

LA AUTONOMIA LOCAL Y EL SISTEMA NORMATIVO ESPAÑOL

POR

RAMÓN MARTÍN MATEO

SUMARIO: I. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL: 1. *Antecedentes doctrinales*. 2. *Comprensión moderna de la autonomía local*. 3. *El derecho comparado*.—II. EL RÉGIMEN LOCAL EN EL ORDENAMIENTO DEL ESTADO ESPAÑOL.

I. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

La autonomía de los municipios y la administración autónoma de las provincias que sanciona el nuevo ordenamiento constitucional del Estado español constituyen claramente conceptos jurídicos indeterminados, cuyo alcance y sentido en el contexto constitucional de su inserción es tarea que corresponderá, desde luego, a la propia dinámica del sistema y a las interpretaciones que introduzcan eventuales fallos del Tribunal Constitucional, pero de la que no puede ser ajena la aportación doctrinal.

Por ello y como prius lógico de la indagación de la comprensión de la autonomía local de nuestra Constitución, y de su trascendencia para el legislador ordinario, conviene repasar los precedentes teóricos del autonomismo moderno y la contemporánea comprensión de la inserción de las entidades locales en el dispositivo general de Administración del Estado.

1. *Antecedentes doctrinales*

Ciertamente que, como se ha repetido en otras épocas hasta la saciedad, convirtiendo la frase en un manido tópico, el soporte del municipio, sociológicamente, en cuanto comunidad territorial, es anterior a la organización del Estado, pero tal constatación fáctica tendría escasa trascendencia jurídica para la distribución de las competencias públicas en nuestros días, si no fuera porque además exis-

ten otros factores axiológicos o puramente materiales que aconsejan o postulan el mantenimiento de este tipo de organización.

Como se hizo observar en una serie de estudios ya clásicos, en estos momentos de palmaria actualidad, sólo a partir de la obra de la Revolución francesa y de sus precursores doctrinarios, se va a articular una auténtica justificación ideológica de la organización municipal (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1960, 1961 a, 1961 b). A partir de entonces múltiples teorizaciones concluyen en solicitar desde distintos puntos de vista el reconocimiento y respeto de la autonomía municipal.

Aunque la mayoría de estas justificaciones hayan sido tratadas en épocas recientes con notoria displicencia, rechazándose como trasnochadas, románticas y líricas (ALBI, 1966), creemos que con excepción de determinados enfoques, iusnaturalistas o historicistas, estas corrientes doctrinales, ligeramente desdeñadas, que surgieron en los albores de la Revolución francesa, llevan implícitos elementos válidos y que, es más, entre nosotros recobran ahora plena vigencia. Por ello, y no como mero excursus erudito, creemos útil un breve repaso de los precedentes teóricos de la autonomía local.

A) *La fisiocracia*

Los fisiócratas, que no podrían prever la posibilidad de una revolución trastrocadora del Antiguo Régimen, propusieron una gran empresa de salvación del Estado absolutista sobre la base de la potenciación de la autoadministración de las comunidades territoriales interiores. En este movimiento animado paradójicamente por monárquicos convencidos, está presente una de las constantes impulsoras de la defensa del municipalismo, cuyos valedores, impotentes en ocasiones para desarticular de raíz un sistema autoritario, propenden a solicitar al menos reductos de democracia en el seno de las colectividades locales.

Los fisiócratas, cuya escuela está enclavada en las corrientes más amplias de la Ilustración, compartieron y promovieron todo lo que constituía el ideario revolucionario en materia de igualdad de los individuos, libertad, comprensión pactista del origen del poder, representatividad, etc. (MARTÍN MATEO, 1965, pp. 40 y ss.)

Contra lo que quizá podría colegirse, los fisiócratas no intentaron trasladar pura y simplemente al campo de la organización y distribución del poder político sus ideas económicas liberales. La modernidad todavía vigente de sus proposiciones radica contrariamente

en su intento de establecer un Estado sólido y una unidad nacional poderosa, sobre la base de la captación de los individuos capaces, en aquella época para ellos los propietarios, para la obra de gobierno, superando así tendencias mezquinas hacia propios intereses particulares. Mediante la incorporación de funcionarios locales elegidos se sustituiría la rígida y anquilosada burocracia de los monarcas centralistas. Los reyes, descargados así de la responsabilidad de las tareas de gestión inmediata, podrían dedicarse mejor al regimiento de los grandes asuntos públicos mediante leyes generales.

La desaparición de los agentes intermedios, el reavivamiento del interés por los asuntos públicos, la superación de estrechas miras y el concurso de todas las fuerzas al bien común, constituyen formulaciones de la línea de pensamiento que venimos analizando (MARTIN MATEO, 1965, p. 45), que incluye competentes éticos pero también derivaciones pragmáticas de eficacia organizativa, bien ajenas al doctrinarismo iusnaturalista que a veces se predica de estas tendencias.

B) *La Revolución francesa*

La Revolución asumió en sus primeros momentos íntegramente el ideario fisiocrático, desorbitando incluso sus formulaciones al hacer desaparecer toda clase de controles. El municipio aparece entonces delineado como instancia administrativa básica, que según el artículo 49 del Decreto de la Asamblea constituyente de 14 de diciembre de 1789 tendrá «que desempeñar dos especies de funciones: unas propias del poder municipal y otras propias de la Administración general del Estado, delegadas por las mismas a los municipios».

Quedan así por primera vez sentados los precedentes constitucionales del *pouvoir municipal* y la cuestión sin posible solución definitiva, dados los componentes dinámicos de su planteamiento, de lo que sean competencias privativas municipales. Pero es lo cierto que en estas formulaciones no es necesario buscar más competentes dogmáticos que el interesamiento generalizado en la rex pública que ya los fisiócratas proponían. El resto pertenece al campo de la lógica organizatoria en cuanto que coexisten los intereses de la comunidad total con los inherentes a un grupo territorial más reducido.

La idea del poder municipal que incluía un elemento democrático indudable: la elección, aunque censitaria en sus orígenes, de los órganos de gobierno local y otro orgánico, la administración independiente de las competencias propias, va a pasar después a otras Cons-

tuciones como la belga de 1831 y la alemana de 1849, y posteriormente a múltiples textos de esta índole.

Finalmente, y en este contexto, debe quizá mencionarse una posible influencia no explorada suficientemente del pensamiento fisiocrático y revolucionario en las ideas de MARX y LENIN, que contemplaban también, para la fase de transición, un escalonamiento organizatorio territorial con reserva de sólo las competencias más importantes para la instancia superior, considerando a la comuna parisiense como una solución adecuada para esta etapa.

C) *La penetración iusnaturalista en la comprensión del «pouvoir municipal»*

La reacción liberal, doctrinaria, en Francia, frente a la obra de Napoleón, produjo como consecuencia, de un lado, la exaltación del municipalismo y, por otro, paradójicamente, el relegamiento del municipio a una modesta posición en cuanto al orden real de funciones administrativas encomendadas.

La consideración de municipio en cuanto comunidad natural, vecinal, espontánea, previa al Estado y cuyos poderes no se derivarían de él, y el posible conflicto de estos postulados con la doctrina del poder omnímodo de la voluntad general, llevó aparejado la asignación a los entes locales de sólo aquellas atribuciones implicadas con sus intereses privativos, entendidos éstos, con un alcance reducido, reducible a lo propio de la convivencia vecinal.

El reconocimiento incluso en algunas Constituciones de un cuarto poder, el municipal, se entroncaba así con la identificación iusnaturalista de la colectividad municipal como asociación natural, abocada a resolver los asuntos del común, siendo entonces parangonables sus derechos a los que en otro orden igualmente se garantizaba a los individuos. De aquí que, como acertadamente se haya hecho notar, la defensa de las libertades locales propenda a relacionarse por analogía con el campo de los derechos civiles, rebajándose así la trascendencia pública de la institución municipal (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1961, página 326).

D) *La teorización de la autonomía municipal inglesa*

La idea del *selfgovernment* inglés, en cuanto incorporación de funcionarios honorarios escogidos entre la clase propietaria, participes así del gobierno de la nación, puede haber influido en el ideario

fisiocrático y también en algunas construcciones que de él traen causa, como la *selbstverwaltung* alemana.

Pero la idea del *selfgovernment*, autogobierno, inglés, no se agotaba en las organizaciones locales, sino que abarcaba la totalidad de sistema en cuanto regimiento de la nación por la nación, aunque ciertamente, sobre todo a partir de la Ley de Pobres de 1834, que acentúa la representatividad y democratización del modelo, esta institución va a alcanzar una cierta popularidad e influencia doctrinal con la obra de los estudiosos europeos que dislataron sus logros y con la adición de otros ingredientes derivados de las corrientes dogmáticas ya reseñadas. Del municipio inglés y de su trasunto americano se dedujéron consecuencias como las materializadas en la bien conocida frase «el hombre hace los reinados y crea las repúblicas, mientras el municipio sale directamente de la mano de Dios» (TOCQUEVILLE, traducción española, 1911).

2. *Comprensión moderna de la autonomía local*

Quizá sea exagerado sentar que nada se ha innovado sustancialmente después de los fisiócratas en cuanto a la comprensión teórica de la autonomía local. Pero es lo cierto, como veremos, que muchas de las proposiciones de la Ilustración siguen aún vigentes, desprovistas hoy, desde luego, de todo matiz extrapositivo incluidos los epígonos del principio de subsidiariedad, y bien aclimatadas al orden de valores vigente y a la realidad social de nuestros días.

Pero antes de proceder a un análisis hermenéutico de las lacónicas referencias a esta institución en el ordenamiento constitucional español, conviene examinar qué se entiende actualmente por autonomía local desde la perspectiva doctrinal, cuál sea su alcance, contenido y sentido, qué pronunciamiento se contiene al respecto en otros ordenamientos que igualmente postulan esta modalidad de funcionamiento para los entes locales y qué trascendencia jurídica efectiva se deriva de los dictados al respecto de los textos constitucionales.

Creemos que este doble enfoque, que por lo demás se inscribe en la metodología clásica de la investigación jurídica, será de indispensable ayuda para hallar los nuevos perfiles de esta institución sobre la base, hipotéticamente plausible, de entender que el legislador constitucional de nuestro país no ha querido adoptar una fórmula insólita, desvinculada de lo que pacíficamente, en la doctrina y en el derecho comparado, se entiende por autonomía local.

Quiero, finalmente, hacer constar que la problemática jurídica a continuación abordada afecta a todos los entes públicos territoriales de base asociativa, no dotados de prerrogativas legislativas, es decir, los situados o situables dentro del ámbito de un Estado y de sus posibles desagregaciones políticas en Estados federados, Comunidades Autónomas, Regiones o equivalente, incluyendo no sólo el municipio, tradicional destinatario de las reflexiones autonomistas históricas, sino también a otros entes locales de más ancha base territorial, entre los que deben resaltarse los de carácter metropolitano, espacios claves de la civilización actual.

A) *Las bases justificativas*

No creemos queden dudas sobre la postura que aquí asumimos y que creemos compartida total o al menos abrumadoramente por la doctrina, en cuanto a la exclusión de cualquier veleidad metafísica sobre las esencias del municipio. La autonomía local es obra de la ley y sin ella carece de substancia y sentido. Ahora bien, cabe preguntarse cuáles sean las razones por las que los ordenamientos pueden optar por este tipo de solución institucional, o lo que es más, deberían expresamente hacerlo para ser consecuentes con el sistema de principios que animan las Constituciones de los Estados occidentales. A nuestro juicio, tres tipos de consideraciones respaldan esta opción: técnicas, axiológicas y sustantivas.

Los factores organizatorios

La adjudicación de autonomía a las corporaciones locales puede justificarse, sin más, con argumentos basados en las condiciones de una buena Administración. Se trata con ello de identificar a los gobernados en las tareas de gobierno a todos los niveles, aprovechando así las ventajas de la inmediatez, las mayores motivaciones hacia tareas abordables por los propios destinatarios de las decisiones, el mejor conocimiento de la problemática implicada y el presumible interés en una mejor calidad de los servicios por parte de los usuarios o sus representantes.

De esta forma el Estado puede prescindir de un costoso aparato público cuyo tamaño desborda con creces los niveles a partir de los cuales los beneficios obtenidos por las economías de escala se tornan en deseconomías, lo que trasciende a los conocidos inconvenientes en

desinformación, burocratismo, rigidez y lentitud en las líneas de actuación, pesadez, reiteración de controles, etc.

La autonomía constituye, pues, una modalidad organizatoria aconsejada pura y simplemente por razones técnicas que también operan en cuanto al componente descentralizador, y en circunstancias análogas, en otros medios bien distintos, como son los propios del campo empresarial. La autonomía supone así un artificio gestor, un dispositivo técnico aconsejable para una administración eficaz.

El componente democrático

La autonomía aun adoptada fundamentalmente en base a postulados de un mejor funcionamiento de los servicios públicos, no existiría como tal si no se produce auténticamente la simbiosis entre administrados-administradores, bien por la coincidencia de ambos en comunidades reducidas o por la selección de algunos de los primeros para ejercer la función de los segundos. Sin ello estaríamos en alguna otra modalidad de administración centralizada, como podría ser la desconcentración.

En otras épocas las clases propietarias, a las que pertenecían la *gentry* inglesa, que suministraba los jueces de paz, o la *honoratium* de las ciudades alemanas, bien por designación de la Corona o por elección censitaria, constituían el soporte de la Administración local. Pero es evidente que en estos momentos no puede ni remotamente pensarse que sea factible, en términos democráticos, otro procedimiento para la integración de los órganos rectores de una comunidad local que el de la elección por sufragio universal. Cualquier desviación de estos postulados implicaría una burocratización más o menos encubierta de la gestión local y la evaporación, desde luego, de la autonomía.

La autonomía se conecta, por tanto, decididamente con el ideario democrático en su comprensión más dinámica, la que hace intervenir a los individuos en el máximo de tareas públicas y no sólo en las asumidas por la cúpula del poder del Estado. En esta línea, de hondo sentido humanístico, se revaloriza la democracia concreta, la participación a todos los niveles y la corrección de las desviaciones de la democracia formal, la autonomía local puede desde esta perspectiva desempeñar un importante papel en cuanto captadora de los individuos y sus agrupaciones para la obra de la Administración y de ésta para los intereses de los ciudadanos (MARTÍN MATEO, 1969, p. 57).

Pero los valores democráticos, implícitos naturalmente en la autonomía, suponen el respeto de sus límites y de las reglas de juego que rigen su materialización. Su prolongación conveniente por abajo no puede suponer el trastoque de las representaciones legítimas trasladando la decisión global a subsectores fraccionales, ni por arriba puede poner en peligro los intereses de la comunidad superior. No hay aquí ciertamente reglas de nitida precisión, pero sí la necesidad de arbitrar de alguna manera equilibrios cuya ruptura puede ser trastrocadora. Sobre ello volveremos al tratar del contenido y límites de la autonomía.

La lógica institucional

Conforme a la conocida formulación de SANTI ROMANO, el Derecho supone básicamente organización, de lo que se deriva la capacidad intrínseca de producción de normas jurídicas por las distintas unidades sociales para el cumplimiento de sus fines y para disciplinar sus relaciones específicas (S. MARTÍN-RETORTILLO, 1982; GARCÍA DE ENTERRÍA, y T. R. FERNÁNDEZ, 1980, p. 252).

En el caso concreto de los entes locales, como simple resultado de un proceso de lógica deducción, parece debe reconocérseles, admitida su existencia, un contenido propio de potestades jurídicas concordes con las funciones que les son peculiares.

Ello nos conecta con las viejas formulaciones del *pouvoir municipal* y con las consecuencias derivadas de las relaciones de vecindad, que desprovistas ahora de todo contenido dogmático nos orientan sencillamente sobre la implícita presencia de facultades públicas de autogobierno en las comunidades territoriales que venimos analizando, sin perjuicio de que, además, como pone de relieve un sector importante de la doctrina alemana, puedan ser titulares de todos los derechos y garantías que el ordenamiento constitucional reconoce en general a las personas jurídicas en lo que las sean aplicables (MARTÍN MATEO, 1985, p. 158).

B) *Contenido y límites de la autonomía local*

Entendemos que la autonomía de los entes locales remite al «desempeño autorresponsable de competencias públicas territoriales» (MARTÍN MATEO, 1980). Cuáles serán estas competencias y en qué condiciones puede afirmarse que existe realmente autogobierno local, constituye precisamente la esencia problemática del análisis que estamos intentando realizar.

La interpretación de conceptos jurídicos indeterminados presenta siempre conocidas dificultades que se acrecientan en nuestro caso dada la imposibilidad de apoyarnos en categorizaciones absolutas de validez general e inmutable. Se trata en realidad de perfilar un subsistema de Administración, de obligado contraste en cuanto a sus fronteras y contenido, con otros subsistemas y con el sistema general estatal.

Sólo con una comprensión flexible e historicista del juego de relaciones implicadas podrá determinarse *hic et nuc* qué se entiende en un momento determinado por autonomía local, aunque es claro que el impréscindibile concurso para ello del legislador tendrá unos ciertos límites determinados por la propia garantía constitucional, cuando exista, sin lo que ésta se convertiría en una pura ficción.

Pero aun partiendo de que exista un núcleo protegido de autonomía no disponible para los poderes ordinarios del Estado, queda la difícil empresa de su precisión, en lo que el juez constitucional tiene un papel definitivo. El concurso de la doctrina es a estos efectos impréscindibile, por lo que creemos no habrá sido ocioso el periplo precedente de este trabajo que a continuación pretendemos completar en el terreno más comprometido de las manifestaciones autonómicas concretas.

La potestad reglamentaria

Prolijas y estériles disquisiciones, a menudo con base únicamente semántica, se han centrado en la contraposición de la autonomía como capacidad de autoproducción de normas y autarquía que incluiría solamente la autoadministración, calificándose en ocasiones la primera como autonomía pura y la segunda como autonomía funcional o también descentralización (ALBI, pp. 195 y ss.)

Pero recordemos de nuevo a SANTI ROMANO y su comprensión precisamente del ordenamiento jurídico como organización en función de la capacidad de los grupos sociales para gobernarse. En este sentido entendemos que la autoadministración implica la posibilidad de producción de normas y ésta a su vez la de actuar conforme al derecho generado. Otra cosa será, y esto es lo que aquí nos preocupa, la articulación de los bloques ordinamentales entre sí, muy especialmente cuando, como en nuestro caso, las competencias conllevan el ejercicio de prerrogativas públicas, la presencia del *imperium* y de la coacción legítima.

Los entes locales tienen sin duda facultades normativas, que aparecen materializadas a través del ejercicio de potestades reglamentarias y que derivan de la adjudicación de las responsabilidades que les son propias. En principio esta capacidad se desprende de la estructura global del ordenamiento estatal y no simplemente de una autorización legal, vinculándose al principio de atribución de competencias materiales más que a la jerarquía (GARCÍA DE ENTERRÍA - T. R. FERNÁNDEZ, p. 255). Sucede, sin embargo, que al constituir los entes locales, como vimos, un subsistema de relaciones públicas, habrá de determinarse de alguna manera cuáles sean precisamente las competencias cuya normación le corresponden y cuáles los intereses generales cuya tutela incumbe a otra comunidad territorial más extensa. De aquí la normal presencia de la ley y la realización por esta vía del principio jerárquico.

Cuando la autonomía local está garantizada constitucionalmente, la ley producida a escala estatal o a otros niveles dotados de prerrogativas es la única a quien en principio corresponde regular los contornos y el contenido de esta institución, lo que indudablemente pueden extender dentro de sus límites los reglamentos que la desarrollan. Pero el propio legislador deberá detener su intervención en los umbrales de lo que constituiría una violación flagrante de los principios constitucionalmente garantizados, bien por privar a las corporaciones locales de competencias esenciales, por invalidar su autorresponsabilidad o por anular su capacidad gestora. Todo ello nos remite a la detección del meollo inatacable de la autonomía local, lo que por aproximaciones sucesivas estamos intentando.

Organización

Las máximas posibilidades de autonomía de un grupo social radican en la libre e integral adopción de su propia organización. Pero en términos absolutos esto no es posible incluso para los Estados soberanos que tienen compromisos organizatorios también, contraídos con la comunidad internacional. Para otros entes públicos, la potestad autoorganizatoria tiene, desde luego, el techo constitucional, pero más abajo de éste y, como sucede, aunque excepcionalmente, como veremos, en algunos sistemas políticos, nada se opone al reconocimiento de la más amplia libertad estatutaria siempre que se respete la vigencia de principios fundamentales como pueden ser la democracia o la igualdad.

En la práctica no se considera contrario a la autonomía el establecimiento de unos patrones generales de organización que constituyan el cañamazo básico de la estructuración de los entes locales, que habrá de ser completado por ellos con las modalidades de configuración interior que decidan. Con ello se asegura una cierta uniformidad general que asegura, sin necesidad de nuevas intervenciones, mínimos de eficacia funcional y de representatividad, sin merma de las iniciativas complementarias de los entes afectados. En los límites, sin embargo, mediatizaciones innecesarias, minuciosas quizá, reglamentaristas en exceso, o que supusiesen injerencias externas en la formación de voluntades, podrían ser combatidas como anticonstitucionales.

Las competencias

El tema de las competencias en cuanto supone la adopción de un determinado modelo para la distribución de prerrogativas y deberes entre diversas organizaciones públicas, se ha considerado desde antiguo esencial para la institución de la autonomía local. Entronca con las declaraciones revolucionarias sobre el poder municipal retomadas, aunque minusvalorizándolas, por los doctrinarios liberales y su énfasis en los cometidos vecinales y reaparece en múltiples textos constitucionales y legales de nuestros días que contienen fórmulas generales de apoderamiento basadas en los intereses de las comunidades territoriales respectivas.

De acuerdo con las aspiraciones de los autonomistas se trataría de precisar un círculo propio de cometidos locales exclusivos extraídos de las disponibilidades reguladoras y gestoras de otros entes públicos. Pero la determinación definitiva de cuál sea este reservado ámbito de actuación, y la fijación de sus límites precisos es tarea imposible que no está ni siquiera al alcance del legislador, que forzosamente deberá mantener los apoderamientos genéricos, aunque a escala constitucional o de ley ordinaria se contengan listas tasadas de atribuciones.

Contemporáneamente es extremadamente dificultoso señalar líneas de separación entre los intereses generales y locales, sobre todo en los importantes reductos de las administraciones metropolitanas. Pensemos en alguna de las competencias municipales prototípicas, por ejemplo, el abastecimiento de aguas; si analizamos las condiciones de este servicio veremos que exige hoy frecuentemente planteamientos por cuenca de acuerdo con las premisas de la unidad de ciclo

o incluso trasvases interregionales. Lo mismo podría observarse en cuanto a la superación de los términos municipales, de otras competencias en materia de transportes urbanos, contaminación, mercados, etcétera. La Administración central debe intervenir, y no sólo en base a leyes formales, sino a través de instrucciones y reglamentos técnicos, regulando estándares, índices, calidades prestatorias, tarifas, cuando no ejecutando obras o suministrando equipamientos y concursos. Todo ello ha inducido a lúcidos tratadistas a proponer la sustitución del criterio de competencias exclusivas por el más realista de competencias compartidas (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1972, pp. 86 y ss.; 1980, páginas 26 y ss.)

Pero con ser así las cosas y reiterando el carácter contingente de las funciones locales y su disponibilidad relativa por el legislador, no puede admitirse en términos absolutos que el capital ámbito de las competencias deba extraerse de la configuración de las autonomías, que únicamente consistirían en una particular modalidad de formación de voluntades.

Creemos que al menos tres importantes temperamentos pueden oponerse a la mediatización exterior de los contenidos de la Administración local. En primer lugar está el juego de lo que hemos denominado lógica institucional, que vedaría al legislador, con amenaza incluso de declaración de inconstitucionalidad de la norma, de privar de su razón de ser a estos entes, vaciando su contenido de atribuciones o substrayéndoles caprichosa o arbitrariamente competencias intrínsecamente incluidas en su esfera de poder. Pensemos, por ejemplo, en una total o substancial estatificación del urbanismo que impidiese a los municipios decidir sobre su propio destino o sobre la configuración deseable de su geografía urbana.

Pero, además, el hecho de que un servicio tenga componentes técnicos supramunicipales no implica sin más su transferencia a Administraciones de orden extralocal. En la mayoría de los casos la respuesta organizatoria adecuada vendrá dada por la creación de otros entes locales asociativos, asentados en comarcas, áreas metropolitanas o equivalentes.

Por último, la reserva legal de la precisión de las competencias locales constituye por sí una importante cautela, que aunque no prive al legislador de ulteriores modificaciones, siempre que se mantenga el núcleo sustancial de la autonomía, impide la injerencia dirente de los órganos y agentes de otras Administraciones.

Con tales restricciones y aun reconociendo de buena gana la interdependencia actual de las competencias públicas, sostenemos la conveniencia de seguir manteniendo en las leyes generales de Régimen Local o en las Constituciones de los Estados federados y Estatutos parangonables, pronunciamientos explícitos sobre los servicios y funciones que incumben a los entes locales.

Los medios personales

En principio puede entenderse que como consecuencia del reconocimiento de la autonomía, a los entes locales debería corresponderles todo lo relativo a su función pública. De esta forma el ingreso, deberes y derechos, retribución y en general la regulación de la carrera administrativa habría de residenciarse en estos ámbitos, lo que efectivamente realizan algunos de los ordenamientos vigentes.

Pero las soluciones más generalizadas imponen determinados correctivos a la autónoma regulación del funcionariado local. Pasadas experiencias que en estos momentos reverdecen entre nosotros y vigentes prácticas en países menos desarrollados orientan sobre posibles corruptelas y consecuencias no deseables de la radicación de omnímodos poderes en este área que en ocasiones conducen a nombramientos en virtud de criterios partidistas, de clientelismos y de localismos mal entendidos y a la postre quizá a la pérdida de la profesionalización, neutralidad y estabilidad imprescindible para la carrera administrativa y para el buen servicio de la comunidad local.

Se concitan otros factores que animan la interposición aquí de restricciones y cautelas, como es el carácter público de los fondos manejados y su origen substancialmente extralocal, y el respeto de postulados constitucionales que sancionan la igualdad de los ciudadanos, la equidad y la interdicción de la arbitrariedad para la Administración pública.

Si ni siquiera las organizaciones privadas son totalmente libres en la regulación de las relaciones de empleo, es lógico deducir que menos aún las entidades públicas, sea cualesquiera su orden, pueden disponer con absoluta libertad de sus elementos personales. Al igual que como vimos sucedía con la organización, no sería compatible aquí con la autonomía local su mediatización a través de rígidas y minuciosas prescripciones que llegasen, por ejemplo, a la imposición de plantillas o a la provisión de nombramientos, pero sí cabe que a través de leyes generales y del control de su cumplimiento se discipline básicamente el funcionariado local.

Economía y hacienda

Ni en las épocas históricas más florecientes de la institución municipal existió una íntegra autonomía en cuanto a la disponibilidad de ingresos públicos, cuyo origen y acceso derivaba de Cartas pueblas y Fueros reales. En la actualidad las circunstancias abogan decididamente por la interconexión de todos los ingresos públicos y por una política de rentas de base nacional.

Si bien la autonomía del gasto es uno de los claros ingredientes de la autonomía municipal, no puede predicarse lo mismo de la soberanía fiscal, que habrá de derivarse de normas generales que configuren el cuadro de ingresos tributarios de las corporaciones locales, a partir del cual pueden éstas decidir libremente la adopción o no de determinados tributos e incluso los tipos de imposición por debajo de los techos autorizados en su caso.

La autonomía local no empece el que también con carácter general se impongan modalidades de recaudación, de estructura presupuestaria y de gestión de gastos e ingresos, incluyendo requisitos formales que permitirán imprescindibles consolidaciones estadísticas para una visión de conjunto de la economía pública del país.

Buena parte de los ingresos locales provienen hoy, en todo el mundo, de transferencias de otros entes públicos, bien en forma de subvenciones generales o específicas, bien a través de asignaciones de rendimiento de tributos. Es claro que esta situación no es la más adecuada para una auténtica autonomía, que debería incluir la libre decisión sobre el soporte económico necesario. Pero es utópico pensar en la modificación de las actuales circunstancias, de aquí que se postule al menos que tales remesas se realicen con base a módulos objetivados, para impedir, lo que no es infrecuente, ajenas injerencias al hilo de apoyos discrecionalmente concedidos.

La formación de voluntades

Es aquí donde la autonomía debe mantenerse en toda su integridad. El proceso de toma de decisiones debe discurrir íntegramente en el seno de la corporación local respectiva, en cuanto a las materias y competencias de su incumbencia, y los acuerdos corporativos tendrán que ser adoptados con base a criterios democráticos, lo cual no quiere decir que las decisiones deban producirse siempre en el seno de órganos colegiados, o que la gestión ordinaria corresponda también a órganos representativos.

La distribución de funciones y el procedimiento de actuación es materia a precisar en los reglamentos de régimen interior con base a los lineamientos contenidos en leyes generales, lo que remite al tema de la organización. Pero lo que debe respetarse en cualquier caso es la provisión de puestos políticos a través de elecciones democráticas, lo que no deja lugar, pues, para designaciones ni nombramientos exteriores.

Tampoco caben mediatizaciones del decurso procedimental por otros niveles de administración, salvo los supuestos de concurrencia, coparticipación y delegación de competencias. El proceso autonómico de formación de voluntades supone pues la materialización del autogobierno y de la autorresponsabilidad, y tiene como único condicionante la presencia, en su caso, de los controles cuya legitimidad examinaremos a continuación.

Los controles

En ocasiones se ha afirmado que la tutela es el correlato de la autonomía, en cuanto que supondría precisamente la vigilancia de su correcto funcionamiento. Aparte de la equivocidad de esta formulación debe rechazarse el propio término de tutela por sus conocidas connotaciones con otras instituciones privadas, sustituyéndose por el de control, que únicamente legitimará excepcionales intervenciones de otros centros públicos para velar por eventuales intereses generales implicados.

Dejando de lado los supuestos de delegación, gestión encomendada o compartida, que tienen otro tratamiento, y refiriéndonos concretamente a las competencias propias de los entes locales, afirmaremos que los controles que realmente se acomodan a la autonomía son los que valoran la legalidad de las actuaciones y se residencian en sede judicial.

Ante posibles conflictos entre intereses de distinto orden deben prevalecer los que corresponden a comunidades superiores, comprensivas de las locales, plasmados en la Ley. Sólo actuaciones contrarias a derecho habrán de ser desmontadas y corregidas, lo que hace que otro tipo de decisiones, enjuiciables por razones de oportunidad o discrecionalidad, deban estar sólo sometidas a controles políticos. Debe respetarse a las corporaciones locales la posibilidad de equivocarse. Si los representantes elegidos no llevan los asuntos comunitarios con acierto, si su gestión es desafortunada, ellos y su partido no recibirán el favor del electorado en sucesivos comicios.

En otro orden de cosas, cualquier resolución o acuerdo que sancione un acto o un reglamento debe abrir la posibilidad de su impugnación ante los tribunales si viola la legalidad, cauces éstos que deben estar desde luego expeditos para los particulares afectados.

Pero so pena de una sustancial extensión de la legitimación activa, teniendo en cuenta que con frecuencia se trata de la defensa de intereses comunitarios, de las dificultades de información sobre el contenido de los acuerdos y de la onerosidad procesal, no parece contrario a la autonomía local que estas acciones se ejerciten por instancias responsables de competencias generales, que asumirían de alguna forma ante los Tribunales de lo Contencioso la figura de Fiscales del interés público y a las que, a estos efectos, habrán de comunicarse los acuerdos.

Lo que posiblemente podría descartarse es la intervención o reclamación frente a pronunciamientos que no constituyen ni actos administrativos ni normas jurídicas y que aunque versen sobre temas ajenos a la competencia municipal simplemente suponen la expresión de opiniones colegiadas, salvo que su antijuridicidad venga dada por el ordenamiento penal.

Más problemático es el tema de los efectos suspensivos de la denuncia o recurso frente a acuerdos presuntamente ilegales de corporaciones locales. Lo correcto sería que esta medida se adopte sólo por los tribunales, bien automáticamente, bien, mejor, sólo en los casos en que pueden producirse daños irreparables o de difícil remedio. Pero debe reconocerse que hay decisiones, las que dan lugar, por ejemplo, a demoliciones, en que si no se actúa con rapidez las situaciones fácticas son irrecomponibles y el remedio económico es de muy problemática obtención ante una corporación reunente o simplemente, como es frecuente, de escasas disponibilidades financieras. Por otra parte, para los propios corporativos la supresión de autorizaciones y aprobaciones cumulativamente con la eliminación de posibilidades suspensivas, puede redundar en un peligroso incremento de sus responsabilidades patrimoniales personales.

Para algunos supuestos singulares se contemplan controles de oportunidad, tal sucede con la aprobación de planes de urbanismo, sobre todo si deben acompasarse a otro director de mayor ámbito territorial, de municipalizaciones con monopolio, de operaciones de deuda que van a gravitar sobre sucesivas corporaciones, de decisiones gratuitas de bienes, de planes económicos vinculantes, etc. La mayoría de los ordenamientos contienen este tipo de cautelas pensando quizá

en los efectos futuros de las decisiones municipales, lo que a veces se hace, más discutiblemente, extensivo a presupuestos, ordenanzas de exacciones y de otro tipo. Estas intervenciones, y especialmente las últimamente reseñadas, comportan atentados a la autonomía municipal, que no permite que se cuide desde fuera la buena marcha de la gestión. Caso distinto sería el de que por razones partidistas o de otro tipo se incida en crasas y patentes desviaciones de lo que se puede considerar una normal y ordenada administración, pero con ello se incurriría seguramente en conductas antijurídicas tipificadas.

Pero en el otro extremo recordaremos que autonomía no quiere decir cantonalismo o anarquía, aunque estas tendencias hayan pretendido capitalizar la expresión, sino que se predica precisamente en contraste con otros ordenamientos que suponen su complitud y sus límites.

3. *El derecho comparado*

Sumariamente repasaremos el tratamiento de las autonomías locales en aquellos ordenamientos que, explícita o implícitamente, la reconocen a nivel constitucional y que, además, como es el caso de España, realizan una distribución interior de los poderes del Estado sobre la base de comunidades territoriales intermedias dotadas de poderes legislativos.

A) *El regionalismo italiano*

El artículo 128 de la Constitución de la República de Italia de 27 de diciembre de 1947, desarrollando lo preceptuado genéricamente por el artículo 5.º, establece que «Las Provincias y los Municipios son colectividades autónomas, dentro de los límites de los principios fijados por las Leyes Generales de República que determinan sus funciones».

A las regiones en cuyo ámbito radican municipios y provincias incumbe, con base también en el ordenamiento constitucional, el control de legitimidad de los actos locales y en ciertos casos también el de oportunidad, la funcionalización de los entes locales para el desempeño de sus competencias y la intervención en materia de circunscripciones municipales.

Los Estatutos regionales, no obstante sus enfáticas declaraciones sobre la promoción de las autonomías de los entes locales y la legis-

lación regional, han excedido sin duda, como pone de relieve la doctrina italiana, de las previsiones constitucionales, lo que ha determinado la intervención de el Tribunal Constitucional, más que en defensa de la autonomía *strictus sensu*, en reivindicación para el Estado de la primacía sobre el régimen local (MARTÍN MATEO, 1980 b), p. 611).

El ordenamiento fundamental italiano regula pues los niveles competenciales en lo que se refiere a la configuración jurídica de la autonomía local. Al Estado incumbe, a partir de leyes generales, determinar básicamente su propio alcance y contenido; a las regiones, el desarrollo y concreción, la incorporación de estos entes para sus fines y el control de su actividad. Los resultados no parecen haber sido particularmente favorables en cuanto a progreso autonómico de los entes locales, constatándose aquí una cierta tendencia general de los entes intermedios que propenden centripétamente a absorber para sí contenidos autonómicos de los entes de su órbita, mientras que a su vez reclaman enérgicamente mayor substantividad frente a la Administración central.

B) *La Selbstverwaltung alemana*

La *Selbstverwaltung* puede calificarse en términos generales como «la administración que de las competencias que les son propias con sujeción a las leyes y bajo la superior fiscalización del Estado, realizan autorresponsablemente las corporaciones públicas englobadas en él» (MARTÍN MATEO, 1965, p. 110). El artículo 28, 2, de la vigente Constitución alemana, recogiendo esta institución, establece que «Debe garantizarse al Municipio el derecho a regular, dentro del ámbito de la Ley, con propia responsabilidad, todos los intereses de la comunidad local».

A diferencia de la posición adoptada por la Constitución de *Weimar*, la garantía institucional que la actual Constitución incluye no va dirigida directamente a los municipios, reconociéndoles en este sentido un derecho fundamental, sino a los *Länder*, a quienes incumbe toda la materia del régimen local. Sucede que en la práctica la posibilidad de los municipios de acudir directamente ante los Tribunales en defensa de este principio aproxima o confunde garantía orgánica y derecho público subjetivo.

Los *Länder*, a través de sus Constituciones propias, de las Leyes de Régimen Local y de otras normas sectoriales emanadas de sus órganos legislativos, han ido perfilando el sentido y contenido de la autonomía, por cierto, introduciendo regulaciones que van más allá de lo

que en pura ortodoxia doctrinal podría considerarse como legítimo, si bien debe reconocerse que han encontrado a este respecto respaldo jurisdiccional.

Así toda la materia de la organización, salvo cuestiones de mera trascendencia interna, aparece contenida en las leyes de los *Länder*, que se ocupan también pormenorizadamente del régimen de funcionarios, incluidas las retribuciones en desarrollo de la ley federal promulgada de acuerdo con las previsiones de la Constitución sobre la fijación de las bases generales de la función pública.

El control, no obstante las protestas de un sector de la doctrina, incluye una amplia gama de autorizaciones, aprobaciones y dispensas que incorporan no sólo criterios de legalidad sino también de oportunidad. Solamente un *Länder* circunscribe estos últimos criterios a supuestos tasados: enajenación de bienes, asunción de deudas y prestaciones de garantías especiales. El control de los *Länder* puede efectuarse también a través de denuncias, con trascendencia suspensiva, de órdenes y revocaciones.

Pero la autonomía municipal alemana, aunque quizá notablemente circunscrita, constituye hoy una sólida institución. La garantía constitucional ha operado y los Tribunales Constitucionales de los *Länder* y del *Bund* han coartado injerencias excesivas del legislador, si bien en algunos casos hayan recortado también iniciativas locales como la convocatoria de consultas populares sobre el tema de desarme nuclear, lo que el Tribunal Supremo consideró ilegítimo.

C) *La autonomía municipal en los Estados Unidos de Norteamérica*

Inicialmente la autonomía municipal en Norteamérica tuvo ciertamente una generosa acogida, sin duda por influencia del modelo inglés, aunque conviene matizar que este último carecía de los rasgos míticos que a veces se han adjudicado a la institución del *selfgovernment* y que a partir de mediados del siglo pasado ha sido objeto de una intensa regulación que aunque ampliando su base democrática le va a someter a intensos controles (JORDANA, 1960-1961, p. 332; JACKSON, 1962, p. XIII; ENTRENA, 1960, p. 169).

La Constitución federal norteamericana no se pronuncia expresamente sobre la autonomía municipal, aunque algunos de sus preceptos indirectamente la afecten. Esta materia corresponde implícitamente pues a los Estados de la Unión, quienes en sus respectivas Constitu-

ciones incluían pronunciamientos al respecto, como por ejemplo la prohibición de regular asuntos locales o la exigencia de leyes generales para la intervención en las cuestiones municipales. Pero parece que hacia el último cuarto del pasado siglo tales cautelas se habían demostrado ineficaces, generalizándose la injerencia de los Estados en los asuntos locales, lo que a partir de 1875 motivó un movimiento a favor de la introducción de enmiendas constitucionales para la inclusión del *home rule*, autonomía (CASS PHILLIPS, 1963, p. 83), dando lugar a que diversos Estados modificasen en este sentido su Constitución, incorporando el reconocimiento de alguna forma de autonomía municipal.

Las soluciones son hoy muy variadas, aunque parece predominar una notoria libertad por parte de los municipios en materia de organización, régimen de gobierno, funcionarios, procedimiento de actuación, si bien también aquí, en materia de competencias, queda abierto el interrogante de lo que se considera asuntos locales, sobre lo que frecuentemente se pronuncian casuísticamente las Constituciones y las leyes de Régimen Local de los Estados (CASS PHILLIPS, p. 88). Otras materias como sanidad, educación, hacienda se consideran de preferente interés para el Estado, quienes se reservan además una gama más o menos amplia de intervenciones de control similares a las conocidas en Europa, y entre las que destaca en aquellos medios la subvención.

II. EL RÉGIMEN LOCAL EN EL ORDENAMIENTO DEL ESTADO ESPAÑOL

La trayectoria constitucional de nuestro país no revela una especial proclividad hacia el reconocimiento y garantía de las democracias locales. La propia Constitución gaditana, aunque recibía en parte las ideas de la Revolución, no supuso una ruptura definitiva con el antiguo régimen (MARTÍN MATEO, ORDUÑA, 1979, pp. 29 y ss.; POSADA, 1909; S. MARTÍN-RETORTILLO, 1973), y a lo largo del siglo XIX sólo durante la corta vigencia de la Constitución de 1869 y de la Ley Municipal de 1870 puede hablarse de una cierta autonomía municipal. El Estatuto Municipal y el Provincial de CALVO SOTELO supusieron, pese a las circunstancias de su promulgación, un progresivo avance que se consolida, aunque sin mayores consecuencias prácticas, con la Constitución republicana de 1931. El Régimen Local que se instaura después de la guerra civil, aunque pueda tener aspectos estimables desde el

punto de vista técnico, carecía, como es sabido, de contenido autonómico, dada la mediatización de los órganos de gobierno.

La Constitución de 27 de diciembre de 1978 se pronuncia decididamente por la autonomía local, pero siguiendo la tónica general de este texto no precisa cual sea el modelo adoptado (S. MARTÍN-RETORTILLO, 1978). Ni como en el caso italiano se radica claramente en el Estado la fijación de las normas directrices, ni como en el alemán se encomienda esta materia a las nacionalidades y regiones. Creemos que no obstante la solución se aproxima al primero de los sistemas enunciados, si bien, como veremos, la exploración de la voluntad del constituyente supone una operación, en términos de lógica jurídica, realmente peliaguda.

A) *Los pronunciamientos constitucionales*

La Constitución sanciona, por una parte, una serie de principios que sin duda van a animar la configuración jurídico-positiva del Régimen Local. Como ha puesto de relieve recientemente la primera sentencia del Tribunal Constitucional, garantiza en términos de trascendencia jurídica inmediata la autonomía local, contempla en diversos preceptos elementos importantes de la Administración local, establece reservas de ley aunque sin especificar su procedencia para distintas materias y realiza una confusa distribución de funciones entre el Estados y las Comunidades Autónomas.

a) *Las declaraciones principales*

Sin duda que el tratamiento legislativo de la autonomía local deberá atemperarse a la materialización de diversos postulados contenidos en la Constitución como el reiteradamente afirmado sobre la igualdad (arts. 1.º, 1; 9.º, 2; 14; 139, 1), que adicionalmente se explicita para el acceso a las funciones y cargos públicos (arts. 23, 2, y 103, 2), participación (arts. 9.º, 2, y 23, 1), democracia (arts. 1.º, 1; 23, 1; 140, 1, entre otros) y descentralización (art. 103, 1). El sistema de Régimen Local que se adopte habrá de sensibilizarse a estos dictados constitucionales, so pena de ser revisado en lo que les contradiga. Pero desde la perspectiva actual tal aclimatización no suscita mayores problemas, éstos se centran más bien en otro orden de cuestiones que pueden bloquear el proceso o conducir a situaciones pugnazas y contradictorias que invalidarían la deseable evolución.

b) *La garantía autonómica de la Constitución*

El artículo 137 establece sin ambages que gozan de autonomía tanto las Comunidades Autónomas que se constituyan como los municipios y provincias. El artículo 140 reitera estos pronunciamientos garantizando la autonomía de los municipios, y por su parte el artículo siguiente considera a la provincia como entidad local cuyo gobierno y administración autónoma está encomendado a las diputaciones y a otras corporaciones de carácter representativo. El hecho de que el párrafo tercero de este artículo prevea la posibilidad de creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia ha inducido a algunos autores, en base a argumentos más políticos que científicos (GARRIDO, p. 1488), a estimar que aquéllas podrían sustituir a éstas (ARGULLOL, 1980; PRATS, 1979), con olvido de las meridianas expresiones de los párrafos precedentes y de las declaraciones ya comentadas del artículo 137. En realidad parece lógico deducir que el legislador está pensando en otro tipo de entes locales de carácter asociativo como los comarcales, coexistentes y no sustitutorios de la provincia.

En cuanto a los rasgos caracterizadores de la autonomía local poco podemos colegir de la Constitución. Esquemáticamente pueden deducirse los siguientes:

Organización

Únicamente para el municipio (art. 140) se prevé que su gobierno y administración esté a cargo de concejales y alcaldes. Para las provincias sólo se establece el carácter representativo de sus órganos de gobierno, que pueden ser las diputaciones, cuya estructura básica, por cierto, no se expresa, u otras organizaciones representativas.

La Constitución reconoce a municipios y provincias plena capacidad jurídica, admite el funcionamiento en régimen de concejo abierto para los primeros, prevé un régimen especial para islas y archipiélagos (art. 141, 4), y la posibilidad de creación de otros entes locales (art. 141, 3; GARRIDO, p. 1488).

En este apartado debe mencionarse la remisión a la ley para la precisión del régimen de competencias. La Constitución sigue aquí fielmente la tradición continental que se inicia con la Revolución francesa y cuyos precedentes doctrinales hemos examinado. El artículo 137 conecta en este sentido la autonomía de los entes locales: municipios y provincias, con la gestión de sus respectivos intereses. Se incorpora pues una cláusula general cuyo contenido habrá de determinarse por

el legislador, dentro de los límites principales a que hemos hecho referencia. La necesidad de una ley para determinar cuáles sean las funciones que correspondan a las corporaciones locales se reitera además en la regulación de las haciendas locales (art. 142).

Función pública local

Nada se dice expresamente al respecto. Deberá mediar una ley (arts. 103, 2, y 149, 1, 18) inspirada en los principios de jerarquía (artículo 103, 1) y de igualdad en las condiciones de acceso a los cargos (art. 23, 2).

Economía y hacienda

Aunque la potestad originaria para establecer tributos corresponde al Estado (art. 133, 1), las corporaciones locales podrán también establecerlos y exigirlos de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 133, 2), respetando los principios de igualdad, progresividad e interdicción de la confiscación (art. 31, 1). En cuanto Administraciones públicas, están sometidas a la ley para la realización de gastos (art. 133, 4).

La Constitución dedica expresamente un precepto a las haciendas locales (art. 141) que establece que éstas deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirá fundamentalmente de tributos propios o de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas. Este precepto contiene una declaración general, cuya trascendencia en términos de exigencia positiva y control constitucional de normas es dudosa, y algunas concreciones más operativas, pues aunque la enumeración de fuentes de ingreso no sea exhaustiva, sí parece que podría considerarse anticonstitucional o no diese un peso mayoritario a los ingresos tributarios, propios o transmitidos.

En materia de bienes, la ley regulará el régimen jurídico de los de dominio público y de los comunales inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación (art. 132, 1).

Afecta, sin duda, también a las corporaciones locales la reserva de ley en cuanto a la contratación de obligaciones financieras (art. 133, 4), sin especificarse si habrán de mediar autorizaciones concretas por los órganos que proceda.

En cuanto a la fiscalización del gasto y de la gestión económica, el artículo 136, 1, parece utilizar el término Estado en términos restrictivos, lo que corrobora la redacción del párrafo siguiente, por lo que la mención del sector público puede entenderse remite a la Administración institucional y a las empresas públicas estatales, con lo que las corporaciones locales tendrían órganos específicos de control, dependientes de las Comunidades Autónomas en su caso, o de la Administración central para las entidades locales de régimen común (GARRIDO FALLA, p. 1462).

Formación de voluntades

Los postulados democráticos y representativos que animan el ordenamiento constitucional español tienen trasunto en lo que a la autonomía local se refiere en la expresa modalidad adoptada para el sistema de provisión de los cargos políticos en el municipio, cuyos concejales deberán ser elegidos por los vecinos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos (artículo 140). Para las diputaciones o corporaciones que en su caso las sustituyan, únicamente se remite al principio representativo general.

En desarrollo de la Constitución, la ley deberá precisar las concretas modalidades electorales, la alternativa escogida para la elección de alcalde y, una vez provistos estos órganos, el procedimiento para la adopción de decisiones y acuerdos.

Control

La Constitución española no se pronuncia sobre la radicación de las facultades de control bien en la Administración del Estado, bien en las Comunidades Autónomas, siguiendo quizá para esta última opción a la Constitución italiana. Expresamente se orillaron pronunciamientos claramente definitivos, como se puso de relieve a lo largo de la discusión parlamentaria (GARRIDO FALLA, p. 1491).

Estas facultades son no obstante asumibles por las Comunidades Autónomas con apoyo en lo dispuesto en el artículo 148, 1, 2, que contempla «las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local». Sobre el mecanismo de radicación efectivo de estas competencias administrativas, que incluyen, desde luego, el control, volveremos más adelante.

B) *Competencias del Estado sobre el Régimen Local*

Respetando la autonomía local, el Estado tendrá en relación con los entes locales no integrados en una Comunidad Autónoma las competencias legislativas necesarias para precisar su régimen jurídico y las administrativas que de las leyes se deriven.

En cuanto a los entes locales radicados en las Comunidades Autónomas a que se refiere el artículo 148, el Estado seguirá reteniendo la potestad legislativa originaria pero pueden transferirse funciones administrativas si media una autorización expresa contenida en la Ley de Régimen Local. Por el juego excepcional de otros preceptos constitucionales (art. 150, 1) podrían transferirse también a estas Comunidades competencias legislativas.

Más problemático es el caso de las Comunidades Autónomas de los artículos 148, 2, y 151. Aquí el Estado, que como sabemos no se ha reservado el Régimen Local, *in totum*, expresamente, puede no obstante intervenir por vía indirecta, aunque quizá con notoria profundidad en los siguientes y capitales aspectos:

- Legislación procesal (art. 149, 1, 6.º)
- Hacienda general (art. 149, 1, 14).
- Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (artículo 149, 1, 18).
- Bases de régimen estatutario de los funcionarios públicos (artículo 149, 1, 18).
- Procedimiento administrativo común (art. 149, 1, 18).
- Legislación sobre expropiación forzosa (art. 149, 1, 18).
- Legislación básica sobre contratos (art. 149, 1, 18) y concesiones administrativas (art. 149, 1, 18).
- Sistema de responsabilidades de todas las Administraciones públicas (art. 149, 1, 18).

Casi todo lo que comprendía la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 está aquí, con excepción de la alteración de términos municipales de las competencias. En cuanto a la organización depende de la amplitud con que se interprete el término «régimen jurídico», y lo mismo puede decirse de las competencias.

En relación con las haciendas locales, recordemos que el artículo 133 radica con exclusividad la originaria soberanía fiscal en el Estado subordinando su ejercicio a la ley. Es lógico que la ley a que alude este artículo sea una ley de Cortes, lo que corrobora la discu-

sión parlamentaria (GARRIDO FALLA, p. 1399). Pero no cabe sin más extraer análogas conclusiones de la remisión a las leyes que efectúa el párrafo siguiente al reconocer capacidad tributaria activa a las Comunidades Autónomas y a las corporaciones locales.

No cabe duda que con base a genéricas atribuciones de los Estatutos, aprobados por leyes orgánicas, las Comunidades Autónomas podrán establecer, por ley de su Parlamento, tributos propios. Más dudoso es el caso de la naturaleza, estatal o autonómica, de la ley que autorice los tributos locales. Lo mismo cabe plantear en relación con la contratación de obligaciones financieras, procedimiento de gasto y régimen de los bienes de dominio público y comunidades (art. 132, 1).

C) *El Régimen Local y las Comunidades Autónomas.*

Los Estatutos de Autonomía en vigor

A las Comunidades Autónomas a que hace referencia el artículo 148 de la Constitución incumbirá la materia de alteración de los términos municipales y las funciones ya aludidas que correspondan al Estado sobre las corporaciones locales cuya transferencia autorice la legislación de Régimen Local. Puede que tales transferencias se operen directamente por los propios Estatutos, recordemos que buena parte de estas funciones ya han sido transferidas con la instauración de los regímenes de preautonomía. Los problemas son aquí menores.

Las dificultades surgen cuando se trata de establecer el alcance de las competencias legislativas y administrativas que sobre el Régimen Local correspondan a las Comunidades Autónomas que han obtenido ya la aprobación de su Estatuto con base al artículo 151 de la Constitución, y a las que en el futuro por los mismos cauces accedan a la autonomía o consigan su ampliación al amparo de lo dispuesto en el artículo 148, 2.

A diferencia de lo que sucede en otros Estados con organización federal, cuasifederal o regional, los Estatutos en vigor en nuestro país no se pronuncian sobre la autonomía local, si bien el de Cataluña remite a una ley de su Parlamento la garantía de la autonomía de los entes locales (art. 5.º, 4) y la organización territorial con un énfasis especial en las comarcas, entidad ésta que también destaca el Estatuto de Galicia, incluyendo además expresamente las parroquias rurales. El Estatuto del País Vasco, en las antípodas en este sentido del de Cataluña, atribuye una gran relevancia a los territorios históricos, coincidentes con las provincias integrantes de la Comunidad,

lo que puede trascender decisivamente a la comprensión político-organizatoria de todo el País Vasco (MARTÍN MATEO, 1980; MONREAL, 1979).

Los tres Estatutos consideran de la competencia exclusiva de las respectivas Comunidades Autónomas la alteración de los términos municipales, y el Régimen Local, aunque salvando a este último respecto lo dispuesto en el artículo 149, 1, 18, de la Constitución del que expresamente deriva el Estatuto de Galicia las funciones que puedan corresponder a esta Comunidad. Reservan además a la Comunidad Autónoma los Estatutos de Cataluña (art. 48, 21) y Galicia (art. 49, 1) la tutela financiera de los entes locales y prevén la creación dentro de su ámbito de organismos equivalentes al Tribunal de Cuentas, quienes sin duda entenderían de la censura de las de los entes locales. Ambos Estatutos reconocen de las competencias de los entes locales la gestión de los tributos propios que les atribuyan las leyes.

El Estatuto del País Vasco no contiene puntualizaciones sobre el control financiero, por ser seguramente esta materia reconducible a la comprensión del régimen de los territorios históricos, cuya configuración, en lo que refiere a su conservación, restablecimiento y actualización, excede del marco estatutario conectándose directamente con la Constitución (disposición derogatoria 2.^a y disposición adicional 1.^a). Aunque no sería lógico que la rendición de cuentas de los propios territorios históricos tuviese un tratamiento exorbitante del de la Comunidad (art. 153, d, de la Constitución), sí cabe que se asignen a éstos tales funciones en relación con los municipios.

Por expresa prescripción estatutaria corresponden a los órganos forales como competencia exclusiva el régimen de los bienes provinciales y municipales, las demarcaciones territoriales supramunicipales y el régimen electoral municipal (art. 37, 3, del Estatuto del País Vasco). Pero sobre todo debe destacarse el monopolio que se asigna a las Diputaciones Forales para la gestión de todos los impuestos salvo Renta de Aduanas y Monopolio fiscales (art. 41).

D) *La necesaria regulación estatal del Régimen Local*

Dejando de momento al margen la problemática de la Administración local de las Comunidades Autónomas del artículo 148, para la que no hay duda deberá promulgarse una Ley de Régimen Local, lo que es extensible, por supuesto, a las entidades locales no perte-

necientes a una Comunidad, nos centraremos ahora en la interpretación de los pronunciamientos que sobre la exclusividad de estas competencias contienen los Estatutos aprobados, con trascendencia a ulteriores desarrollos estatutarios análogos.

Una simplista aproximación al tema nos llevaría a predicar la capacidad jurídica del Estado, en sentido estricto, para regular esta materia, con apoyo en el artículo 149, 1, 18, de la Constitución, reiteradamente citado, al que por lo demás pacíficamente remiten los textos estatutarios al afirmar sus propias competencias.

Partiendo de que, evidentemente, los entes locales son Administraciones públicas para las cuales se reserva el Estado como competencia exclusiva la regulación de sus bases de régimen jurídico y reconociendo como segunda premisa que todas las Administraciones públicas están sometidas a Derecho, concluiríamos con lógica aparentemente impecable, que el Régimen Local básico es de la competencia exclusiva estatal (GARRIDO FALLA, p. 1490).

Pero este razonamiento quiebra cuando se le somete a otros contrastes. En primer lugar el precepto analizado remite a bases legislativas, lo que no excluye otro tipo de legislación. La propia expresión «régimen jurídico» poco nos aclara, puede abarcarlo todo o sólo algunos aspectos, los contenidos, por ejemplo, en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado o en el título correspondiente de la vigente Ley de Régimen Local que trata de la tutela, del procedimiento y de la responsabilidad. Pero el propio texto del precepto impide una interpretación coherente en ninguno de los dos sentidos, ya que a continuación se pronuncia expresamente sobre materias que indudablemente refieren al régimen jurídico e incluso alude a competencias como las relacionadas con responsabilidad y procedimiento que corresponderían a su comprensión restringida.

En ninguna parte de la Constitución se establece que la autonomía local, como sucede, por ejemplo, con la universitaria, será objeto de regulación por una ley estatal, ni siquiera se somete expresamente esta importante materia al régimen de ley de bases, cual es el caso de otros ordenamientos mucho menos trascendentes.

De la alusión incidental que el artículo 148, 1, 2, hace a la Ley de Régimen Local no puede deducirse sin más que sea constitucionalmente preceptiva su intermediación, salvo lo afirmado de acuerdo con el sistema normativo general para casos distintos a los de las Comunidades Autónomas ahora contempladas.

Con base directa a estos Estatutos, y sin necesidad de la mediación de otras técnicas de apoderamiento (art. 150, 1 y 2, de la Constitución) creemos puede afirmarse que las Comunidades Autónomas tienen prerrogativas legislativas en materia de Régimen Local y, por supuesto, propias competencias administrativas.

Pero quedan aún por precisar importantes extremos, como el de la armonización de potestades, que se autodefinen como exclusivas en distintos ordenamientos, el sentido y alcance de las respectivas remisiones, la naturaleza y origen de las normas a que remite la Constitución al introducir reserva de ley. De aquí que en otra ocasión haya apuntado una cierta perplejidad ante esta compleja problemática (MARTÍN MATEO, 1980), aunque ulteriores reflexiones me animen ahora a proponer una solución que pasaría precisamente por la promulgación de una nueva Ley de Bases de Régimen Local.

a) *Justificación*

Creemos que el legislador común debe esclarecer esta intrincada temática que incluye la precisión de conceptos jurídicos indeterminados, como autonomía, régimen local, régimen jurídico, medios hacendísticos suficientes, dentro del respeto a los principios y garantías contenidos en la Constitución. Es imprescindible perfilar a la vez los respectivos límites de la capacidad disciplinadora estatal de la autonomía y la naturaleza de la ley a que se reserva la superior regulación de materias como función pública (art. 103, 3), imposición (art. 133, 2), bienes (art. 132, 1), elecciones municipales, régimen de concejo abierto (art. 140), competencias (art. 141).

Apoyamos nuestra propuesta en las siguientes razones:

- La prevalencia del principio de la seguridad jurídica (art. 9.º, 3), que se vería afectado ante la confusión, indeterminación y, a la postre, inaplicabilidad real, de un sistema normativo apoyado en bases inequívocas o en todo caso discutibles y revisables.
- El carácter concurrencial con que realmente se monta, a partir de la Constitución y de los Estatutos, la distribución de buena parte de las competencias (GARCÍA DE ENTERRÍA - T. R. FERNÁNDEZ, 1980, p. 267), lo que fundamentalmente afecta al Régimen Local, que conduce a la aplicación de la regla de la prevalencia de las normas estatales en caso de conflicto (art. 149, 3).

- La reserva para el Estado, más allá de la imprecisa fórmula del régimen jurídico, de la legislación básica en ámbitos fundamentales para todas las Administraciones públicas (art. 149, 1, 18).
- La necesidad en materia tributaria y fiscal de una ley interpuesta, dada la soberanía originaria del Estado, sin que los Estatutos, salvo para los territorios históricos del País Vasco, se hayan pronunciado sobre las haciendas locales.
- La necesidad de armonizar y coordinar en función del interés general y de la aplicación del principio de igualdad, competencias incidentes en el Régimen Local (art. 150, 3).

b) *Naturaleza de la norma y sistema de competencias*

La ley cuya promulgación propugnamos tendría un carácter general por una parte y básico por otra. En el primer sentido se excluirían sucesivas y puntuales intervenciones legislativas que invoquen el apoderamiento sobre el régimen jurídico, como hace, bien que con carácter coyuntural, el reciente decreto-ley aprobado (Real Decreto-ley de 16 de enero de 1981).

En línea con nuestras tradiciones sobre el Régimen Local, se postula pues una ley en lo posible omnicompreensiva, pero a la vez de carácter directivo y coordinador que deje a la legislación autónoma su ulterior desarrollo. En definitiva, la ley precisaría cuáles serían los intereses generales implicados y cuál el ámbito dispositivo de las Comunidades Autónomas, perfilando así las competencias en función de la materia, aunque en la práctica tal distribución crearía una línea de jerarquía normativa.

Hasta dónde podría llegar la ley estatal definiendo el desarrollo constitucional a través de los Estatutos y cuál sean los límites entre competencias estatales-autonómicas en esta materia, es algo imposible de determinar *a priori* y que sólo la ulterior intervención del Tribunal Constitucional podrá contribuir a aclarar, lo que es válido también para la garantía constitucional de las autonomías locales no disponible en su núcleo básico ni por la legislación del Estado ni por la de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a las funciones administrativas sobre los entes locales y muy especialmente al ejercicio de controles legítimos, aunque sabemos que en los debates constitucionales no se quiso adoptar al respecto expresamente un pronunciamiento inequívoco, creemos que de las cláusulas estatutarias de exclusividad sobre el Régimen Local pue-

de deducirse, salvo las competencias de los territorios históricos del País Vasco, su atribución a las Comunidades Autónomas, lo que puede materializarse sin mayor aparato por vía de ampliación de transferencias en lo que abunda el decreto-ley aludido al establecer que las facultades de suspensión y tutela atribuidas a la Administración del Estado corresponderán a las Comunidades Autónomas en relación con las competencias que hayan asumido y de acuerdo con sus Estatutos (disposición final 5.^a). Cabe preguntarse si es necesario una transferencia formal de estas funciones o va incluida en la cláusula de exclusividad sobre el Régimen Local. Parece que al menos alguna norma estatutaria o estatal debería precisar estos extremos.

Particularmente espinoso es el tema de la organización, sobre el que sucintamente se pronuncia la Constitución para los municipios, dejando en el aire lo relacionado con las diputaciones y sus posibles alternativas representativas. Para el País Vasco, con apoyo en los derechos históricos, pueden fundamentarse una cierta legitimidad autoorganizatoria de las diputaciones. En otros casos, y concretamente para Cataluña y Galicia, se prevé, como vimos, que una ley de sus respectivos Parlamentos regulará su organización territorial, aunque no es fácil determinar el alcance de la potestad organizatoria y sus implicaciones internas en relación con otras previsiones estatutarias sobre comarcas, demarcaciones supracomarcas, áreas metropolitanas (artículo 5.º, 1, del Estatuto de Cataluña) y organización y régimen jurídico de comarcas y parroquias rurales (art. 27, 2, del Estatuto de Galicia), en conexión, además, con la cláusula general sobre el Régimen Local. La intervención del Estado más allá de defensa de la provincia como ente local cuya garantía constitucional sostenemos, sólo podrá apoyarse directamente en una interpretación extensiva de su legitimación para establecer las bases del régimen jurídico, salvo las consideraciones que anteriormente realizamos para justificar una normativa básica del Régimen Local, que en esta materia habría de ser en todo caso extremadamente circunspecta (CASTELLS, 1979, p. 486).

Como quiera que para los entes locales de territorios de régimen común sería preciso una legislación más pormenorizada para evitar una innecesaria dispersión normativa, una razonable técnica legislativa propiciaría que el mismo texto legal de que habría de conocer el Parlamento del Estado incluyese tanto el bloque de normas básicas aplicables a todos los entes locales como los desarrollos dirigidos a los no enclavados en Comunidades Autónomas del tipo de las que hemos considerado.

Para ambos casos el vehículo normativo sería una ley ordinaria, pues aunque sería conveniente quizá por su mayor estabilidad y no por razones de superioridad jerárquica que descartamos (GARCÍA DE ENTERRÍA - T. R. FERNÁNDEZ, 1980, p. 135; LINDE, 1979), una ley orgánica, ni aun con una interpretación amplia del ámbito de estas leyes (LINDE, 1980), tal como le define el artículo 81, 1, de la Constitución, podrían reconducirse la autonomía y el Régimen Local a sus previsiones, debiendo descartarse que el legislador pueda escoger libremente una u otra manifestación legislativa (QUADRA SALCEDO, 1980, p. 45).

c) *El derecho transitorio*

El derecho aplicable al Régimen Local, hasta tanto no se complete integralmente el cuadro normativo previsto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, deberá deducirse del ordenamiento anterior o de los avances legislativos que se produzcan. En este sentido distinguimos los siguientes supuestos:

No promulgación de leyes básicas del Estado en desarrollo de la Constitución ni de leyes de las Comunidades Autónomas

Los Estatutos en vigor, en sus disposiciones transitorias prevén para esta situación la vigencia de las leyes del Estado que se refieren a las materias en ellos comprendidas y en nuestro caso lo referente al Régimen Local.

Estas disposiciones deben conectarse con la Constitución en lo que tiene de valor normativo inmediato y directo (GARCÍA DE ENTERRÍA - T. R. FERNÁNDEZ, 1980, p. 96) y con la legislación anterior a la misma que en nuestro caso no debería estar afectada por la cláusula derogatoria 3.ª, que habría de interpretarse según la mejor doctrina (GARCÍA DE ENTERRÍA - T. R. FERNÁNDEZ, p. 14), en el sentido de que alcanza únicamente a aquellas normas de contenido político coincidente con la Constitución, con lo que toda otra contradicción se supeditaría para su derogación formal al fallo del Tribunal Constitucional que efectivamente ha sancionado como anticonstitucionales determinados preceptos del ordenamiento preconstitucional que carecen, por tanto, de vigencia en estos momentos. Desgraciadamente la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 entiende que aunque el Tribunal puede pronunciarse, *erga omnes* en estos casos, los Jueces y Tribunales pueden también inaplicar las leyes anteriores a la Constitución si entienden que han quedado derogadas por éstas, lo que

puede dar lugar a una notable dispersión de criterios y a subjetivas interpretaciones por organismos y particulares sobre el alcance de principios jurídicos indeterminados, como es el caso de la autonomía.

Cabe preguntarse qué trascendencia jurídica tendría en este contexto una normativa estatal no básica, sino específica, como la aprobada por el decreto-ley a que hemos aludido. Este tipo de intervención puede ser necesaria por razón de urgentes planteamientos de tipo hacendístico, por ejemplo, que no permiten demora en su solución, pero no deben desconocerse sus negativas implicaciones tanto en la posposición de la introducción de la legislación marco como en la alteración de los mecanismos legislativos constitucionalmente previstos, si bien es estimable el que como con modestia proclama la exposición de motivos del decreto-ley se pretenda rectificar la legislación anterior para acomodarla a las nuevas circunstancias hasta tanto se aprueben las bases del Régimen Local.

Promulgación de la Ley básica del Régimen Local sin ulterior desarrollo legislativo estatutario

Las mismas consecuencias que se derivan, como vimos, de la Constitución por la doctrina, deben predicarse de este tipo de normas que sin duda forman parte del ordenamiento, por lo que en contra de otras opiniones (GARCÍA DE ENTERRÍA - T. R. FERNÁNDEZ, p. 273) entendemos que esta ley, como todas las básicas, aunque tengan el carácter de ley marco, serán directamente aplicables. Todo ello, desde luego, en lo que el propio texto permita, manteniéndose la vigencia del restante ordenamiento local preconstitucional en lo no derogado por la norma.

Anticipación de la legislación de las Comunidades Autónomas

No es descartable que en este campo, de todos y de nadie, que es constitucionalmente el Régimen Local, la legislación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas preceda a la del Estado. Hay temas para los que sin duda este tipo de leyes serán las procedentes como las relacionadas con los términos municipales y sus alteraciones, la organización territorial (para lo que se prevén leyes propias en los Estatutos de Cataluña y Galicia), la armonización de las competencias tributarias que contempla el Estatuto del País Vasco. Desde luego, nada se opone a la regulación propia de las competencias de

las Comunidades Autónomas, a la legislación de fomento, de ayuda, al concurso de la planificación.

A falta, no obstante, del marco de referencia de una ley estatal antecedente, que al menos autoexcluya ciertas materias claramente de este ámbito, la legislación de las Comunidades Autónomas puede suponer un paso arriesgado cuyo contraste constitucional será inevitable y conllevar importantes componentes de inseguridad jurídica. Pero es evidente que de no producirse aquella ley perviviendo normas obsoletas y de difícil coherencia con la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden venir obligadas a dar este paso con apoyo en determinados preceptos de la legislación anterior, y en los principios de la propia Constitución.

ANEXO

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- ALBI: *La crisis del Municipalismo*, en Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1966.
- ARGULLOL: «L'organitzacion Territorial a Catalunya», en *Jornadas sobre L'Estatut de Catalunya*.
- BOCANEGRA: *Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones locales*, en «Documentación Administrativa», núm. 182, 1979, pp. 367 y ss.
- CASS PHILLIPS: *Régimen y Administración Municipal de los Estados Unidos de América*, trad. esp. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1963.
- CASTELL ARTECHE: *El Municipio en la Autonomía política*, en «Documentación Administrativa», núm. 182, pp. 459 y ss.
- ENTRENA CUESTA: *Los Movimientos centralizadores en Inglaterra*, en Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1960.
- JACKSON: *La estructura del Régimen Local inglés*, trad. esp. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1962.
- JORDANA DE POZAS: Prólogo a la obra de ENTRENA: *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*, 1960.
- JORDANA DE POZAS: «Tendencias europeas actuales del Régimen Local», en *Estudios de Administración local y general*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1961, pp. 529 y ss.
- LINDE PANIAGUA: «Ley y Reglamento en la Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española*, I, vol. I, UNED, Madrid, 1979, pp. 256 y ss.
- LINDE PANIAGUA: *Principio constitucional de igualdad y su aplicación al Derecho civil y foral*, Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones, Madrid, 1980.

- GARCÍA DE ENTERRÍA: *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, en el número 33 de esta REVISTA, 1960, pp. 79 y ss.
- GARCÍA DE ENTERRÍA: «La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración», en *Homenaje al profesor JORDANA DE POZAS*, vol. III, 2, Madrid, 1961, pp. 23 y ss.
- GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 117, 1961, pp. 321 y ss.
- GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972.
- GARCÍA DE ENTERRÍA: *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980.
- GARRIDO FALLA y otros autores: *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1980.
- MARTÍN MATEO: *El Municipio y el Estado en el Derecho alemán*, M. G. Secretaría General Técnica, Madrid, 1965.
- MARTÍN MATEO: *El horizonte de la descentralización*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969.
- MARTÍN MATEO: *Administración autonómica de Euskadi*, en el núm. 91 de esta REVISTA, 1980, pp. 75 y ss.
- MARTÍN MATEO: *La garantía constitucional de las autonomías locales*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 208, 1980, pp. 609 y ss.
- S. MARTÍN-RETORTILLO: *La doctrina del ordenamiento jurídico de SANTI ROMANO y sus aplicaciones en el campo del Derecho administrativo*, en el núm. 39 de esta REVISTA, 1962, pp. 39 y ss.
- S. MARTÍN-RETORTILLO: *Descentralización administrativa y organización política*, vol. I, Alfaguara, Madrid, 1973.
- S. MARTÍN-RETORTILLO: *Las Corporaciones locales en el anteproyecto de Constitución*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 197, pp. 9 y ss.
- MONREAL: «Integración territorial y organización interna», en *Euskadi y el Estatuto de Autonomía. Erein*, San Sebastián, 1979.
- MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, Madrid, 1979.
- POSADA: *Régimen Local de España*. Librería general de Victoriano Suárez, Madrid, 1910.
- PRATS: *La provincia ante la Constitución y las autonomías (I)*, en «Documentación Administrativa», núm. 182, 1979, pp. 411 y ss.
- QUADRA SALCEDO: *La Ley en la Constitución; Leyes Orgánicas*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 24, 1980, pp. 37 y ss.
- TOCQUEVILLE: *De la democracia en América*, trad. esp. Madrid, 1911.

