

LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION LOCAL

Por

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN

Universidad Complutense

SUMARIO: I. LA NECESIDAD DE REFORMAR LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL:

1. *Ante la nueva Ley básica de la Administración Local.* 2. *Inadecuación de la Administración Local española a los principios constitucionales que informan la regulación de la estructura administrativa en su conjunto: a) el principio de eficacia; b) el principio de descentralización; c) el principio de coordinación.* 3. *El retraso de la reforma de la Administración Local en España.*—II. LA COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: 1. *Las competencias de los «Länder» y la reforma de la Administración local en la República Federal de Alemania.* 2. *El problema de la distribución de competencias entre el Estado y las regiones y la dificultad de la reforma de la Administración local en Italia.* 3. *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en torno a la estructuración de la Administración local en la Constitución española.* 4. *Sobre el concepto de régimen jurídico de las Administraciones públicas del artículo 149.1.18.* 5. *Sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.* 6. *Variedad de provisiones organizativas sobre la Administración local en los Estatutos de Autonomía.* 7. *El problema de las Entidades locales especiales o para fines específicos.*

I. LA NECESIDAD DE REFORMAR LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. Estamos en puertas del debate sobre una ley básica de Administración local, cuyo proyecto, si se cumplen las previsiones gubernativas, se conocerá ya cuando salgan a la luz estas líneas.

La nueva ley, primera de las que han de desarrollar el artículo 149.1.18.º de la Constitución, tiene entre ellas un significado esencial. Hasta que no se apruebe, bien puede decirse que falta por adaptarse al diseño constitucional de la organización administrativa del Estado una parte muy importante de ésta, puesto que las reformas parciales que se han introducido en los últimos años, desde la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978 hasta la Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre el régimen jurídico de las Corporaciones locales, no afectan sino a aquellos aspectos de la normativa anterior más directamente contrapuestos a la letra de la Constitución; son reformas coyunturales y de urgencia para restablecer la autonomía local.

Sin perjuicio de su importancia teórica y de su trascendencia práctica, dichas reformas parciales no son sino una delimitación negativa de las exigencias del principio constitucional de autonomía recogido en el artículo 137. Pero, como ha recalcado el Tribunal Constitucional (1), no por ello puede entenderse que la legislación vigente «se ajusta —de forma positiva— a los principios inspiradores de la Constitución», ajuste que sólo «se producirá cuando el legislador dicte una nueva legislación de régimen local, de acuerdo con el mandato implícito que puede deducirse de los artículos 148.1.2.º y 149.1.18.º de la propia Constitución». Hasta entonces no puede decirse que el Estado de las Autonomías, que también comprende las locales, se haya completado, al menos en el plano normativo.

La nueva ley debe resolver, de acuerdo con esos *principios inspiradores* de la Constitución a que hace referencia el Tribunal Constitucional, las numerosas dudas, dificultades y perplejidades que hoy se plantean al intérprete y a los propios administradores sobre la constitucionalidad y consiguiente vigencia de ciertas regulaciones del pasado: requisitos procedimentales, controles especiales, posibilidades organizativas, etc. Debe poner fin a la incertidumbre sobre la continuidad o no de determinadas instituciones: la comisión permanente, los cuerpos nacionales... Pero también debe abrir expectativas de reforma general y profunda de una Administración local que responde en escasa medida a los imperativos de nuestro tiempo. Debe ser una ley abierta al futuro, que establezca unos principios claros y firmes, unos límites infranqueables quizá, pero que deje un amplio espacio a la normativa posterior de desarrollo, legal o reglamentaria, del Estado, de la Comunidad autónoma y de las propias Entidades locales. En este sentido, y puesto que las Comunidades autónomas tienen atribuidas en sus Estatutos competencias legislativas y ejecutivas en relación con la Administración local, es fundamental que la ley delimite con toda la precisión posible qué es lo que corresponde al Estado y cuáles son las bases reguladoras que debe respetar en todo caso la normativa autonómica de desarrollo; delimitación ésta que ha vuelto a ser urgida hace poco desde el Tribunal Constitucional (2).

(1) Sentencia de 2 de febrero de 1981, sobre «Diversos aspectos de las Leyes de Régimen Local».

(2) Véase el voto particular del magistrado don Rafael GÓMEZ-FERRER a la Sentencia de 7 de abril de 1983, sobre «Los concursos de traslado de los funcionarios de Cuerpos Nacionales de Administración Local».

2. Uno de los aspectos básicos que ha de afrontar la ley, y sobre el que debe determinar las competencias que haya de retener el Estado y las que correspondan a las Comunidades autónomas, es el relativo a la estructura de nuestra Administración local, es decir, qué Entidades y de qué tipo la componen o pueden constituirse.

Este es un tema capital porque la estructura actual es obsoleta y su reforma no puede dilatarse mucho. De hecho, los principios sancionados en la Constitución la reclaman, sin ningún género de dudas. Está claro que a la Administración local como a todas las Administraciones públicas se le han de aplicar los principios expresados en el artículo 103 del texto fundamental. Cualquiera de ellos, y específicamente los que hacen referencia a la estructura administrativa en su conjunto, más que a la organización interna de cada entidad, postulan esa reforma.

a) Para empezar, el principio de eficacia, principio que debe interpretarse como adecuación de la Administración a los fines que debe cumplir. Como ha puesto de manifiesto recientemente Luciano PAREJO ALFONSO (3), este principio es manifestación primera, en el plano administrativo, del Estado social de Derecho en un doble sentido: en cuanto que la Administración ha de prestar servicios públicos al ciudadano y en cuanto que, según prescribe el artículo 9.º2, le compete, como a los demás poderes públicos, promover las condiciones determinantes de la efectiva igualdad de los individuos y los grupos, lo que entre otras cosas implica la igualdad, por lo menos básica, de derechos y obligaciones —también frente a las prestaciones de la Administración— en todo el territorio del Estado (arts. 138.1 y 2, 139.1 y 149.1.1.º). A la vista está que dicha igualdad básica no se ha conseguido, y que subsisten muy graves diferencias entre los servicios públicos que se prestan en el medio rural y el urbano, en el centro y en la periferia de las ciudades, etc. Si el principio de eficacia, como señala L. PAREJO (4), opera no sólo «en la lógica específica de cada ente público y en relación con el ámbito de actuación propio de éste», sino también «en la lógica más amplia y global de toda la Administración pública», de la que forma parte la Administración local, habría que

(3) *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid, 1983, p. 143: «... la eficacia es, junto con el de objetiva sumisión al Derecho y entre todos los principios enumerados en el artículo 103.1 de la Constitución, el principio por excelencia de las relaciones *ad extra* de la Administración».

(4) *Op. cit.*, p. 146.

concluir que dicho principio se infringe o, por lo menos, no se cumple en tanto se mantenga la situación actual que atribuye al pequeño municipio rural y al de la gran urbe prácticamente las mismas competencias. Pero además puede afirmarse que es disfuncional el mantenimiento de la estructura uniforme e indiferenciada de nuestra legislación tradicional de régimen local, ya que ni el municipio rural, en general, tiene capacidad técnica y financiera para cumplir las funciones a las que está llamado, ni el gran municipio urbano, cuya administración está excesivamente concentrada, tiene la necesaria agilidad para recibir las demandas sociales y conectar con los problemas cotidianos, como requiere específicamente toda Administración local (5).

b) En segundo término, la necesidad de la reforma viene impuesta por el mismo principio de descentralización. Es evidente que ésta no se detiene en la transferencia o atribución de determinadas competencias y servicios estatales a las nacionalidades y regiones, aunque sea este proceso autonómico, hoy por hoy, la piedra angular de la transformación del Estado centralizado de corte napoleónico en el Estado de las Autonomías. De manera prácticamente unánime, la doctrina española se ha pronunciado en contra de la creación de una Administración periférica de las Comunidades Autónomas, de la reproducción a su escala del modelo organizativo tradicional de nuestro Estado (6). Pero tengamos en cuenta que éste es precisamente el punto de partida, pues los servicios periféricos de la Administración del Estado que se transfieren en virtud del reparto competencial establecido por los Estatutos de Autonomía no pasan a integrarse en la Diputación provincial o en otras Corporaciones locales, sino que se sitúan en el ámbito organizativo de la Comunidad Autónoma, como unidades administrativas desconcentradas y de ámbito territorial más limitado, es decir, como órganos y servicios periféricos de aquélla (7). Para que se inicien las transferencias y delegaciones en favor de las

(5) Sobre estas disfunciones de la estructura vigente de nuestra Administración local, tan repetidamente señaladas, véase, por todos, el análisis de F. ALBI, *La crisis del municipalismo*, Madrid, 1966, en especial, pp. 211 y ss.

(6) De este sentir general se hizo eco el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, publicado en mayo de 1981 (pp. 25 y ss.). Últimamente véanse las observaciones de R. MARTÍN MATEO: *La concertación competencial de Comunidades Autónomas y Diputaciones*, en «REDA», 36, 1983, pp. 9 y 17.

(7) Aunque hay excepciones. Por ejemplo, antes de su constitución en Comunidad Autónoma, el ente preautonómico de Castilla-León había iniciado ya el proceso de transferencia de sus propias competencias a las Diputaciones provinciales.

Entidades locales que, en general, se reclaman será preciso que en cada Comunidad autónoma la Administración local cuente con estructuras idóneas, a juicio de los responsables autonómicos, para recibirlas. Esta estructura idónea podrá concretarse, desde luego, en organismos que podrán ser distintos y que en ocasiones —en las Comunidades autónomas uniprovinciales, en las insulares— tendrán que ser distintos a la Diputación provincial. De ahí que el principio de descentralización comporte también una exigencia de reforma de las estructuras de gobierno local. Como enseña nuestra historia y la de los Estados vecinos, la fragmentación municipal es el mejor aliado de la centralización (8).

c) Por último, el principio de coordinación entre las diferentes Administraciones públicas nos lleva a las mismas conclusiones, pues, por etéreo e indeterminado que sea su contenido, las técnicas jurídicas en que se articula —los convenios entre Administraciones, la participación y la negociación para la adopción de decisiones de interés común, la homologación de programas y estándares de actuación, etc.— aconseja, cuando no impone, una cierta homogeneidad de las Administraciones locales, homogeneidad mínima en cuanto a su capacidad técnica y financiera y en cuanto a su radio demográfico de competencia, que es precisamente lo contrario de la uniformidad jurídica formal de las entidades locales propias del municipalismo clásico.

3. De hecho, no son otros los postulados jurídicos y teleológicos de las reformas de la Administración local que se ha realizado en media Europa en los últimos años (9). El retraso de que adolecemos por relación a ellas no sólo se debe, sin embargo, al arraigo cultural y político de nuestro municipalismo iusnaturalista, por lo demás ya puesto

(8) La expresión, tomada de J. DE SAVIGNY, *¿El Estado contra los municipios?*, Madrid, 1978, es, desde luego, aplicable al régimen local español.

(9) Falta en nuestra bibliografía un análisis general comparado de estas importantísimas reformas, cuyo texto teórico más importante es quizá el Informe Redcliffe-Maud sobre la reforma del régimen local inglés. En lengua francesa, dos estudios importantes de Derecho Comparado se encuentran en el volumen *La réforme des collectivités locales en Europe du nord-ouest*, París, 1981, y en el núm. 17, 1981, de la «Revue française d'administration publique», monográficamente dedicado al proceso de reforma local en los países industrializados. Sobre el Informe Redcliffe-Maud, véase en nuestra lengua T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La reforma del régimen local inglés*, en el número 60 de esta REVISTA, pp. 489 y ss., y B. KERR-LUCAS y P. G. RICHARDS, *Historia del régimen local inglés en el siglo XX*, páginas 320 y ss.

en cuestión hace mucho tiempo (10), sino sobre todo a causas históricas más inmediatas. En primer lugar, al centralismo político del régimen anterior, poco o nada receptivo a cualquier intento de descentralización, siquiera meramente «técnica», como lo demuestra el fracaso de los intentos de provincialización de nuestra Administración local en los años cincuenta (11) o la timidez con que la Ley de Bases de 1975 y su texto articulado parcial, aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977, introducen o «impulsan» (es un decir) estructuras tales como las agrupaciones de municipios y las mancomunidades municipales y provinciales. En segundo lugar, en la etapa de transición a la democracia, la ausencia de proyectos de reforma local se explica porque la transformación del Estado en sentido descentralizador se ha centrado prioritariamente en la creación de las Comunidades autónomas y porque la legislación de régimen local inmediatamente posterior a la Constitución, por reacción contra la rigidez de la normativa anterior, se ha ocupado ante todo de aminorar el rigor del sistema de tutelas y de cubrir en alguna medida el déficit de las Corporaciones locales (12).

El único intento de reforma en profundidad es el que deriva de la polémica Ley de la Generalidad de Cataluña sobre transferencia urgente y plena de las Diputaciones provinciales de 17 de diciembre de 1980, anulada por la tan comentada Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 (13). A mi juicio, sin embargo, el planteamiento de este conflicto no ha sido muy acertado, pues si el constituyente careció de flexibilidad en la configuración de la provincia como Entidad

(10) Por lo menos desde la mitad de nuestro siglo. Sobre ello, véase F. ALBI, *op. cit.*, pp. 103 y ss. y bibliografía allí citada.

(11) Sobre este particular, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación», en *La Administración española*, Madrid, 1961, pp. 69 y ss.

(12) De hecho, esta reciente normativa debe entenderse como una reacción urgente y transitoria al centralismo anterior, muy poco compatible con la representatividad política que las Corporaciones locales adquirieron en 1979, más aún cuando en las más importantes la mayoría política gobernante era de distinto signo al partido del Gobierno. Esa representatividad, unida a la ausencia de tutelas, ha demostrado la capacidad y el dinamismo de los Ayuntamientos democráticamente elegidos, pero ha posibilitado también un cierto descontrol, sobre todo económico, que no puede prolongarse durante mucho tiempo sin repercutir gravemente sobre la economía y la política general.

(13) Sobre ella, véanse los trabajos de E. COCA VITA: *La Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 y su alcance para otras leyes de transferencias parciales de competencias provinciales*, en «REDA», 31, 1981, pp. 709 y ss.; J. L. PIÑAR MAÑAS: *De nuevo en torno al carácter indispensable o no de la provincia*, en el número 96 de esta REVISTA, 1981, p. 263; J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Notas sobre la sentencia de las Diputaciones provinciales*, en «REDA», 34, 1982, páginas 455 y ss., y M. SÁNCHEZ MORÓN: *Las Comunidades Autónomas y las provincias*, en «REDA», 32, 1982, pp. 867 y ss.

local, la ley catalana no se enmarca en un proyecto de reforma general de la Administración local en aquella Comunidad autónoma, sino que es una medida aislada, más de carácter «político» en sentido estricto que de naturaleza administrativa. Pero sobre ello volveremos luego.

Lo que ahora importa señalar es que en el momento presente, concluido el mapa autonómico y cuando todas las Comunidades están completando la asunción material de sus competencias y esbozando su organización, es precisamente cuando debe procederse a la reforma de la Administración local que evite, desde un principio, la consolidación de eventuales centralismos regionales, hasta donde ello sea posible y conveniente. Este es uno de los objetivos que debe potenciar la nueva legislación básica estatal sobre las Administraciones locales.

Desde este punto de vista nos interesa ante todo analizar hasta dónde se extiende la competencia del Estado y cuál es el papel que deben asumir las Comunidades autónomas en la determinación de la estructura de la Administración local.

II. LA COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Antes de estudiar esta cuestión desde la perspectiva de nuestro sistema constitucional, puede ser instructivo evocar comparativamente dos experiencias próximas en las que aquélla se plantea de modo muy diferente.

1. En la República Federal de Alemania las Entidades locales pertenecen básicamente a la estructura administrativa de los *Länder*, según la opinión de la doctrina mayoritaria (14), lo que no obsta al reconocimiento constitucional de su autonomía por el artículo 28 de la Ley Fundamental. Ello sin perjuicio de que la Federación pueda intervenir en la regulación de algunas actividades locales cuando legisla en materias de su competencia, atribuyendo determinadas funciones a los municipios o imponiéndoles obligaciones mínimas y sin perjuicio

(14) Por todos, O. GÖNNENWEIN: *Derecho Municipal alemán*, Madrid, 1967, página 233. También L. PAREJO ALFONSO: *Garantía institucional y autonomía local*, Madrid, 1981, pp. 83 y ss. y la bibliografía allí citada. Ello deriva tanto de la tradición jurídica alemana como del hecho de que la *Grundgesetz* no incluye esta materia entre las de competencia estatal y que el artículo 28 que sanciona y regula la autonomía local se encuentra sistemáticamente colocado entre los preceptos de aquella que se refieren a los *Länder*.

de que pueda controlar su actividad cuando ejecutan leyes federales, de la misma forma y por los mismos procedimientos mediante los que controla la ejecución de dichas leyes por la administración propia de los *Länder*, en virtud de los artículos 84 y 85 de la Ley Fundamental (15).

Los aspectos institucionales y organizativos de la Administración local competen plenamente al legislador de cada *Land* (16), inclusive la definición de la estructura general y de las Entidades que la componen. De hecho han sido los Parlamentos de los diferentes Estados los que han aprobado en los últimos decenios la reforma de sus respectivas Administraciones locales, con unos objetivos, procedimientos y resultados que poco difieren entre sí, aunque naturalmente se puedan observar peculiaridades en cada caso (17). Esta reforma se ha realizado simultáneamente en todos los *Länder* (excepto en las ciudades-Estado de Hamburgo, Berlín y Bremen) sin que la Federación haya intervenido formalmente en el proceso.

La distribución de competencias es suficientemente clara en este aspecto, y los resultados, cuyas causas extrajurídicas no podríamos analizar con detalle, son también evidentes. Cierto es que la Federación puede también en algún caso incidir en la regulación orgánica de la Administración local por *vía de conexión* (18) cuando legisla sobre materia de su competencia cuya ejecución corresponda a las Corporaciones locales. En concreto puede, en tales casos, determinar a qué autoridad le corresponde la competencia de ejecución, aparte del procedimiento administrativo para realizarla (19). Pero ello no implica por lo general que pueda crear entidades locales especiales con competencias específicas. A ello se opone el *principio de unidad de la Administración local*, que exige, por disposición expresa del artículo 28.2 de la Ley Fundamental, que *todos* los asuntos de la comunidad local sean resueltos por los municipios (20). Sólo excepcionalmente, por razones de interés nacional, puede dispensarse el cumplimiento de este principio. Lo normal,

(15) En especial ejerciendo sus facultades de supervisión. Sobre este tipo de control y sus técnicas, véase la reciente monografía de E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1983, pp. 90 y ss.

(16) Véase L. PAREJO: *Garantía institucional*, cit., pp. 95-96.

(17) Una excelente exposición de este proceso de reforma en H. SIEDENTOPF: «République Fédérale Allemande. La réforme des collectivités locales dans l'Etat industrialisé contemporain», en *La Réforme*, cit., pp. 107 y ss.

(18) L. PAREJO: *Op. ult. cit.*, p. 96.

(19) Véase GÖNNENWEIN: *Op. cit.*, p. 235.

(20) Sobre este principio, GÖNNENWEIN: *Op. cit.*, p. 56.

por tanto, es que la Federación confie la ejecución de su legislación a las autoridades de los *Länder*, según el artículo 83 de la Ley Fundamental y que éstas, a su vez, la atribuyan a sus propios servicios o a las Corporaciones locales, de acuerdo con las exigencias de la garantía institucional de la autonomía local que el propio artículo 28.2 sanciona (21).

2. Muy distinta es la situación en Italia. Por de pronto, la Constitución regula tanto la región como la provincia y el municipio como entes territoriales en los que «se divide» (*si riparte*) la República (art. 114). Las Entidades locales no son, pues, una parte de la estructura administrativa de la región, sino que tienen mayor sustantividad en el ordenamiento general. Además, las regiones, excepto las de Estatuto especial, sólo tienen competencia legislativa «dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado» (art. 117) (22).

Por lo que se refiere a la estructura de la Administración local, se atribuye a las regiones la competencia para regular, establecer o modificar las circunscripciones municipales (arts. 117 y 133) y al Estado la creación de provincias y la modificación de sus circunscripciones (art. 133). También prevé la Constitución la posibilidad de subdividir la provincia en distritos con funciones administrativas (art. 129), pero no hace referencia expresa a la atribución de competencia sobre este extremo, por lo que, dado el esquema de distribución de competencias, configurado a través de una lista única de competencias regionales, sólo ampliable por ley estatal, debe entenderse que corresponde al Estado originariamente la creación y regulación de cualesquiera otras Entidades locales.

De hecho, el legislador nacional sólo ha instituido por ley general un nuevo tipo de unidad administrativa local, las llamadas Comunidades de Montaña, mediante la Ley de 3 de diciembre de 1971 (23). De-

(21) Garantía que, como ha señalado L. PAREJO, supone el derecho de los municipios a participar en la gestión de los servicios que entran en el círculo de sus intereses propios, criterio que ha sido también aplicado a nuestro Derecho por el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia de 28 de julio de 1981.

(22) Alguna región de estatuto especial, como Sicilia, tiene incluso competencia «exclusiva» en materia de Administración local, aunque no haya efectuado ninguna reforma de relieve.

(23) Sin incluir ahora la Ley 278/1976, que reguló los Consejos de Barrio, que no son una entidad local, sino un órgano municipal, pero que constituyen una reforma estructural de relieve. Sobre ello, M. SÁNCHEZ MORÓN: *Los Consejos de Barrio en Italia: una experiencia de participación administrativa*, en «REDA», 14, 1977, p. 415.

masiado poco para resolver la crisis de los poderes locales en Italia que, como en todas partes, requiere unas estructuras más diversificadas, capaces de solucionar los problemas organizativos de áreas urbanas y rurales de muy distintas características.

La «pereza» del legislador estatal se ha intentado suplir por las regiones de Estatuto ordinario que, interpretando ampliamente sus competencias constitucionales, han instituido en los mismos Estatutos un nuevo ente intermedio y funcional, adaptable a las variadas condiciones de cada lugar, denominado *comprensorio*. Aunque la naturaleza jurídica de este ente ha sido objeto de viva controversia (24), en la mayoría de los casos constituye un ente de programación y coordinación, de creación regional y ámbito comarcal o metropolitano, al que pertenecen forzosamente los municipios integrados en su área de actuación y que se organiza como ente representativo de aquéllos, incluyendo también una representación de la región.

Quizá esta reordenación de la Administración local hubiese permitido superar la crisis estructural previa e iniciar el proceso de descentralización de competencias ejecutivas regionales en las Entidades locales, mediante delegaciones de funciones y otras técnicas, previstas en la Constitución como forma ordinaria de administración regional (artículo 118), pero sólo escasísimamente utilizadas (25). Sin embargo, el legislador estatal ha frenado de golpe este intento de reforma. El Decreto delegado (legislativo) 616/1977 de 24 de julio que tenía por objeto completar las competencias administrativas de las regiones, atribuía también a las provincias, municipios y Comunidades de Montaña funciones de interés exclusivamente local en materias de competencia regional, conforme a la potestad que confiere al Estado el artículo 118 de la Constitución en este sentido, y el artículo 1 e) de la Ley delegante 382/1975, de 22 de julio. Es decir, la normativa estatal ignoraba por

(24) Controversia que deriva de la diferente organización de que ha sido dotado en cada región, así como de las dudas sobre su carácter de ente territorial o simple unidad administrativa de la región. Es esto último lo que podría legitimar su creación, pues la Constitución permite crear distintos infraprovinciales y atribuye a las regiones la competencia para crear y regular entes administrativos dependientes de las mismas. Sobre ello, por todos, L. PALADÍN, *Diritto regionale*, Padua, 1976, pp. 341 y ss. También, en lengua española, U. POTORSCHNIK: *El comprensorio y la composición general de la Administración local*, y F. ROVERSI-MÓNACO, *La provincia y el ente local intermedio*, en «DA», 192, 1981, pp. 313 y ss. y pp. 385 y ss., respectivamente.

(25) Sobre esta experiencia fallida, L. PALADÍN: *Op. cit.*, pp. 321 y ss.; también, F. STADERINI: *Principi di diritto degli enti locali*, Padua, 1978, pp. 131 y ss.

completo la incipiente reforma local operada por las regiones, a lo que hay que unir una actitud menos tolerante de los órganos estatales de control regional, en base a la consideración de que el *compreensorio* no es un ente reconocido por la legislación del Estado sobre régimen local (¡que sigue siendo la vieja Ley Municipal y Provincial de 1915, cuya última reforma significativa data de 1934!) y que, en consecuencia, su creación no se ajusta a los límites de los principios establecidos por las leyes de la República. Como ha puesto de relieve Mario Nigro, frente a la paulatina toma de conciencia de que «institución y ordenamiento de las regiones, por un lado, y organización de los aparatos locales por otro, son dos caras de la misma moneda» (26), la decisión del legislador estatal supone «no tocar el marco estructural, congelándolo, además, no en el momento en que aparece la Ley (382/1975), sino en un momento anterior, puesto que con la excepción de las Comunidades de Montaña, la ley ignora todos los nuevos organismos creados en los últimos años para remediar la ineficacia e insuficiencia de las estructuras tradicionales» (27).

Merece la pena señalar, por último, que el legislador delegado desatendió a este respecto las recomendaciones de la Comisión GIANINI para el desarrollo de la Ley 382/1975, según la cual no parecía oportuno definir con carácter general y exclusivo tales competencias de las Corporaciones locales, habida cuenta de la inadecuada estructura de las mismas, por lo que sugería atribuir tales funciones a las regiones con la obligación de que las confiaran o delegasen a agrupaciones de municipios u otros entes infrarregionales (28).

3. Las observaciones que se acaban de exponer, por sumarias que sean, son un buen punto de referencia y comparación para ilustrar la cuestión de que tratamos.

Naturalmente, sin embargo, cual sea la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas en el Derecho español en torno a la estructuración de la Administración local es algo que depende de la distribución constitucional y estatutaria de competencias entre uno y otras.

(26) *La reforma de la Administración local*, en «DA», p. 333.

(27) *Op. cit.*, p. 337.

(28) Sobre ello, M. NIGRO: *Op. cit.*, pp. 337 y ss., y F. STADERINI: *Op. cit.*, páginas 115 y ss.

El texto de la Constitución no atribuye indubitada y expresamente la competencia para definir la estructura local ni al Estado ni a las Comunidades autónomas (como posibilidad de recepción estatutaria). Ello no obstante, de su articulado se desprenden algunas consecuencias importantes. Tras afirmar que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades autónomas (art. 137), con expresión formalmente semejante a la de la Constitución italiana y después de sancionar la garantía institucional de estas entidades (29), establece los principios del autogobierno municipal (art. 140) y provincial (art. 141.1 y 2), pero dispone también que pueden crearse agrupaciones de municipios diferentes a la provincia (art. 141.3) y que en los archipiélagos, hoy Comunidades autónomas insulares de Baleares y Canarias, las islas tendrán además su administración propia, en forma de cabildos o consejos.

Sobre la distribución de competencias estatales y autonómicas para definir cuáles y cuántos municipios y provincias, cuáles y cuántas agrupaciones municipales diferentes, que es lo que nos interesa analizar, también la Constitución realiza algunas precisiones. Por de pronto, el artículo 148.1.2.º permite que las Comunidades autónomas asuman competencias sobre «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio» y, en general, sobre «las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales, y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local». La competencia sobre las *alteraciones de los términos municipales*, que incluye, sin duda, por lógica y por la tradición semántica de nuestro Derecho local, la incorporación, fusión y segregación de municipios (30), se halla, a mi juicio, separada gramaticalmente del resto del precepto y no afectada por la matización limitativa, «cuya transferencia autorice la legislación de régimen local», que se refiere a las demás funciones. En cualquier caso es evidente que el constituyente está pensando en ella como competencia típicamente autonómica, lo que es lógico si se tiene en cuenta la variedad de dimensiones y características de los municipios en las distintas zonas del territorio del Estado. De hecho, como veremos, todos los Estatutos de autonomía asumen expresa o implícitamente esta competencia.

(29) Como ha demostrado L. PAREJO: *Garantía institucional*, cit., pp. 115 y ss., y como ha declarado la citada Sentencia de 28 de julio de 1981 del Tribunal Constitucional.

(30) Véanse los artículos 12 y siguientes de la LRL de 1955.

Entre las demás funciones administrativas del Estado cuya transferencia puede autorizarse, se cuentan, por lo que aquí interesa, las de agrupar forzosamente a los pequeños municipios para el mantenimiento de una administración mínima común o para la prestación de ciertos servicios (arts. 1.º a 6.º y 16 del Real Decreto de 6 de octubre de 1977) y la de aprobar la constitución y los estatutos de las mancomunidades municipales (arts. 13.3 y 15.2 del citado Decreto) (31). Hay que señalar al respecto que estas competencias administrativas han sido ya transferidas en casi todos los casos por los Decretos de transferencia de servicios (32).

Sobre otras agrupaciones de municipios de nueva creación, como pueden ser las comarcas o las áreas metropolitanas, por ejemplo, nada se dice expresamente en los preceptos constitucionales (148 y 149) que diseñan el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades autónomas. Pero el artículo 152, que regula los aspectos organizativos esenciales de las Comunidades autónomas, permite que los Estatutos establezcan circunscripciones territoriales propias con plena personalidad jurídica mediante la agrupación de municipios limítrofes que, en virtud de estos últimos requisitos, la personalidad jurídica, y el tratarse de agrupaciones de municipios, no pueden considerarse como mera organización periférica de la Administración autonómica, sino como verdaderas Entidades locales dotadas de autonomía. Este precepto no puede sino ponerse en relación con el artículo 141.3 (y 4), antes citado, del que constituye una precisión competencial. Es decir, la Comunidad autónoma, si así se prevé en su Estatuto, puede crear agrupaciones de municipios diferentes a la provincia. Que el Estado pueda crearlas también o no es otro cantar, pues la Constitución no lo prohíbe expresamente. Pero sobre ello hemos de volver más adelante.

Son todas estas disposiciones constitucionales las que en resumidas cuentas asemejan más nuestra regulación constitucional a la de la República Federal de Alemania, salvando la apariencia contraria

(31) Aprobación que constituye un control de mera legalidad, según la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981.

(32) Véanse, por ejemplo, los Reales Decretos 2115/1978, de 26 de julio, de transferencias a Cataluña (art. 1.º, 2.1); 2488/1978, de 25 de agosto, de transferencias al País Vasco (art. 1.º, 2.1); 1014/1979, de 13 de febrero, de transferencias a Galicia (art. 1.º, 2.1); 694/79, de 13 de febrero, de transferencias a Aragón (artículo 1.º, 1.2); 695/79, de 13 de febrero, de transferencias a Valencia (artículo 1.º, 2.1); 698/79, de 13 de febrero, de transferencias a Andalucía (art. 1.º, 2.1), etc.

que pueda deducirse del artículo 137 de la Constitución. Sin embargo, todavía hay un punto de concordancia con la Constitución italiana de singular trascendencia, que es la garantía institucional de la provincia y la reserva al Estado de la competencia para alterar sus límites, mediante ley orgánica (art. 141.1).

No se trata ahora de analizar el problema jurídico de la provincia, sobre el que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 ha clarificado (en lo posible) los términos y la solución (33). Tampoco pretendo terciar aquí en la polémica suscitada por dicho precepto de la Constitución. Lo que en cualquier caso parece claro es que la atribución de esta competencia al Estado parece rigurosamente excepcional en el marco de la distribución constitucional de la competencia para definir la estructura de la Administración local. Porque —digámoslo ya claramente, sin perjuicio de ulteriores precisiones— de los preceptos antes citados se deduce claramente la impresión de que *el constituyente ha querido que sea cada Comunidad autónoma la que determine la organización general de las Entidades locales en su territorio.*

Como ya he expuesto en otro lugar (34), me cuento entre los que consideran que, por ello, la forma en que se ha constitucionalizado la provincia constituye un error de perspectiva histórica y una fuente de conflictos jurídicos y disfuncionalidades administrativas (35), lo que en parte se puede deber a la confusión entre provincia-ente local y provincia-circunscripción electoral (opción esta última difícilmente revisable, so pena de alterar el equilibrio pactado de la representación política) y provincia-circunscripción de la Administración periférica del Estado, por lo demás hoy no tan exclusiva y aún en vías de liquidación parcial, según el reciente Real Decreto 1223/83 de 4 de mayo («BOE», 17 de mayo). Pero la rigidez y generalidad con que la provincia como entidad local se configura en la Constitución se debe,

(33) Sobre ello ya he manifestado mi opinión en *Las Comunidades Autónomas y las provincias*, cit.

(34) «Notas sobre la función administrativa», en *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático dirigido por los profesores A. Predieri y E. García de Enterría*, 2.^a ed., Madrid, 1981, pp. 670-671.

(35) Opiniones semejantes son las de J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Op. cit.*; T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «La organización territorial del Estado y la Administración pública en la nueva Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, 1978, I, pp. 362-363, y S. MUÑOZ MACHADO: «El Gobierno y la Administración regional», en *Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*, Madrid, 1977, p. 407 (aunque esta última es una opinión anterior a la Constitución).

sin duda, también a otras consideraciones políticas e históricas difíciles de precisar (36), aunque también difíciles de mantener (37).

4. La hipótesis que acabamos de exponer, es decir, que, exceptuando la garantía de la institución provincial, la Constitución pretende que sea cada Comunidad autónoma la que establezca la estructura de la Administración local en su territorio, debe ser contrastada y matizada, sin embargo, con lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la propia Constitución, que reserva al Estado la determinación de *las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*, entre las que se cuentan, sin duda, las locales.

La argumentación a desarrollar para confirmar aquella hipótesis y los términos en que se formula exige, por ello, dilucidar sí y cómo la definición del tipo, número y características de las Entidades locales forma parte del concepto de *régimen jurídico* de la Administración local y de sus *bases*.

La expresión *régimen jurídico* no es muy afortunada y plantea múltiples problemas interpretativos. El Tribunal Constitucional se ha referido a ella en la citada Sentencia de 28 de julio de 1981, pero más bien para delimitarla en sentido negativo que positivo. El régimen jurídico no es sólo el procedimiento y el régimen de recursos, como se deduciría de la interpretación literal de la Ley de Régimen Local vigente (preconstitucional) o de la tradicional terminología de nuestro Derecho local, ni abarca tampoco todo el Derecho administrativo, tesis esta que es en sí misma «una pura tautología reduccionista que restringe el Derecho administrativo a su "clave" e identifica a ésta como las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas»,

(36) Sobre ello, véase la argumentación sobre los debates ideológicos y los orígenes históricos de la provincia que hace S. MARTÍN-RETORTILLO en *En torno a la organización provincial*, número 93 de esta REVISTA, 1980, pp. 7 y s., quien concluye afirmando que «el tema de su consolidación y su posible desarrollo (de la provincial) no puede formularse a partir de las perspectivas tópicas desde las que tradicionalmente se enuncia. Muy al contrario. Es un tema de razón; razón en la distribución de los distintos centros del poder. Simplemente: la provincia y la Diputación, también ahora, sirven o no sirven a la "nueva Administración"». Claro que, por otra parte, no es una buena respuesta a esta pregunta haber generalizado sin más la provincia como ente local en la Constitución.

(37) Sin ir más lejos, el Estatuto de Autonomía de Canarias parece haber disuelto la organización provincial, pues no sólo no hace referencia a ella cuando regula la organización territorial del archipiélago, sino que además dispone en la disposición transitoria séptima que «las competencias, medios y recursos que, de acuerdo con el ordenamiento vigente, corresponden a las Mancomunidades Provinciales Interinsulares, serán traspasados a las Instituciones de la Comunidad Autónoma».

lo que implicaría, en definitiva, atribuir por esta vía al Estado la competencia para regular los aspectos esenciales de *toda* la actuación administrativa, en contradicción con otros preceptos incluidos en los artículos 148 y 149 de la Constitución.

Hecha esta delimitación negativa del concepto, el Tribunal ofrece al menos una pista, un criterio material, para la definición del concepto sustantivo de régimen jurídico de las Administraciones públicas. «Es a primera vista evidente que la larga enumeración de competencias exclusivas del Estado (...) que hace el apartado primero del artículo 149 de la Constitución está construida por referencia a materias o actividades concretas del poder respecto a determinados fines sociales, con la única y notable excepción precisamente del párrafo 18, en la que la referencia es justamente a una acción, por así decir, reflexiva del Estado, esto es, a la que el mismo lleva a cabo en relación con el aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación.»

Por de pronto, el Tribunal ha excluido de la noción de régimen jurídico la regulación jurídica de cada una de las actividades materiales *externas* (respecto de determinados fines sociales) que las Administraciones públicas llevan a cabo (38). Resta, pues, como contenido de esa expresión, el *aspecto institucional* de cada Administración. Más aún, el Tribunal entronca expresamente esta peculiaridad del artículo 149.1.18 con el tema de la garantía institucional de la autonomía local.

En la misma Sentencia, el Tribunal Constitucional ha definido la garantía institucional de la autonomía local no como un mecanismo jurídico que «asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía —sigue diciendo el Tribunal— es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre». En este sentido, el *régimen jurídico* de la Administración local no es sino la regulación jurídica de las Entidades

(38) Esta regulación corresponde, sin duda, a quien tenga atribuida la competencia normativa sobre cada sector de actividad y en la medida que la tenga atribuida, con carácter exclusivo o concurrente. Véase *infra*.

locales como instituciones y, en concreto, como instituciones administrativas que son y no el régimen jurídico de la actividad que realizan.

¿Cuáles son, sin embargo, estos aspectos que componen la regulación institucional de la Administración local? El profesor PAREJO ALFONSO se ha referido recientemente a ello (39) utilizando las categorías de la teoría alemana del Derecho público. En su opinión, la materia *régimen local* o régimen jurídico de las Administraciones locales, que es lo mismo en este sentido estricto, abarca ante todo la regulación de las potestades públicas básicas (*Hoheitrechte*) de las Entidades que la componen, en cuanto que son Administraciones públicas: la potestad de ejercer poderes públicos (*Gebietshoheit*), de organización (*Organisationhoheit*), de gestión de su personal (*Personalhoheit*), de ordenación de su territorio (*Planungshoheit*) y de gestión económica (*Finanzhoheit*). Precizando más el significado del concepto, con apoyo en nuestro texto constitucional, es evidente que el *régimen jurídico* comprende, como elementos institucionales de toda entidad o sujeto administrativo, el régimen estatutario de los funcionarios, el procedimiento administrativo (incluyendo el régimen de acuerdos), la expropiación, la contratación, el sistema de responsabilidad, materias todas ellas incluidas en el artículo 149.1.18 de la Constitución y que, a mi juicio, son otras tantas especificaciones de la expresión régimen jurídico de las Administraciones públicas; pero además, las reglas de funcionamiento interno, su organización propia y las relaciones con otras Administraciones públicas, lo que incluye la regulación, fundamental en el régimen local, de las formas de control sobre sus actos y sus órganos. Todo ello forma parte, desde luego, de ese estatuto de la institución o de las instituciones locales, de su régimen jurídico, pues son *elementos constitutivos* sin los que —volvamos a la garantía institucional— la imagen de cualquiera de ellas sería irreconocible como Administración pública. Más aún, puede pensarse, como apunta el Tribunal Constitucional, que en un Estado social y democrático de Derecho también es inherente a la Administración un cierto contenido sustancial en su actuación, «en forma de pautas de prestaciones mínimas» (lo que recuerda las tradicionales «obligaciones mínimas» impuestas a los entes locales) y, sobre todo en el ámbito local, una relación participativa con los ciu-

(39) *Estado social*, cit., pp. 186 y ss., en especial, pp. 174-175.

dadanos (40), aparte de su carácter representativo de la comunidad sobre la que se organiza.

Todo esto, y quizá algún aspecto más que nos haya pasado desapercibido y que también se relacione directamente con la configuración institucional de las Entidades locales, es lo que compone su régimen jurídico, en el sentido de la expresión utilizada por el artículo 149.1.18 de la Constitución. La actividad de dichas Entidades no forma parte del mismo y, por ello, debe ser regulada por el Estado o por las Comunidades autónomas en cada caso, sectorialmente, según el reparto constitucional de competencias entre ambos. La regulación de cada sector de actividad local (urbanismo, transportes, comercio, sanidad, policía...) sigue, por así decirlo, la lógica competencial de las respectivas reglas de los artículos 148 y 149 que a ellas se refieren y no son siempre competencia del Estado en sus aspectos básicos en virtud de la regla número 18 del 149.1. Incluso la asignación y la supresión de las facultades de las Corporaciones locales en cada uno de esos sectores de actividad debe corresponder al Estado o a la Comunidad, según la misma lógica. De ahí que el Tribunal Constitucional haya afirmado el carácter *bifronte* del régimen local, que su naturaleza no sea en nuestro Derecho ni *intracomunitaria* ni *extracomunitaria* (41). En realidad, el régimen local, en su más amplio sentido, el Derecho de las Corporaciones locales se compondrá de una serie de regulaciones (y actuaciones) paralelas y convergentes (valga la paradoja) del Estado y de las Comunidades autónomas, con el límite para ambos de la garantía institucional de la autonomía local.

Expuesto así el concepto de régimen jurídico del artículo 149.1.18, es evidente que hay que incluir en él la regulación de las Entidades mismas que componen la Administración local, de su *existencia real*, de cuáles son las instituciones a las que se refiere. En definitiva, forma parte de ese régimen jurídico la determinación de la estructura de la Administración local.

5. Esta afirmación no implica que corresponda al Estado hacer esa determinación ni invalida la hipótesis de la que hemos partido. Y ello por una sencilla razón, porque el Estado sólo tiene competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas:

(40) Sentencia de 28 de julio de 1981, que alude ejemplificativamente a estos extremos.

(41) Sentencia de 23 de diciembre de 1982 sobre los «Presupuestos Generales del Estado para 1982».

nada más que sobre las bases, mientras que las competencias sobre los aspectos no básicos puede corresponder a las Comunidades autónomas, en virtud de lo que dispongan sus respectivos Estatutos.

No procede en este momento examinar en detalle el concepto de bases a que hace referencia el artículo 149 de la Constitución. Pero sí es preciso, al menos, realizar algunas observaciones sobre su significado a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de nuestra mejor doctrina. Sabido es que el concepto de bases es una noción material y no meramente formal (42). Ello supone, por un lado, que las bases de una materia no tienen por qué regularse necesariamente en un texto único que las defina como tales, y menos aún en un texto con rango legal, en todos los casos. Pero además implica que las bases no constituyen toda la ordenación de la materia, que están limitadas en su contenido y que esa limitación deriva de la finalidad que el constituyente ha perseguido al reservarlas al Estado, que no es otra que la de «asegurar, en vías de intereses generales superiores a los de cada Comunidad autónoma un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan» (43). La Sentencia de 7 de abril de 1983 («convocatoria de concursos para plazas de Cuerpos Nacionales de la Administración local») expresa muy acertadamente este carácter bivalente de la noción de bases:

«Por "principios", "bases" y "directrices" hay que entender los *criterios generales* de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que *deben ser comunes* a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los *objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado*, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye un límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades autónomas en el ejercicio

(42) Sentencias del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, cit., y de 28 de enero de 1982 («Cajas de Ahorro del País Vasco»). Véase también S. Muñoz Machado: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, p. 375.

(43) Sentencia de 28 de enero de 1982, cit.

de sus competencias, cuando aún definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas.»

Son, por tanto, esos criterios generales y comunes que constituyen los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado y que entroncan las exigencias de unidad e igualdad sustancial los que constituyen el contenido de las bases y nada más. Naturalmente, como ha expuesto el propio Tribunal Constitucional, no es fácil determinar *a priori* ese contenido en cada caso (44). Esta determinación corresponde al legislador (o al ejecutivo) estatal, con el control último del propio Tribunal. Pero por lo menos hay un principio general interpretativo que puede ser abstracto, aunque no inútil en absoluto.

En cuanto a la determinación de las bases del régimen jurídico de la Administración local, el propio artículo 149.1.18 ofrece una indicación sobre la finalidad que, al reservarlas al Estado, se ha querido conseguir: asegurar «el tratamiento común de los administrados», expresión esta que debe ponerse en relación, como parte del todo, con lo que se refiere a las relaciones entre el ciudadano y la Administración y aún entre las diversas Administraciones públicas (el artículo 9.2 se refiere también a la igualdad de los *grupos* en que el individuo se integra), o sea con el artículo 149.1.1.º, que atribuye al Estado la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Ahora bien, es evidente que esta igualdad sustancial (formal y material) no equivale a uniformidad de trato (45). Es evidente también que la uniformidad de régimen jurídico puede producir una desigualdad material y, uno de los sectores en que este aserto ha quedado demostrado cumplidamente y expuesto con profusión es precisamente el de la regulación de las Corporaciones locales y, específicamente, el de la estructura de la Administración local. El desconocimiento por la norma jurídica de las diferencias reales entre el campo y la ciudad, la dispersión rural y la aglomeración urbana, las zonas de montaña y las áreas industriales, la parroquia y la aldea del norte y el poblachón manchego o andaluz, ha contribuido sin duda a que el admi-

(44) Sentencia de 28 de julio de 1981, cit.

(45) Sentencia de 28 de julio de 1981, cit.

nistrado participe en muy distinto grado y reciba unas prestaciones muy diversas de la Administración local en que se integra.

De hecho, las bases del régimen jurídico de la Administración local, tal como las hemos definido, no pueden sino tener un contenido muy distinto en cuanto a los diferentes aspectos que componen ese régimen jurídico. Así, por ejemplo, preservar la *unidad* del Estado (no sólo territorial, sino como ordenamiento jurídico general) supondrá agotar la regulación en ciertos aspectos, como el régimen electoral municipal, manifestación primera de la democracia representativa y del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23 de la Constitución) (46); preservar la *unidad económica* (47) puede suponer una regulación general más detallada y estricta de los aspectos económicos, financieros y tributarios de las Entidades locales; asegurar una cierta homogeneidad en la aplicación del Derecho estatal en todo el territorio puede aconsejar y justificar el mantenimiento de unos Cuerpos Nacionales de la Administración local, reducidos a esas funciones. De igual manera, asegurar un tratamiento (básico) común a los administrados significa, por ejemplo, un procedimiento administrativo común y un mismo sistema de responsabilidad administrativa (art. 149.1.18), que garantice el sometimiento pleno de todas las Administraciones a la ley y al Derecho (art. 103.1) y el derecho de todos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1), y una legislación única sobre expropiación forzosa o una legislación básica estatal sobre contratos y concesiones (art. 149.1.18). También, en relación con el principio de eficacia administrativa (art. 103.1), puede llevar a establecer unas reglas mínimas comunes sobre el funcionamiento de las Corporaciones locales y sobre el régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18). La exigencia de una igualdad sustancial básica podrá legitimar la imposición de unas obligaciones mínimas a todas las Administraciones, «en forma de pautas de prestaciones mínimas», como arguye el Tribunal Constitucional. La igualdad sustancial entre las mismas Corporaciones y el principio de coordinación de la Administración pública como un todo (art. 103.1) deter-

(46) Por ello, entre otras razones, el régimen electoral general de los municipios y Diputaciones provinciales (excepto las forales) es objeto de una ley estatal única, de carácter orgánico, como ha admitido la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de mayo de 1983 («Elecciones a diputados provinciales»).

(47) Que algunos autores y el propio Tribunal Constitucional deducen como principio general de determinados preceptos de la Constitución. Véase la citada Sentencia de 28 de enero de 1981.

minará la definición de unas técnicas iguales de relación y control, sin perjuicio de peculiaridades propias (48), etc.

En otros términos, en atención al concepto material y finalista de *bases*, su contenido debe perfilarse en cada caso —en el nuestro respecto al régimen jurídico de la Administración local—, sector por sector, aspecto por aspecto, teniendo en cuenta los demás preceptos y principios constitucionales. Ello explica que en algunos aspectos el Estado deba agotar la regulación de la materia (elecciones locales, procedimiento, responsabilidad), que en otros pueda imponer con carácter general ciertas reglas con algún detalle y que, en otros, por último, tenga que limitarse a señalar unos criterios genéricos, unos principios muy amplios, cuya concreción o desarrollo admita modalidades muy variadas.

Pues bien, uno de estos últimos aspectos o sectores es la estructura de la Administración local en cada Comunidad autónoma, pues ni la unidad del Estado se opone a la heterogeneidad de aquélla ni la igualdad de personas y grupos, igualdad sustancial, quita para que su organización sea distinta. Antes bien, la variedad real de la forma de asentamiento de la población, de las condiciones económicas y sociales y de la identidad cultural e histórica de cada región o nacionalidad comportan una estructura administrativa local diferenciada, entre otras cosas, para hacer posible esa igualdad mínima material de tratamiento a los administrados.

A ello habría que añadir todavía una última consideración eminentemente práctica. La mayoría de las competencias que ejercen y que podrán ejercer los entes locales lo son sobre aquellas materias cuyas competencias legislativas o de ejecución se atribuyen por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades autónomas (ordenación del territorio, obras públicas de ámbito territorial, transportes intracomunitarios, cultura, asistencia social, etc.). Ello quiere decir que, con el límite de la garantía constitucional, serán las Comunidades autónomas, sobre todo las que en esas materias definirán las competencias de las Corporaciones locales, bien atribuyéndoselas como

(48) Peculiaridades que pueden ser importantes, como la que recoge el artículo 46.2 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que, según su tradición histórica, atribuye a la Diputación Foral el *control de legalidad y del interés general* de las entidades locales de Navarra, aunque admitiendo (art. 46.3) que los municipios de esa Comunidad gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás de la nación.

propias, bien —lo que previsiblemente constituirá la regla (49)— transfiriéndoles o delegándoles su ejercicio bajo la dirección y control de la Administración autonómica. Ello va a suponer, en todo caso, que la Comunidad mantenga algún grado de responsabilidad sobre la prestación de los servicios locales. Lógicamente, por ello, debe ser ella misma la que determine el ámbito y la estructura administrativa más idónea para asegurar un cierto nivel de eficacia y participación.

6. Esta variedad organizativa se manifiesta con nitidez en los Estatutos de Autonomía.

Todos ellos reconocen al municipio, en primer lugar, como entidad en la que se organiza o se estructura la Administración local propia de la Comunidad autónoma. En algunos casos se considera expresamente como *entidad territorial básica* (Est. Andalucía, art. 3.º; Estatuto Castilla-León, art. 19.1). Pero las características del municipio en cada región o nacionalidad pueden variar mucho y ser modificadas en el futuro. A este respecto, también todos los Estatutos atribuyen a la Comunidad la competencia para alterar los términos municipales o para fijar las demarcaciones territoriales municipales, si bien con diferente carácter; en unos casos se define como competencia exclusiva de la Comunidad, sin más (Est. País Vasco, art. 10.1; Est. Cataluña, art. 9.8; Est. Comunidad de Valencia, art. 31.8; Est. Aragón, artículo 35.1.2.º, que repite la fórmula del 148.1.2.º de la Constitución; Estatuto Canarias, art. 29.2; Est. Baleares, art. 10.2; Est. Madrid, artículo 26.2, que atribuye a la Comunidad la *plenitud* de la función legislativa en esta materia); más frecuente es atribuir esta competencia a la Comunidad en el marco o de acuerdo con la legislación básica del Estado (Est. Andalucía, art. 3.º.2; Est. Asturias, art. 11 *a*); Est. Rioja, artículo 9.º.1; Est. Murcia, art. 11 *a*); Est. Castilla-La Mancha, artículo 33.1; Est. Extremadura, art. 8.º.1; Est. Castilla-León, art. 27.8); y no faltan algunas fórmulas diferentes y equívocas, como la definición de dicha competencia como exclusiva, pero «al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y su desarrollo» (Est. Galicia, art. 27.2) o a ejercer «en los términos dispuestos en la Constitución» (Est. Cantabria, art. 22.2). La Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, por su parte, se remite, en materia de Administración local, a lo dispuesto en las Leyes Paccionadas y a la legisla-

(49) Es significativa en este sentido la Ley andaluza de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma, aprobada por su Parlamento el 12 de mayo de 1983.

ción básica del Estado (art. 46.1). En cualquier caso parece claro que la legislación básica del Estado, en virtud del artículo 149.1.18 de la Constitución, puede, conforme a lo que ya hemos dicho, regular esta materia en sus aspectos esenciales o generales, pero difícilmente podrá, sin infringir los Estatutos, establecer algo más que unos límites genéricos a la alteración, fusión o segregación de municipios o algunas prescripciones procedimentales, como la necesaria audiencia a los Ayuntamientos interesados, cuando la alteración sea forzosa. En ningún caso podría, sin embargo, condicionar esas decisiones de la Comunidad autónoma al acuerdo previo de los municipios afectados, pues el mantenimiento de éstos en su actual existencia no es algo que se derive de la garantía institucional de la autonomía local o que conecte directamente con ella (50).

En cuanto a la provincia, el otro ente local necesario, según la Constitución, ha quedado integrada en las instituciones de la Comunidad autónoma en aquellas que tienen carácter uniprovincial (51). También en Canarias, según la disposición transitoria séptima de su Estatuto. En las demás, la provincia se reconoce como entidad local por los Estatutos, pero de manera muy diferente. En el País Vasco se elevan a la condición de territorios históricos, que detentan incluso competencias «exclusivas» (art. 37 del Estatuto); en ciertas comunidades se prevé, con fórmulas más o menos similares, la necesaria o posible articulación de la gestión ordinaria de los servicios de la Comunidad a través de las Diputaciones provinciales, bajo la coordinación de aquélla (Est. Andalucía, art. 4.º.4 y 5; Est. Aragón, art. 45; Estatuto Castilla-La Mancha, art. 30.3; Est. Extremadura, art. 16; Est. Castilla-León, art. 20), todo ello sin perjuicio de que puedan crearse otras entidades infraprovinciales; otros Estatutos admiten simplemente la posibilidad de delegaciones o transferencias de competencias autonómicas a las Diputaciones, al igual que a otras entidades locales (Est. Galicia, art. 41 y disp. trans. tercera); otros se refieren a esas delegaciones, pero insisten sobre todo en las formas de coordinación y control de las Diputaciones por la Comunidad autónoma en cuanto ejecuten competencias de interés general de la Comunidad y hasta las consideran como instituciones de aquélla (Est. Comunidad Valenciana, art. 47); por último, en el Estatuto de Cataluña, la provincia-enti-

(50) Según la Sentencia de 28 de julio de 1981, cit.

(51) Solución considerada como necesaria por el Tribunal Constitucional, en la citada Sentencia de 28 de julio de 1981.

dad local aparece como estructura difuminada y de segundo orden respecto a otras organizaciones territoriales (art. 5.º4, disp. ad. cuarta y disp. trans. sexta, 7).

Por el contrario, es general la alusión a otras entidades infra y supramunicipales, cuya denominación y características varían en cada caso. Ante todo abundan las referencias a la comarca (Est. Cataluña, art. 5.º1; Est. Asturias, art. 6.º; Est. Rioja, arts. 5.º, 9.º1 y 26; Estatuto Murcia, art. 3.º; Est. Aragón, art. 5.º; Est. Castilla-La Mancha, artículo 29; Est. Extremadura, art. 2.º2; Est. Castilla-León, art. 19.2), comarca de la que se precisa en ocasiones que no implica necesariamente la supresión de los municipios que en ella se integren (Est. Galicia, art. 40.1; Est. Cantabria, art. 36), o que su constitución requiere el acuerdo de los Ayuntamientos afectados (Est. Andalucía, art. 5.º) o que constituyen, además de entes locales, circunscripciones administrativas de la Comunidad Autónoma (Est. Comunidad Valenciana, artículo 46). Algunos Estatutos prevén también la creación de Entidades supracomarcas (Est. Cataluña, art. 5.º1; Est. Extremadura, artículo 2.º2) o agrupaciones de comarcas (Est. Comunidad Valenciana, artículo 46). Otros hacen referencia a las mancomunidades (Est. Rioja, artículo 9.º1) o agrupaciones voluntarias de municipios (Est. Madrid, artículo 3.º2). En algunos casos se alude de forma más indeterminada a la creación de demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal (Est. País Vasco, art. 37, que atribuye esta competencia a los territorios históricos); o de demarcaciones territoriales, sin más (Est. Canarias, artículo 29.2); o a agrupaciones infra y supramunicipales (Est. Rioja, artículo 9.º1; Est. Extremadura, art. 8.º1); o bien a agrupaciones de municipios limítrofes, «basadas en criterios históricos, naturales, geográficos, socioeconómicos, culturales o demográficos» (Est. Murcia, artículo 3.º); a circunscripciones territoriales propias de la Comunidad que se constituyan con personalidad jurídica mediante la agrupación de municipios limítrofes (Est. Madrid, art. 3.º3). En ocasiones se precisa que pueden crearse agrupaciones de municipios para fines específicos o de carácter funcional, en especial las que se basen en hechos urbanísticos y metropolitanos (Est. Cataluña, art. 5.º2; Estatuto Galicia, art. 40.2; Est. Cantabria, art. 36; Est. Rioja, art. 26; Estatuto Murcia, art. 3.º2; Est. Castilla-La Mancha, art. 29) y a veces se hace referencia expresa a las áreas metropolitanas (Est. Asturias, artículo 6.º; Est. Murcia, art. 3.º2; Est. Comunidad Valenciana, artículo 46). No falta tampoco la alusión a instituciones tradicionales de de-

terminadas regiones, como la parroquia en Galicia (art. 40.3 Est.) y Asturias (art. 6.º Est.) o las Comunidades de Villa y Tierra (Est. Castilla-La Mancha, art. 29) e incluso a determinados hechos singulares, como la organización propia del Valle de Arán (disp. adicional primera Est. Cataluña) o el Señorío de Molina (Est. Castilla-La Mancha, artículo 29). Las Comunidades autónomas insulares articulan, por su parte, su Administración territorial en islas, a cuyas entidades representativas, los Cabildos o Consejos se les atribuyen numerosas competencias directa o indirectamente, como atribuciones propias o por delegación (Est. Canarias, arts. 7.º.2, 21 y 22; Est. Baleares, arts. 5.º y 37).

De este recorrido por los Estatutos de Autonomía, quizá prolijo, pero no exhaustivo, pues podrían señalarse otros muchos matices de la regulación estatutaria, se desprende la variedad organizativa con la que cada Comunidad autónoma ha pergeñado o vislumbrado —más que regularla propiamente— la Administración local en su territorio. Fácil es inducir, por tanto, que los Estatutos contemplan diversos *modelos*, si así pueden llamarse, de lo que se califica como organización territorial *propia* de cada Comunidad.

Hay que resaltar además que muchos Estatutos disponen expresamente que tal reorganización debe realizarse de acuerdo con la legislación básica del Estado en los términos de los artículos 148.1.2.º y 149.1.18 de la Constitución. Pero en otros esta remisión no aparece expresamente, y en todos la estructura administrativa local se regula aparte, no sólo en los preceptos que versan sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad, sino en los artículos preliminares del Estatuto o en las disposiciones sobre la organización autonómica, bajo la rúbrica *organización territorial*, *Administración local*, *Administración pública regional* o similares. La estructuración de dicha Administración se considera, pues, no sólo como una competencia de la Comunidad autónoma, sino, en los términos de cada Estatuto, como un conjunto de *previsiones organizativas*, que encuentran su *enganche* o legitimación constitucional directamente en lo que dispone el artículo 152.3. Son, en este sentido, previsiones semejantes a la de instituciones regionales, como el Defensor del Pueblo u otras instituciones análogas de ámbito regional (Justicia Mayor, Síndico de Agrarios, etc.), que se recogen en ciertos Estatutos, o a la previsión de Tribunales Superiores de Justicia que se constituirán en cada Comunidad de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial.

No hay duda, al igual que en este último supuesto, que la legislación básica del Estado sobre el régimen jurídico de la Administración local puede —y aún más, debe— regular de alguna manera tales organismos locales. Sin embargo, también es cierto que dicha regulación debe respetar las previsiones organizativas contenidas en los Estatutos pues éstos son también ley del Estado y en concreto ley orgánica, naturaleza o rango que no corresponde a las leyes que desarrollen el artículo 149.1.18 de la Constitución.

Ahora bien, a diferencia de la previsión de los Tribunales Superiores de Justicia, las que los Estatutos establecen sobre la organización territorial no son uniformes, sino heterogéneas. Por eso la legislación básica del Estado no puede imponer un *modelo único*, ni siquiera definido en sus trazos esenciales, de Administración local. La flexibilidad —una enorme flexibilidad— debe presidir esta regulación por lo que se refiere a la estructura de los entes locales. Todo lo más, el Estado debe establecer algunos principios generales aplicables a cualquier reorganización autonómica futura: que se dé audiencia a los Ayuntamientos en el procedimiento de alteración de los términos municipales, que las entidades locales, cualesquiera que sean, estén gobernadas por órganos representativos, que su creación y delimitación responda a las características del asentamiento de la población, que su administración reúna unas condiciones mínimas de eficacia, que se les dote de las potestades necesarias para actuar como Administración pública, etc. Son estas prescripciones generales las que constituyen las *bases* de la estructura de la Administración local en el Estado español y no otra cosa, pues el interés general del Estado en la *organización* de su Administración territorial (art. 137 de la Constitución) radica en asegurar su viabilidad, eficacia y representatividad de los intereses locales, lo que implica la adaptación de su estructura a las condiciones de cada lugar.

7. Dicho lo cual queda por analizar una última cuestión, que es la de la si el Estado puede crear y regular también entidades locales distintas a las propias de cada Comunidad autónoma.

El problema no se plantea en realidad en términos generales, pues es evidente que la competencia para definir la *estructura general* de la Administración local corresponde a las Comunidades autónomas, a tenor de lo que se ha expuesto ya y porque sería absurdo que el legislador estatal configurase otros entes «en competencia» con el

autonómico. Sí que puede plantearse, sin embargo, en relación con la constitución de determinadas estructuras especiales o *ad hoc*, para gestionar ciertos servicios públicos. Estamos, pues, ante unas figuras, los distritos administrativos especiales, los *Special Districts* o *Autoridades especiales*, bien conocidas en el Derecho comparado como entes de gestión de servicios diferenciados. En algunos Estados de estructura regional e incluso federal este tipo de Entidades puede ser instituido por los poderes centrales. Así ha ocurrido en Italia, por ejemplo, para la gestión del servicio sanitario nacional, pues la Ley de 23 de diciembre de 1978 prevé un escalón administrativo gestionado por las llamadas Unidades Sanitarias Locales, de ámbito infra o supramunicipal, según los casos. Estas son entidades locales especiales creadas por ley estatal, aunque sea la región quien determina su número y delimita el ámbito territorial de cada una (52). No obstante, ello no suscita dudas sobre su constitucionalidad porque, como hemos visto, la región no tiene atribuidas competencias más que para la delimitación de las circunscripciones municipales. En Estados Unidos, en cambio, donde el régimen local es competencia exclusiva de cada Estado (53), el legislador y el mismo Gobierno federal han decidido, en la práctica, la creación de numerosos *Special Districts*, a través de la técnica usual de condicionar el otorgamiento de subvenciones federales (*grants in aid*) a la creación de estructuras idóneas —definidas por aquéllos— para la realización de ciertos servicios, sobre todo los característicos de las áreas metropolitanas (creación de *Councils of Governments*, *Regional Planning Commissions*, etc.) y los educativos (*School Districts*) (54).

En la República Federal de Alemania, como también hemos apuntado ya, la creación por la Federación, e incluso por los *Länder*, de distritos o entidades locales especiales está vedada al legislador en cuanto que se opone al *principio de unidad de la Administración local*, aunque es un principio que admite excepciones. En general, cuando el legislador federal regula una materia o actividad sectorial

(52) Dicha Ley Institutiva del Servicio Sanitario Nacional italiano puede verse, comentada, en *Riforma sanitaria*, dirigido por N. CIPRIANI, Rimini, 1979.

(53) Sobre las competencias de los Estados y de la Unión en materia de régimen local, véase, en nuestra lengua, J. C. PHILIPS: *Régimen y Administración municipal de los Estados Unidos de Norteamérica*, Madrid, 1963, pp. 49 y ss.

(54) Véanse D. R. MANDELKER y D. C. NERSCH: *State and Local Government in a Federal System*, Indianápolis, Nueva York, Charlottesville, 1977, pp. 501 y ss., y E. BALBONI, «Problemi attuali del governo locale negli Stati Uniti d'America», en *Problemi attuali del governo locale en alcuni Stati occidentali*, dirigido por P. BISCARETTI DI RUFFIA, Milán, 1977, pp. 465 y ss.

de su competencia, aunque sea a través de una ley-marco o como legislación concurrente, puede, por conexión, señalar las autoridades o entidades locales competentes para ejecutar la ley. Así se ha hecho en numerosas ocasiones, sin que el *Bundesrat* o Consejo Federal, que debe velar por el respeto a la competencia de los Estados, se haya opuesto a ello (55). Pero, como regla generalísima, esa atribución de competencias de ejecución se hace en favor de los municipios y otras entidades locales ya instituidas por cada *Land*.

En nuestro Derecho, esta cuestión todavía no se ha planteado en ninguna ocasión, por lo que no existe jurisprudencia aplicable a su resolución. En cualquier caso, sí se admite, como propugnamos en este trabajo, que de la Constitución y los Estatutos de autonomía, interpretados conjuntamente, se deduce una competencia general de las Comunidades autónomas para establecer la estructura de la Administración local, y que la competencia estatal en este orden constituye una excepción (vgr., la provincia), la solución no puede ser muy distinta de la que señala la doctrina alemana.

Es cierto que un principio de unidad de la Administración local no se deriva expresamente de la Constitución y de ningún otro texto positivo. Más aún, ciertos Estatutos de Autonomía prevén, como hemos visto, la creación de entidades locales de carácter funcional, para fines específicos, como los urbanísticos u otros. Sin embargo, sí que existen argumentos jurídicos para afirmar que, en términos generales, el legislador estatal no puede crear tales entidades por sí mismo.

En primer lugar, hay que atender al principio de coordinación administrativa (art. 103 de la Constitución) que reclama una estructura de los entes públicos lo más clara y simplificada posible, y al que repugnaría la utilización de una competencia estatal para imponer independientemente una red de entidades locales específicas desconectadas de la ordenación general de su régimen local que haga cada Comunidad autónoma.

En segundo lugar, el hecho de que en la mayoría de los casos (por no decir en todos) en que las Administraciones locales ejercen o pueden ejercer competencias sobre materias reservadas al Estado, esta reserva no es de competencias exclusivas, sino tan sólo de las bases y la coordinación de una actividad (ej.: sanidad, art. 149.1.16; planificación económica, art. 149.1.13), o de la legislación o la normativa básica

(55) GÖNNENWEIN; *Op. cit.* pp. 233 y ss.

(ejemplo: protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias art. 149.1.23; enseñanza art. 149.1.29). Normalmente, en cambio, las competencias de ejecución se atribuyen a la Comunidad autónoma. Ahora bien, la ejecución autonómica de la legislación estatal implica, por lo general, la atribución a la Comunidad autónoma del poder organizativo, es decir, para organizar los servicios que han de ejecutar esa normativa (56). Esta potestad organizativa debe entenderse referida, a mi juicio, no sólo a la Administración autonómica propiamente dicha, a los servicios y órganos directamente dependientes del ejecutivo de la Comunidad autónoma, jerárquicamente subordinados a su Consejo de Gobierno; no sólo a los entes institucionales dependientes de éste. Esa potestad organizativa se extiende a la creación, modificación y supresión de entidades locales cuando sean éstas las titulares de competencias de ejecución, dado que es la Comunidad autónoma quien *domina* la estructura de la Administración local en su territorio.

Algunos Estatutos ofrecen un indicio claro de la corrección de esta tesis en una materia como la sanidad, en que tanto el Estado como la Comunidad autónoma como las entidades locales ejercen hoy competencias y, previsiblemente, cualquiera que sea el modelo sanitario en el futuro, las seguirán ejerciendo. En aquellos casos en que la Comunidad autónoma ha asumido las competencias de ejecución se le atribuye el poder de «organizar y administrar a tales fines, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con» esa materia, incluyendo la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones y reservando al Estado tan sólo la alta inspección (Est. País Vasco, artículo 18.4; Est. Cataluña, art. 17.4; Est. Galicia, art. 33.4; Est. Andalucía, art. 20.4; Est. Comunidad Valenciana, art. 38.4; Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra, art. 53). La expresión subrayada, organizar todos los servicios *en su territorio*, incluye obviamente la potestad de decidir qué Entidades locales y cuáles deben gestionarlos. El mismo argumento puede utilizarse, por ejemplo, en materia de enseñanza respecto de aquellas Comunidades autónomas que han asumido las competencias de ejecución en este

(56) Sobre esta «disociación organizativa entre la formulación de la norma y su ejecución» y sus consecuencias jurídicas, véase GARCÍA DE ENTERRÍA, cit., páginas 21 y ss.

ámbito sectorial (57). Asimismo debe corresponder a la Comunidad autónoma la creación, modificación o supresión de las áreas metropolitanas en todo caso, sin perjuicio de que el Estado tenga alguna intervención en ello o pueda establecer criterios de organización y gestión si la administración del área se extiende a la planificación, coordinación o ejecución conjunta de algunos servicios propios de la Administración estatal.

En consecuencia, el legislador estatal, al regular las actividades administrativas en materias de su competencia, podría quizá por conexión, y al amparo del artículo 141.3 de la Constitución, crear agrupaciones de municipios para la gestión de ciertos servicios. Pero esta posibilidad debe considerarse rigurosamente excepcional, sobre todo si a la Comunidad autónoma se le atribuyen las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre tales materias. Esa excepción, por lo demás, debería justificarse en razones evidentes de interés nacional, como puede ser la necesidad imperiosa de crear una estructura administrativa uniforme en todo el territorio del Estado, si de ello depende la garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de algún derecho constitucional (art. 149.1.1).

Cosa distinta es que el Estado, en uso de sus competencias legislativas sobre cada sector material de la acción pública pueda disponer que tales o cuales servicios o actos de ejecución correspondan a unas u otras de las entidades locales existentes (municipios, provincias, comarcas, etc.) o bien que la Administración del Estado delegue en ellas competencias de su titularidad. Es este un problema en parte distinto al que hemos examinado, y que requiere una reflexión más profunda. Baste señalar, sin embargo, que el Tribunal Constitucional no ha rechazado esa posibilidad (58), aunque considera aconsejable «dar a la Comunidad autónoma, sobre todo cuando los receptores de la transferencia o delegación son los municipios, algún género de intervención en el procedimiento que a ellas conducen». Sin embargo, quizá en la mayoría de los casos sea preferible transferir esas competencias a la Comunidad autónoma, con la obligación de delegarlas

(57) Respecto de las que no han asumido tales competencias en materia de enseñanza, algunos estatutos prevén al menos una cierta intervención «organizativa» de la Comunidad, al disponer que, en relación con la planificación educativa, ésta «propondrá a la Administración del Estado la oportuna localización de los centros educativos y las modalidades de enseñanza que se impartan en cada uno de ellos» (Estatuto de Asturias, art. 18.1; Estatuto de Murcia, art. 16.2; Estatuto de Castilla-La Mancha, art. 37.2).

(58) Sentencia de 23 de diciembre de 1982, cit.

en las entidades locales que considere más idónea, de modo semejante a como propugnaba la Comisión GIANNINI en relación con las transferencias de competencias estatales a los entes locales y como puede deducirse de la regulación que, sobre este aspecto, se contiene en la LOAPA (todavía *sub iudice* cuando escribo estas líneas) (59).

En todo caso, lo que es preciso evitar es que el carácter bífrente que el régimen local tiene en nuestro ordenamiento constitucional se traduzca en un resorte generador de conflictos y descoordinación entre el Estado y las Comunidades autónomas, intención o finalidad que siempre debe guiar al legislador y al intérprete.

(59) El artículo 14.2 de la LOAPA prohíbe al Estado transferir o delegar directamente sus competencias a las Diputaciones provinciales (salvo el servicio de recaudación de tributos). El apartado 1 de ese artículo permite, sin embargo, a las Comunidades Autónomas delegar en las Diputaciones provinciales el ejercicio de competencias transferidas o delegadas por el Estado a aquéllas, salvo disposición en contrario de la ley de delegación o transferencia.