyarse... sobre una supuesta diversidad natural de las respectivas materias... las materias propias de una y otra esfera de gobierno son idénticas e intercambiables como pertenecientes ambas al mismo orden político y suscitadas por la misma naturaleza social del hombre.»

De igual modo, el TC, al variar la óptica del análisis del artículo 137, va a considerar ante todo que la autonomía local es un principio organizativo del Estado y no un conjunto de intereses propios.

Este cambio de perspectiva se produce, precisamente, en la aplicación de la garantía institucional a la autonomía local, estableciéndose una nueva doctrina según la cual: «la garantía constitucional de las autonomías locales no se reduce a incluir dentro de una materia reservada a la Ley la determinación del contenido competencial de estas autonomías... 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» (STC de 28 de julio de 1981).

Además, el TC va a reconocer que está implícito en esta garantía un determinado ámbito competencial, un conjunto de potestades «sin las que ninguna actuación autónoma es posible». De aquí que la garantía institucional se extienda, en aplicación de los elementos constitucionales del régimen de las competencias locales, al reconocimiento de potestades normativas, a la existencia de un espacio de libre decisión, y a la atribución de potestades de organización y personal como medios instrumentales de realización de la política local.

4. *El sistema de fuentes de ordenación de las competencias locales*

Dentro de estos elementos constitucionales analizamos, por último, aquellos que se refieren al sistema de fuentes de ordenación

prestaciones mínimas que deben proporcionarse a todos los ciudadanos».

La atribución al Estado de la competencia de diseño del modelo general de funcionamiento del aparato administrativo desde esta doble perspectiva es capital para ensamblar la dualidad de titulaciones normativas —estatal y autonómica— sobre el régimen local.

MUÑOZ MACHADO ha explicado brillantemente, por contraste con la materia de organización local, que en materia de competencias locales la fijación de éstas la tendrá que hacer el legislador competente en cada sector, pues de otro modo se podría producir un vaciamiento de los contenidos estatutarios.

Sin embargo, la doctrina del TC antes mencionada impone dos correcciones. De un lado, el legislador estatal de la garantía institucional puede condicionar al legislador sectorial autonómico señalándole áreas materiales en las que necesariamente debe dotar de competencias a los entes locales e incluso, desde la perspectiva del tratamiento común en un Estado social, puede fijar, como diseñador general del modelo del Estado descentralizado, las prestaciones sociales mínimas que los entes locales deben proporcionar a los ciudadanos.

De otra parte, dicha doctrina es la que explica que el legislador estatal sectorial que sea el titular de la normación básica pueda atribuir directamente a los entes locales una competencia de ejecución de la que él mismo carece.

Haciendo ahora un resumen de los elementos constitucionales que deben ser aplicables al régimen de las competencias locales, obtendríamos las siguientes conclusiones:

Primera, las competencias locales deben entenderse referidas a un ordenamiento jurídico territorial constituido por la propia Constitución.

En segundo término, estas competencias deben ser ejercitadas en régimen de libre disposición y autogobierno por parte del ente local.

En tercer lugar, la atribución de la gestión de sus intereses propios significa el derecho a la participación de cuantos asuntos afecten a la comunidad local, para lo cual deberá ostentar las competencias precisas.

Por último, al legislador estatal le está reservado el diseño del modelo de organización de todo el aparato del Estado, pudiendo, en

base a ello, atribuir directamente un nivel mínimo competencial a los entes locales.

II. LA LEY REGULADORA DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL COMO LEY DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Ha sido la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local el instrumento normativo que ha abordado el desarrollo de este esquema constitucional, a cuyo análisis pasamos a continuación.

En lo que se refiere al reconocimiento de los entes locales como ordenamiento jurídico, la LRBRL asume plenamente esta posición institucional atribuyéndoles en su artículo 4.º la potestad reglamentaria; de autoorganización; tributaria y financiera; y de programación o planificación.

Sin embargo, tiene, a mi juicio, mayor interés para esta exposición el reconocimiento que en el artículo 2 de la Ley se hace de la garantía institucional, que siguiendo la doctrina del TC antes mencionada, se entiende como aquella que asegura a los entes locales «su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses».

La concreción de este derecho de intervención se diseña por tres vías principales:

- el mandato dirigido al legislador sectorial para que atribuya un nivel competencial local en determinadas materias;
- el otorgamiento de un derecho de participación en las tareas de programación y planificación que afecten a sus competencias;
- la atribución de la posibilidad de realización de actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas.

1. *La vinculación competencial del legislador sectorial*

El mandato dirigido al legislador sectorial se articula por una doble vía. De un lado, se establecen los elementos que debe tener en cuenta dicho legislador para determinar la intensidad de la intervención de la entidad local. De otro, se delimitan cuáles son los ámbitos materiales donde se concreta el derecho de los entes locales a ejercer algún tipo de competencias.

Ahora bien, estos ámbitos materiales sólo se concretan con relación a los Municipios, mientras que en el caso de las Provincias, más que ámbitos materiales concretos, se aseguran técnicas de intervención. Por ello, LEGUINA ha podido afirmar que en la LRBRL la Provincia goza «de una autonomía que podríamos calificar como autonomía de apoyo a los municipios».

Centrándonos en la lista de materias sobre las que los municipios están llamados a ejercer competencias, se puede observar que ésta no es homogénea. En efecto, en ocasiones encontramos verdaderas descripciones materiales, como protección civil o turismo. Sin embargo, también nos encontramos con supuestos en los que se produce una atribución competencial directa, debido a la especificidad de la función descritas, como la pavimentación de las vías públicas urbanas o el servicio de limpieza pública viaria. Esta atribución directa de la competencia al Municipio merece dos consideraciones. Parte de estas competencias coincide con el listado de servicios mínimos que, como veremos más adelante, la propia Ley reserva y exige a los Municipios. Pero, sin embargo, el resto de estas competencias directamente atribuidas juegan un papel fundamental con relación al ámbito de actuación de la Provincia, pues, debido a su función de asistencia y apoyo a las competencias municipales, contaría con un ámbito material de intervención del que no podría ser desplazado por el legislador ordinario.

Precisamente el papel que la LRBRL puede cumplir con relación al legislador ordinario es uno de los aspectos sobre los que autores como ENTRENA o LEGUINA han manifestado su escepticismo, señalando que, en tanto que ley ordinaria, «carecería de plusvalor alguno frente a las demás leyes ordinarias de carácter sectorial».

Frente a esta tesis, PAREJO entiende que respecto a la LRBRL, en la medida que desarrolla la garantía institucional de la autonomía local, las normas, incluso de igual rango, que infringiesen o que desconociesen tal desarrollo serían tachadas de inconstitucionalidad por vulneración de dicha garantía.

Se estaría así expresando un nuevo principio de relación entre las leyes del Estado —el de función—, recientemente desarrollado por GÓMEZ-FERRER, en base a lo dispuesto en el artículo 28.1 LOTC, según el cual para apreciar la inconstitucionalidad de una Ley «el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales..., las Leyes que se hubiesen dictado para delimitar las competencias

del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas».

¿Cumple esta función delimitadora de competencias la LRBRL? Si traemos aquí las consideraciones que se hicieron anteriormente para justificar el propio título constitucional del legislador estatal de las bases del régimen local, debemos dar una respuesta afirmativa a dicha pregunta.

En efecto, si la LRBRL constituye, de una parte, una reflexión que el Estado hace sobre sí mismo en su conjunto —como peculiaridad propia del contenido del artículo 149.1.18— y, de otra —al desarrollar la garantía institucional de los entes locales—, configura un modelo de Estado, quiere decir que estamos ante una Ley dictada para delimitar las competencias de los legisladores ordinarios con relación a dicha garantía institucional.

Ahora bien, este valor de la LRBRL frente al resto del ordenamiento ha de contemplarse diferenciadamente con relación a la legislación autonómica y a la estatal.

Así, con relación al legislador autonómico, la LRBRL vincula tanto en lo que se refiere al señalamiento de las materias sobre las que los entes locales deben ostentar competencias, como en los niveles competenciales que en relación a determinadas materias establece, como es el caso de los servicios mínimos municipales.

Como en su día adelantó GARCÍA DE ENTERRÍA y ha terminado acogiendo el TC, la legislación básica no sólo puede contener criterios básicos, sino también regulaciones unitarias cuando el criterio básico esencial que preside la potestad normativa estatal es la necesidad de un tratamiento uniforme de una materia o aspectos de ella en todo el territorio nacional.

En el caso del régimen local, el ejercicio de la competencia estatal para establecer los principios o criterios básicos de las competencias locales implica, en un grado determinado, una regulación unitaria de los mismos para cumplir con las exigencias destacadas por el propio TC de un tratamiento común de los administrados, del principio de igualdad de todos los españoles y del derecho de participación política.

Al concebirse la autonomía local como un derecho de la comunidad local a la participación en cuantos asuntos le atañen, no basta con un acotamiento de los sectores materiales donde debe producirse esta participación, sino que debe procederse, también, a una determinada unificación de la intensidad de la participación en

dichos sectores, mediante la regulación del mínimo competencial que en cada materia debe corresponder a las Corporaciones locales.

No es idéntica la solución, en cambio, con relación al legislador estatal sectorial. Para éste, permanece la vinculación relativa a las materias en las que debe otorgarse una participación a las entidades locales. En este plano, el legislador sectorial no puede desconocer o suprimir el espectro de intereses sobre los que se ha reconocido una intervención local, ya que la definición de estos intereses constituye la función reservada al legislador básico del régimen local, como definidor de la garantía institucional de los entes locales.

Sí puede, en cambio, el legislador sectorial variar los mínimos competenciales atribuidos inicialmente a los entes locales por la LRBRLL, ya que la función de unidad del sistema en cada sector no es privativa del legislador estatal del régimen local.

2. La regulación de la participación local en la programación y planificación

Decíamos que, junto a las vinculaciones sobre los legisladores ordinarios, la LRBRLL satisfacía también el derecho de los entes locales a la intervención en cuantos asuntos les atañen mediante la participación en las tareas de programación y planificación que afecten a sus competencias.

La similitud de las materias respecto de las cuales se prevé la participación local y las señaladas en el artículo 148 CE como materias propias de las competencias de las Comunidades Autónomas y la coherencia de la calificación de superiores de los intereses autonómicos y estatales, conduce a que el legislador haya previsto la necesidad de otorgar al Estado y a las Comunidades Autónomas, como ordenamientos prevalentes, una potestad de coordinación sobre las competencias propias de los entes locales. Frente a esta atribución de la potestad coordinadora se prevé, en garantía de la autonomía local, una participación en la elaboración de dichos instrumentos de coordinación.

3. La realización de actividades complementarias

Una última vía de intervención en los asuntos que atañen a la comunidad local lo constituye la posibilidad de realización de acti-

vidades complementarias que, a mi juicio, se concreta en el otorgamiento de un título habilitante de la potestad reglamentaria del ente local, sin necesidad de esperar dicha habilitación de manos del legislador sectorial. Así, pues, con relación a todos los sectores de actividad sobre los que no pesa una reserva material de Ley o que la Ley no haya congelado formalmente su rango, los entes locales pueden regular libremente su régimen de intervención en las materia a que se refieren las actividades complementarias.

4. *La fijación de niveles competenciales mínimos*

Distinto del principio de intervención garantizada que venimos analizando, lo supone el establecimiento por la propia LRBRL de una reserva material de actividades en favor de los entes locales que se concreta a través de dos técnicas diversas: la obligación de la prestación de servicios mínimos y la reserva en favor de los entes locales para la prestación de determinados servicios esenciales.

a) *Los servicios mínimos.*

En lo que se refiere a los servicios mínimos, descritos en el artículo 26 de la Ley, merece que realicemos tres consideraciones.

En primer lugar, si responden verdaderamente a un mínimo competencial y no se ha invadido, por exceso, ámbitos competenciales que puedan ser reclamados como propios por las Comunidades Autónomas. A mi juicio, existe un argumento concluyente en el sentido de entender que se ha producido este respeto competencial. Y el argumento consiste en comprobar la similitud en esta materia entre la LRBRL y los servicios mínimos contemplados en la Instrucción de 23 de junio de 1813, en la que encontramos, al margen de los naturales avances tecnológicos, los mismos conceptos que los utilizados por nuestro actual legislador: limpieza de calles, mercados, cementerios, abastecimiento de agua, pavimentación y alumbrado viario, etcétera.

Difícilmente se puede, pues, rechazar la idea de que la prestación municipal de estos servicios constituye verdaderamente un principio mínimo de igualdad de servicios que deben ser prestados por las instituciones más inmediatas a los asentamientos de pobla-

ción. Existe, además, una coincidencia generalizada entre estos servicios mínimos y las competencias funcionales que habíamos descubierto en el listado del artículo 25.2 de la Ley, coincidencia que se extiende, además, como veremos, a la mayoría de los servicios esenciales reservados al ámbito local.

El segundo problema que plantean los servicios mínimos es si constituyen verdaderas competencias. Se plantea una vez más el dilema suscitado por PAREJO de si el legislador básico del régimen local podía atribuir directamente competencias a los entes locales o éstas deben establecerse por el legislador sectorial. Ya he manifestado anteriormente mi posición al respecto: estos servicios vinculan por su carácter de unidad básica del sistema de prestaciones mínimas al legislador autonómico, pero no así al legislador estatal sectorial, el cual puede ordenar cada materia con una distinta concepción del carácter de ordenación unitaria de la misma. De hecho, esto último es inevitable con relación a dos servicios mínimos, el de protección civil en municipios de más de 20.000 habitantes y el de protección del medio ambiente en relación a los de más de 50.000. Aquí el legislador básico del régimen local no ha atribuido una competencia, sino que ha delimitado una materia sobre la cual cuando el legislador sectorial atribuya la competencia, se produce un ejercicio obligatorio de la misma. Así, en lo que se refiere a la protección civil, es la Ley 2/85 sobre dicha materia la que delimita las competencias locales en este ámbito.

La tercera característica que quería destacar con relación a los servicios mínimos es su insistente atribución competencial a los municipios, con la advertencia expresa del artículo 42.4 de la Ley, según la cual la creación de comarcas no puede suponer la pérdida competencial de la prestación de dichos servicios. Además, se prevén fórmulas flexibles para hacer posible el ejercicio de la misma, que van desde la propia colaboración intermunicipal hasta la asistencia prestada por las Diputaciones.

b) *La reserva de servicios esenciales.*

Entrando ahora en el análisis de la reserva de los servicios esenciales, el artículo 86 de la Ley declara como tales una lista de actividades que en su gran mayoría se confunden con los servicios mínimos del artículo 26 de la misma Ley. No es el momento de entrar en el amplio debate doctrinal sobre la relación entre servicio

público y servicios esenciales a la luz del artículo 128.2 CE. Mi posición se orientaría hacia las tesis sostenidas por S. MARTÍN-RETORTILLO en los siguientes términos: «todos los servicios públicos —en su titularidad y en su gestión— pueden ser reservados, están ya reservados al sector público. Todos estos servicios deben considerarse servicios esenciales a la comunidad. La Constitución, sin embargo, señala sobre este particular unas posibilidades que van más allá: la referida reserva al sector público puede comprender también otras actividades, principalmente de carácter económico, ajenas a la idea de servicio público, siempre y cuando tengan la condición de esenciales para la Comunidad».

De hecho, el artículo 86 no reserva al ente local la prestación de los servicios de extinción de incendios o de alumbrado público. ¿Significa que se trata de servicios que no puede el municipio efectuar una gestión directa o indirecta en régimen de monopolio? Baste aquí señalar, en un breve apunte, estas contradicciones, cuyo estudio daría lugar por sí mismo a toda una monografía.

III. LA REGULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS Y DELEGADAS EN LA LRBRL

Centrándonos ahora en el tipo de competencias que regula la Ley de Bases de Régimen Local, pese a su denominación de competencias propias y delegadas, he optado por adoptar una clasificación que tenga en cuenta el tremendo giro que la Constitución de 1978 ha operado en el régimen local.

Así, en la doctrina clásica del *pouvoir municipal* se predicaba la existencia de unas competencias propias y unas competencias delegadas, dentro de un esquema constitucional según el cual las competencias propias se concebían porque respondían a intereses exclusivos del ente local y diferenciados del interés general de la nación, mientras que las competencias delegadas las ejercían como entes jerárquicamente sometidos a la Administración del Estado según los principios del Estado unitario y centralizado.

Hoy la realidad no puede ser más diversa. Los intereses de los entes locales no se conciben como intereses diferenciados de los del resto de las Administraciones públicas y la exigencia de ejecución de competencias propias tiene su origen en la posición de autonomía del ente local como ordenamiento constituido frente al

resto de los ordenamientos superiores. Por ello, en las competencias propias de los entes locales se debe traducir su posición de autonomía institucional derivada de nuestra definición constitucional como Estado políticamente descentralizado, al mismo tiempo que se coordinan con las competencias de los demás entes públicos por no versar sobre materias de interés exclusivamente local, sino sobre materias con relación a las cuales todos los poderes públicos pueden ostentar un título de intervención.

En cambio, en las competencias delegadas se debe traducir la valoración del ente local como elemento de la organización del Estado, pero respetando la posición de autonomía organizativa del ente local.

Entiendo, así, que la clasificación básica de las competencias locales ha de realizarse en función de esta doble posición institucional de los entes locales. De un lado, su cualidad de ente autónomo del que ya no se pueden predicar unos intereses exclusivos y diferenciados en cuanto a su naturaleza. De otro, su carácter de elemento de la organización del Estado y de las Comunidades Autónomas, en cuyas relaciones mantiene, sin embargo, una posición de autonomía institucional.

1. *Las competencias locales en cuanto predicados de un ente autónomo*

a) *Las competencias propias como competencias derivadas de la posición de autonomía de ente local.*

SALAS, en su conocido trabajo sobre las competencias locales, definía las competencias de un ente autónomo como aquellas que fuesen «específicas, decisorias y exclusivas».

Por mi parte, del estudio de los elementos constitucionales del sistema de competencias locales se traduce la necesidad de que exista un ámbito competencial propio y sometido a la libre determinación y responsabilidad del ente local y a través del cual pueda expresar la opción política representativa de la soberanía constituida por la colectividad local.

Estos requisitos son acordes, efectivamente, con el concepto de competencia exclusiva y decisoria, es decir, con la existencia de un ámbito propio, no sometido a controles que impidan la adopción de decisiones bajo la propia responsabilidad, y que puedan con-

cretarse en actos que expresen definitivamente en vía administrativa la opción de gobierno local adoptada.

Establecidos los criterios que deben presidir las competencias de un ente autónomo, podemos pasar a contrastarlos con las denominadas por la LRBRL competencias propias, y ver en qué medida se ha recogido un ámbito competencial derivado de la posición de autonomía, y de qué manera ha reconocido el principio de coordinación en favor de los ordenamientos territoriales superiores, así como, finalmente, si los controles de legalidad no anulan el principio de libre decisión del ente local.

En el artículo 7.º de la Ley, junto al establecimiento de una reserva material de Ley para el establecimiento de las competencias propias, se especifica que éstas «se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad». Sin embargo, falta una enumeración expresa de estas competencias.

Un sector de la doctrina representado por ENTRENA entiende que corresponde al legislador sectorial, estatal o autonómico, concretar esta enumeración.

No es ésta mi posición. Entiendo, por contra, que el legislador sectorial está vinculado por el legislador de la garantía institucional del ente local que se expresa, como ya vimos en el listado de materias del artículo 25.2. De aquí que, cuando el legislador sectorial atribuya el grado de intensidad de la participación del ente local en el listado de materias del artículo 25.2, tal participación no puede sino articularse más que a través de competencias propias.

De aquí se deriva que las competencias descritas en los servicios mínimos, en cuanto coinciden con la materia determinada por el legislador básico como ámbito efectivo de la garantía institucional, son competencias propias directamente ejercitables, en cuanto que poseen el carácter de especificidad exigible desde el propio concepto teórico de competencia. Igual sucede con las competencias que se instrumenten para llevar a cabo las actividades complementarias a que se refiere el artículo 28 de la Ley, con la particularidad, ya antes señalada, de que esta instrumentación puede partir de la propia capacidad normativa del ente local.

La reflexión anterior viene reforzada al acudir el artículo 36 de la Ley, en el cual se atribuye a las Diputaciones como competencia propia la coordinación de los servicios municipales. Es evidente que, en este sentido, el legislador ha tenido que establecer de antemano como propias las competencias de los municipios sobre dichos

servicios, pues no cabría entender que la Diputación tiene como competencia propia la coordinación de competencias que le hubiesen sido delegadas a los municipios por el Estado o las Comunidades Autónomas, pues la propia esencia del poder de delegación hace que sea el titular de ésta quien fije el sistema de dirección de ese control de oportunidad y pueda atribuirse a sí mismo el ejercicio de estas potestades.

- b) *Las facultades de coordinación de los entes territoriales superiores respecto de las competencias propias de los entes locales.*

Con ello entramos en el tema de la coordinación y su relación con el concepto de autonomía, que es uno de los aspectos cruciales del sistema competencial de las autonomías locales.

De entrada hay que constatar la división de la doctrina entre aquellos, como MUÑOZ MACHADO y ALBERTI ROVIRA, que entienden la coordinación como un concepto formal y aquellos otros, como GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, que la conciben como un concepto material.

Para los primeros, la coordinación se circunscribe a la elaboración de un procedimiento de actuación, sin que se pueda actuar directamente sobre las competencias coordinadas.

Para los segundos, la coordinación implica un determinado poder de dirección.

A mi juicio, debe partirse de una distinción entre los efectos de la coordinación cuando se trata de contemplar competencias de organización y procedimiento y cuando se aplica a las competencias sectoriales de cada actividad.

La necesidad de esta diferenciación se debe a que no son idénticos los principios que rigen en uno y otro supuesto.

Desde la perspectiva de la coordinación como instrumento de integración de políticas organizativas de una actividad debe presidir el principio de eficacia, el cual, como ha puesto de manifiesto PAREJO, constituye un mandato derivado del concepto de Estado social. De este concepto se postula que el conjunto de las Administraciones públicas instrumenten remedios frente a las necesidades sociales. Pero no de cualquier forma, sino ateniéndose al principio de eficacia que pasa a constituir uno de los elementos de justificación democrática del poder público bajo el prisma del Estado social.

La traducción de la forma más eficaz de articulación de las organizaciones administrativas es lo que constituye el principio de coordinación. Existe, pues, un interés general del conjunto de la sociedad en un funcionamiento coordinado de las Administraciones públicas como sistema global de intervención de los poderes públicos.

El propio TC ha destacado que los principios de unidad del sistema y de eficacia administrativa, referida al conjunto de la Administración pública, «permiten cuando no imponen» al legislador establecer fórmulas de actuación entre las que se encuentra la coordinación (STC 27/87, de 27 de febrero).

Esta atribución está reflejada en el apartado 18 del artículo 149.1 de la Constitución, que, como sabemos, está diseñado como una reflexión del Estado, entendido en su globalidad, «en relación al aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación», y a ello responden las competencias estatales sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas: la de garantizar a los administrados un tratamiento común y la de establecer un procedimiento administrativo, asimismo, común.

En el ámbito de la organización, pues, el principio de coordinación legitima al Estado para, en orden al funcionamiento global de las Administraciones públicas, imponer a éstas la existencia de elementos organizativos internos que lo hagan posible, así como un tipo de procedimiento de actuación.

No ocurre lo mismo, sin embargo, cuando se trata de aplicar el principio de coordinación a las competencias sectoriales. Aquí preside el respeto a la función que el pluralismo político territorial atribuye a cada ordenamiento constituido. Es decir, el respeto a las formulaciones políticas que, a su nivel respectivo, corresponden a cada uno de los aparatos del Estado compuesto.

Desde el momento que le corresponde a la instancia superior la formulación de los intereses generales, el principio de coordinación de sectores materiales competencialmente coincidentes exige de las instancias inferiores un respeto a su efectiva realización. Por ello, los objetivos señalados en las políticas generales no pueden ser entorpecidos por otros objetivos parciales, contradictorios con el objetivo general.

De algún modo estaríamos ante una manifestación de principio de lealtad constitucional, que no implica una subordinación activa a la política general, sino una abstención de realización de políticas que impidan la consecución del objetivo general.

La coordinación competencial opera, de este modo, como un límite a la plena disposición de la competencia por parte del ente sometido a coordinación. Este, en base al principio de autonomía, no está obligado a colaborar en dicha política, pero sí a no entorpecerla practicando políticas distorsionantes.

En lo que se refiere a la LRBRL, el principio de coordinación ocupa un lugar preeminente en el sistema de competencias.

Así, en el artículo 7.º se indica que los entes locales deben atender, en el ejercicio de sus competencias propias, «a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas».

A su vez, el artículo 10 desarrolla los sujetos y los supuestos en que procede dicha coordinación.

Con relación a los sujetos hay que señalar que cuando se postula la coordinación de las entidades locales entre sí, sólo es posible predicarla con relación a la organización y al procedimiento de ejercicio de la competencia, pero no es posible entender que un municipio pueda formular un objetivo con una pretensión de generalidad respecto a las políticas de los entes locales de su mismo nivel ordinamental.

La distinción entre coordinación procedimental y coordinación competencial también es operativa con relación a los supuestos contemplados en el artículo 10.

Así, cuando se indica que la coordinación puede tener lugar cuando se trate de actividades que trasciendan el interés propio del ente local o sean complementarias o concurrentes con las de otras administraciones, procede hablar únicamente de la necesidad de una actuación eficaz de la organización administrativa en su conjunto, en el plano, pues, de la mera coordinación formal de marcos de actuación.

En cambio, cuando la coordinación está prevista para aquellos casos en que las competencias locales incidan o condicionen relevantemente las de otras administraciones superiores, procede la coordinación competencial en el sentido indicado de impedir que dicha incidencia pueda entorpecer los objetivos políticos de entes ordinamentalmente superiores.

En el último apartado del artículo 10 se establece el postulado según el cual «las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las entidades locales». La cabal comprensión de este postulado no puede pretender que no se produzcan los

efectos propios de la coordinación como límite de la autonomía. A mi juicio, de él se derivan tres consecuencias principales:

Primera, el ejercicio de la coordinación por un ente superior no puede suponer la pérdida de las potestades ordinamentales de los entes locales previstas en el artículo 4.º de la Ley.

Segunda, las competencias propias locales, aun ordenadas a través de órganos de relación o en un procedimiento complejo, no pueden perder sus caracteres de exclusivas y decisorias.

Tercera, el ente local no está obligado a colaborar positiva o activamente en los objetivos diseñados por las Administraciones superiores.

Otro de los ámbitos en que se recoge el principio de coordinación es el relativo al papel de la Provincia. Así, se le atribuye como fin propio y específico la participación en la coordinación de la Administración local junto con las Comunidades Autónomas y el Estado (art. 32.2.b) y como competencia propia la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación adecuada e integral de los mismos en todo el territorio provincial (art. 36.1.a).

A mi juicio, en estos supuestos estamos ante fórmulas de coordinación organizativa, lo cual no impide a la Diputación la formulación de unos objetivos a través del Plan de obras y servicios, que no tiene tanto un sentido de coordinación competencial, sino carácter asistencial o cooperativo.

Finalmente, la coordinación aparece en favor de las Comunidades Autónomas con relación a los planes provinciales. Coordinación que debe articularse a través de un procedimiento contenido en el artículo 59 de la Ley.

Este precepto contempla un supuesto de coordinación competencial. Sin embargo, en aplicación del principio de proporcionalidad de los medios con relación a los fines perseguidos en la utilización de la coordinación competencial, el artículo 59 impone la necesidad de haber agotado otros procedimientos menos gravosos para la autonomía del Ente, que están contemplados en la propia Ley básica:

- Acceso y participación en los instrumentos de planificación y programación.
- Suscripción de consorcios o convenios.
- Creación de órganos de colaboración.

Procedimientos, todos ellos, que constituyen técnicas de coordinación organizativa.

Ahora bien, la propia coordinación competencial del artículo 59 está regulada de forma que se respete la posición de la autonomía de los entes coordinados.

Así, la facultad de coordinar la actividad de las Diputaciones Provinciales ha de ejercitarse mediante Ley. Ley que no puede contener una definición genérica de la actividad a coordinar, sino que debe definir el interés superior de la Comunidad de forma concreta y en relación con una materia, servicio o competencia.

En segundo término, dicha Ley debe concretarse en un único instrumento: el plan sectorial, el cual, a su vez, está delimitado por nuevos requisitos en cuanto a su contenido y a su forma de elaboración. En cuanto a su contenido, el plan debe fijar un objetivo con relación a la actividad declarada de interés superior y debe, también, determinar las prioridades para la consecución de dicho objetivo. En cuanto a la forma de elaboración, el artículo 58.2 de la Ley exige una participación de las Diputaciones, de manera que se consiga la armonización de los intereses públicos afectados.

Por último, el plan no puede ocupar todo el campo de la actividad. La Ley básica entienda el plan como un documento de instrucciones entre objetivos y prioridades que fije el marco donde deben actuarse las competencias de los entes locales. El límite de la facultad autonómica estriba en condicionar el ejercicio de la competencia provincial al objetivo comunitario prefijado mediante Ley en un plan. Pero es la propia Diputación la que dispone, dentro de ese marco, de todas sus competencias.

c) *Los controles sobre las competencias propias.*

Pasando ahora al capítulo de los controles sobre las competencias propias, basta aquí con indicar que el sistema de control establecido en la Ley básica es plenamente respetuoso de la posición de autonomía de los entes locales. En efecto, sólo se produce un control gubernativo precisamente cuando la norma prevé que el ente local haya extralimitado su posición de autonomía, esto es, cuando atente contra el interés general de la nación, ante lo cual, como ha sostenido repetidamente el TC, debe prevalecer dicho interés general.

Este control gubernativo, además de estar monopolizado por el

Delegado del Gobierno de la nación, está sometido a un control jurisdiccional inmediato, pues su eficacia cesaría automáticamente si en el plazo de diez días desde la suspensión no se ha impugnado el acto del ente local ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Salvo este supuesto excepcionalísimo, todas las relaciones interadministrativas de control han de ejercitarse por vía judicial.

2. *Las competencias locales en cuanto referidas a un elemento de la organización territorial del Estado*

Todo otro conjunto de competencias locales parten del carácter de los entes locales de ser un elemento de la organización territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas, tal como se refleja en el artículo 137 de la Constitución y en los distintos Estatutos de Autonomía.

El TC ha dejado sentado claramente que «cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo» (STC 2 de febrero de 1981). En base a esta doble condición de ordenamiento autónomo y de pieza de la organización de los ordenamientos superiores se configura la posibilidad de que estos ordenamientos superiores confíen o deban confiar, en función de los principios de descentralización y eficacia, la realización de tareas que el ordenamiento general ha atribuido a su nivel de responsabilidad.

Esta función de colaboración institucional se plasma en la Ley básica a través de dos instrumentos: la delegación de competencias y la gestión ordinaria de servicios.

En lo que se refiere a la delegación de competencias nos vamos a centrar en esta exposición en la delimitación del ámbito de las competencias delegadas con relación al que corresponde a las competencias propias.

El problema aparece planteado por el artículo 27 de la Ley básica, que prevé la delegación de los Municipios del «ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios».

En efecto, sabemos que, por oposición a la concepción iusnaturalista del régimen local, no existen unos intereses locales diferenciadores en cuanto a su naturaleza del resto de los intereses públicos.

Además, la garantía institucional obliga a dar una participación, formulada en competencias propias, sobre todos los asuntos que afecten directamente al círculo de los intereses locales.

Luego, ¿cuáles son los intereses propios de los entes locales que autorizan una delegación de competencias? ¿En qué se diferencian de los intereses propios que dan lugar, en aplicación de la garantía institucional, a competencias propias?

Hay que reconstruir en este punto una teoría de las competencias delegadas, pues no sirve la dicción del artículo 27.

A mi juicio, este precepto quiere dar a entender que no todas las competencias de los entes superiores pueden ser delegadas a los municipios. Estaríamos, así, ante una cláusula similar a la del artículo 150.2 de la Constitución cuando habla de materias que «por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación».

La expresión del artículo 27 «materias que afecten a sus intereses propios» proviene, sin duda, de la sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1982, en la que se reconoce que los municipios y provincias: «pueden 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, definidos por la Ley».

Sin embargo, esta última expresión del TC, «ámbito de intereses propios», está condicionada como elemento de su argumentación para rebatir la necesidad de Ley Orgánica para delegar competencias a los entes locales, al igual que el artículo 150.2 exige para el caso de la delegación de competencias del Estado en las Comunidades Autónomas. El argumento del TC consiste en que, mediante el artículo 150.2, se amplía el ámbito de interés peculiar de las Comunidades Autónomas definido en los Estatutos y, por ello, se requiere Ley Orgánica, mientras que en el caso de la delegación a los entes locales «al producirse dentro de un ámbito ya delimitado por la Ley no supone ampliación de su ámbito de interés».

El razonamiento del TC es, de un lado, frágil, pues también por vía del apartado 1 del mismo artículo 150 se amplía el ámbito de interés peculiar de las Comunidades Autónomas sin exigirse para ello Ley Orgánica. Pero, de otra parte, es muy peligroso para la autonomía local, pues vendría a significar que en el ámbito propio de la actuación local, que es, como sabemos, el delimitado por la garantía institucional, el legislador podría indistintamente atribuir competencias propias o delegadas a los entes locales.

A mi juicio, el sistema de las autonomías locales obliga a otra construcción.

En cuanto ente autónomo, la Corporación local tiene un ámbito competencial propio delimitado por la garantía institucional, que, en sentido horizontal, acota el número de asuntos sobre los que debe el ente local ostentar competencias propias. En cada uno de estos asuntos, y en sentido vertical, le corresponderá como competencia un determinado nivel de actuación, que, salvo el supuesto de los servicios mínimos, le corresponde determinar al legislador sectorial.

Tendríamos, pues, un primer principio: toda atribución competencial que se realice dentro de la lista de asuntos del artículo 25.2 de la Ley básica constituye competencias propias.

Ahora bien, el legislador sectorial puede ampliar horizontalmente el número de asuntos más allá del ámbito establecido por el legislador básico, o bien, aumentar verticalmente el nivel de actuación del ente local sobre el ya establecido como competencia propia. En estos supuestos, el legislador sectorial es libre de calificar la competencia como propia o como delegada.

Es decir, hay que partir del presupuesto lógico que las competencias delegadas no pertenecen al ámbito competencial que la garantía institucional exige como propio del nivel local, sino que, operada esta delimitación, permanecen en el nivel competencial de los ordenamientos estatal o autonómico.

Podría añadirse, como límite máximo de la potestad de delegación, el reconocimiento de un ámbito material que por su naturaleza no podría atribuirse a los entes locales. Estas materias serían las mismas a que está haciendo referencia el artículo 150.2 de la Constitución en cuanto a las competencias del Estado, pues más allá el legislador estatal del régimen local no podría vincular al legislador estatal sectorial.

Sería posible pensar que el legislador básico local pudiera vincular por una norma básica la capacidad de delegación de las Comunidades Autónomas en los entes locales, pero ello no ha sido expresamente formulado.

También debemos hacer mención a la figura de la gestión ordinaria de servicios. Lo más significativo, a mi juicio, es el hecho que el artículo 73 de la Ley básica no precise, como sí hace en el caso de las competencias delegadas, la reserva en favor del ente local de la potestad de autoorganización del servicio dado en gestión. Por ello, entiendo que los órganos provinciales o municipales que gestionen dichos servicios están contemplados como integran-

tes del ordenamiento autonómico, de lo que se deriva que las funciones que realizan en ningún caso se pueden predicar como competencias delegadas, ni frente a los mismos el ente provincial puede pretender desarrollar su posición como ordenamiento territorial propio.

IV. LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA REFERIDA A LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES

El cuarto apartado de este trabajo lo he dedicado al estudio de la legislación autonómica que más significativamente se ha referido a las competencias provinciales.

La elección de este apartado se basa en dos criterios: primero, que los principios constitucionales que hemos ido estudiando deben encontrar su posterior plasmación a través del ejercicio que hagan las Comunidades Autónomas sobre el régimen local; segundo, que de las instituciones locales es sin duda la provincia la que entra en más directa competencia con los entes autonómicos, especialmente en lo que se refiere a la gestión de servicios públicos en amplios espacios territoriales.

Como han señalado, entre otros, MORELL, LEGUINA y GARCÍA DE ENTERRÍA, el debate competencial a este nivel no se está desarrollando en relación a los modos y formas de participación y articulación de las Diputaciones provinciales en el nuevo aparato regional, sino en el modo de extender las competencias autonómicas hasta el límite, infranqueable, que le imponga al legislador autonómico la garantía institucional provincial.

Hay que partir, pues, del dato de la garantía institucional y ésta juega sobre la provincia en cuanto que entidad local determinada por la agrupación de Municipios. Este hecho es muy significativo, ya que pone de manifiesto la existencia de un único poder local.

1. *La garantía institucional referida a un ámbito político de poder local*

Pese a que el artículo 137 de la Constitución establezca cuatro tipos de entes territoriales —Estado, Comunidad Autónoma, provin-

cia y municipio— y les asigne a cada uno la gestión, en régimen de autonomía, de sus respectivos intereses, nuestro sistema político en realidad sólo establece tres instancias representativas directas: Estado, Comunidad Autónoma y municipio, además de la representación en el Parlamento Europeo, que no viene ahora al caso.

La provincia obtiene su representación de la «agrupación» de los resultados electorales de los municipios. Sólo hay, pues, una única instancia de poder local. En efecto, el papel de la Diputación, como ente de representación democrática derivada de la representación municipal, estriba en mantener dentro del poder local, del poder político derivado de las elecciones municipales, parcelas de la actividad supramunicipal que, de otro modo, irían a parar a otro ente de representación política de distinto origen como son las Comunidades Autónomas. Es decir, lo supramunicipal, gracias a la instancia provincial, no deja de ser ámbito de poder local y no pasa al ámbito autonómico, del mismo modo que no todo lo supraautonómico debe pasar, necesariamente, al ámbito estatal.

Incluso SANTAMARÍA, que se ha expresado en contra de la aplicación de la garantía institucional a la provincia, manifiesta que tal garantía debe jugar en todo caso «respecto a la existencia de un ente intermedio entre el municipio y la Comunidad Autónoma».

Esta óptica del mantenimiento de lo supramunicipal en el ámbito del poder local es la que debe presidir el análisis de las competencias que la Ley básica del régimen local atribuye a las Diputaciones provinciales.

En primer lugar, mediante la provincia, el poder local tiene encomendado en régimen de autogobierno como fin propio y específico garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales y, por tanto, es el propio poder político local el que asegura la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de todos los servicios de competencia municipal.

En efecto, la visión de las competencias provinciales debe partir de la identidad de los intereses locales. Esta es la línea también sostenida por PAREJO, para el cual «la caracterización por el artículo 141 de la provincia, en cuanto entidad local, como “agrupación de municipios” conduce derechamente a la estimación de que la discriminación más correcta en el proceso de atribución o definición de competencias entre municipios y provincias no debe basarse tanto en una diferenciación de asuntos, cuanto de las funciones respecto de las mismas».

Por ello, se puede afirmar que la materialidad de las competencias provinciales hay que buscarla en los listados de los artículos 25.2 y 26.1 de la Ley básica.

Mi conclusión a este respecto es que el legislador básico del régimen local ha formulado una garantía institucional unitaria para todo el poder local en su conjunto que se expresa en los principios contenidos en el artículo 2 de la Ley. Y, a su vez, ha desdoblado las funciones de cada ente local en el ejercicio de dicho ámbito de poder garantizado, en los artículos 25 y 26 con relación al municipio y en el artículo 37 respecto de las Diputaciones provinciales.

Tras la implantación del Estado democrático, políticamente descentralizado, detrás de cada competencia propia local no hay un mero reparto funcional de tareas, sino un reparto de poder político que debe ser respetado.

Teniendo en cuenta las tesis que acabamos de exponer, se han analizado tres leyes autonómicas referidas a las competencias provinciales:

- La Ley 6/80, de 7 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad.
- La Ley 3/87, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales de Cataluña.
- La Ley 1/83, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones provinciales.

2. *El modelo provincial de la Generalidad de Cataluña*

Las dos primeras de estas Leyes constituyen la plasmación de la voluntad política de la Generalidad de Cataluña de suprimir en su territorio el escalón provincial.

El primer intento fue desautorizado por el Tribunal Constitucional en una sentencia que, por su amplia difusión, no es preciso entrar aquí a desarrollarla.

La segunda Ley catalana tiene por objeto regular el reparto de las competencias de las Diputaciones provinciales entre la Administración autonómica y una nueva Administración comarcal, reservando a las Diputaciones unas actividades mínimas, en tanto se formula un proyecto de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales

para la unificación provincial de Cataluña que la convierta en Comunidad Autónoma uniprovincial.

El análisis de dicha Ley lo hemos centrado en tres puntos:

- la unificación provincial y consiguiente traslación de las competencias provinciales al ente autonómico;
- el reparto competencial operado entre la autonomía, la provincia y la comarca; y
- las técnicas de financiación de la Generalidad de las competencias provinciales.

En el examen de esta triple problemática se ha tenido en cuenta también el conjunto del paquete normativo, tramitado de forma paralela a la Ley de Diputaciones, con el que se reorganiza toda la Administración local catalana.

a) *La traslación de las competencias provinciales a la Comunidad Autónoma.*

La unificación provincial tiene un propósito idéntico al de la Ley de 7 de diciembre de 1980, esto es, asunción por el ente autonómico de las competencias provinciales y posterior desconcentración de éstas en unidades periféricas de la Generalidad. El procedimiento, sin embargo, es ahora distinto. Se pretende aprovechar el único hueco dejado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional con relación a la garantía institucional de la provincial, relativo a la creación *ope constitutione* de las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

Para ello, al margen de la valoración de la eventual opción política de las Cortes de atender o desatender la iniciativa legislativa que le sea propuesta por el Parlamento catalán, existen algunas dificultades.

La primera es de carácter estatutario. El artículo 5.4 del Estatuto de Cataluña prevé la existencia de la provincia como ente local que forma parte de la organización territorial de Cataluña. Y, por contra, en ningún lugar está prevista la integración de los órganos representativos de una entidad local en los órganos autonómicos.

Recordemos que el artículo 15 de la LOAPA, que establecía este proceso de integración, fue recurrido por el Gobierno de la Generalidad aduciendo que constituía materia estatutaria. El Tribunal

Constitucional aceptó dicha tesis, aun no declarando inconstitucional dicho precepto, por considerarlo una mera directriz que pudiera tener en cuenta el futuro legislador estatutario.

Precisamente, por esta ausencia de valor normativo del artículo 9 de la actual Ley del Proceso Autonómico, sin proceder a una reforma estatutaria, no es posible entender que, por una simple remodelación de los límites provinciales, se produce la traslación de los órganos representativos de la provincia en los órganos autonómicos.

Pero ocurre, además, que esta reforma estatutaria podría entenderse que contraviene la garantía institucional de la provincia establecida en la Constitución.

Si repasamos con atención la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en la sentencia de 28 de julio de 1981, la excepción que se establece, del principio de la garantía institucional de la provincia, respecto de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, se hace estrechamente ligada al proceso constituyente del propio ente autonómico. Por tres veces seguidas, el TC recuerda que esta ruptura de la garantía institucional provincial se hace teniendo en cuenta que se produce en el proceso de acceso a la autonomía de la comunidad provincial.

Estas alusiones del TC no son en modo alguno gratuitas. Si contemplamos el artículo 137 vemos cómo la Constitución parte de las dos entidades territoriales existentes —municipios y provincias— y se refiere luego a «las Comunidades Autónomas que se constituyan». La Constitución, así, reconoce de forma inmediata la existencia de un poder local constituido por los niveles municipal y provincial.

Posteriormente, en el momento de creación de los ordenamientos autonómicos, la propia Constitución y el Tribunal Constitucional, después, han reconocido la posibilidad de una subsunción del nivel provincial del poder local en el ordenamiento autonómico. Esta subsunción provoca una pérdida para el poder político local en lo que se refiere a la gestión de los intereses supramunicipales que desarrollaba la Diputación, en favor de un nuevo poder político, el autonómico. Pero ello tiene como justificación que en el gobierno y gestión de dichos intereses supramunicipales la primitiva comunidad política provincial, que sólo podía alcanzar el nivel de poder local, puede constituirse en comunidad política de un ordenamiento autonómico.

Sin embargo, en el caso de una Comunidad Autónoma pluriprovincial nada de eso se produce porque las comunidades del ordenamiento local ya tienen su vía de expresión política en el ordenamiento autonómico. Por ello, una vez constituidos todos los ordenamientos posibles, según la Constitución, la garantía institucional juega para no permitir la desaparición de ninguno de ellos si no es a través de los propios procedimientos constitucionales. Sólo en el caso del proceso de constitución de las Comunidades Autónomas uniprovinciales se produce la modificación política del carácter de comunidad provincial, que pasa de ser sujeto del ordenamiento provincial a sujeto del ordenamiento autonómico, y ello por causa de los requisitos constitucionales de acceso a la autonomía.

b) *El reparto provisional de las competencias provinciales entre la Comunidad Autónoma y la Comarca.*

En relación con la creación de comarcas, es sabido que la aparición de nuevos entes territoriales que actúan en el ámbito territorial de la provincia impone, tal como señaló el TC, una redistribución de competencias que puede operar el legislador autonómico.

Sin embargo, esta redistribución cuenta con determinados límites. En primer lugar, la observancia de las competencias mínimas derivadas de la garantía institucional, tal como sean concebidas por el legislador básico del régimen local. En segundo término, el respeto a las competencias que el legislador estatal sectorial pueda atribuir al ente provincial. Por último, el TC ha destacado un tercer límite relativo a la motivación del desapoderamiento competencial, en el sentido de que éste debe hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía.

La Ley catalana del régimen provisional de competencias de las Diputaciones provinciales vulnera claramente los límites antes descritos, al atribuir como única competencia provincial la contenida en la letra b) del punto 1.º del artículo 36 de la Ley básica de régimen local, desconociendo el resto de los títulos competenciales establecidos en dicho precepto.

Ahora bien, como ocurre por lo general en relación al paquete legislativo de reforma del régimen local en Cataluña, si acudimos a la Ley Municipal y de Régimen Local, que se configura como una «norma de desarrollo básico», encontramos que las carencias antes señaladas no aparecen en el artículo 88 de esta Ley, en la que se

reproducen íntegramente todos los aspectos competenciales contenidos en el mencionado artículo 36.1 de la Ley básica estatal. Incluso el legislador autonómico, al establecer en dicho artículo 88 que las provincias tendrán también todas aquellas competencias que le atribuyan las leyes, está contemplando la posibilidad de que el legislador estatal sectorial atribuya nuevas competencias a la provincia.

Las lagunas y contradicciones, como la ya apuntada, que se observan en todo este paquete legislativo permiten sostener interpretaciones sistemáticas según las cuales las competencias provinciales son más amplias y profundas que las que pudieran estar en la mente del legislador autonómico. Ello requiere una exposición minuciosa y prolija que escapa del objetivo de estas páginas.

c) *La financiación de las competencias provinciales.*

Sí merece la pena, en cambio, detenernos en el sistema de financiación de las competencias locales que se infiere de la legislación autonómica antedicha, pues a través del mismo puede producirse el recorte más efectivo de las competencias provinciales. Este sistema se basa en la creación de un Fondo de Cooperación Local en el cual se ingresan todos los fondos de los entes locales provenientes de la participación en ingresos estatales y autonómicos, así como de las subvenciones incondicionadas. El reparto de este fondo se establece en la Ley de Presupuestos de Cataluña, de acuerdo con las modificaciones operadas en el régimen de las competencias locales.

De todo ello, las Diputaciones corren el riesgo de perder una parte importante de sus actuales ingresos correspondientes a las participaciones estatales y autonómicas, así como a las provenientes de subvenciones incondicionadas, al quedar englobadas en un Fondo que puede ir dirigido en su mayor parte a financiar las competencias comarcales.

A mi juicio, esta operación de redistribución de fondos no respeta los títulos competenciales del Estado. En efecto, del artículo 5.º de la Ley básica estatal y del artículo 410 del Texto refundido se desprende que el establecimiento de los criterios de reparto de las participaciones en ingresos del Estado de las Diputaciones provinciales corresponde al legislador estatal, y, con arreglo a las mismas, cada Diputación debe recibir —en el caso catalán a través de la

Generalidad— las cantidades que, tras la distribución realizada por el Ministerio de Economía y Hacienda, le correspondan. La Generalidad carece, por tanto, de competencia para aminorar estas cantidades a través de la introducción de nuevos criterios de reparto interno entre las distintas entidades locales de su territorio.

3. *La coordinación de las funciones provinciales de la Comunidad Valenciana*

Entramos a analizar, ahora, por último, la Ley valenciana de coordinación de las funciones provinciales declaradas de interés general para la Comunidad Autónoma. Esta figura aparece ya, como es sabido, en los Acuerdos Autonómicos de 1981 y se reflejaría en el artículo 7.º de la Ley de Proceso Autonómico. El Estatuto de la Comunidad Valenciana lo recoge en el apartado 3 de su artículo 47.

En esta figura nos encontramos ante funciones provinciales que afectan al interés autonómico que preside la realización de actividades concurrentes o compartidas. Por ello, las fórmulas de coordinación mencionadas en el Estatuto valenciano pueden referirse tanto a técnicas meramente organizativas como a la fijación del objetivo que preside el interés autonómico, el cual, en base al principio de prevalencia que preside el pluralismo de ordenamientos territoriales, debe ser respetado por el ente provincial.

A este fin, la Ley valenciana establece en dos grandes apartados la fijación de las funciones calificadas de interés general comunitario y el establecimiento de las fórmulas generales de coordinación. Estos dos apartados fueron objeto de recurso de inconstitucionalidad, por lo que analizaremos conjuntamente el contenido de esta Ley y la doctrina sentada por el TC.

Con relación a las funciones a coordinar se produce una enumeración exhaustiva de sectores materiales, en relación a los cuales procede la coordinación cuando las competencias autonómicas sobre dichos sectores se vean afectadas. El Tribunal Constitucional ha admitido esta formulación indirecta aduciendo como justificación que «una delimitación precisa y exhaustiva de las funciones concretas de las Diputaciones provinciales que deben ser coordinadas... entraña ciertamente considerables dificultades».

En mi opinión, si bien es cierto que deben ser consideradas válidas las fórmulas indirectas de definición, éstas deben contener

elementos que fijen con precisión cuándo se produce la legítima intervención autonómica.

Es evidente que no puede considerarse de interés general autonómico toda la actividad de las Diputaciones Generales, como resulta del artículo 2 de la Ley valenciana. Pero también lo es que cualquiera de los ámbitos de actuación de una Diputación puede devenir en objeto de interés autonómico. El problema es determinar objetivamente cuándo esto se produce.

Para ello hay que abandonar el concepto de «interés», que tanta confusión plantea debido a que no existen intereses diferenciados, sino grados de intervención en una materia o actividad. De lo que se trata es de determinar cuándo puede verse afectado el nivel de intervención autonómica por el resultado de la actuación provincial dentro de su propio grado de intervención.

Lo que debe definir una Ley de coordinación del tipo de la que analizamos son los indicadores que permitan saber cuándo se puede producir la afectación del nivel autonómico de intervención.

A mi juicio, donde falla la Ley valenciana es en la falta de precisión de los indicadores que utiliza. Estos son, de un lado, el efecto extraprovincial de la actividad y, de otro, la afectación de los servicios o competencias. Pero, precisamente, la afectación de los servicios o competencias no puede ser un indicador, ya que es el objeto que debe ser medido por indicadores. Habría que acudir, en relación a cada materia o conjunto de ellas, a criterios más precisos como puedan ser indicadores de tipo económico, demográfico, cultural, de condición social, etc.

En lo que se refiere a las fórmulas de coordinación, la Ley se basa en la atribución por el artículo 4.º al Consejo de Gobierno de la fijación de directrices que deben contener, según el artículo 5.º, la determinación de objetivos y prioridades, las bases de actuación y los instrumentos orgánicos funcionales de coordinación.

Ya he señalado anteriormente, al referirme al artículo 59 de la Ley básica estatal, que los distintos planes sectoriales deben estar fijados por Ley, especialmente en cuanto a los objetivos que pretenden salvaguardarse mediante la técnica de la coordinación y las prioridades por las que opta el ente autonómico.

El TC entiende que el artículo 5.º de la Ley valenciana no vulnera la Ley básica estatal por tener un contenido equivalente al artículo 59.1.

Sin embargo, la vulneración de la Ley básica se produce, a mi

juicio, con relación al apartado 2 de dicho artículo 59, que exige que también por Ley se precisen «con el suficiente grado de detalle las condiciones y límites de la coordinación». A mi modo de ver, sería una tautología entender que constituye «suficiente grado de detalle» por parte del legislador autonómico volver a repetir lo ya indicado en la Ley básica. Esto es, volver a repetir que la coordinación se hará mediante planes sectoriales que fijen objetivos y prioridades.

La exigencia de que los planes sectoriales se contengan en normas con rango de Ley estaría finalmente en consonancia, como puso de manifiesto RUBIO LLORENTE en su voto particular, con el rango de la norma atributiva de la competencia provincial que el plan pretende limitar.

Concluye aquí este estudio. En él se ha intentado profundizar en las consecuencias que en relación con los entes locales produce la Constitución española. La cual, como destacó en su día LEGUINA, «sienta las bases políticas y normativas para liquidar definitivamente una concepción estado-céntrica de los asuntos públicos, rescatando a las comunidades locales de la situación de minusvalía administrativa a que hasta ahora se han visto condenadas y devolverlas al lugar que nunca debieron perder, esto es, como auténticos entes de gobierno local que han de satisfacer por igual las exigencias políticas de la comunidad vecinal y la eficaz prestación de los servicios públicos».

NOTA BIBLIOGRÁFICA

(A continuación se exponen las referencias bibliográficas de los autores mencionados en el texto con arreglo a su orden alfabético.)

ALBERTI ROVIRA: *Leyes, medida y distribución de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las «bases normativas» de la jurisprudencia constitucional*, «REDC», núm. 18, 1986.

ALBI: *La crisis del municipalismo*, Madrid, IEAL, 1966.

EMBID: *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal*, «REDA», núm. 30, 1981.

ENTRENA: «Las competencias de las entidades locales», en *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, vol. I, Madrid, IEF, 1985.

GARCÍA DE ENTERRÍA: «Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación», en *Problemas políticos de la vida local*, IEP, 1961.

GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Cuadernos Cívitas, 1983.

- GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Cívitas, 1986.
- GIANNINI: *Autonomia (saggi sui concetti di autonomia)*, «RTDP», 1951, vol. I.
- GÓMEZ-FERRER: «La posición de la Ley General Presupuestaria en el Ordenamiento Jurídico», en *IX Jornadas de Control Financiero. El marco jurídico-financiero del sector público: perspectivas de reforma*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1986.
- LEGUINA: *Gobierno municipal y Estado autonómico*, en esta REVISTA, núms. 100-102, 1983.
- LEGUINA: *La autonomía de Municipios y Provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local*, «REALA», núm. 228, 1985.
- MARTÍN MATEO: *La garantía constitucional de las autonomías locales*, «REVL», núm. 208, 1980.
- MARTÍN-RETORTILLO, S.: «Las Corporaciones locales en el anteproyecto de Constitución», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, CEC, 1981.
- MARTÍN-RETORTILLO, S.: *La actuación de las Corporaciones locales*, «REDA», núm. 42, 1984.
- MEILÁN: *La articulación de los ordenamientos local y autonómico*, «REDA», núm. 44, 1984.
- MORELL: *La Administración local*, Madrid, Tecnos, 1984.
- MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Madrid, Cívitas, 1984.
- PAREJO: *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, IEAL, 1981.
- PAREJO: *Estado social y Administraciones públicas*, Madrid, Cívitas, 1983.
- PAREJO: *La autonomía local*, «REALA», núm. 229, 1986.
- SALAS: «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial», en *Descentralización administrativa y organización política*, tomo II («La centralización española vigente»), Madrid, Alfaguara, 1983.
- SANTAMARÍA: *Notas sobre la sentencia de las Diputaciones provinciales*, «REDA», núm. 34, 1982.

JURISPRUDENCIA

