

## 414 DERECHO AUTONÓMICO Y LOCAL

### 1ª PARTE: DERECHO AUTONÓMICO

- **El Estado Autonómico en la Constitución**
- **La pluralidad de ordenamientos**

Uno de los temas capitales con que han de enfrentarse hoy los juristas españoles es el de la pluralidad de ordenamientos jurídicos. Existen en el mismo territorio una pluralidad de ordenamientos.

Santi Romano consagro la frase «ubi societas, ibi ius» (donde hay sociedad, hay derecho), haciendo notar que la existencia de la pluralidad de ordenamientos deriva de la pluralidad de organizaciones.

Antes de la Constitución existían también varios ordenamientos. Había una Administración del Estado y una Administración Local. El Estado tiene potestad plena, potestad legislativa, sin embargo, la Administración Local sólo puede emitir normas de rango reglamentario, ordenanzas.

Estado CC.AA. Administración Local

Leyes Leyes Reglamentaria

(ordenanzas)

Reglamentos Reglamentos

Constitución

1978

El Estado se regía por un sistema autoritario, que nombraba a los miembros de la Administración Local, no era democrático y tampoco tenía el principio de autonomía.

Con la CE de 1978 nacen las CC.AA., unos entes territoriales sustantivos muy diferentes a las CC.LL., porque no tienen sólo autonomía administrativa, sino que también pueden elaborar leyes, por lo que son capaces de llevar adelante políticas propias. Nos encontramos con dos Administraciones que llamamos superiores porque pueden elaborar leyes y con una Administración menor, que sólo puede elaborar reglamentos.

Las entidades que componen la Administración Local gozan de autonomía, simplemente administrativa. Lo más que tienen es potestad reglamentaria. Únicamente pueden dictar normas jurídicas de segunda categoría, reglamentos subordinados a la ley.

La CE ha establecido un Estado compuesto, en el que conviven varios ordenamientos. El art. 2 establece que «la CE se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

Al promulgarse la Constitución se suscitó un debate sobre la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía asignaran verdadero poder legislativo a las Comunidades Autónomas, o, al menos a las dotadas del grado de autonomía menor (puesto que la Constitución configura dos niveles autonómicos diversos, el más amplio o del art. 151, que hoy poseen sólo Cataluña, País Vasco, Galicia, Navarra y Andalucía, y el resto, con poderes

menores).

Las CC.AA. históricas tienen poder legislativo, son de nivel superior, son las que se formaron por el art. 151 (Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía), el resto son autonomías de nivel inferior.

El texto constitucional sólo aludía a «Asambleas legislativas» o parlamentarias en el caso de la autonomía superior, si bien otros preceptos, como los art. 150 y 153.a), admitían la existencia general de normas autonómicas de rango legislativo. Hoy la polémica ha perdido todo interés, porque la generalidad de los Estatutos aprobados, como consecuencia de los llamados Pactos autonómicos de 1981, han reconocido todos ellos poderes legislativos genuinos a todas las CC.AA. sin excepción. De forma que todas las Autonomías pueden dictar normas de rango legislativo.

Se plantea la cuestión de la jerarquía entre las normas estatales y autonómicas, que no existía respecto a la Administración Local.

La ley autonómica y la ley del Estado tienen el mismo rango, el mismo valor y la misma irresistibilidad, salvo para el TC, único órgano público que puede y a los dos tipos de Ley idénticamente, mediante también los mismos cauces procesales anularlas [art. 153.a) y 161.1.1 CE y art. 27 y 35 LOTC]. Ambas pueden cumplir la reserva constitucional de ley (STC de 16 de noviembre de 1981, y 26 de marzo de 1987).

Tenemos dos ordenamientos con capacidad legislativa, el ordenamiento estatal y el ordenamiento autonómico, y junto a esta realidad se encuentra la Administración Local.

La pluralidad de ordenamientos para ser tal implica que cada uno se mueva en un ámbito propio. Ello no excluye la existencia de ciertas relaciones interordinamentales, pero tales relaciones se traban justamente a partir de una separación previa, de una sustantividad inicial.

Todo ordenamiento se basa en la separación respecto de los demás, separación que se expresa en un sistema privativo de fuentes del Derecho, las cuales se producen en el ámbito propio de la organización de que el ordenamiento surge. Esas fuentes de Derecho no están jerárquicamente subordinadas a las fuentes de ninguna otra organización diferente, ni siquiera de la organización general que englobe a todos los ordenamientos particulares. Esto es lo que inicialmente significa el concepto de autonomía.

En el seno de ese ámbito autonómico propio constitucional o legalmente establecido, la norma autonómica es suprema y excluye a las normas de cualquier otro ordenamiento.

Cada norma es la superior dentro de su ámbito. Las normas autonómicas no son jerárquicamente subordinadas a las del Estado y para explicar su primaria relación con éstas no hay que acudir al principio de jerarquía, sino al principio, distinto, de competencia.

Cuando una norma del Estado invade el ámbito propio de la Autonomía es nula de Pleno derecho. No puede tampoco la CC.AA. invadir el ámbito propio del Estado, ya que esa norma no tendría eficacia.

Pero si la separación por la competencia fuera rígida, sería irreal. Hay una relación entre ambos ordenamientos. La posición básica es el principio de separación de los ordenamientos por la competencia, pero existen relaciones entre los ordenamientos.

El problema del Derecho Autonómico, es delimitar las competencias que le corresponde a cada parte: Autonómica y Estado.

El ámbito autonómico lo constituye la CE y los diferentes Estatutos de Autonomía. Estas dos normas tienen rango superior a las leyes del Estado. Si una ley del Estado invade el ámbito autonómico es inmediatamente

nula por violación de las normas superiores.

Sin embargo, esto no ocurre con la Administración Local; funciona el principio de separación por la competencia, pero en menor grado. No pueden elaborar leyes, su ámbito lo hacen, lo diseñan, tanto el Estado como las CC.AA.

La CE también dice que la Administración Local, tiene que tener su ámbito de autonomía, su ámbito propio, su nivel de competencias, pero son el Estado y las CC.AA. los que, con sus normas, van a decirles a los Ayuntamientos y Diputaciones cuales son sus competencias y cual es su ámbito, por medio de las leyes de bases (Estado) y las de desarrollo (CC.AA.). Pero aunque las funciones que se atribuyen a las Entidades Locales las configuran el Estado y las CC.AA., no pueden dejarlas sin competencias, sin autonomía (art. 136), autonomía administrativa, para gestionar los intereses locales.

CE

Principio separación

por la competencia

Estado CC.AA. Administración Local

Leyes Leyes Normas rango

Ordenanzas

reglamentario

Norma desarrollo

Mediante

Norma básica Leyes

Ordinarias

El sistema de garantías (como se defienden ante una invasión competencial) es diferente entre las dos Administraciones. Entre la Comunidad Autónoma y el Estado puede ocurrir que éste invada las competencias autonómicas o al contrario. Los garantías procesales son potentes y se articulan ante el Tribunal Constitucional, al que pueden plantear, recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencias.

En el caso de los Entes Locales la garantía judicial de los límites legales de la autonomía está normalmente en el orden contencioso-administrativo. El TC sólo podrá intervenir cuando un Ayuntamiento o Diputación (Administración Local) se diera cuenta que el Estado o la Comunidad Autónoma invade su ámbito competencial. Pero ni el Ayuntamiento ni la Diputación, están legitimados para acudir ante el TC, por lo que necesitan acudir a un órgano legitimado para interponer la cuestión de inconstitucionalidad, es decir, no pueden defender directamente su ámbito de autonomía. Pueden plantearlo a través del Defensor del Pueblo.

El principio de separación no es absoluto, porque todos los ámbitos están subordinados a la CE, y esto es lo que articula todo el sistema, no habiendo ninguna norma que sea superior a ella.

Cuando hablamos de Estado podemos darle dos significados diferentes: Estado en sentido global (todas las esferas que la CE establece: las CC.AA., Ayuntamientos, Diputaciones) y Estado en sentido estricto es una

entidad contrapuesta a las CC.AA., nos referimos sólo a las entidades del Estado, Ministerios etc..

Entre sí existe una posición básica de separación entre los ordenamientos estatal y autonómico. Con respecto a la CE están en una relación de subordinación jerárquica.

La CE está por encima de todos los ordenamientos y esto da lugar a dos consecuencias:

- *Validez.* La validez de todas las normas estatales y autonómicas están sujetas a su constitucionalidad.
- *Interpretación.* Tanto el Derecho estatal como el autonómico, deben ser interpretados conforme a la CE, que es la norma suprema.
- **Los Estatutos de Autonomía: naturaleza, características y rango normativo**

La CE no establece el mapa autonómico. Establece una mera posibilidad de alcanzar la autonomía. Lo que hace es ofrecer un marco formal que permita a determinados territorios acceder a su autogobierno. Las Autonomías nacen por ese marco formal que da la CE, y esto facilita que aparezcan los Estatutos de Autonomía, que concretan esa posibilidad.

El Estatuto de Autonomía necesariamente va a contener la organización de la Comunidad Autónoma y el nivel de competencias, dentro del marco establecido en la Constitución, que asume (art. 148 para las competencias que pueden asumir las autonomías y art. 149 para las competencias que se reserva el Estado).

Esto es lo que se ha llamado el «carácter dispositivo» de la autonomía en nuestra Constitución, la cual no diseña ni el «mapa autonómico», esto es, la división del territorio nacional en un número determinado de CC.AA., ni el contenido concreto de la autonomía, el cual deberá ser «asumido», dentro del cuadro ofrecido por la Constitución, a través del respectivo Estatuto. Las competencias no asumidas por el Estatuto se entienden que son competencia del Estado. La autonomía se ha considerado en la Constitución como un derecho de las nacionalidades y regiones y el sistema autonómico en sí mismo como el resultado final del ejercicio de dicho derecho.

Ahora bien, ese resultado se ha ultimado ya en 1983, tras los llamados «pactos autonómicos» de los dos principales partidos nacionales, concluidos en julio de 1981, pactos que han presidido el llamado «proceso autonómico». Un nuevo «acuerdo autonómico», de febrero de 1992, está en la base de una reforma de todos esos Estatutos, hoy en curso, tras la Ley de Transferencia de Competencias de 23 de diciembre de 1992.

Con ello se consigue que todas puedan alcanzar, si quieren, el máximo techo competencial posible.

Los Estatutos de Autonomía son los instrumentos claves para pasar de la posibilidad constitucional (posibilidad formal) a la autonomía real (realidad concreta). Tienen las siguientes *características*:

- ♦ Son una *norma del Estado y Autonómica al mismo tiempo*, dado su origen, su aprobación y su posición respecto a la Constitución.

La iniciativa autonómica lo es por la vía del art. 151 ó 143 CE; se elabora por los representantes del territorio; tiene que ser aprobada por las Cortes Generales; para modificarlo el procedimiento es rígido y requiere el consentimiento de las representaciones del respectivo territorio. Para que nazca un Estatuto se tienen que juntar la voluntad autonómica y la voluntad de toda España (Cortes Generales).

- ♦ Es una *norma estatal en el sentido del «Estado global»* (art. 147.1) CE.

**Art. 147.1 CE.**– «[] Los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico».

El Estatuto es una norma propia del Estado global (es una ley orgánica aprobada por las Cortes Generales), por su propia función y contenido, es un complemento indispensable de la Constitución; si no hay Estatuto no hay Autonomía. El Estatuto de Autonomía especifica el marco constitucional respecto de cada Autonomía. La norma suprema de cada Autonomía está compuesta por la CE más el Estatuto (*bloque de constitucionalidad*).

- ♦ Es una *norma subordinada a la CE*. Tiene que respetar los límites de la Constitución. El Estatuto ni puede ser del mismo rango que la Constitución, a cuya «primacía» absoluta está subordinado, [art. 27.2.a) LOTC, al admitir de manera expresa que «los Estatutos de Autonomía son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad»], ni está exento del principio básico de «interpretación conforme a la Constitución», que es un derivado de lo primero.

Lo cual admite una corroboración elemental: si la autonomía es una creación no sólo del Estatuto, sino de la Constitución más el Estatuto, como ya notamos, ambos instrumentos, conjuntamente, son la norma suprema de la misma, conjunción en cuya articulación interna es «norma dominante», y no puede dejar de serlo, la Constitución, como bien sabemos.

- ♦ Es *norma superior a las demás leyes del Estado y de las CC.AA.* si el Estatuto no alcanza el rango de norma constitucional, no por ello podrá decirse que tiene el rango común de cualquier otra Ley, o Ley Orgánica.

El Estatuto de Autonomía, aun siendo una ley orgánica del Estado, no se puede modificar por otra ley orgánica. Para modificar un Estatuto ha de haber un quórum cualificado (2/3 de los miembros de cada Cámara) en cada Asamblea (estatal y autonómica). El Estatuto es inmune al Parlamento o la Asamblea de la CC.AA. por separado. Tienen que actuar conjuntamente. La única vía para modificar los Estatutos, fuera de los específicos procedimientos de alteración previstos en cada uno de ellos, será la reforma constitucional, art. 166 y ss. de la Constitución. Esta vía será la única disponible para reestructurar el sistema autonómico entero, lo que tampoco es hacedero desde la perspectiva de la alteración analítica de cada Estatuto en particular.

Los Estatutos de Autonomía son una norma superior y forman parte del ordenamiento jurídico, siendo de referencia para la interpretación de la CE. Los Estatutos de Autonomía son superiores a cualquier norma de rango superior del Estado y de la CC.AA.

El art. 28.1 LOTC, ha extraído la consecuencia lógica de que «para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley, disposición o acto con fuerza de ley del Estado o de las CC.AA. el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes CC.AA.», lo cual remite muy en primer término a los Estatutos de Autonomía, primera pieza del llamado «bloque de constitucionalidad».

- **Relaciones entre el ordenamiento estatal y el ordenamiento autonómico (I)**
- Situación Básica: separación entre ambos ordenamientos

Regulación concurrente Estado – CCAA

Normativa básica Normación de desarrollo

Relaciones de Ejecución autonómica de la legislación estatal

Cooperación

(148.1 y 149.1 CE)

Directrices

Coordinación estatal de competencias

Planes

Normativa

Delegaciones estatales a CCAA

(150.1.2 CE) De competencias

- Relaciones

Positivas Relaciones de Armonización

ordenamiento interferencia (150.3 CE)

estatal (150 y 155 CE)

autonómico

Ejecución y coerción estatal

(155 CE)

Cláusula de Prevalencia

Relaciones de

integración

(149.3 CE)

Cláusula de Suplencia

- **Situación básica**

La situación básica es la de la separación entre ambos ordenamientos, lo que no quiere decir que no existan relaciones entre los ordenamientos, si no hubiera relaciones, no podría funcionar bien el Estado de las Autonomías.

- **Relaciones positivas de cooperación y coordinación**

Las relaciones entre las distintas Administraciones necesitan de unas técnicas importadas del Estado Federal, como son la coordinación, la colaboración y la cooperación. Jurídicamente no tienen el mismo significado, así:

- ◆ Coordinación. Una Administración tiene sobre las demás un cierto poder de dirección. En algunos casos existe cierta preponderancia. Por ej. una Administración hace un plan (de educación) y en esa ejecución interviene otra Administración (p. ej. la LOGSE). Las dudas que surgen se dirigen al Mº de Educación porque es el que coordina.

- ◆ **Colaboración.** Las Administraciones que concurren tienen objetivos comunes y entonces colaboran. Se hace mediante la constitución de órganos mixtos. Por ej. la Comisión Nacional de Administración Local, que componen miembros del Estado y miembros de las Entidades Locales.
- ◆ **Cooperación.** Hay un cierto grado de voluntariedad. Una Administración ayuda o auxilia a otra voluntariamente. Por ej. los fondos de solidaridad de las CC.AA. y los planes provinciales de las Diputaciones Provinciales, a los que los Municipios se pueden acoger voluntariamente.
- ◆ ***Relaciones de cooperación***

En la Constitución Española, aun sin ser federal, aparecen fórmulas inequívocas de cooperación institucionalizada entre el Estado y las CC.AA., que aquí resumiremos desde la perspectiva singular en que ahora estamos, la relación interodinamental. Estas fórmulas que aparecen en los art. 148.1 y 149.1 son especialmente tres: la regulación concurrente del Estado, y de las CC.AA., sobre una misma materia, la ejecución autonómica de la legislación estatal y la coordinación estatal de competencias presentes en los dos niveles. Veamos cuales son el contenido y los problemas de estas tres fórmulas de cooperación entre los dos ordenamientos.

Más genéricamente, el TC ha declarado que la colaboración entre las dos esferas «resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías».

Para que funcione el Estado de las Autonomías resulta imprescindible la cooperación de los dos ordenamientos: estatal y autonómico, donde será imprescindible que intervengan las dos Administraciones públicas.

- ◆ **Regulación concurrente entre el Estado y las CC.AA.**
- ◆ **La idea general de dicha concurrencia**

El art. 149.1 CE define la competencia exclusiva del Estado para una «regulación de condiciones básicas» (1º) o formulación de «bases» (8º, 11º, 13º, 16º, 18º y 25º), de «legislación básica» (17º, 18º y 23º), de «normas básicas» (27º y 30º), de «régimen general» (21º).

En el art. 148.1, en los números 7º y 13º, aun sin esa terminología específica, aparece el mismo tecnicismo. Se trata de enunciar una competencia normativa estatal que no agota la regulación de la respectiva materia, sino que prevé una participación ulterior de las CC.AA. en tal regulación mediante las normas que en el mismo art. 149.1 se llaman en algún caso normas de «desarrollo», término que ha pasado luego a la generalidad de los Estatutos.

La CE dice al Estado claramente en qué materias puede regular una parte de la misma, que llama básica, y prevé la colaboración de las CC.AA. para desarrollar la materia. Las normas de desarrollo dictadas por las CC.AA. tienen igual posición que las normas básicas dictadas por el Estado.

Cuando la CE habla de bases, normativa básica, o aspectos básicos, no hay que confundir estas bases con otras que aparecen en los art. 82 y 83 CE, y otras bases que aparecen en el art. 150.1 (ley marco). En estos casos se trata de un fenómeno de delegación legislativa, como ya sabemos, que supone una habilitación para dictar normas que confiere el poder legislativo a otro órgano, en tanto que en el caso en que estamos no hay tal delegación, sino una atribución directa de competencia normativa realizada por la Constitución y el respectivo Estatuto, a favor de las CC.AA., las cuales por ello no necesitan esperar a que el Estado dicte la

normación básica para disponer de inmediato de sus facultades normativas de desarrollo. Por otra parte, la normación básica estatal es de directa aplicación y no necesita de desarrollos para tener por sí mismo valor normativo completo lo que tampoco es el caso de las leyes de delegación recepticia.

Lo característico del sistema radica en el concurso de los dos centros territoriales de poder para la regulación global de una misma materia, regulación global que ha de nutrirse, pues, con normas de las dos procedencias.

El problema específico es cómo han de articularse esos dos frentes, articulación que se organiza sobre la atribución respectiva a los dos centros políticos de un contenido diverso de la regulación global de que se trata: al Estado, lo «básico», a la Comunidad Autónoma el «desarrollo de tal regulación básica». De este modo la idea esencial se ordena como sigue:

- ◊ La norma básica tiene que establecer el marco de una política global sobre la materia de que se trate, de una concepción unitaria de su régimen, aunque sin que ello implique un uniformismo estricto, puesto que lo característico aquí es la previsión de que dentro de ese marco global son posibles una diversidad de regulaciones y por tanto una acción de gobierno de cada Comunidad Autónoma en función de una política propia. La disociación entre básico y desarrollo se concibe sobre ese doble juego de política global y de políticas propias o específicas incluidas en el marco de aquéllas, pero sustantivas.
- ◊ La regulación básica estatal se expresa en una regulación general o nacional unitaria, que es lo que distingue el supuesto de aquellos otros en que la competencia normativa autonómica es completa y no limitada al desarrollo de unas bases. Lo que la CE persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación. Esto lo asegura en aras 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.
- ◊ Pero esa regulación nacional no ha de ser completa, no ha de agotar toda la normación mediante un uniformismo completo; por el contrario, la CE ha querido que esa uniformidad se reduzca a lo básico y que tras ese nivel pueda y deba jugar el particularismo y las políticas propias de cada Comunidad. El Estado no puede agotar la regulación de la materia, que es menester que reserve un ámbito sustancial de la misma para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer su propia competencia normativa.
- ◊ Con las normas de las dos procedencias ha de constituirse un mismo sistema normativo, un sistema global integrado sobre las pautas de las bases estatales; dentro de ese sistema general, como partes del mismo, operan los subsistemas (esto es, las competencias comunitarias); así cada uno de los dos centros políticos tienen competencia para regular aspectos del sistema conjunto.
- ◊ El fenómeno puede concretarse en lo que se ha llamado reserva constitucional de norma complementaria autonómica, reserva actualizada en nuestro sistema por los Estatutos. Parece por ello más exacto hablar de norma «complementaria» que no «de desarrollo», aun siendo éste el término utilizado por nuestros Estatutos. Sin perjuicio de que se aborde la relación entre la norma básica y la complementaria, se puede avanzar que esta relación no es la que liga a la Ley con su Reglamento ejecutivo, porque aquí la Comunidad Autónoma tiene derecho a una política propia.
- ◊ **El contenido de las bases: concepto formal y concepto material**



Las primeras explicaciones doctrinales ofrecidas tras la Constitución formularon lo que puede llamarse un concepto formal del contenido de la normación básica del Estado: esa normación debería consistir en una serie de principios abstractos, que venía a implicar que tal contenido fuesen en sí mismo incompleto; se trataría de una primera determinación de la regulación, que habría de llevar luego a su término final la normación de desarrollo.

El TC ha descalificado completamente esa inicial explicación. Frente a ella, opuso una concepción material del concepto de bases. Las normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ellas calificadas como tales, sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido. Este contenido está constituido esencialmente por la regulación del interés general de la materia de que se trate, el que, por tanto, ha de definirse con el carácter de una normativa nacional y supraautonómica, y ello siempre que no se exceda de ese interés general.

Siendo esto así, el único camino para dejar espacio a la originaria potestad normativa autonómica ha sido el que el Tribunal ha utilizado, esto es, distinguir dentro de la legislación estatal existente los preceptos que, por regular los aspectos materiales de interés general, han de mantenerse como preceptos de vigencia nacional y uniforme, y el resto de los preceptos, que admiten fácilmente ser sustituidos por las políticas legislativas territoriales.

El contenido de la normativa básica es particularizado y concreto, no son principios generales. Se trata de un mínimo común denominador que tiene contenido material de aplicación directa.

El TC dice que con la legislación preconstitucional, la CC.AA. está subordinada a estos preceptos sin que pueda dictar normas de desarrollo que invadan el contenido básico. Pero hay que indicar lo que es básico y lo que no lo es de esta legislación preconstitucional, tarea que ha acometido el TC.

#### ◊ **Estructura de la normación básica**

La normación básica integra tres elementos distintos, articulados entre sí a modo de tres sucesivos círculos concéntricos, de menor a mayor.

a

b

c

◊ *Círculo interior*. El círculo interior sería el núcleo material de interés general, respecto del cual la competencia de regulación será íntegra del Estado. Normativa básica que regula materias de interés general. Se aplica a todos los españoles.

◊ *Círculo de encuadramiento*. Su función sería articular con el círculo primero la competencia normativa propia de las CC.AA. Normativa de desarrollo.

◊ *Círculo de suplencia*. Finalmente, es el círculo más amplio, ya de carácter normalmente facultativo, pero técnicamente necesario, podría calificarse de círculo de suplencia y su función sería ofrecer, por sí mismo o por remisión, una regulación mínima capaz de suplir un defecto, total o parcial, de la regulación propia de las CC.AA.

### *El círculo interior*

El círculo interior se corresponde con la normativa básica que compete dictar al Estado y a través de la que se regulan materias de interés general. En este círculo, pues, compete al Estado regular la materia por sí solo, agotarla, sin tener que dejar una posibilidad normativa concurrencial a la normación autonómica, precisamente porque aquí se encuentra su porción propia en la regulación del conjunto. Por ello, incluso si las exigencias de ese interés general material que define este núcleo requiriese una regulación pormenorizada, el pormenor sería también propio del Estado, por lo mismo que suya es la definición y el sostenimiento del interés general en su sentido material.

Este círculo está atribuido en su totalidad única y exclusivamente al Estado.

El Estado se tiene que restringir a ello. No puede regular toda la materia, tiene que dejar espacio para la normación por las CC.AA. El TC dice que corresponde al Estado mediante su normativa básica decir qué es de interés general y que no. Para ello tiene que tener en cuenta; que esa libertad que tiene el Estado para decidir qué es interés general y qué no lo es, no puede ir en contra de los preceptos constitucionales; y que el Estado no puede decir que todo es de interés general y regular toda la materia. En caso de que se produzca un conflicto entre el Estado y la CC.AA. lo solucionará el Tribunal Constitucional.

Conviene, no obstante, hacer dos precisiones. La primera es que esa libertad del legislador estatal, como ocurre siempre, no puede ir contra calificaciones constitucionales, y a la vez debe servir a los valores constitucionales positivos.

La segunda es la ya hecha de que la normativa básica estatal no puede, so capa de interés general, absorber toda la regulación de la materia podrá hacerlo en el seno de éste núcleo o círculo primero a que nos estamos refiriendo, pero lo que no podrá hacer es incluir en él los otros dos círculos más exteriores, sino que debe de dejar un espacio sustantivo, capaz de albergar una política propia, para la normación autonómica.

### *El círculo de encuadramiento*

El segundo círculo de la normación estatal básica es el de previsión de un espacio propio para la normación autonómica complementaria y el de su articulación con el círculo nuclear de interés general.

Conviene traer de nuevo a primer término lo que ya ha quedado expuesto sobre cómo la legislación básica no es un fenómeno de delegación legislativa y que la potestad normativa autonómica no es una potestad habilitada por esa legislación básica, sino una potestad originaria y propia, como atribuida directamente por la Constitución y los Estatutos.

Lo propio del círculo de encuadramiento es delinear, en efecto, el espacio propio de la normación autonómica, pero también articular esa normación en la estrategia global que la legislación básica implica de suyo, y no puede dejar de implicar.

No se trata aquí de una simple partición del campo y de que cada uno de los dos partícipes, una vez fijada la línea divisoria, se desentienda por completo de lo que el

otro pueda hacer en su espacio propio. Ya sabemos que no es ésta, en absoluto, la concepción sustancial que subyace a la técnica constitucional de la normación concurrente, la cual, por el contrario, supone que una regulación global se articule con normas de las dos procedencias. Pero una regulación global no contradictoria o fragmentada, sino unitaria, coordinada y coherente, como destinada a los mismos sujetos y aplicada (tanto en la esfera administrativa como en la judicial) por los mismos órganos.

#### *El círculo de suplencia*

Este es un contenido de la norma básica que no es estrictamente necesario en el sentido institucional del concepto, salvo en un caso, aunque sí técnicamente muy conveniente.

Puede haber alguna, o varias o todas, de las Comunidades que adopten una actitud pasiva ante el tema y omitan toda actividad normativa, o al menos que la demoren en el tiempo. Es este vacío, susceptible de producir graves perjuicios sociales, el que ha de intentar suplirse haciendo que el Estado incorpore a su norma básica un contenido mínimo que ultime la regulación global de que se trate y que sólo será aplicable en defecto de la regulación autonómica, en virtud de la cláusula de suplencia del Derecho del Estado que se encuentra en el art. 149.3 CE.

Hay un caso en que el establecimiento de este tercer círculo será necesario, y es cuando se trate de regulaciones en que no todas las CC.AA. tengan asumida competencia normativa, o la tengan con distinto alcance, supuesto posible en virtud del principio dispositivo que ha excluido la uniformidad de las competencias autonómicas, como ya nos consta. En este supuesto, este tercer círculo ni siquiera será de suplencia, sino de directa y necesaria aplicación en los territorios cuyos poderes autonómicos carezcan de competencia normativa en la materia y será una necesidad estricta para tales territorios, como se comprende.

Según una sentencia del TC sobre la legislación del suelo, sólo es posible el círculo de suplencia con la legislación que ya existía, no siendo posible que el Estado la cree ante el vacío que pueda crear la CC.AA. al no legislar sobre la materia cuyo desarrollo le compete. La doctrina no está de acuerdo con esta postura del TC.

#### ◊ **Relaciones entre normativa básica y de desarrollo**

Nos resta por estudiar ahora la relación entre la normación básica estatal y las normas de desarrollo autonómico.

No hay relación jerárquica entre ellas. No obstante, es evidente que la norma de desarrollo tiene algún género de vinculación respecto a la norma básica. ¿De qué tipo? Entendemos que hay que explicarlo utilizando conceptos que proceden del Derecho federal comparado, y concretamente estos tres: preclusión, desplazamiento, condición de integración.

#### *Preclusión*

El efecto de preclusión es aquél que se produce cuando la norma básica estatal ha situado en el primer círculo, o círculo material del interés general, una determinada regulación como propia del Estado en su integridad; desde ese momento esa

regulación queda «cerrada», precluída, a la competencia normativa autonómica.

En todo lo que el Estado diga que es de interés general, queda precluída la normativa de desarrollo por parte de la CC.AA. El interés general es variable según las circunstancias. El Estado puede en un momento variar los límites de donde llegue el interés general, con lo que variaría el efecto de preclusión.

### *Desplazamiento*

El efecto de preclusión que las calificaciones estatales determinan para la competencia normativa autonómica implica desde otra perspectiva otra consecuencia digna de ser notada: las normas autonómicas existentes en las materias que pasan a ser de competencia del Estado en virtud de esas variaciones pierden su eficacia.

A este efecto le denominamos desplazamiento (de la norma autonómica antigua por la norma estatal actual). Ésta desplaza en la aplicación, en efecto a aquélla, que queda ineficaz. ¿Puede hablarse de derogación? En principio no habría especial inconveniente y podría explicarse como el efecto de una incompetencia sobrevenida, teniendo en cuenta que en esta técnica de legislación concurrente el establecimiento preciso de la línea divisoria de la competencia de las dos esferas compete establecerla, con los límites ya expuestos, a la esfera estatal. Pero es más que dudoso que técnicamente quepa hablar de derogación de la norma de un ordenamiento por la norma de otro.

Hay otra razón adicional para preferir la idea de desplazamiento o prevalencia sobre la de derogación y es la normalidad con que la entrada del Derecho estatal en un campo hasta entonces propio del nivel autonómico pueda ser ella misma circunstancial, de modo que sea seguida de una retirada ulterior (el ejemplo de una medida coyuntural económica, temporal o excepcional, puede ser claro). Pues bien, si la norma estatal hubiese derogado las autonómicas contrarias su retirada siguiente obligaría a las CC.AA. a volver a promulgar las mismas normas antiguas para reocupar el espacio temporalmente ocupado, y en seguida abandonado, por el Estado. En cambio, las técnicas de desplazamiento o prevalencia, dispensan de la artificiosa necesidad de una nueva promulgación de las antiguas normas, las cuales recuperarían automáticamente su espacio una vez que el Estado lo abandonase.

Cuando el Estado dice que el interés general llega hasta un punto, a partir de ahí puede entrar la normativa de desarrollo. Si el Estado amplía el límite del interés general, no deroga ese ámbito nuevo, sólo hay un desplazamiento, la norma autonómica es desplazada, no se aplica. Si el Estado se retrotrae, la norma desplazada vuelve a aplicarse.

### *Condición de integración*

Ya hemos notado que no puede explicarse como una vinculación jerárquica, que sería contradictoria con el carácter originario de las potestades normativas autonómicas en este campo. Basta con aplicar conceptos ya expuestos: aunque originarias en su atribución, las potestades son en la construcción constitucional complementarias de las del Estado. Esto puede explicarse diciendo que su ejercicio legítimo está condicionado a la integración de sus reglas en las bases estatales, esto es, como resulta obvio, que no es un poder normativo libre. Las normas autonómicas de desarrollo pueden establecer requisitos adicionales a los mínimos señalados por la

normativa estatal, de los que en ningún caso podrá prescindir.

La norma autonómica no sólo no puede entrar en el campo precluido por la calificación estatal de interés general, y cede su aplicación a la prevalente de que se beneficia esa calificación normativa estatal; también está vinculada a desarrollar el encuadramiento que la norma estatal básica le diseña, con el alcance que ya vimos, que no es el de imponer un programa normativo concreto, sino el de articular las dos fuentes territoriales en una regulación global unitaria.

Si no se encuadra bien la norma de desarrollo no es válida, por lo que la integración es un presupuesto de validez de tales normas.

#### ◊ **El problema del rango de las dos normaciones**

Nos resta por tratar la cuestión del rango que debe adoptar, por una parte, las normas básicas del Estado y, por otra, las normas de desarrollo de las CC.AA.

Convendrá aclarar que si el TC ha pasado a exigir rango de ley para la legislación básica estatal, expresamente ha salvado que esa ley inicial pueda ser complementada por normas reglamentarias del propio Estado.

Si la ley básica ha delimitado las dos esferas de competencia (y esta parece ser la razón de que se exija el rango de ley), en cada uno de esos ámbitos los respectivos ordenamientos operan con plenitud de su instrumentario normativo y, por tanto, con Reglamentos, cuando así proceda y cuando para ello conste una cláusula remisorra en dicha ley, en el caso estatal.

Menos problemas tiene la cuestión del rango de las normas autonómicas de desarrollo. Ni el TC ni el TS se han ocupado hasta el momento del tema, pero no parece que admita grandes discusiones. Una vez que está delimitado el ámbito autonómico previsto en el Estatuto como propio, bien por la ley básica estatal, bien por inferencia de lo que es o no básico en la legislación preconstitucional existente, el ordenamiento autonómico podrá desplegarse con su juego propio y siguiendo el orden de rangos aplicable ordinariamente. La circunstancia de tratarse del desarrollo de una ley básica estatal no implica por sí solo que deba adoptar el rango legislativo.

No hay problema en que la norma del Estado fuera un Reglamento y la autonómica sea una ley.

#### ◊ ***La Ejecución autonómica de la legislación del Estado***

La segunda gran fórmula de cooperación de los dos ordenamientos, estatal y autonómico, en una gestión común que hemos de estudiar, es ésta de la ejecución por parte de la Administración propia de las CC.AA., bien de la sola legislación estatal, bien del conjunto normativo único formado, como acabamos de ver, por las normas básicas del Estado y las normas de desarrollo autonómico. Esto último, la posibilidad de que las Administraciones autonómicas ejecuten ese complejo normativo mixto o de las dos procedencias lo prevé sólo excepcionalmente la Constitución. Pero la han generalizado los Estatutos que, con virtual unanimidad han atribuido a las respectivas Comunidades tanto el desarrollo de esas normas básicas como la ejecución del *corpus* normativo global que resulta de esa integración de normas de las dos procedencias.

La CE ha pretendido cohonestar, pues, dos principios distintos: que la legislación sea común o general a todo el territorio nacional (o toda ella o sus elementos básicos), pero que su ejecución esté controlada, a través de los órganos autonómicos representativos, por las poblaciones de los respectivos territorios que van a ser los destinatarios de tal ejecución. Con lo primero busca, en las materias de que se trata, una legislación uniforme, al menos en sus bases; con lo segundo, que el control de la ejecución por las poblaciones interesadas aporte el sentido de las necesidades específicas de dichas poblaciones y una exigencia mayor de eficacia.

La ejecución autonómica de las leyes del Estado no está sujeta jerárquicamente a ningún órgano del mismo.

El problema específico de esta técnica interodinamental es cómo esa disociación política entre legislación y ejecución no llegue a parar, apoyada en la inserción de un centro autónomo de decisión en la organización y control de esta última, en una exención de la ejecución respecto de la legislación que lleva a término. Esta exención rompería los valores positivos que la CE ha vinculado a la uniformidad legislativa y que, además, iría contra el principio constitucional (art. 103.1) del sometimiento Pleno de la Administración a la ley que ejecuta.

Repasemos los términos del problema

#### ◊ **Competencias propias del Estado en esta fórmula colaborativa**

En esta fórmula colaborativa, las competencias que tiene el Estado son la de legislar, tener una Administración propia y retener excepcionalmente facultades ejecutivas.

#### ◊ **Legislación**

La primera competencia estatal es, obviamente, la de legislar, o la integridad de la materia, o las bases de su regulación.

#### ◊ **Administración propia**

Por el hecho de que la competencia estatal se concrete en la legislación y la ejecución se traslade a la esfera autonómica, no quiere decirse que el Estado pierda toda posibilidad de disponer de una Administración relativa a esas materias.

Por de pronto, en la esfera central es evidente que el Estado ha de contar con un nivel administrativo propio al que encomendar, ya que no la gestión directa de los servicios, gestión que ha perdido, sí la planificación, la formulación normativa (tanto legal, en fase de proyecto, como, especialmente, la reglamentaria), el seguimiento de la eficacia y de los efectos de esa normación, los eventuales estudios de reforma. Ese apoyo en una Administración propia es imprescindible para que el Estado pueda ejercer la competencia exclusiva que le es propia.

Por otra parte, la propia CE dispone que el Estado organice su propia Administración periférica, la cual no tendrá ya la función ejecutora o gestora que la caracterizaba antes, sino de las relaciones con la Administración autonómica y, en particular, la de vigilancia de la acción ejecutiva cumplida por ésta. Igualmente, a ella podrán corresponder ciertos poderes de ejecución en los supuestos excepcionales que la jurisprudencia constitucional ha definido.

## ◊ **Retención excepcional de facultades ejecutivas en el Estado**

El TC ha admitido, en efecto, que en algunos supuestos excepcionales el Estado puede actuar con facultades ejecutivas propias de su legislación (o de su legislación básica, cuando a esto se reduce su competencia), no obstante estar reservada como regla general su ejecución a las Comunidades. Son esos tres casos:

- Cuando la ejecución tiene alcance inter o supraterritorial. El criterio es que una Comunidad Autónoma no puede interferir los intereses de otra y que la valoración de intereses supracomunitarios queda conferida al Estado.
- El segundo supuesto es que se admite una actividad ejecutiva del Estado de carácter provisional y extraordinario en caso de riesgo de la seguridad pública, aun sin haber dado lugar a que se declarase un estado excepcional de los previstos en el art. 116 CE. Es, pues, una intervención por razones de necesidad y urgencia, pero sometida a la regla de la proporcionalidad y a la obligación de entregar la cuestión con posterioridad a la Comunidad Autónoma.
- Finalmente, el caso más importante es el decidido por una serie jurisprudencial ya importante que denota un criterio firme y que ha tipificado el supuesto de ejecuciones que han de decidirse desde criterios o valoraciones nacionales, por lo que no resultan separables del nivel de formulación normativa.

Hay algunas materias en las que por su propia naturaleza no se pueden separar la legislación de la ejecución. Ejemplo: el Banco de España en lo que se refiere a los poderes de control sobre el sistema financiero.

## ◊ **La supervisión del Estado sobre la ejecución de sus normas**

### ◊ **El tema general**

El problema más delicado respecto de esta técnica de gestión que estamos estudiando es si el Estado dispone o no de un poder de supervisión o vigilancia sobre la actividad ejecutiva de su legislación que realizan las CC.AA.

La cuestión de si el Estado puede supervisar la ejecución de las CC.AA. sobre una materia plantea un problema que divide a la doctrina. Encontrando a favor a García de Enterría y en contra a Martínez Sospedra.

### ◊ **Las razones del poder de supervisión**

Si la legislación es de interés general, y tal es la hipótesis, el resultado de la ejecución de esa legislación es también, forzosamente, de interés general. Entre esos dos polos de interés general, legislación y resultado de la misma, tendrá sentido intercalar una instancia autonómica, por las razones políticas ya expuestas, pero tal instancia no puede destruir la esencial correspondencia entre las fases, inicial y final, de ese proceso conjunto.

Ahora bien, sobre esas razones generales, son invocables argumentos más específicos, apoyados expresamente sobre el texto constitucional, concretamente sobre los art. 149.1.1º y 155.

El art. 149.1.1º define como una competencia exclusiva del Estado, y, por tanto, inseparable de su titularidad, «la regulación de 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».

El segundo precepto constitucional para justificar ese poder estatal de vigilancia está en el art. 155, precepto análogo a los que en la Constitución suiza vigente, como en la alemana de 1871, sirvieron para justificar la generalidad de dicho poder en las respectivas Federaciones. El art. 155 establece que «si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones», incluso mediante «instrucciones a todas las autoridades» autonómicas.

#### ◊ **Extensión del poder de supervisión**

La supervisión estatal ha de ser únicamente de estricta legalidad, no podrá extenderse a los aspectos de simple oportunidad en la ejecución o en sus modalidades o circunstancias que no afectan a la vinculación legal de la ejecución, pues un poder de supervisión con tal alcance afectaría ya al mismo núcleo de la autonomía ejecutiva.

La legalidad que ha de fiscalizar el Estado es la que toca a los criterios generales de interpretación o de aplicación de las leyes de cuya aplicación se trata, y no a actos concretos, sino a conductas y ello en cuanto pueda afectar al interés general primario.

#### ◊ **Instrumentos del poder de supervisión**

Los instrumentos de ese poder de supervisión se articulan en dos fases: de información y de corrección.

- ◊ La facultad de que el Estado esté informado de la actuación ejecutiva de la legislación estatal que cumplen las CC.AA. es, pues, el primer instrumento. Su cauce parece ser la Administración periférica estatal, antes aludida, pero también pueden actuar comisionados especiales. El art. 4 LPA institucionaliza estos mecanismos de información recíproca.
- ◊ La fase de corrección de las irregularidades advertidas es ya mucho más delicada.

Entendemos que las facultades correctivas del Estado pueden ser estas cuatro: facultades normativas, facultades ejecutivas propias, facultades de requerimiento y facultades de ejecución.

- Las facultades normativas propias del Estado son en este caso, como nos consta, o bien de legislar íntegramente o sólo en sus aspectos básicos; utilizando esta potestad, el Estado podrá reaccionar por vía normativa especificando la interpretación correcta de las normas mal ejecutadas por los órganos autonómicos, siempre que no implique entrar en el ámbito de la potestad organizatoria reservado a la Comunidad Autónoma, por lo que no podrá encubrirse tal potestad normativa de instrucciones jerárquicas, que el Estado rotundamente no posee en esta técnica.
- La existencia de excepcionales facultades ejecutivas propias en el Estado, en cuanto se esté ante intereses supracomunitarios, siempre que se esté dentro de



ese supuesto estricto, y estrictamente interpretado, el Estado podrá, naturalmente, utilizarlo.

- Los requerimientos nos remiten a la técnica del art. 155 CE, así como las facultades finales de ejecución. Antes de entrar en este tema conviene recordar que el TC ha legitimado la posibilidad de requerimientos o comunicaciones a la Comunidad que pudiéramos llamar «administrativos» o menores, y que podrían entenderse, antes de la entrada en juego del más solemne mecanismo constitucional del art. 155, como meras «invitaciones» de rectificación del proceder irregular que el Estado pretende haber comprobado, o de una aclaración de las mismas.
- El art. 155 CE ha previsto dos remedios concretos: uno declarativo, el requerimiento formal del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma; y otro segundo ejecutivo, en el caso de que dicho requerimiento no sea atendido, adopción, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, de «las medidas que sean necesarias para el cumplimiento forzoso» de las obligaciones incumplidas.

Su aplicación comienza, pues, con un requerimiento del Gobierno dirigido al Presidente de la Comunidad Autónoma para que rectifique una actuación, o una inactividad u omisión, que, sea contraria al contenido preceptivo de la legislación estatal que la Comunidad está ejecutando.

Este requerimiento podrá ser impugnado por la Comunidad destinataria, por la vía de un conflicto de competencia, ante el TC, y será la desembocadura normal del problema cuando la Comunidad discrepe de las razones que se le exponen. De este modo podrá resolverse el conflicto sin exceder de la fase declarativa y tener que entrar en el peligroso campo de los instrumentos ejecutivos.

Pero, en fin, el art. 155 ha previsto también tales instrumentos ejecutivos cuando esa fase declarativa no sea suficiente. La fase ejecutiva comienza con la remisión del asunto por el Gobierno al Senado, que actúa aquí en su función de Cámara territorial.

Sea cual sea el contenido concreto de las medidas, dentro de los amplios límites constitucionales, lo más característico es ese poder de mando directo que el Gobierno adquiere para su ejecución sobre las autoridades autonómicas de cualquier nivel, según el párrafo 2 del precepto constitucional.

Para evitar el rigor de estas técnicas de supervisión, se tiende a promover medidas preventivas para evitar la desigualdad y las diferencias sustanciales en la ejecución descentralizada de la legislación estatal, de entre las que destacan las conferencias sectoriales.

### ◊ *Relaciones de Coordinación*

En tres casos el art. 149.1 CE ha reservado al Estado como competencia exclusiva la de «coordinación»: 149.1.13 (Economía), 149.1.15 (Investigación científica y técnica), 149.1.16 (Sanidad).

Lo que intenta arbitrar el poder estatal de coordinación es, pues, algo distinto que la fijación de unas bases normativas, cuando la Constitución ha querido tan claramente distinguirlas, incluyendo, de este modo, medidas no normativas de articulación del ejercicio conjunto de las competencias a coordinar. En el mismo sentido se habla de coordinación federal en el Derecho suizo, por ejemplo.

Esos medios no normativos desembocan, o bien en una simple coordinación formal (que opera sobre los sujetos de la actividad, que se basa en la información recíproca y que tiende normalmente a buscar acuerdos consentidos o autocoordinación), o bien en una coordinación del contenido de los asuntos, más que de la disposición de los sujetos, fórmula esta última de una verdadera coordinación material, que supone un cierto poder directivo de operaciones globales por parte de la unidad superior.

Los instrumentos clásicos para llevar a cabo este poder de coordinación son las directrices y los planes.

#### ◊ **Los instrumentos: la técnica de las directrices**

Afirmada la idea esencial toda coordinación comporta un cierto poder de dirección que resulta de la posición de supraordenación en que se encuentra el que coordina con respecto al coordinado, conviene hacer algunas precisiones sobre los instrumentos más característicos a los que, en los términos vistos, alude la jurisprudencia.

El procedimiento tipo en materia de coordinación es el de las directrices, figura que se distingue de la orden jerárquica, que es su pieza de contraste, porque no produce, como ella, la anulación de la voluntad de destinatario, ni convierte a éste, por lo tanto, en un mero ejecutor de una voluntad ajena, sino que le deja en todo caso un amplio espacio para que realice sus propias opciones y despliegue sus propios medios en orden a la consecución de los resultados que la directriz le propone, resultados a cuya obtención se limita, en principio, la vinculación que aquélla comporta.

Las directrices no son ordenes jerárquicas, no se anula con ellas la voluntad del destinatario, su única vinculación con el Estado es la consecución de los resultados que la directriz propone.

La adición de este poder de coordinación, instrumentado a partir de la impartición de directrices, permitiría restringir al mínimo el ámbito de las bases y preservar, en consecuencia, la autonomía necesaria para desplegar en cada territorio las políticas particulares que dada Comunidad pueda considerar precisas. Las directrices podrían erigirse así en instrumento de flexibilización del sistema capaz de asegurar por sí mismas la coordinación de las acciones y con ella la unidad mínima que la Constitución exige en todo caso y de propiciar al mismo tiempo una mayor holgura de desenvolvimiento a las CC.AA., que, a falta de ellas, resultarían más constreñidas por la mayor rigidez de las bases normativas llamadas a garantizar ese mínimo de unidad en otros campos.

#### ◊ **Los instrumentos: los planes como técnica de coordinación**

Si las directrices se revelan como instrumentos idóneos para asegurar una coordinación puntual de las acciones de una pluralidad de sujetos dotados de autonomía funcional, sólo los planes, en cuanto actos complejos que incorporan un diagnóstico de la situación, un pronóstico de su evolución, un cuadro de prioridades y objetivos y un programa sistemático de acción en función de aquéllos, pueden asegurar globalmente la convergencia imprescindible de las distintas acciones, sin la cual no puede conseguirse el óptimo de eficacia en ningún sistema. Los planes, la planificación, constituyen por ello la máxima expresión de la coordinación en su aspecto funcional.

La CE así lo ha advertido, como lo evidencia el texto literal del art. 149.1.13, al reservar al Estado la competencia para planificar la actividad económica general, reserva que se conecta con la que el art. 131 realiza al referirse a la elaboración de las Leyes correspondientes.

Debemos observar, en primer lugar, que ni el art. 149.1.13, ni el 131 remiten exclusivamente a un único Plan nacional, del tipo que nos resulta familiar a raíz de la experiencia de los años sesenta. Pueden ser, por lo tanto, uno (global) o varios (parciales) los planes a través de los cuales se exprese esa competencia ordenatoria de la total actividad económica que dichos preceptos reservan al Estado.

En segundo lugar, que esa competencia cruza verticalmente el sistema entero de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Las competencias «exclusivas» están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes, de modo que tal prioridad vertical corresponde en materia de coordinación de la planificación de la actividad económica al Estado en todo el ámbito nacional. Después, y con la obligación de someterse a aquella coordinación, ha de situarse la correspondiente competencia en la esfera comunitaria de los órganos estatutarios de la Comunidad Autónoma.

Los procedimientos para la elaboración de los planes pasan inevitablemente a ocupar un primer plano, como, por lo demás, resulta del art. 131.2 CE, «el Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le son suministradas por las CC.AA.», lo que remite a una vía de dialogo y de concertación cuya escrupulosa observancia constituye un autentico presupuesto de legitimidad y en el que representa un papel importante las conferencias sectoriales.

#### ◊ **Relaciones entre el ordenamiento estatal y el ordenamiento autonómico (II)**

##### ◊ **Relaciones de interferencia entre el ordenamiento estatal y autonómico**

El segundo gran capítulo de relaciones positivas entre los ordenamientos estatal y autonómico, tras las relaciones de cooperación que hemos estudiado con cierto detalle, son las relaciones que llamamos de interferencia de un ordenamiento sobre otro, concretamente del ordenamiento estatal sobre el autonómico.

Este tipo de relaciones supone excepciones singulares o modificaciones (nunca totales), al normal trazado de la distribución de competencias: o bien porque el Estado traslada a una o varias CC.AA. por vía delegativa competencias que le pertenecen, para que, manteniendo su titularidad sobre las mismas, sean ejercidas por dichas CC.AA.; o bien porque el Estado interviene, con habilitación constitucional explícita, para «armonizar» la competencia normativa autonómica mediante leyes propias, como excepción del principio ordinario de separación de los órdenes de fuentes respectivas; o bien, finalmente, porque el Estado intervenga por vía coercitiva en el funcionamiento autonómico por la vía excepcional del art. 155 CE.

Pueden presentarse de dos formas, de forma positiva (ofreciendo cosas a la autonomía) y de forma negativa (siendo restrictivo y controlador).

##### ◊ ***Delegaciones estatales a favor de las CC.AA. (interferencias positivas)***

El tema está regulado en el art. 150, apartados 1 y 2 CE, y se expresa en dos manifestaciones distintas.

## ◊ Delegaciones normativas

El apartado 1 contempla un supuesto especial de delegación legislativa por parte de las Cortes Generales a favor de las CC.AA.: se confiere «la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas». Por supuesto, esto sólo será posible si el propio Estado tiene competencia para legislar en la materia.

**Art. 150.1 CE.**– «Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas».

Aunque se ha discutido si estamos ante un supuesto equiparable al de «legislación básica» del art. 149.1, parece claro que se trata de algo totalmente distinto. La materia no es mixta, como la que origina el art. 149.1, el par de conceptos bases–desarrollo, sino que es exclusivamente estatal y ese es el punto de partida para que pueda producirse un fenómeno de delegación a favor de la esfera autonómica.

¿Entonces será un subtipo de la delegación recepticia regulada en los art. 82 y 83 CE? Entendemos que tampoco es el caso. El género de delegación recepticia allí regulado se refiere a la delegación a favor del Ejecutivo del propio Estado, en tanto que aquí nos encontramos con una técnica de delegación operada a favor de una (o varias) CC.AA.; por ello, tampoco el régimen y los límites establecidos por los art. 82 y 83 son aquí de aplicación.

Lo que el art. 150.1 faculta a hacer a las Cortes Generales son delegaciones legislativas, esto es, delegaciones que habilitan el dictado de normas nuevas. El precepto no pone límites ni al tipo de delegación ni a su contenido. Lo sustancial es el traslado a los órganos autonómicos de facultades normativas estatales, quedando a iniciativa de la ley de delegación el ámbito, el contenido, las condiciones, los rangos, en su caso, de las normas habilitadas

Se notará que el precepto constitucional ordena que se prevean «modalidades de control de las Cortes Generales» sobre estas normas autonómicas delegadas, subrayando así que la titularidad de la competencia, como es normal en toda delegación, permanece en el Estado, permanencia desde la cual podrá recuperarse el ejercicio, en cualquier momento, aquí mediante una ley contraria.

Esta delegación del Estado puede efectuarse de dos formas: La Ley del Estado puede habilitar a la CC.AA. sobre una materia (tan solo habilita a la CC.AA. y no dice nada más). O puede establecer un marco (principios básicos) normativo mínimo de aplicación directa (debe tener en cuenta unos principios y unas bases o directrices fijados por la norma estatal).

Una vez que la CC.AA. recibe la delegación puede legislar con rango de ley o reglamento.

## ◊ Delegaciones y transferencias de competencias

La segunda fórmula delegativa, que es más importante que la anterior, prevista en el

art. 150 es la de su párrafo 2. Es más importante, porque no se transfiere una simple potestad normativa, sino al menos como posibilidad una competencia material completa, que puede incluir tanto facultades normativas como ejecutivas o gestoras.

**Art. 150.2 CE.**– «El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado».

«A través de esta técnica, se consiguió que el Estatuto de la Comunidad Valenciana accediera al techo competencial completo similar al de Cataluña (LOTRAVA). La Ley 9/92 de 23 diciembre posibilitó que todas las Autonomías que accedieron por la vía del art. 143 pudieran completar sus techos competenciales conforme al art. 151. Esta ley orgánica posibilita los controles de delegación y la reforma de los Estatutos de las Autonomías para que estas competencias adquirieran carácter estatutario».

El tema más importante de esta figura es si el Estado tiene amplia franquicia para delegar cualesquiera de sus competencias. Es evidente que no. El propio precepto señala que la delegación ha de referirse a materias «que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación», admitiendo, pues, que hay algún límite, aunque dejándolo abierto.

Este tipo de delegación debe ser hecha mediante Ley Orgánica, exige el precepto. Tenemos las leyes de transferencia 11 y 12, de 10 de agosto de 1982, dictadas el mismo día que los estatutos canario y valenciano, que han complementado éstos con la asignación de ciertas competencias que exceden de su grado menor de autonomía.

La ley 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a CC.AA. que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, ha actualizado estas previsiones constitucionales y estatutarias con el fin de completar el proceso abierto por la Norma Fundamental y de equiparar sustancialmente las competencias de los dos tipos iniciales de CC.AA.

Establece también los principios y controles a los que las CC.AA. receptoras habrán de adaptar el ejercicio de las competencias transferidas; al deber de facilitar a la Administración del Estado la información que ésta solicite; mantener el nivel de eficacia de los servicios; así como a la facultad del Gobierno de requerir formalmente a las CC.AA. que incumplieran tales deberes. Estos controles quedarán sin efecto en el momento en que las competencias transferidas se incorporen a los Estatutos respectivas.

#### ◊ *Las leyes estatales de armonización*

El párrafo 3 y último del art. 150 CE, ha previsto otro resorte por el cual una ley del Estado puede interferir en el ámbito autonómico, esta vez en sentido limitativo, así como con las fórmulas de sus primeros dos apartados era con alcance ampliatorio. Se trata de las leyes de armonización, o, en los términos del precepto, «leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CC.AA., aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas».

**Art. 150.3 CE.**– «El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios

necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad».

La potestad del Estado de dictar leyes de armonización es, por el contrario, un *posterius*, que se introduce en el propio núcleo del ámbito autonómico propio, cuando la necesidad (apreciada de manera especial, y mediante un voto previo, según los Reglamentos de las Cámaras, por cada una de ellas en mayoría absoluta, según dispone el propio art. 150.3) así lo justifique.

Ha de notarse que lo que puede «armonizarse» no son, en modo alguno, los Estatutos, inmunes, como bien sabemos, a cualquier ley estatal, de cualquier tipo o clase (salvo a la revisión constitucional), sino la potestad normativa autonómica en el ámbito que como propio han definido dichos Estatutos.

Dos cuestiones se suscitan en el análisis de esta figura: primero, si el poder estatal de armonizar ha de operarse sobre normas autonómicas ya dictadas o, por el contrario, puede ejercerse preventivamente, aunque las normas autonómicas no se hayan producido; y, segundo tema cuál es el contenido normativo concreto y el efecto vinculante que las leyes de armonización imponen a los órganos normativos autonómicos.

En cuanto a la primera cuestión, no parece que haya razón sustantiva para limitar la posibilidad de emanar leyes de armonización a que todas (o al menos alguna) de las CC.AA. hayan dictado las normas de cuya armonización se trata.

Respecto a su contenido, la ley de armonización ha de ser una ley de «principios», dice el art. 150.3, no, pues, una ley que agote por sí misma la regulación de la materia; quiere decirse que ha de fijar un cuadro general dentro del cual se produzca ulteriormente la normación autonómica, a la que no puede pretender sustituir o excluir.

Dado que sólo un interés general objetivable puede justificar una ley de armonización, no parece posible la hipótesis de leyes de armonización no generales o dirigidas a una o varias Comunidades.

El último problema es el de sus efectos limitativos respecto a las normas autonómicas que pretende armonizar. Las técnicas de preclusión, desplazamiento y condición de integración, que también utilizamos a propósito de la legislación básica, son también aquí de aplicación *paripassu*, pues son las que explican la vinculación de una norma de un ordenamiento por normas procedentes del otro.

La derogación de la ley de armonización restablecerá la libertad plena de las potestades autonómicas de la situación anterior al dictado de aquélla. Tal derogación será forzosa si los motivos que la justificaron desaparecen o cambian de manera relevante.

#### ◊ *Ejecución y coerción estatal. El art. 155 CE*

La última de las técnicas de interferencia estatal en los ordenamientos autonómicos es la llamada ejecución o coerción estatal, recogida en el art. 155 CE.

**Art. 155 CE.**– «1 Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente el interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. 2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas».

Nos resta por decir que, según nuestra Constitución, la ejecución estatal procede no sólo por incumplimiento de obligaciones que la Constitución o las leyes impongan a las CC.AA., sino también cuando cualquiera de éstas atente gravemente al interés general de España. No es fácil interpretar este supuesto como distinto (tal como parece pretender la preposición «o» en el texto constitucional) del incumplimiento de obligaciones constitucionales. Resulta imposible, por contradictorio con la «garantía institucional» del art. 2 CE, admitir que el concepto abra la posibilidad de un control discrecional, de un juicio libre en Gobierno y Senado para apreciar que se dan las condiciones de la intervención del Estado.

#### ◊ **Relaciones de integración**

El sistema de relaciones positivas entre los dos ordenamientos se cierra con dos cláusulas constitucionales que se encuentran en el art. 149.3. las normas del Estado «prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las CC.AA. en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas», y «el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las CC.AA.»

**Art. 149.3 CE.**– «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

#### ◊ **Cláusula de prevalencia**

En la formulación de nuestro art. 149.3 se emplea un circunloquio, aunque su interpretación no pueda ofrecer mayor duda: se dicen dos cosas, que las normas del Estado prevalecen sobre las autonómicas «en caso de conflicto», por una parte; por otra, que esa prevalencia cubre «todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de ésta». El conflicto es visto aquí como concurrencia de normas de las dos procedencias sobre una misma materia; por otra parte, esa prevalencia no puede desalojar la competencia exclusiva que la Comunidad tenga atribuida.

#### ◊ **El campo aplicativo**

Esos supuestos de concurso de normas en la que ninguna puede reprochar a la otra una ilegitimidad previa, porque las dos operan en sus respectivos ámbitos competenciales, son dos, en concreto, los supuestos que hemos llamado de cooperación y de interferencia entre los dos ordenamientos; y, en segundo lugar, los

supuestos de superposición de títulos competenciales, estatal y autonómico, sobre un mismo objeto.

En los casos de cooperación entre los dos ordenamientos ambos concurren, como hemos visto, con facultades propias en la producción de un efecto final conjunto. La regla de la prevalencia del Derecho estatal indica que en esa concurrencia la participación de la norma estatal es preferente, dirige, pues, la operación conjunta.

En el supuesto de la ejecución autonómica de la legislación del Estado, es esta legislación la que, por una parte, subordina a la ejecución, y, por otra, excluye la normación autonómica fuera del ámbito organizatoria, en los términos que también han quedado ya establecidos. En la técnica de la coordinación estatal de competencias mixtas, son también las facultades estatales las directivas frente a las autonómicas.

En fin, la misma posición preferencial resulta para el Estado en las técnicas que hemos llamado de interferencia del ordenamiento estatal en el autonómico. Por una parte, en los supuestos de delegación, es la norma estatal la que decide el efecto delegativo, o lo condiciona, o lo controla, o lo retira. También en la técnica de las leyes de armonización éstas ordenan la operación normativa conjunta, prevalecen resueltamente sobre las normas autonómicas armonizadas. En fin, en el caso de ejecución o coerción estatal, también la voluntad del Estado es prevalente y se impone a una eventual oposición de las CC.AA.

Pero hemos advertido que hay aún otro segundo supuesto en que la cláusula de prevalencia es capaz de desplegar también sus efectos propios, y es el supuesto de un concurso de normas de los dos orígenes por superposición de títulos competenciales propios de los dos niveles sobre un mismo objeto.

Las Sentencias TC han pensado por su parte, que «el Estado no puede verse privado de sus competencias por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva de una Comunidad Autónoma».

Hay ciertas materias en las que se produce un cruce de normativa estatal y autonómica. Se pueden mezclar materias exclusivas del Estado y de las CC.AA. Ejemplo: Corresponde a las CC.AA. y a los Ayuntamientos el urbanismo. La competencia es de la Autonomía y luego de los Ayuntamientos. La defensa nacional corresponde al Estado. Entre estas dos competencias se pueden producir cruces. Cuando el Estado quiere montar un campo de tiro en un término municipal y éste no quiere. La cláusula de prevalencia nos indicará en principio hacia el Estado, pero como es una materia exclusiva de la CC.AA. el urbanismo, se ha decidido analizar caso por caso todos estos cruces.

#### ◊ Los efectos

La cláusula constitucional de prevalencia prima al Derecho del Estado con un plus de valor en los supuestos estudiados, pero ese plus de valor no le convierte en superior jerárquico respecto de las normas autonómicas, lo cual sería contradictorio con la estructura misma de la pluralidad de ordenamientos, ordenada sobre otros criterios, que ya conocemos.

Estamos aquí ante un fenómeno conocido: efecto directo y aplicación preferente de la norma central, desplazamiento de las demás normas, que no podrán ser aplicadas



frente a aquélla.

#### ◊ *Cláusula de suplencia*

La última de las relaciones de integración entre los dos ordenamientos, que cierra finalmente nuestro cuadro, es la que se expresa en la cláusula de suplencia general del Derecho del Estado respecto al de las CC.AA. está así formulado en el art. 149.3 CE: «el Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las CC.AA.».

Esta regla es, por de pronto, la expresión de un principio de fondo más relevante: el Derecho del Estado es el Derecho general o común, orgánicamente completo, en tanto que el Derecho autonómico es un Derecho especial, y como tal, fragmentario, incompleto, precisando para su funcionamiento final de la suplencia de ese Derecho común de fondo, sin cuya asistencia constante y sostenida carecería virtualmente de toda posibilidad de desenvolvimiento sistemático.

La Constitución ha querido subrayar ese hecho, extrayendo de él la consecuencia de la supletoriedad general de ese sistema sobre los autonómicos, porque, en efecto, sólo él es capaz de ofrecer esa referencia global y sistemática a los valores y a las estructuras básicas del ordenamiento.

La expresión constitucional de que esa suplencia jugará «en todo caso», parece pretender en primer lugar, la prohibición de que un ordenamiento autonómico pueda intentar integrarse, completarse o suplir sus insuficiencias haciendo apelación a otro Derecho autonómico.

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que los distintos ordenamientos autonómicos son estancos entre sí y que no pueden tener otra conexión sistemática más que con el Derecho del Estado, que es el fondo propio de cada uno, sobre el cual emergen y construyen sus respectivas particularidades, pero sin conexión ninguna con los demás sistemas autonómicos, que son, simplemente paralelos.

Conviene notar que el Derecho del Estado no es sólo la legislación de Estado, sino todo su sistema de fuentes, según está formulado en el art. 1 del Cc.

Con este alcance, la cláusula de supletoriedad asegura la composición unitaria de un verdadero sistema jurídico nacional, no obstante su fraccionamiento en ordenamientos territoriales autonómicos de cierta intensidad.

#### ◊ **La preautonomía**

##### ◊ **El Consejo del País Valenciano**

Con el anterior régimen político había una serie de leyes fundamentales que se sucedían en un sistema abierto.

Tras el cese de Arias Navarro como Presidente del Gobierno, el Consejo del Reino nombra a tres candidatos, de los cuales el actual Rey, inesperadamente, elige a Adolfo Suárez.

Adolfo Suárez, basándose en la legalidad vigente, promueve la Ley de Reforma Política, la Ley 1/1977 de 4 de enero, mediante la cual se transita de un régimen a otro.

Lo que se produjo en España fue una transición. Se paso de un estado absoluto a uno democrático, se produjo sin revolución.

Entre las novedades de la ley de reforma política se encuentra la posibilidad de que las regiones pudieran acceder a un régimen de preautonomía. Esto se realizó mediante unas fórmulas que eran provisionales y no vinculantes, no condicionantes de lo que pudiera formular la futura Constitución.

El RD 10/78 de 17 de marzo, dota al pueblo Valenciano de un régimen de preautonomía. Se forma el Consejo del País Valenciano compuesto por Parlamentarios y Diputados Provinciales, eligiéndose al Presidente de entre los primeros.

Como competencias iniciales se encontraban el gestionar las atribuciones transferidas, coordinar las tres Diputaciones, y proponer al Gobierno medidas que afecten al interés general del País Valenciano.

El aparato administrativo era muy pequeño, tenían que utilizar los medios materiales y técnicos de las Diputaciones Provinciales.

La Preautonomía se manifiesta teniendo en cuenta que los actos administrativos (decisiones que adopta la Administración) del Consejo del País Valenciano, eran impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativo.

«El Gobierno de la nación podía suspender los actos del Consejo del País Valenciano. El Gobierno tenía también facultad de disolver el Consejo. El RDL lo define como provisional y transitorio hasta que se puedan ponerse en marcha las instituciones autonómicas previstas en la posterior CE de 1978. El Consejo duró hasta 1978 año en el que entro la CE y se pusieron en marcha los mecanismos que en ella se definían».

#### ◊ **El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana**

Tras la creación de este ente preautonómico, la CE exige que haya acuerdos de los Ayuntamientos y de los entes preautonómicos para poder entrar en el procedimiento para la Autonomía. La UCD da un viraje en el tema autonómico diciendo que las Autonomías ya no podrían acceder por el art. 151 de la CE, sino por el art. 143. Desde 1979 hasta 1981 apenas se dio un paso en la elaboración de nuestro Estatuto de Autonomía.

El ente preautonómico pone en marcha los mecanismos previstos en la Constitución para aprobar nuestro Estatuto de Autonomía, con la dificultad de poner de acuerdo fuerzas políticas contrarias que mantenían posturas encontradas en cuestiones formales como la denominación de la comunidad.

En 1981 el pacto alcanzado en Benicásim fue rechazado en el Congreso porque no había un acuerdo en los símbolos y en la denominación del país, por lo tanto no se llega a la Autonomía. La vía rápida había fracasado y se emplea la de los artículos 143 y 146.

En 1982, se produce el acuerdo por el que se propone el nombre de «Comunidad Valenciana». También se alcanza acuerdo en la bandera.

Se aprueba el Estatuto de Autonomía por las Cortes, mediante la Ley Orgánica 5/82 de 1 de julio. A pesar de haber sido aprobado por la vía lenta, se aprueba con un ámbito competencial mayor, con el mismo ámbito competencial de las Autonomías superiores que accedieron por la vía rápida. Este Estatuto de Autonomía se acompaña con la Ley Orgánica 12/82 de 10 agosto (LOTRAVA), ley de transferencias que amplía el techo competencial.

#### ◊ **La LOTRAVA**

Es una Ley Orgánica de transferencia de competencias a favor de la Comunidad Autónoma, que utiliza la técnica del art. 150.2 CE.

Como accedemos por la vía del art. 143 nos correspondería un techo competencial inferior. En la reunión de Benicásim, en el proyecto de Estatuto se pone el techo superior tal como lo tiene Cataluña. Como no se podía tener ese techo competencial (ya que accedíamos por la vía del art. 143), articularon una delegación de competencias a través de las Disposiciones Transitorias 1ª y 2ª del Estatuto.

Cuando llega a las Cortes, éstas establecen que además de tales Disposiciones Transitorias, se precisa de una ley orgánica de transferencia para poder realizarla, por lo que se promulga la LOTRAVA, ley de transferencias para ampliar el techo competencial.

**Características de la Lotrava.**– «Son competencias transferidas por delegación del Estado (art. 150.2 CE). Se transfieren las competencias que faltan para completar, para disponer de las del acceso por la vía rápida del art. 151. Las demás son estatutarias. Empiezan a ejercerlas cuando el Estado materializa la transferencia de competencias. Si el Estado las está ejerciendo tiene que transferirlas».

#### ◊ **La ampliación estatutaria de competencias**

Mediante la Reforma del Estatuto, transcurridos cinco años de vigencia del mismo y conforme a su art. 61, las competencias obtenidas por delegación pasarán a ser estatutarias y se derogan la Lotrava y las Disposiciones Transitorias 1ª y 2ª.

Transcurridos cinco años y mediante la reforma del Estatuto se puede acceder al techo competencial superior. Por lo que transcurrido el plazo, el Gobierno Valenciano, demostrando que tiene autonomía de todo tipo, inicia el procedimiento para reformar el Estatuto. Lo aprueban las Cortes Valencianas y las Cortes Generales mediante la Ley Orgánica 5/94 de 24 de marzo.

La reforma del Estatuto tiene un doble efecto: mediante la Disposición Adicional 3ª todas las competencias pasan a ser estatutarias y se deroga la Disposición Transitoria 1ª y 2ª que establecían la delegación. Después de esto se tenía que derogar la LOTRAVA. La LO 12/94 de 24 de marzo procede a derogarla.

Por lo tanto, tenemos un Estatuto ya acorde sin tener la LOTRAVA, ya que han pasado a ser competencias estatutarias.

#### ◊ **El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana** ◊ **Naturaleza y posición jurídica**

Es una ley orgánica configurada por los artículos 81 y 147 de la CE. Tiene un rango normativo superior a todas las leyes estatales y autonómicas. Sólo está subordinado a la CE. Es la norma institucional básica de la Comunidad Valenciana.

Como características encontramos que es una norma que aplica y desarrolla una posibilidad prevista en la CE, con unos contenidos materiales definidos por ella, forma parte del bloque de constitucionalidad, y es inmune a la ley estatal y a la ley autonómica.

Sus funciones básicas son crear y organizar la CC.AA., es presupuesto de legitimidad de todas las normas autonómicas, y es la norma de conexión entre el ordenamiento jurídico estatal y el ordenamiento jurídico autonómico

### ◊ **Elementos y símbolos de la Comunidad Valenciana**

#### ◊ ***Elementos***

El Estatuto se apoya en tres elementos: poder público propio, grupo de autogobierno, y límite territorial de validez.

El Estatuto establece un poder público propio. Este poder público deriva de concretar una posibilidad constitucional. No es originario ni soberano, lo que le diferencia del poder estatal. Es un poder público derivado. No estamos ante un estado federal, no hay soberanía valenciana.

Existe un grupo humano sobre el que se ejerce ese poder público, el pueblo Valenciano. La condición política de valenciano se adquiere por la vecindad administrativa en uno de los Municipios que integran su territorio (inscripción en el padrón) o por ser hijo de valenciano (en el extranjero éstos se registrarán por la legislación del estado).

El Estatuto de Autonomía define a la Comunidad Valenciana como nacionalidad, no la define como región (detalle que «colaron» en su elaboración).

El territorio es el límite de validez de las normas autonómicas y el elemento básico sobre el que se ejercen las competencias.

#### ◊ ***Símbolos***

El principal de los problemas que ocasionaron los símbolos fue el de la denominación de la Comunidad, que se acuerda en abril de 1982, y que consistía en no ponerse de acuerdo en llamarla País Valenciano o Reino de Valencia.

Respecto a la Señera, si debía ir con o sin la franja azul.

Acuerdan llamar a la Lengua «Lengua Valenciana». El valenciano es la lengua cooficial. Se dicta la Ley 4/83 de 23 de noviembre de Uso y Enseñanza del Valenciano. El Estatuto, más esta ley, sitúan en igualdad al castellano y al valenciano. Es una ley menos dura que otras como la catalana. Da la competencia a la Generalitat Valenciana en lo que se refiere a la enseñanza del valenciano. En la Administración valenciana se establece el bilingüismo. Es obligatoria la enseñanza del valenciano. Dar clases en valenciano, se establece una tendencia a su uso, pero no la obligación.

## ◊ Los Decretos de transferencia

El Estatuto de Autonomía en la Disposición Transitoria 4ª crea la llamada «Comisión Mixta Paritaria» integrada por representantes de la CC.AA. y del Estado. Esta Comisión debe hacer real que la CC.AA. pueda ejercer las funciones y atribuciones que le corresponden con arreglo al Estatuto.

A través de la Comisión se debaten los temas sectorialmente, se llegan a unos acuerdos de transferencias que en forma de propuestas son elaboradas y llevadas al Consejo de Ministros que las aprueba por Real Decreto.

Los Decretos de transferencias contienen, los servicios que se transfieren, lo que queda en poder del Estado, y en su caso los medios materiales o personales.

Estos acuerdos de las Comisiones no transfieren ni atribuyen competencias. Las competencias las atribuye la CE más el Estatuto de Autonomía. Lo que transfieren los acuerdos son servicios preexistentes en el Estado.

Estos acuerdos son inmunes a la ley estatal. Contienen una interpretación práctica de la CE más el Estatuto. Al final revisten forma de Real Decreto que no pueden ser modificados por otros Reales Decretos. Tienen una naturaleza específica de aplicación con régimen constitucional específico porque desarrollan Estatutos. También son inmodificables por cualquier ley estatal, porque el régimen competencial es distinto.

Estos acuerdos se elevan a propuesta del Consejo de Ministros, que no puede rechazarlas. Las propuestas son obligatorias, tiene que publicar obligatoriamente el Decreto. El Gobierno no las puede modificar ni rechazar.

## ◊ La reforma del Estatuto

Es un procedimiento excepcional basado en el art. 61 EA, en el que participa la voluntad de las dos Administraciones.

El procedimiento es más sencillo si lo que se pretende es ampliar el ámbito competencial de la Comunidad, siendo más rígido en caso contrario.

## ◊ La Generalitat Valenciana

El Estatuto en su art. 9.1 dice que «el conjunto de las instituciones de autogobierno de la Comunidad constituyen la Generalitat Valenciana». El art. 9.2 establece que «forman parte de la Generalitat Valenciana: Las Cortes Valencianas o Corts; el Presidente; el Gobierno Valenciano o Consell; y las demás instituciones que determine el presente Estatuto» (Síndico de Agravios art. 24, Consejo de Cultura art. 25, Sindicatura de Cuentas art. 59).

Las Cortes Valencianas ejercerían el Poder Legislativo, el Presidente y Consell el Poder Ejecutivo y la Administración, existirían unos órganos comisionados de las Cortes (Síndico de Agravios, Consejo de Cultura, Sindicatura de Cuentas). El Poder Judicial es el del Estado, no hay uno independiente.

## ◊ El Presidente

El Presidente de la Generalitat reúne en su persona la Presidencia de dos instituciones distintas, la de la Generalitat y el Consell.

Como consecuencia de este desdoblamiento si el Presidente es incapaz o muere habrá una doble sucesión: Como Presidente del Consell le sustituye el Vicepresidente. Si no lo hay, el Conseller de más edad. Como Presidente de la Generalitat y representante del Estado le sustituye el Presidente de las Cortes. Las Cortes serán quienes elegirán un nuevo Presidente.

El art. 16.1 EA. recoge sus atribuciones, que desarrolla la Ley de Gobierno Valenciano en sus artículos 14, 15 y 16.

Ostenta la más alta representación de la Comunidad, ejerciendo un poder moderador cuando actúa en tal calidad.

En su condición de representante ordinario del Estado (porque no hay una figura correlativa al Jefe del Estado), en el territorio de la Comunidad Autónoma, actúa como un órgano de relación (en la CCAA no existe soberanía, existe autogobierno cedido por la CE), promulga las leyes valencianas en nombre del Rey, y tiene importantes funciones protocolarias.

En sus funciones de Presidente del Gobierno Valenciano, es la cabeza del poder ejecutivo, dirigiendo y coordinando las acciones del Consell.

El Presidente se elige por las Cortes Valencianas de entre sus miembros y es nombrado por el Rey. Se publica en el BOE y en el Diario de la GV. Su nombramiento es efectivo desde que se publica en el BOE. (la entrada de las leyes autonómicas se computan a partir de la publicación en el diario autonómico).

El cese del Presidente puede ocurrir por pérdida de una moción de censura o de una cuestión de confianza, renuncia, dimisión y fallecimiento.

#### ◊ **El Consell o Gobierno Valenciano**

El Presidente elige al Consell (Gobierno valenciano), un órgano colegiado que es cabeza del poder ejecutivo. El Presidente lo dirige y nombra a los Consellers, y el Secretario levanta actas de sus sesiones.

Como funciones del Consell tenemos que ostenta la potestad ejecutiva (ejecuta la política valenciana) y la reglamentaria (puede dictar unas normas jurídicas de carácter reglamentario, que son los decretos), y dirige la Administración pública valenciana.

Los Consellers tiene una doble función, como políticos hacen política y por otra parte realiza tareas administrativas, no políticas (por ejemplo cuando resuelven un recurso administrativo, aprueban un convenio, etc.).

En relación con la potestad Reglamentaria del Consell, existe en la Comunidad Valenciana una jerarquía normativa de las normas reglamentarias que es básicamente el siguiente: Decretos del Gobierno. Decretos del Presidente. Órdenes de las Consellerías.

Todas estas normas para entrar en vigor deben ser publicadas en el Diario de la GV.

Puede existir una *vacatio legis* (periodo que pasa hasta que la ley entra en vigor).

#### ◊ **La Administración Pública de la Generalitat Valenciana**

La GV puede configurar una Administración Pública con poder diferente del Estado, pero en realidad es un calco de la Administración estatal.

La legislación valenciana quiere que la Administración pública se encuentre cercana a los ciudadanos. La Administración Valenciana pretende incorporar todas las técnicas de acercamiento al Valenciano.

Los principios organizadores son los mismos que los de la Administración del Estado.

Todas las Consellerías (el número de Consellers no puede exceder de diez con funciones ejecutivas) tienen un Reglamento orgánico que establece toda la estructura de la misma. Este Reglamento es muy importante ya que nos dice cuáles son los órganos de cada Consellería y qué competencias tienen.

La estructura de la Consellería a nivel central está encabezada por un Conseller. El Conseller es un órgano mixto: Un político (pertenecer a un partido político), y Jefe de la Consellería (hace administración).

La organización de las Consellerías se estructura en dos niveles: directivo y administrativo.

El nivel directivo, al cual acceden políticos elegidos en las elecciones excepto para la Secretaría General Administrativa, bajo la autoridad del Conseller, está integrado por:

Subsecretarías, que no existen en todas las Consellerías, sólo en las que se prevea en su Reglamento orgánico (segundo de a bordo del Conseller).

Secretaría General. Si no hay Subsecretaría asume sus funciones. Se encarga de los temas internos de la Consellería. Está en vías de profesionalizar a sus titulares.

Secretaría general administrativa, que es un órgano de apoyo, sobre todo en materia de personal y edificios, que asiste al Secretario General. A este puesto se accede por oposición o libre designación.

Direcciones Generales, que son unidades sectoriales de cada Consellería que se delimitan por materias.

En el ámbito administrativo, está integrada por el resto de las unidades bajo la dependencia de las que integran el nivel directivo, o, con carácter excepcional, directamente del Conseller.

Normalmente se organizará en Servicios, Secciones y Negociados.

A este nivel administrativo se accede por oposición o concurso. Son los conocidos como «funcionarios».

Este es el esquema que da la Ley del Gobierno Valenciano, pero admite la Ley que se

puedan crear otros órganos que pertenecen también al nivel administrativo. Se colocarían antes de los servicios (si existieran) y son las áreas y divisiones.

La estructura de la Consellería en el ámbito periférico está compuesta por servicios en cada una de las tres provincias, además de los Delegados de Gobierno en cada provincia.

En el nivel directivo se encuentran las Direcciones territoriales, a cargo de un Director territorial. Todos tienen dirección territorial menos la Consellería de Obras Públicas que tiene Servicios Territoriales.

En el nivel administrativo se encuentran los Servicios Territoriales a cargo de los Jefes de los Servicios Territoriales.

Existe también en la Administración pública valenciana «La Administración Institucional». Son órganos dependientes de la Consellería. Tiene un fin determinado. Nacen unos órganos que expresamente deben su existencia a un fin específico bajo la tutela de la Consellería.

Fundamentalmente, son de tres tipos: empresas valencianas públicas [Revisten la forma de SA. El capital es íntegro de la GV. El consejo de Administración está formado por personas públicas (Ejemplo: Instituto Valenciano de la Vivienda SA)]; entes públicos sujetos al derecho privado [Ejemplo: Instituto Valenciano de Arte Moderno, (IVAM)]; y organismos autónomos [Tipo clásico y más potente. Son Administración institucional con un régimen de Derecho Público y Administrativo. Es una verdadera Administración con funcionarios intercambiables con el resto de la Administración].

Se crean para desconcentrar una materia y atender a un fin concreto. En los últimos tiempos se ha producido lo que se ha dado en llamar *huida del Derecho Administrativo*, en la cual se han creado entidades con formas privadas para conseguir una mayor eficacia, ocurriendo que los controles públicos van desapareciendo. Más recientemente se ha compensado esta tendencia con una extensión de las técnicas de Derecho Público a las formas privadas (*publicación del ámbito privado*).

- ◊ **La función pública valenciana**
- ◊ **Antecedentes legislativos**
- ◊ **Clasificación del personal**
- ◊ **El acceso a la función pública**
- ◊ **Clasificación de los puestos de trabajo y su provisión**
- ◊ **Órganos superiores en materia de personal**
- ◊ **Régimen jurídico de la función pública**

La Ley de la Función Pública Valenciana se dictó por primera vez en 1985 (10/85). En un principio no se contemplaban los cuerpos y se dividió al personal en un Sector General (tareas de gestión) y un Sector Especial (hacen una labor de ejercicio profesional), asignándose puestos del sector general a personal funcionario de carrera y puestos del sector especial a personal laboral.

La STC 99/87 dice que no es posible ese tipo de ley, principalmente porque se ocupaban puestos de naturaleza funcional con personal laboral, con lo que se ha



tenido que cambiar casi toda la ley.

A partir de entonces se vienen desarrollando procesos de adaptación del personal a la naturaleza de sus puestos, pasando al estatuto funcionarial el personal laboral.

Actualmente se encuentra en vigor el Texto Refundido de 24 octubre de 1995 de la Función Valenciana, que ha tenido ya tres modificaciones parciales.

*[Hasta aquí, lo que se explicó en los últimos cinco minutos de la última clase del curso 98/99. A partir de aquí, los apuntes en bruto correspondientes al curso 97/98.]*

Funcionarios públicos valencianos

La legislación de la Función Pública Valenciana incluye al personal de la Administración. Local, al personal de la Administración. y servicios de la Universidad Valenciana, y también al personal docente, sanitario e investigador.

Clasificación del personal de la Administración. Pública Valenciana:

Hay cuatro clases:

1– Funcionarios de carrera:

Acceden a la Administración por sistema de:

Superación de unas pruebas selectivas, donde tienen que concurrir los requisitos de publicidad, igualdad, mérito y capacidad

Una vez superadas las pruebas selectivas se tiene que producir un nombramiento por la Administración.

Luego para finalizar tiene que haber una toma de posesión del cargo.

Estos son los tres requisitos para poder ocupar una plaza de funcionario de carrera.

Ocurre que la GV no es una Administración aislada, está dentro del Estado. Entonces pueden ser:

Funcionarios de la GV transferidos por el Estado.

Funcionarios de otras administraciones públicas (Local o Autonómica) que vía concurso han accedido a la Administración Pública Valenciana.

Todos son funcionarios de la GV.

La Legislación valenciana dice que hay un personal específico de la Administración Local que puede formar parte de la GV.

La Administración Local dentro del ámbito de la GV puede convocar:

Pruebas propias

Pruebas concertadas con la GV (se incluyen en el plan de empleo de la GV)

Este personal puede concursar a cualquier puesto de la GV

Los funcionarios de carrera se dividen en cinco grupos:

GRUPO A (Licenciados (titulados superiores))

GRUPO B (Diplomados, ingenieros o arquitectos técnicos)

GRUPO C (Nivel Administrativo (Bachiller superior)).

GRUPO D (Auxiliares administrativos (Graduado Escolar)).

GRUPO E (Subalternos (Certificado de escolaridad)).

No hay cuerpos, solo hay grupos.

Funcionarios interinos:

Necesitan cubrir una plaza que esté dotada presupuestariamente, o bien por razones de urgencia la Administración. no se puede esperar a las oposiciones y necesitan su incorporación inmediata, o bien hay unas plazas en la Administración. con derecho a reserva ocupadas entonces por interinos (cuando el funcionario vuelve desplaza al interino).

Se les selecciona mediante acuerdos con Sindicatos, bien se han quedado en la lista de espera en las oposiciones o están en las bolsas de trabajo.

Personal eventual:

Es un personal que es de confianza o de asesoramiento especial.

Tienen un nombramiento y cese libre y automático, cuando cesa la autoridad que los nombra. Este personal no puede utilizar el tiempo consumido en este puesto como mérito para el acceso a la Función Pública.

Personal laboral:

No pueden ocupar puestos de funcionarios. Tienen unos puestos de naturaleza específica. Tienen carácter de oficio o instrumental.

Hay otro tipo de personal regulado por la legislación de contratación de la Administración Pública que desarrollan unas tareas específicas, son los «Contratados por contrato específico».

Se contratan para trabajos no habituales y de duración limitada. Este personal no puede ser nunca permanente. Cuando acaban se marchan.

Existe un requisito para acceder a la Función Pública Valenciana, la lengua, bien existe una prueba de Valenciano o hay que acreditar mediante certificado el conocimiento del mismo, o adquirir el compromiso de aprenderlo mediante cursos,

etc.

Aprobadas las oposiciones, la provisión del puesto se puede hacer de tres formas:

Sistema de concurso ( se valorarán unos requisitos y unos méritos.

Sistema de libre designación ( todo el personal anterior (que ha aprobado unas oposiciones) se estructura en 30 niveles. El nivel 30 lo tiene el Director General. A los 5 grupos se les asigna el nivel máximo y el mínimo. Todos los que tienen el nivel 28 y superior se consideran de libre designación. Funciona en el nivel administrativo. En los servicios clasificados con nivel 28 en adelante, el Conseller designa el Director de entre los funcionarios.

Comisión de Servicios ( cuando se cesa de un puesto porque cambia de partido el poder, se pasa a Comisión de Servicios. Si vuelve a cambiar el partido en el poder, al estar en Comisión de Servicios estaba reservada la plaza (cuando se cesa) para el caso de que volviera a gobernar el partido por el cual se fue elegido.

Situación de los funcionarios:

Activo ( trabajando.

En Servicio en otras Administraciones Públicas.

Excedencia voluntaria.

Excedencia para el cuidado de un hijo.

Excedencia forzosa

Expectativa de destino ( cesado del de libre designación y esperando destino definitivo.

Servicios Especiales ( todos los funcionarios de carácter político como el Alcalde, Senadores, Diputados, etc., pasan a esta situación cuando cesan.

Suspensión por procedimientos judiciales o expediente.

Retribuciones de los funcionarios de la GV:

Retribuciones básicas:

Sueldo, que depende del grupo.

Trienios (antigüedad).

Retribuciones complementarias:

Las que se derivan del puesto de trabajo concreto

Complemento de destino que va en relación del nivel que se posee.

Complemento específico que va en relación con el puesto de trabajo (la responsabilidad que se tenga).

Complemento de productividad.

Prima especial al rendimiento ( no est establecido como tal complemento en la legislación de la GV', ya que evaluar los rendimientos es muy difícil y se presta al "amiguismo". Se tiene que primar la eficacia.

Gratificaciones por servicios de carácter extraordinario.

Indemnizaciones por razón del servicio (dietas, etc.).

Los funcionarios del grupo A no pueden superar más de tres veces a los del grupo E, este es el tope que no se puede rebasar.

Los funcionarios tienen que tener un sistema de previsión social. Para el personal de la GV se les aplica la Seguridad Social, no las Mutualidades.

Los funcionarios de la GV están sujetos a un régimen de incompatibilidades y disciplinario. Es el mismo que el régimen del Estado, no hay ninguna especial.

## **2ª PARTE: DERECHO LOCAL**

### **◊ Los principios del Régimen Local**

#### **◊ La naturaleza de sus normas**

Debemos de partir de la CE y en ella del art. 149.1.18ª por el que se atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. (Por bases tenemos que entender los criterios generales de regulación del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado).

Es este artículo el que ha permitido al Estado trazar un nuevo sistema de régimen local acomodado a las previsiones de la Constitución (art. 137, 140 y 141).

A partir de este título constitucional se ha pasado de una norma del año 55 (Texto Articulado y Refundido Ley de Régimen Local, de 24 de junio) a una ley del año 85 (Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local). El texto de la Ley de 1955, era un código muy minucioso y muy detallado del régimen local, mientras que en la actualidad se ha pasado a una norma de apenas un centenar de artículos que debe ser desarrollada por la actividad legislativa de las CC.AA.

El establecimiento del nuevo régimen local necesita de la confluencia legislativa del Estado y de las CC.AA.

La propia ley actual reguladora del régimen local, ya en su exposición de motivos destaca esta circunstancia cuando dice que «ésta, más que pretender garantizar la autonomía sobre la quietud de compartimentos estancos busca fundamentar aquélla (autonomía) en el equilibrio dinámico propio de un sistema de distribución del poder, []».

Actualmente las normas que regulan el régimen local son fundamentalmente dos. En primer lugar la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. Esta ley es ley básica en su integridad. En segundo lugar se encuentra el llamado R D Legislativo 781/86 de 18 de abril, texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. Este texto lo que hace es refundir todas aquellas disposiciones legales anteriores a la ley del 85, los refundirá, regulará, aclarándolos y armonizándolos con las previsiones de la nueva ley de bases. El texto refundido también tiene carácter básico en determinadas materias (disposición final séptima), y en las demás tiene carácter meramente supletorio de la legislación autonómica que se dicte en uso de sus competencias por las CC.AA.

#### ◊ El sistema de fuentes

La ley de bases incluyó un artículo clarificador del sistema de fuentes aplicables al régimen local. El art. 5 de la Ley 7/85, fue declarado inconstitucional por el TC en sentencia de 21 de diciembre de 1989.

A pesar de esta mancha, este artículo no se puede olvidar y debemos hacer referencia a él para saber cuáles son las fuentes aplicables al régimen local.

La Ley de bases (Ley 7/85), es fundamentalmente una ley de organización y funcionamiento de las Entidades Locales. Esta ley lo que hace es confiar el acabado del régimen jurídico de las Entidades Locales y la regulación de sus actividades a otras normas procedentes del Estado o de las CC.AA. Por ello el art. 5 decía en primer lugar que las Entidades Locales se rigen, en primer término, por la presente ley y después establece las normas que regulaban cada uno de estos apartados.

Este artículo establecerá cinco apartados en los que señalaba las normas aplicables a cada uno de ellos.

En el apartado b) decía que el régimen sustantivo de las funciones y servicios de las Entidades Locales se regulaba o bien por la ley del Estado o bien por la legislación de las CC.AA., y después por las ordenanzas locales. Esto quiere decir que en materias como la educación, el transporte, la ordenación del tráfico, protección del medio ambiente, etc., las normas a aplicar por los entes locales deben seguir este orden de prelación.

En el apartado c) establecía que en todo lo relativo a funcionarios, procedimiento administrativo, contratos, concesiones, expropiación forzosa o responsabilidad, las Entidades Locales se rigen, en primer lugar por las leyes que regulan estas materias en desarrollo del art. 141.1.18ª CE, y después por sus propias ordenanzas.

En el apartado d) en lo que se refiere al régimen de los bienes locales, decía que en primer lugar se regulaban por la legislación básica del Estado, de acuerdo con el art. 132 CE, en segundo lugar por las normas de desarrollo que dicten las CC.AA. y finalmente por las ordenanzas propias de cada Ente Local.

En el apartado e) referido a las Haciendas Locales, establecía que en primer lugar se aplicaría la Ley General Tributaria del Estado y la reguladora de las Haciendas locales, después la legislación de desarrollo de las CC.AA. y finalmente las ordenanzas fiscales de cada Entidad Local.

Todo este esfuerzo que la ley de bases llevó a cabo en un intento de introducir orden allí en donde existía el peligro de cierta confusión, lo declara inconstitucional el TC con una serie de argumentos.

Entre ellos podemos citar que el TC dijo que el art. 5 establecía el orden de prelación de normas aplicables a las distintas materias que conciernen a la Administración Local, situando en primer lugar los contenidos en la propia ley, que tiene así efectivamente una pretensión de superioridad ordenamental. En cuanto que enumera las normas aplicables en una materia en la que la competencia legislativa está dividida entre el Estado y las CC.AA., el artículo debe ser entendido como una norma interpretativa de lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad respecto de esta materia. Es precisamente esta naturaleza de norma meramente interpretativa, sin contenido material alguno, el que lo hace constitucionalmente ilegítimo.

Y ello porque el TC sigue diciendo que en un ordenamiento jurídico compuesto, como es el nuestro, uno de estos elementos, en este caso el legislador estatal, no puede imponer a todos los demás, como única interpretación posible, la que él mismo hace.

El TC no lo declara inconstitucional por lo que dice, sino por que quien lo dice, no puede decirlo.

Una consideración aparte merece el apartado a) del art. 5. Se refería al régimen organizativo y de funcionamiento de los órganos de las entidades locales. La Ley de Bases quiso que el instrumento por el que cada Corporación local pudiera regular sus peculiaridades organizativas fuera el llamado *reglamento orgánico*.

La Ley de Bases situó el reglamento orgánico por encima de la legislación del régimen local que pudieran dictar las CC.AA.

El TC dijo que con esta redacción se eliminaba la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo en materia de organización municipal, lo que está en contradicción con el orden constitucional de distribución de competencias, por lo que declara inconstitucional el apartado a) del art. 5 y un inciso del art. 20 de la Ley de Bases, que también se refería a la primacía del reglamento orgánico sobre la ley de la CC.AA.

Como conclusión, este art. 5, aun teniendo en cuenta que ha sido declarado inconstitucional, nos puede servir de pauta orientativa del sistema de fuentes del régimen local.

#### ◊ **La autonomía local**

#### ◊ ***Perfiles constitucionales***

Una de las novedades de la Constitución de 1978, es que reconoce la autonomía de Municipios y provincias, en su art. 137.

**Art. 137 CE.**– «El Estado se organiza territorialmente en Municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

También encontramos otros artículos en los que se hace referencia a las Entidades

Locales. En relación con su intervención en los mecanismos de acceso a la autonomía (143, 144, 146 y 151, disposiciones transitorias 1ª, 3ª, 4ª y 5ª). En otros se hace referencia a algunas de sus potestades, como la tributaria (art. 133.2), a algunos de sus bienes (los comunales del art. 132.1) o a la condición de circunscripciones electorales del territorio provincial.

Además de estas referencias, en el Capítulo Segundo del Título VIII (art. 140 a 142), la autonomía local aparece conectada con la idea de la integración democrática de los entes locales, al exigir que sus miembros sean «elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto».

Sobre las ideas de autonomía e integración democrática de los entes locales se construye todo el sistema de régimen local.

La *integración democrática* ofrece pocas dificultades de comprensión, pues de acuerdo con las pautas políticas presentes en el mundo occidental, la integración democrática se resuelve a través de las elecciones, realizadas por sufragio libre, secreto, igual y directo.

Además, la Carta europea de autonomía local (de 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988), destaca que un elemento común a todos los ordenamientos locales europeos, es el de que las asambleas locales se integren por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal.

Por otra parte, *la autonomía de los entes locales* es una autonomía concreta y específica que sólo puede explicarse referida a los entes territoriales locales y en un contexto constitucional determinado. Su contenido viene dado a partir de *cuatro ideas* fundamentales:

#### ◊ ***La autonomía local parte de un ordenamiento derivado***

La primera es la de que la autonomía local parte de un ordenamiento derivado. No es soberanía, pues ésta corresponde al pueblo español en su conjunto (art. 1.2 CE). La autonomía es un poder derivado que se mueve en los límites de la Constitución. La autonomía hace referencia a un poder limitado y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es parte de un todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de ésta donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 CE.

Dicho esto, la primera pregunta que surge reza de la siguiente forma: ¿para qué, con qué objeto se atribuye autonomía a organizaciones territoriales distintas del Estado?

El art. 137 CE dice que se atribuye autonomía a Municipios, Provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan, para la gestión de sus respectivos intereses, pero no nos dice cuáles son esos intereses, sino que confía o remite a la ley su determinación.

Se plantea también la pregunta de si tienen ambas organizaciones (comunidades autónomas y entidades locales) el mismo tipo de autonomía. Una primera y amplia corriente doctrinal las diferencia destacando el carácter administrativo de la autonomía local frente al carácter político de la autonomía comunitaria.

Se dice posteriormente que tal afirmación es excesivamente simple y no responde a la naturaleza de las cosas, toda vez que la separación de lo político y lo administrativo en la gestión pública es difícil y contraria a la CE, tanto en su letra como en su espíritu (art. 140). En su letra por que cuando se habla de la autonomía municipal no se refiere sólo a su administración, sino también a su «gobierno». En su espíritu por que al establecerse la composición de las corporaciones locales mediante sufragio, se están instituyendo gobiernos representativos, algo demasiado importante como para no realizar más que funciones administrativas. En consecuencia, si bien la autonomía local es distinta de la autonomía comunitaria, el componente administrativo y el político están presentes en ambas con distintas intensidades.

◊ ***La autonomía local se inserta en un ordenamiento derivado que se relaciona con ambos ordenamientos superiores***

Como segunda idea tenemos que la autonomía local se inserta en un ordenamiento derivado que se relaciona con ambos ordenamientos superiores. Es lo que el TC ha dado en llamar el *carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales*, que es consecuencia de la consideración de la autonomía local como un poder derivado y delimitado.

Cuando el texto constitucional invoca al legislador para definir el contenido de la autonomía local, ese legislador no es sólo el del Estado o el de las CC.AA. Son ambos los llamados a esa operación de concretar y delimitar el interés local. En primer lugar, el del Estado ostenta el título derivado del artículo 149.1.18ª CE para regular las bases del régimen jurídico, y en segundo lugar, el de las CC.AA. para desarrollar esas bases en los términos y materias que señalen sus Estatutos y de acuerdo con la LB.

En consecuencia, los tres ordenamientos jurídicos tienen sus propios ámbitos acotados, que no son elementos estancos, sino que están vertebrados en un sistema de relaciones permanentes, sistema que supone la conexión directa entre CC.AA. y CC.LL., pero también entre el Estado y estas últimas, todo para hacer realidad el principio de que la autonomía es un poder subordinado que alcanza su verdadero sentido en la integración en el todo.

**Art. 10 LB.**– «1. La Administración local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

2. Procederá la coordinación de las competencias de las Entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas. 3. Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales».

El problema que esto pudiera conllevar, desapareció con el art. 10.2 de la LB que establece mecanismos de coordinación cuando las actividades o servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o cuando sean concurrentes o complementarias con los de éstas.



### ◊ *La autonomía local como garantía institucional restringida o limitada*

Un éxito notable de mercado ha tenido en España la idea alemana de la garantía institucional.

La idea de la garantía institucional tiene su origen en Alemania, donde tiene bastante éxito. Es una técnica que permite proteger ciertas instituciones cuya preservación se considera indispensable para asegurar los principios constitucionales. Existen ciertas instituciones, y entre ellas la autonomía local, cuya configuración concreta se remite al legislador ordinario, que tiene un amplio margen para configurar la institución en cuestión. La garantía institucional pretende preservar la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Esta «imagen» es el núcleo esencial que la Constitución garantiza de esta institución. Este núcleo esencial se viola cuando la institución es limitada de tal forma que se le priva de sus posibilidades de existencia real.

En nuestra realidad jurídica se le debe llamar restringida o limitada porque lo deseable sería que las propias corporaciones locales tuvieran medios de reacción contra los ataques a su autonomía, lo que no ocurre porque no pueden acceder directamente al TC. Sólo les queda la posibilidad de los recursos contencioso-administrativos, en determinados supuestos, y de la petición que la Comisión Nacional de Administración Local puede hacer a los órganos legitimados para interponer recursos directos de inconstitucionalidad.

Así pues, la doctrina de la garantía institucional hay que verla como una construcción muy útil, pero con sus obvias limitaciones.

### ◊ *El sistema de atribución de competencias y el modo de su ejercicio sólo puede entenderse conectado con el principio democrático*

La Constitución se limita a declarar, en su artículo 137, que las corporaciones locales dispondrán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y traslada al legislador estatal y autonómico la tarea de determinar los intereses locales existentes en las materias cuya regulación tienen confiada.

En lo estructural, el legislador estatal fijará las bases, y el autonómico el detalle. En lo competencial, cada uno de dichos legisladores deberá determinar, al momento de ejercer sus funciones legislativas sobre las materias cuya regulación tienen constitucionalmente confiadas, cuáles son los «intereses locales» existentes en las mismas para que, aislados, sirvan de soporte a la atribución de la correspondiente competencia.

La principal de esas leyes es la LB, que en su art. 25.2, enumera una serie de materias en las que el legislador estatal o autonómico ha de reservar necesariamente alguna competencia a los entes locales. El olvido del legislador conduce a una infracción de la LB y, por esa función constitucional que tiene asignada, a una infracción constitucional.

**Art. 25.2 LB.**– «El Municipio ejercerá en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias:

a)»

En consecuencia, es al legislador a quien corresponde la tarea de identificar los intereses locales y, a partir de ahí, asignar una serie de competencias, de acuerdo con el art. 2 LB.

**Art. 2 LB.**— «1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principio de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

2. Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en la materia que regulen.

También hay que tener en cuenta que, tal como la entiende nuestro ordenamiento, al estar íntimamente conectada con el principio democrático, la autonomía consiste fundamentalmente en que las Corporaciones Locales puedan intervenir en cuantos asuntos les afecten de tal forma y manera que dispongan siempre de un ámbito de decisión política.

Autonomía y competencias son nociones perfectamente unidas, y la competencia que se atribuye a un ente local es el resultado de la identificación por el legislador de un interés local. Este interés se traduce en la asignación de una competencia que a su vez puede ser normativa, de gestión, o de participación en la toma de decisiones de otras Administraciones. En este sentido hay que entender la expresión del TC cuando dice que la autonomía es un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen.

#### ◊ **Las competencias locales**

##### ◊ *Clases de competencias*

Hay que partir de dos artículos concretos de la LB, como son el 2 y el 25. En el 25 aparece la competencia general de los Municipios, mientras que el 2 supone la invocación de los intereses locales como el centro sobre el que gira la asignación de competencias.

La formula del artículo 25 permite al Municipio «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal», pero subordina esta actuación a que se haga «en el ámbito de sus competencias», que, a su vez, vienen definidas en las leyes.

Las competencias, una vez asignadas, se gestionan en régimen de autonomía. Pero este círculo de competencias puede ampliarse mediante la transmisión de las pertenecientes, originariamente a otras Administraciones cuando con ello se mejore la eficacia de la gestión pública.

En consecuencia, se pueden distinguir dos bloques de competencias: las llamadas «competencias propias» y las «competencias transmitidas» o «encargadas». Podemos

subdistinguir dentro del primer grupo, las competencias propias (estrictas) y las competencias propias sometidas a instrucciones y, dentro del segundo, las competencias transferidas o delegadas y las competencias asignadas o encomendadas.

#### ◊ *Competencias propias*

**Art. 25.2 LB.**– «El Municipio ejercerá en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias:

a)»

**Art. 26.1 LB.**– «Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

a)»

Para el Municipio, en los art. 25 y 26 LB, y tras establecer la cláusula general examinada, se elabora un catalogo de materias respecto de las cuales éste ejercerá competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Se establecen una serie de servicios que necesariamente deberán prestar los Municipios en atención al número de población.

Respecto a la provincia, el art. 36, establece una cláusula general de competencia para el fomento y administración de sus intereses peculiares, determinando que le corresponderán como competencias propias las que les atribuyan en este concepto las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, la coordinación de los servicios municipales entre sí, la asistencia y cooperación con los Municipios, y la prestación, en fin, de servicios públicos de carácter supramunicipal.

**Art. 36.1 LB.**– «1. Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso:

a)»

#### ◊ *Competencias propias sometidas a instrucciones*

Se caracterizan por estar sujetas a las instrucciones dictadas por las otras Administraciones, el Estado o la Comunidad Autónoma, para conseguir que el ejercicio de las actuaciones administrativas resulte coordinado.

Aparece el concepto de coordinación, que tradicionalmente ponía en manos del Estado una serie de poderes de dirección sobre las Administraciones inferiores. Estos poderes eran propios de un sistema de tutela, como el existente en la época anterior a la Constitución.

Reconocida la autonomía local por la Constitución, es evidente que los poderes de dirección no pueden encontrar ya amparo en los genéricos principios de tutela, sino en el principio de la coordinación reconocido constitucionalmente.

La LB aborda la dialéctica «coordinación/autonomía» en los art. 7.2, 10.2 y 3.

**Art. 7.2 LB.**– «Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas».

**Art. 10 LB.**– «2. Procederá la coordinación de las competencias de las Entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

3. Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales».

#### ◊ *Competencias transferidas o delegadas*

Este tercer bloque está integrado por todas aquellas competencias que, habiendo pertenecido originariamente a otras Administraciones, han sido transmitidas por éstas a las corporaciones locales para mejorar la eficacia de la gestión pública.

Con el mecanismo de la delegación intersubjetiva las Administraciones locales quedan habilitadas para actuar sobre un ámbito competencial concreto.

Tal institución podemos analizarla desde el doble punto de vista objetivo y subjetivo.

El punto de vista objetivo hace referencia a qué competencias constituyen su objeto. Pueden delegarse tanto las acciones materiales (ejecución de obras e instalaciones y prestación de servicios) como las funcionales (ejercicio de funciones administrativas).

Desde el punto de vista subjetivo, hay que hacer referencia a los sujetos que intervienen: delegados y delegantes.

En relación con los primeros, hay que afirmar que pueden ser beneficiarios de la delegación no sólo las entidades locales territoriales (la provincia, el Municipio y la isla), sino también todas aquellas otras que gocen de la condición de entidad local como las entidades inframunicipales y supramunicipales, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de Municipios.

Con la delegación, la entidad delegada asume el derecho y el deber de ejercitar las competencias que le hayan sido confiadas por la entidad delegante. El incumplimiento de las directrices o la inobservancia de los requerimientos formulados por la Administración delegante facultarán a ésta para revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada.

En cuanto a los sujetos activos de la delegación el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias entidades locales, hay que distinguir varios regímenes de delegación, en atención al sujeto pasivo de la misma.

Cuando se trata de la delegación en los Municipios, ésta se efectuará siempre bajo la dirección y el control del delegante, que podrá dictar instrucciones y recabar información sobre la gestión.

Cuando la delegación tiene lugar en favor de las Diputaciones provinciales y el sujeto

delegante es la CC.AA., la delegación deberá efectuarse siempre en favor de la totalidad de las Diputaciones provinciales de la CC.AA.

La delegación es un instrumento muy importante que permite, de una parte, ampliar el ámbito competencial de los entes locales y, por otra parte, posibilita que las Administraciones del Estado y de las CC.AA., no tengan que montar sus propios servicios, y ello sin renunciar al poder de dirección y control sobre la actividad delegada.

#### ◊ *Competencias asignadas o encomendadas*

Aquí integramos a las competencias asignadas a las entidades locales para la gestión ordinaria de servicios propios de otras Administraciones, actuando las entidades locales como meros órganos de éstas y por cuenta de las mismas.

Si la distinción entre los distintos tipos de competencias locales, como hemos visto en su momento, no resulta en ocasiones fácil de hacer, la distinción entre las que vamos a contemplar ahora y las delegadas, ya vistas, puede resultar particularmente difícil.

Ambas modalidades de transmisión de competencias de otras Administraciones a favor de las Administraciones locales podrían diferenciarse sobre la bases de las siguientes consideraciones:

- ◊ En la delegación hay una voluntariedad de ambas partes que no existe en la asignación, ya que una parte impone a la otra la carga de una prestación forzosa.
- ◊ La delegación es una relación convenida entre entes, mientras que en la asignación hay una relación funcional jerárquica entre un ente superior y un órgano de un ente inferior.
- ◊ El objeto de la delegación son las competencias compartidas o concurrentes, mientras que el objeto de la asignación son las competencias plenas y, en especial, las de mera ejecución material.
- ◊ En la delegación hay una transferencia real del ejercicio de competencias y el ente delegado actúa bajo su propia responsabilidad. En la asignación la transferencia de competencias es sólo aparente, ya que en realidad lo que se produce es una simple utilización por el delegante de órganos de la entidad local, «órganos impropios», lo que determina que el centro de imputación de las decisiones permanezca invariable.

En cualquier caso, lo característico de esta figura es la utilización de las estructuras administrativas por otra Administración a modo de Administración indirecta.

#### ◊ **Las relaciones entre Administraciones públicas**

Una de las ideas centrales que recorre los preceptos de la nueva legislación local, es la de cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas, y que significa que el ejercicio de las competencias por los diferentes centros de poder territorial se hace de forma coordinada como resultado de la lealtad que debe presidir las relaciones entre los sujetos públicos.

La idea de lealtad procede de Alemania, y a ella se refiere el artículo 10 LB cuando ordena que la Administración local y las demás Administraciones públicas ajusten sus relaciones recíprocas «a los deberes de información mutua, colaboración y coordinación», así como al respeto del ejercicio legítimo por las demás

Administraciones de sus competencias.

Es necesario que se pongan en marcha los mecanismos de coordinación cuando las actividades o servicios locales trascienden el interés propio de las correspondientes entidades, inciden o condicionan relevantemente los de dichas Administraciones o son concurrentes o complementarias de los de éstas (art. 10.2 LB).

Estas fórmulas de cooperación se pueden agrupar en las siguientes clases:

- ◊ Fórmulas de cooperación obligatorias, como son la información recíproca (art. 55.c y 56 LB) y la asistencia técnica (art. 4.3 y 4 LPA) de la que normalmente son beneficiarias las entidades locales.

**Art. 55 LB.**– «Para la efectividad de la coordinación y eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:

a)

c) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos».

**Art. 56 LB.**– «1. Las entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los plazos y las formas que reglamentariamente se determinen, copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas. Los Presidentes, y de forma inmediata, los Secretarios de las Corporaciones serán responsables del cumplimiento de este deber.

2. En todo caso, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas estarán facultadas, con el fin de comprobar la efectividad, en su aplicación y, respectivamente, de la legislación estatal y la autonómica, para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes.

3. La Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas deberán facilitar el acceso de los representantes legales de las entidades locales a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente.

**Art. 4 LPA.**– «1. Las Administraciones Públicas, en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas, deberán:

- ◊ Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- ◊ Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- ◊ Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.
- ◊ Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

2. A efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones Públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del Ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias.

3. La asistencia requerida sólo podrá negarse cuando el Ente del que se solicita no esté facultado para prestarla o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.

4. La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos de competencias».

◊ Fórmulas voluntarias, que son todas las demás (art. 57 LB).

**Art. 57 LB.**– «La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.

De cada acuerdo de cooperación formalizado por algunas de estas Administraciones se dará comunicación aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información».

◊ Los órganos de colaboración a que se refiere el artículo 58.1 LB, y la Comisión Nacional de Administración Local, como órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local (art. 117.1 LB).

**Art. 58.1 LB.**– «Las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial.

Para asegurar la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local en materia de inversiones y de prestación de servicios, el Gobierno podrá crear en cada Comunidad Autónoma una Comisión Territorial de Administración Local. Reglamentariamente, se establecerá la composición, organización y funcionamiento de la Comisión».

**Art. 117.1 LB.**– «La Comisión Nacional de Administración Local es el órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local».

◊ Los convenios supletoriamente regidos por el artículo 6.2 LPA.

**Art. 6.2 LPA.**– «Los instrumentos de formalización de los Convenios deberán especificar, cuando así proceda:

- a) Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.
- b) La competencia que ejerce cada Administración.
- c) Su financiación.
- d) Las actuaciones que se acuerde desarrollar para su cumplimiento.
- e) La necesidad o no de establecer una organización para su gestión.
- f) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.
- g) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

#### ◊ **Las competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas**

El art. 148.1.2 CE, autoriza a las CC.AA. a asumir competencias en materia de: «alteración de términos municipales y en general las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local».

Por su parte, el art. 149.1.18 CE, reserva únicamente al Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, pudiendo, en consecuencia, corresponder su desarrollo a las CC.AA.

Ahora bien, sabemos que no todas las CC.AA. tienen el mismo ámbito de competencias, no pueden hacer todas lo mismo, y debemos precisar hasta donde pueden llegar unas y otras.

De una u otra forma las CC.AA. pueden asumir competencias en materia de régimen local, con el único límite de la reserva contenida en el artículo 149.1.18 CE, y actualmente prácticamente todas han asumido las mismas.

#### ◊ **Tipos de entidades locales**

Tienen carácter de entidad local territorial solamente el Municipio, la provincia y la isla. Esta calificación sirve para atribuir únicamente a estas entidades las potestades y privilegios enumerados en el artículo 4.1 LB.

**Art. 4.1 LB.**– «En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas:

- a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- b) Las potestades tributaria y financiera.
- c) La potestad de programación o planificación.



- d) Las potestades expropiatorias y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) La inembargabilidad de sus bienes y derechos las prerrogativas

Están legitimadas para impugnar las disposiciones y los actos de la Administración del Estado o de las CC.AA. que lesionen su autonomía y para promover la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes del Estado o de las CC.AA. que se entienda lesionan la autonomía local (art. 63.2 y 119 LB).

Con la condición de ente local sin más, se configuran las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de Municipios. La LB no atribuye a estas entidades el conjunto de privilegios y potestades propias de los entes territoriales, sino que remite a la legislación de las CC.AA. la concreción de cuáles de esas potestades y privilegios pueden éstas ostentar (art. 4.2 LB).

#### ◊ **El Municipio**

Según el art. 11 de la Ley de Bases, el Municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado, tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Son elementos del Municipio: el territorio, la población y la organización.

#### ◊ **El territorio y la población**

##### ◊ ***Territorio***

El régimen local en su conjunto no es una materia unitaria cuya regulación pueda ser atribuida en bloque al Estado o a las CC.AA., sino que el régimen local es un conjunto de asuntos que se reparten entre ambas instancias, de tal suerte que ninguna de ellas puede monopolizar su tratamiento.

Esta concurrencia de competencias hace posible que sea compatible el mantenimiento de unos rasgos comunes con la diversidad de regímenes como consecuencia de las especiales características de cada territorio.

Esta es la opción que adopta la CE en los art. 149.1.18 y 148.1.2. CE, en los que se atribuye al Estado «las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas» y a las CC.AA. «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio, y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen local».

Como consecuencia de estos artículos, casi todos los Estatutos de Autonomía han asumido competencias en materia de alteración de términos municipales. En el

Estatuto de Autonomía Valenciano, en su artículo 31 dice: «la Generalidad Valenciana tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: apdo. 8, Régimen local, sin perjuicio del art. 149.1.18 y alteraciones de los términos municipales».

El término municipal aparece definido en el artículo 12 LB como el territorio (ámbito físico) en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias.

En el régimen jurídico del termino municipal debemos distinguir en primer lugar la legislación básica, art. 12 y 13 de la ley de bases, en segundo lugar la legislación autonómica (que no tenemos en la Comunidad Valenciana) y, en tercer lugar, la legislación supletoria que está en los art. 2 a 10 del RD legislativo 781/86 texto refundido y el reglamento de población y demarcación territorial. Hay que tener en cuenta que el art. 2 y el 3.2 del TR tienen carácter básico.

#### ◊ **Legislación básica**

El art. 13 ley de bases atribuye a la legislación autonómica la competencia para regular la supresión y creación de nuevos Municipios, así como la alteración de los términos municipales.

Es una materia de plena disponibilidad para el legislador autonómico, que únicamente se encuentra vinculado por 2 condiciones, los criterios materiales contenidos en el artículo 13 LB y los trámites procedimentales a seguir obligatoriamente consignados en el mismo precepto.

**Art. 13 LB.**– «1. La creación o supresión de Municipios, así como la alteración de términos municipales, se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local. Requerirán en todo caso audiencia de los Municipios interesados y dictamen del Consejo del Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración del Estado».

#### ◊ **Criterios materiales exigidos para la creación de nuevos Municipios**

Se exigen tres requisitos:

- ◊ Existencia de núcleos territorialmente diferenciados
- ◊ Recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no sólo para sostener los servicios municipales obligatorios, sino que el nuevo Municipio deberá tener los recursos financieros suficientes para dar cumplimiento a las competencias que las leyes estatales y autonómicas le atribuyan.
- ◊ No puede ser disminuida la calidad de los servicios que venían siendo prestados de acuerdo con el anterior diseño municipal.
- ◊ **Legislación supletoria**

Contenida en los art. 2 al 10 del RD 781/86 y en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial, RD 1690/86, de 11 de julio.

Esta regulación tiene carácter supletorio para las CC.AA. que pueden proceder a su modificación con el único límite de los art. 2 y 3.2 del texto refundido que tienen carácter básico «Cada Municipio pertenece a una sola provincia» y «en ningún caso

la alteración de términos municipales podrá suponer modificación de los límites provinciales».

Hay 4 supuestos de alteración de los términos municipales (art. 3 del texto refundido, y 2 del reglamento):

◊ **Incorporación de 1 o más Municipios a otro u otros limítrofes (año 70 en Morella)**

Según el art. 4 del texto refundido, procede solamente cuando se den notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa. El reglamento suprime «solamente» y añade otra causa: cuando lo imponga la mejora de la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

◊ **Fusión de 2 o más Municipios limítrofes**

La fusión procede cuando separadamente carezcan de recursos suficientes para atender los servicios mínimos; cuando se confundan sus núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo urbanístico y cuando existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa.

◊ **Segregación de parte del territorio de uno o varios Municipios para constituir otro independiente (Alquerías del Niño Perdido – Vila-real; San Juan de Moro – Villafames)**

Se exige, según el texto refundido y el reglamento, que existan motivos permanentes de interés público relacionados con la colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, obras públicas, etc.

◊ **Segregación de parte del territorio de un Municipio para agregarla a otro limítrofe**

Procede cuando se confundan sus núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo urbanístico y cuando existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa.

El procedimiento para estos supuestos de alteración de términos municipales se regula en el art. 9 TR y el art. 9 del Reglamento.

◊ **Población**

La población del Municipio está constituida por el conjunto de personas inscritas en el padrón municipal. Cualquier persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del Municipio en el que resida habitualmente. A los inscritos en el padrón municipal se les llama vecinos. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el padrón. Los vecinos son titulares de derechos y deberes.

El art. 18 LB enumera los derechos y deberes de los vecinos.

Hay que resaltar el párrafo g del art. 18, que configura como derecho del ciudadano el exigir la prestación y en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio

público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio. Este artículo establece una acción pública restringida a los vecinos para que puedan exigir a su Municipio la prestación de los servicios públicos obligatorios.

**Art. 18 LB.**– «1. Son derechos y deberes de los vecinos:

- a) Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.
- b) Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes
- c) Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y
- d) Contribuir mediante prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.
- e) Ser informado previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal
- f) Pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley.
- g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.
- h) Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las Leyes.

#### ◊ **Padrón municipal**

Es un registro administrativo donde constan todos los vecinos del Municipio. Sus datos constituyen prueba del domicilio habitual en el Municipio. La inscripción en el padrón municipal contendrá los datos suficientes para identificar a los vecinos: nombre y apellidos, sexo, domicilio, nacionalidad, nivel académico, etc.

Los datos del padrón municipal pueden cederse a otras Administraciones Públicas que lo soliciten, sin consentimiento previo de los afectados, solamente cuando sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias. Fuera de estos supuestos, los datos de padrón son confidenciales.

La formación, mantenimiento, revisión y custodia del padrón municipal corresponde al Ayuntamiento de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

#### ◊ **La organización**

La ley de bases distingue entre organización necesaria y complementaria. La organización necesaria es aquella que viene determinada en la legislación básica del Estado. La organización complementaria es de libre conformación por las leyes de las CC.AA. o, en su caso, por los reglamentos orgánicos de las corporaciones. Si no hubiera reglamento orgánico hay que acudir al ROF.

Son órganos necesarios: Alcalde; Los tenientes de Alcalde y el Pleno. La comisión de gobierno únicamente existe en los Municipios con población superior a cinco mil habitantes, y, en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o lo

acuerde el Pleno del Ayuntamiento.

Dentro de los órganos necesarios, aunque no se cita sino en el apartado de las Haciendas Locales (art. 116 LB), se puede incluir también la Comisión Especial de Cuentas, constituida por miembros de los distintos partidos políticos y que tiene por objeto conocer las cuentas anuales para su informe, antes de pasar para su aprobación por el Pleno.

Son órganos complementarios todos aquellos creados por la ley de la CC.AA. y el reglamento orgánico. La ley de la CC.AA. es libre de crear los órganos que crea convenientes, no obstante el art. 20 LB, dice que en aquellos que tengan por función el estudio, el informe o la consulta de asuntos que hayan de ser sometidos al Pleno, tienen derecho a participar concejales de todos los grupos políticos integrantes de la Corporación.

#### ◊ **Organos necesarios**

##### ◊ **El Alcalde**

Es elegido, de entre los primeros de la lista, por mayoría absoluta de los votos de los concejales; si ningún concejal obtiene mayoría, será Alcalde quien encabece la lista mas votada; en caso de empate se resuelve por sorteo. Éste es el régimen general de los Municipios que tienen más de doscientos cincuenta habitantes.

No obstante en los Municipios comprendidos entre cien y doscientos cincuenta habitantes, pueden ser candidatos a Alcalde todos los concejales. Si alguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales es proclamado electo; si ninguno obtuviese dicha mayoría, será proclamado Alcalde el concejal que hubiere obtenido mas votos populares en las elecciones de concejales. En estos Municipios las listas son abiertas, se puede votar a cualquiera.

Además de los supuestos normales de cese, tales como la dimisión o el fallecimiento, el Alcalde puede ser destituido mediante la moción de censura, aprobada por mayoría absoluta del número de concejales. La moción debe ser suscrita, al menos, por la mayoría absoluta de concejales y, al tener carácter constructivo, debe incluir el nombre del candidato, que quedará proclamado como Alcalde en el caso de prosperar la moción. Pueden ser candidatos todos los concejales, y ningún concejal puede suscribir durante su mandato más de una moción de censura.

La LB ha optado por un modelo presidencialista en el diseño de las competencias de los órganos locales. Así, el Alcalde ve reforzadas sus atribuciones en relación con la legislación anterior, como la lectura del art. 21 LB evidencia. Es de destacar la cláusula residual, que le atribuye aquellas competencias que la legislación del Estado o de la CC.AA. asigne al Municipio y no estén reservadas a otros órganos municipales.

##### ◊ **Los Tenientes de Alcalde**

Son libremente nombrados y cesados por el Alcalde de entre los concejales miembros de la comisión de gobierno y donde ésta no exista de entre los concejales.

En los Municipios con comisión de gobierno, el número de tenientes de Alcalde no puede exceder del número de miembros de aquélla. En aquellos otros en que no

exista tal comisión, su número no podrá exceder del tercio del número legal de miembros de la Corporación (art. 46.2 ROF).

Tienen como función la de sustituir al Alcalde en sus ausencias y desempeñar las funciones que éste les delegue.

#### ◊ **El Pleno**

Está integrado por todos los concejales elegidos, por los vecinos por medio de sufragio universal, igual, libre y secreto. El distrito electoral es el término municipal y el sistema de elección es el proporcional de los mayores cocientes, conocido como el método D'Hondt. Se exige que las candidaturas obtengan un mínimo del 5% de los votos válidos para que sean adjudicados puestos de concejal a los candidatos de la lista.

El Pleno dispone de todas aquellas atribuciones que implican la adopción de decisiones políticas de especial trascendencia e importancia (aprobación de planes, presupuestos, reglamento orgánico, ordenanzas, el art. 22.2 LB y el art. 23 TR las reconocen, aunque este último no tiene el carácter de básico).

#### ◊ **Comisión de Gobierno**

Singular novedad ofrece la creación y composición de la comisión de gobierno, que responde igualmente a un nuevo modelo de gobierno municipal. Sus miembros son nombrados y separados libremente por el Alcalde (dando cuenta al Pleno), y su número no puede ser superior al tercio del número legal de miembros de la Corporación.

En principio no tiene competencias propias, pues únicamente asiste al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones. Puede ejercer aquellas competencias que el Alcalde u otro órgano municipal le delegue, o aquellas que expresamente le atribuyan las leyes sectoriales.

#### ◊ ***Organos complementarios***

La organización complementaria municipal responde a las siguientes previsiones contenidas en el ROF, que es un derecho voluntario y desplazable por la legislación de las CC.AA. o, en su caso, por el reglamento orgánico. En este reglamento se dice que son órganos complementarios los siguientes:

#### ◊ **Concejales Delegados**

Concejal Delegado es aquél al que el Alcalde le ha delegado alguna atribución, con el objeto de gestionar determinadas áreas o servicios municipales.

#### ◊ **Representantes del Alcalde**

Son aquellos que puede nombrar el Alcalde en los poblados y barriadas separadas del caso urbano con carácter de autoridad para atender la gestión de determinados servicios. Se eligen entre vecinos residentes y la duración de su cargo está sujeta a la del mandato del Alcalde que lo nombró.

## ◇ Comisiones Informativas

Están integradas exclusivamente por miembros de la Corporación. Presididas por el Alcalde, su composición debe acomodarse a la estructura política del Pleno.

Son órganos que no tienen atribuciones resolutorias. Tienen como función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser tratados por el Pleno.

Pueden ser:

- Permanentes, que suelen coincidir con las grandes áreas en las que se dividen u organizan los servicios de la Corporación.
- Especiales, que se constituyen para el tratamiento de algún asunto concreto.
- **Comisión Especial de Cuentas**

Es un órgano necesario (art. 116 LB) que se regula junto a los órganos complementarios.

Le corresponde el estudio, examen o informe de las cuentas que debe aprobar el Pleno.

Está integrada por miembros de los distintos grupos políticos que integran la Corporación.

### · **Juntas Municipales de Distrito**

Son órganos territoriales de gestión desconcentrada para la gestión de asuntos de competencia municipal que faciliten la participación ciudadana.

### · **Consejos Sectoriales**

Sólo tienen funciones de informe y propuesta. Ofrecen como singularidad la de permitir la integración de ciudadanos y su finalidad es canalizar la participación de éstos y de sus asociaciones en los asuntos municipales.

### · **Órganos Desconcentrados y Descentralizados para la gestión de servicios**

Son creados por el Pleno para agilizar procedimientos, aumentar o mejorar la financiación u obtener mayor participación ciudadana en la actividad de prestación de los servicios.

### · **Competencias**

A lo dicho con carácter general sobre el sistema de atribuciones de competencias a los entes locales; con carácter específico, es de destacar la declaración genérica (art. 25.1) según la cual «el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal».

La lista de competencias que se contienen en el art. 25.2 LB debe entenderse «en los términos de la legislación del Estado y de las CC.AA.», ya que es ésta

la que debe precisar cómo se concreta la intervención municipal, de forma que quede garantizada la autonomía.

Además de las competencias *stricto sensu*, la LB impone a los Municipios la obligación de prestar algunos servicios. En este sentido, el art. 26 distingue así las obligaciones de los Municipios en función de su población, incluso prevé la posibilidad de que si el Municipio no puede por sí prestar tales servicios obligatorios, puede recurrir a tres fórmulas:

- Asociarse con otros Municipios («los Municipios por sí o asociados []», art. 26.1 LB).
- Pedir la dispensa de prestación a su respectiva CC.AA. de forma motivada (art. 26.2 LB).
- Solicitar el auxilio y colaboración de la Diputación (art. 26.3 LB).

En consecuencia, el tema de las competencias es el eje auténtico del Derecho local porque tras él se encuentra el papel que los Municipios desempeñan en la sociedad como agentes públicos. La ley de bases diseñó un modelo acomodado a los mandatos constitucionales relativos al reparto de competencias entre las distintas Administraciones públicas. Ha quedado subrayado, la importancia de las leyes sectoriales del Estado y de las CC.AA. al ser éstas las encargadas de dar vida al modelo.

### · Regímenes especiales

A dos de ellos presta atención la LB en sus art. 29 y 30.

En el art. 29 se regula el Concejo Abierto. Procede en aquellos Municipios que cuenten con menos de cien habitantes y también en los que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración.

También puede darse cuando la localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable y siempre que lo soliciten la mayoría de dos tercios de los vecinos y lo apruebe la CC.AA.

Cuando el Municipio funciona en régimen de concejo abierto, son los ciudadanos quienes eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario. En lugar de Pleno funciona una asamblea compuesta por todos los electores y el Alcalde. A esta asamblea es a quien se le atribuye el gobierno y administración de la comunidad vecinal.

Tanto las competencias del Alcalde como las de la asamblea se rigen por los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto por la LB o sus normas de desarrollo, así como por el ROF (art. 111).

Según el art. 30, las CC.AA. podrán establecer regímenes especiales, que a diferencia del régimen de concejo abierto sólo se establecerán para los Municipios pequeños de carácter rural o donde predominen actividades económicas específicas tales como turísticas, industriales, etc. o que tengan un marcado carácter histórico artístico.



Estos supuestos no hay que entenderlos como una enumeración cerrada, sino abierta o de carácter enunciativo, porque expresamente dice el art. 30 que son aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable.

Es la ley de la CC.AA. la competente para precisar este régimen singular, en el marco de la organización necesaria contenida en la LB.

- **La Provincia**
- **Significado actual**

Nuestra Constitución contiene una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la provincia se configura en la CE con varias características:

- Como una circunscripción electoral (art. 68.2 y 69.2).
- Como una entidad titular de la iniciativa para constituir CC.AA. (art. 143.1)
- Como una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado art. 141.1.
- Como una entidad local determinada por la agrupación de Municipios (art. 141.1).

La provincia como entidad local es una entidad que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137).

**STC 28/7/91.**– El TC también se ha ocupado de insistir en ello cuando en su STC de 28 Julio 91 dice que «los artículos 137 y 141 contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial pues la provincia no es solo circunscripción electoral art. 68 y 69, no es sólo una entidad titular de la iniciativa de constitución de la CC.AA. ni tampoco una división territorial para cumplir los fines del Estado, sino que es una entidad local que goza de autonomía para la gestión de sus intereses».

Los estatutos de autonomía de las CC.AA. pluriprovinciales recogen estos principios constitucionales, con las singularidades de Cataluña, que trata de sustituir a las viejas provincias por las no menos viejas comarcas, y en el País Vasco, estructurado en Territorios históricos cuyos límites coinciden con los de las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

Otra excepción son las llamadas CC.AA. uniprovinciales, que, en su momento, constituyeron un caballo de batalla, salvado a través de la fórmula que permitió integrar las antiguas Diputaciones en los nuevos órganos autonómicos de gobierno, de forma que la organización de estas comunidades ha venido a sustituir a la antigua estructura representada por la Diputación y sus órganos.

- **Fines de la provincia**

La LB (art. 31.2) define como sus fines propios y específicos garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal, en el marco de la política económica y social y en particular,

- Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

- Participar en la coordinación de la Administración local con la de la CC.AA. y la del Estado.
- **Su organización**

Según el art. 31.3 LB, «El gobierno y la administración de la provincia corresponden a la Diputación», la cual se organiza en órganos necesarios y órganos complementarios.

Conforme al mismo esquema que hemos visto para los Municipios, la organización necesaria provincial comprende al Pleno, presidente de la Diputación, vicepresidentes, comisión de gobierno y, por último, la comisión especial de cuentas.

- *Órganos necesarios*
- **Pleno**

Esta compuesto por el presidente y los diputados. Su número está en función de la población de cada provincia y varía de veinticinco a cincuenta y uno. Los diputados se eligen de acuerdo con un sistema indirecto de tal manera que se aplica el método D'Hont sobre la cifra total de votos obtenidos por cada partido en las elecciones a concejales en todos lo Municipios de la provincia, siempre que hayan obtenido algún concejal dentro de cada partido judicial. Se determina así el número de diputados que les corresponde a cada uno de ellos. Los diputados provinciales deben elegirse por los concejales de cada partido judicial, que opera a estos efectos como circunscripción electoral.

Al Pleno se asignan competencias relativas a aquellos asuntos de mayor entidad para la Corporación, presupuestos, planes, control y fiscalización, etc. (art. 33 LB).

- **Presidente**

También en el ámbito provincial se confirma el modelo presidencialista que ha diseñado la Ley de Bases para los Municipios. Así, el presidente es elegido en la misma sesión constitutiva de la Diputación, precisando el candidato la mayoría absoluta en la primera votación y simple en la segunda.

Sus competencias vienen recogidas en el art. 34 LB, y, como ocurría con el Alcalde, también conviene destacar la cláusula residual, conforme a la cual le corresponde «el ejercicio de aquellas otras atribuciones que la legislación del Estado o de las CC.AA. asigne a la Diputación y no estén expresamente atribuidas a otros órganos».

- **Comisión de gobierno**

Se integra por el presidente y un número de diputados no superior al tercio del numero legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta la Pleno (art. 35.1 LB). Tampoco la comisión de gobierno provincial, como su homónima municipal, tiene atribuciones propias, sino sólo aquellas que el presidente u otro órgano provincial le delegue o le atribuyan las leyes, amén de la asistencia al presidente en el

ejercicio de sus atribuciones.

### · **Especialidades organizativas**

Además de esta organización de carácter general existen otras especialidades, como es el archipiélago canario, en donde existen las mancomunidades provinciales interinsulares, que la LB ha reducido a la condición de órganos de representación y expresión de los intereses provinciales; se integran éstas por los presidentes de los Cabildos de las islas que componen la provincia. El Cabildo, asume las funciones, obligaciones y competencias de las Diputaciones provinciales.

En el archipiélago Balear la isla es también pieza básica de la Administración local, cuya administración y gobierno corresponde a los Consejos insulares.

Como ha quedado dicho, en las CC.AA. uniprovinciales, los órganos provinciales han desaparecido y la representación de la provincia, que como ente local subsiste, corresponde a los órganos de la CC.AA.

Mayor singularidad ofrece la Comunidad autónoma del País Vasco, donde no existen provincias propiamente dichas, sino los Territorios históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, que pueden organizar libremente sus instituciones.

### · **Competencias: en especial Planes Provinciales de Cooperación a las obras y servicios**

#### · *Competencias propias y delegadas*

Siguen el esquema que hemos visto ya con carácter general, de forma que son las leyes sectoriales que regulan los distintos sectores de la Administración. Pública las que fijarán la esfera de las atribuciones provinciales (art. 36.1 LB).

**Art. 36.1 LB.**– «Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso:».

Al objeto de asegurar en todo el territorio provincial la prestación de los servicios municipales, le corresponde a las Diputaciones Provinciales lo siguiente:

- Coordinación de los servicios municipales.
- Asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente a los Municipios pequeños.
- Prestación de los servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.
- Fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia.

Tarea central de las actuales Diputaciones es la cooperación y ayuda a los Municipios para la prestación de servicios, principalmente los servicios mínimos de carácter obligatorio, así como garantizar el ejercicio efectivo en los Municipios de las funciones públicas necesarias de asesoramiento, intervención y contabilidad. Las formas en que esta cooperación puede

materializarse son variadas y consisten en la prestación de asesoramiento, ayudas, subvenciones, ejecución de obras e instalación de servicios, concesión de créditos, creación de consorcios o suscripción de convenios. un instrumento concreto es el plan provincial.

Pueden ejercer igualmente las Diputaciones competencias delegadas o las que se les encomienden para la gestión ordinaria de los servicios propios de otras Administraciones, especialmente de las CC.AA.

### ***· El Plan provincial de obras y servicios***

El Plan provincial de obras y servicios constituye actualmente el instrumento de cooperación más importante con que cuenta el poder provincial. Fue creado por la ley de presupuestos de 26 de diciembre de 1957, con el objeto de reducir la necesidad de las entidades locales de acudir al crédito y conseguir una mayor descentralización.

Cuando se creó el Plan se trataba de una medida de robustecimiento de las Haciendas locales. La gestión del plan quedó confiada a una nueva comisión, llamada «Comisión Provincial de Servicios Técnicos», que estaba integrada mayoritariamente por funcionarios o agentes dependientes del Estado, con lo que se marginaba a las Diputaciones.

Esta situación permaneció intacta hasta la instauración de la democracia. Es a partir del RD de 17 febrero de 1978 cuando se atribuye la formación, aprobación y gestión de estos planes a las Diputaciones Provinciales.

La LB continua en esta línea y en virtud de su art. 36.2.a, la Diputación aprueba anualmente el Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de la competencia municipal».

El Plan cumple en la actualidad la función de garantizar unos mínimos en la prestación de los servicios públicos municipales y, a su vez, intenta corregir los desequilibrios existentes en los Municipios más desfavorecidos, todo ello con el objeto de asegurar el acceso de la población de toda la provincia al conjunto de los servicios públicos más elementales y la mayor eficacia y economía en su prestación. Las áreas de actuación más típicas de los planes son el alumbrado, abastecimiento de agua potable, alcantarillado, pavimentación de vías públicas y construcciones deportivas.

La Diputación ostenta, hoy en día, plena capacidad para establecer los criterios así como para decidir y seleccionar, en el marco de las obras municipales propuestas, aquellas que merezcan mayor atención y desestimar las que, por el contrario, no se acomoden a los objetivos del Plan. Propuestas de los Municipios, decisión de la Diputación, «después de haber dado participación a la Administración del Estado y de las CC.AA.».

La financiación de las obras (cómo se pagan la obras) corre a cargo, de un lado, de la propia Diputación; de otro, de las aportaciones municipales que son fijadas en cada caso con arreglo a su capacidad económica y, finalmente, de las subvenciones que acuerden las CC.AA. y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos (art. 36.2.a LB).

- **Otros Entes Locales**
- **Tipos previstos en la legislación básica**

La ley de base prevé distintos tipos de entes locales no territoriales, las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio (entidades locales menores), las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de Municipios.

Además de los previstos en la ley de bases, las leyes de las CC.AA., en el ámbito de sus estatutos pueden crear otras entidades que agrupen a varios Municipios (Cataluña, Cantabria, Valencia, Madrid).

Todas estas entidades, las previstas y las no previstas, responden a la misma idea o tienen la misma causa: la imposibilidad para muchos Municipios de prestar adecuadamente los servicios propios de su competencia. Ello obliga a buscar fórmulas de cooperación que permitan superar estas dificultades.

- **Comarcas**

Las reglas jurídicas referidas a las comarcas son muy recientes porque la experiencia jurídica en esta materia es poco relevante. La idea de la comarca, hasta ahora, se estudiaba en disciplinas no jurídicas, por ejemplo geografía, donde se la caracteriza como un territorio con una cierta uniformidad en sus rasgos físicos o humanos.

Las comarcas no fueron incorporadas al ordenamiento jurídico hasta nuestros días, excepto en Cataluña, donde, durante la Segunda República, se crearon, al amparo de su Estatuto de Autonomía, treinta y ocho comarcas, como simples divisiones administrativas.

Durante el anterior régimen la comarca nunca llegó a ser configurada como entidad local, pero apareció en alguna legislación sectorial como «espacio físico destinado a servir de soporte a algunas actuaciones públicas», por ej. la legislación del suelo (1956); los planes de desarrollo; los de ordenación agraria.

La CE de 1978 tampoco menciona las comarcas, pero hay dos artículos en los que implícitamente parece que se esté hablando de ellas. Adelanta que «se podrán crear agrupaciones de Municipios diferentes de la provincia» (art. 141.3), y también que «mediante la agrupación de Municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica» (art. 152.3).

Este apoyo constitucional ha servido para que muchos Estatutos de Autonomía piensen en las comarca como parte del futuro trazado territorial de la CC.AA. (Cataluña, Galicia, Valencia, Cantabria, Asturias, etc.).

Finalmente, la ley de bases (art. 42), admite ya definitivamente la posibilidad de crear comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios en dicho ámbito (art. 42.1).

Las comarcas se crean por ley de las CC.AA., bien siguiendo el mecanismo ordinario de ejercicio de la iniciativa legislativa o bien por iniciativa de los propios Municipios. Ahora bien, las dos quintas partes de los Municipios que deben agruparse en la comarca, siempre que representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente, pueden oponer un veto a la creación de la comarca. Sabia cautela ésta utilizada por la LB y destinada a evitar una eventual proliferación de comarcas que nazcan en contra de los propios Municipios que la integran.

Esta regla sólo se excepciona para el caso de Cataluña, donde, por haber existido en el pasado una organización comarcal, puede una ley, aprobada por el Parlamento catalán, por mayoría absoluta, acordar «la constitución de la comarca o las comarcas que resten para extender dicha organización a todo su ámbito territorial» (disp. Adicional 4ª LB).

Son las leyes de las CC.AA. las que determinan el ámbito territorial de la comarca, su composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, sus competencias y sus recursos económicos.

La comarca tiene carácter de ente local, al que pueden atribuírsele las potestades públicas enumeradas en el art. 4 LB [art. 3.2.b) y 4.2].

### **· Áreas Metropolitanas**

Si bien la regulación de la comarca constituye lo que se califica como derecho del futuro, las normas relativas a las áreas metropolitanas son casi en su totalidad derecho del pasado, sin que exista razón seria que lo justifique, fuera de la mala imagen que las áreas han proyectado como consecuencia de su inadecuado diseño en el pasado.

Las áreas metropolitanas fueron creadas para las grandes ciudades españolas, concretamente para Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao. Estas áreas metropolitanas tenían competencias urbanísticas y de gestión de ciertos servicios públicos. Se crearon o bien con un predominio de la ciudad central sobre las ciudades más pequeñas, lo que provocó recelos por parte de éstas, o bien respondían a un esquema estrictamente centralista, porque se configuraban como un organismo autónomo del Estado. Esta fórmula, a su vez, generaba la desconfianza de las ciudades grandes y pequeñas. Dada esta situación, no es de extrañar que una de las primeras leyes que aprobó el Parlamento vasco fuera la extinción de la Corporación administrativa del Gran Bilbao. De la misma manera el área metropolitana de Madrid quedó absorbida por la Comunidad Autónoma.

Algunos estatutos de autonomía recogen entre sus fórmulas organizativas a las áreas metropolitanas, con este nombre o con el de agrupaciones basadas en hechos urbanísticos, Cataluña, Galicia, Asturias, Murcia, Valencia, Castilla–La Mancha.

Las áreas metropolitanas se definen como entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras

(art. 43 LB).

Su regulación se remite a la legislación de las CC.AA., imponiendo la LB únicamente algunas reglas básicas, como es la audiencia a la Administración del Estado, a las Diputaciones y los Ayuntamientos implicados; la representación de todos los Municipios integrados en el área en los órganos de gobierno y administración; en fin, la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y la justa división de la carga entre ellos.

De esta posibilidad de regular las áreas metropolitanas han hecho uso las comunidades de Valencia y Cataluña.

En la Comunidad Valenciana, la ley de 19 de noviembre de 1986 extinguió la llamada Corporación administrativa del Gran Valencia. La ley de 31 de diciembre de 1986 crea «El Consell Metropolità de l'horta». Este *consell* tiene competencias en materias tales como: ciclo hidráulico, urbanismo, incendios, mataderos, transportes, residuos sólidos. Su Pleno se integra por los Alcaldes de todos los Municipios integrados, con un número de votos que está en función del número de habitantes de cada Municipio.

En Cataluña, la ley de 4 de abril de 1987 del Parlamento catalán, extinguió la llamada entidad municipal metropolitana de Barcelona y, al mismo tiempo, esta ley crea varias entidades metropolitanas. Cada una de ellas se dedica a un objeto concreto: transporte de viajeros; tratamiento de residuos; y planificación hidráulica; y, la planificación urbanística, que antes estaba en manos del área metropolitana, se asume por los Ayuntamientos y la Generalitat.

#### · **Mancomunidades**

##### · ***Concepto, naturaleza y requisitos***

La necesidad de ejecutar en común obras y servicios determinados de su competencia es el fin que puede justificar que varios Municipios se asocien entre sí (art. 44.1 LB y 31 RP).

En algunos países la problemática que se deriva del tamaño y debilidad de los Municipios se ha resuelto con una reforma profunda del mapa municipal, mediante la fusión de Municipios (Alemania).

En nuestro país esta problemática se resuelve con la creación de estas organizaciones. Todo ello ha determinado que desde la entrada en vigor de la ley de bases se hayan creado más de setecientas mancomunidades. En la actualidad junto a la mancomunidad de fin o competencia única (tradicional) cada vez hay más mancomunidades de fines o competencias múltiples, es decir, que asumen el grueso de la prestación de los servicios o incluso todos los de prestación obligatoria.

Por otra parte, la fórmula adoptada por la ley de bases de que únicamente son los Municipios los llamados a mancomunarse, se ha considerado excesivamente rígida. Se debería haber optado por alguna fórmula más flexible y en todo caso, permitir que las leyes de las CC.AA., a la vista de las peculiaridades de cada región, pudieran introducir diferencias y posibilitar la

inCorporación a las mancomunidades de otro tipo de entidades locales, muy singularmente las provincias (Diputaciones), para colaborar en las tareas de ejecutar en común obras y servicios.

Las mancomunidades de Municipios gozan de la condición de entidades locales (art. 3.2 LB), pero no son entes locales territoriales. Deberán ser las leyes de las CC.AA. las que concreten las potestades públicas de que pueden ser titulares. El art. 44.2 les atribuye «personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos».

La ley no exige que los Municipios mancomunados pertenezcan a una sola provincia, ni que exista entre ellos continuidad territorial, si ésta no es necesaria por la propia naturaleza de los fines de las mancomunidades (art. 35.1 TR y 31.1 RP).

Las mancomunidades no pueden asumir la totalidad de las competencias asignadas a los Municipios que la integran (art. 32.2 RP y 35.2 TR), ya que si éste fuera el objetivo habría que acudir a otras fórmulas como es el caso de la fusión de Municipios, por lo que sólo cubrirán uno o varios servicios.

#### · ***Procedimiento de creación, modificación y disolución***

Para el procedimiento de creación, modificación y disolución, se exige el acuerdo de los Ayuntamientos implicados, a tomar con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. Así lo dispone el art. 47.3.b LB y el 35.3 TR.

#### · ***Los estatutos***

Una vez adoptado los acuerdos de constitución de la mancomunidad, se abre el período de elaboración y aprobación de sus estatutos. La elaboración corresponde a una asamblea formada por los concejales de todos los Municipios promotores. Serán los Plenos de los Ayuntamientos los que los aprueben, previo informe de las Diputaciones interesadas.

Los estatutos de la mancomunidad, en todo caso, tienen que señalar los Municipios que la integran; el lugar en que radiquen sus órganos de gobierno y administración; número y forma de designación de los representantes de los Ayuntamientos que han de integrar sus órganos de gobierno; sus fines; sus recursos económicos; su vigencia en el tiempo; el sistema de modificación de los mismos y la disolución de la mancomunidad.

#### · ***Competencias***

En cuanto a las competencias que deben asumir, necesariamente han de referirse a la ejecución en común de obras y servicios determinados de la competencia municipal, lo que abarca los llamados servicios obligatorios. Hay que tener en cuenta la regla de que las mancomunidades no pueden asumir la totalidad de las competencias asignadas a los Municipios (art. 35.2 TR). En la práctica, los servicios que se le suelen asignar son los servicios turísticos, recogida y tratamiento de basuras, gestión y explotación de mataderos, abastecimiento de aguas y prevención de incendios.



## · **Legislación de Comunidades Autónomas sobre mancomunidades**

La legislación dictada por las distintas CC.AA. ha sido muy variada. En este sentido, algunas comunidades se han limitado a desarrollar su régimen jurídico: Murcia y Baleares. En Canarias (noviembre/1986), únicamente se limita a reiterar lo ya dicho en la ley de bases, reconoce a los Municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios en el ámbito de sus competencias.

Mención especial merece la ley del Parlamento catalán, de 2 de abril de 1987, que desarrolla algunos puntos no previstos en la legislación del Estado y, además, acomoda la figura de las mancomunidades a las comarcas. En este sentido dice que los estatutos (la aprobación de los estatutos corresponde a los Plenos de los Ayuntamientos, si bien con anterioridad, deben ser enviados a la Generalitat Catalana) deben precisar las relaciones de la mancomunidad con los Municipios y, en su caso, con las comarcas interesadas. Por otra parte, se establecen limitaciones al derecho de asociación de los Municipios cuando éstos pertenezcan a comarcas distintas.

Finalmente, la comunidad de Aragón tiene la particularidad de las llamadas mancomunidades de interés comarcal, que son aquellas que en un futuro pueden convertirse en comarca.

## · **Reglas comunes a las Entidades Locales**

### · **La potestad normativa: ordenanzas y bandos**

Común a las entidades locales territoriales es la potestad reglamentaria que se manifiesta a través de la aprobación del reglamento orgánico y de las ordenanzas y bandos.

La potestad reglamentaria es una consecuencia de la autonomía y se reconoce, para las entidades locales territoriales, en el art. 4 LB. Señala como la primera de las potestades «las reglamentarias y de autoorganización». y, de otro, el artículo 84.1 LB, al decir que «las corporaciones locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: a) ordenanzas y bandos.[...]».

Las entidades locales de carácter no territorial (las enumeradas en el art. 3.2 LB) ostentarán esta potestad reglamentaria en la medida en que les haya sido atribuida por las leyes autonómicas.

El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde, como regla general, al Pleno de la Corporación. Cuando se trate de aprobar ordenanzas fiscales y el reglamento orgánico municipal, se requiere para su aprobación la mayoría absoluta del número legal de los miembros de la Corporación. En los demás casos, tan solo se exige la mayoría simple.

Junto a esta potestad reglamentaria genérica, existe una potestad específica, como es la competencia del Alcalde de dictar bandos.

Los bandos se diferencian de las ordenanzas o reglamentos según el TS en que la ordenanza es un instrumento adecuado para regular materias

importantes, el bando se reserva para cuestiones de índole menor: recordar el cumplimiento de una disposición legal reglamentaria, fijar fechas y lugares donde se van a realizar determinadas actividades, etc.

El procedimiento general de aprobación de las ordenanzas viene regulado en el artículo 49 de la ley de bases y exige:

- aprobación inicial por el Pleno;
- información pública y audiencia a los interesados por un plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias (la posibilidad de presentar sugerencias es una novedad de este artículo.);
- resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En caso de modificación de ordenanzas hay que seguir los mismos trámites (art. 56.2 TR).

Las ordenanzas deben publicarse en el BOP, y no entran en vigor hasta que se haya publicado su texto íntegro y haya transcurrido el plazo de impugnación previsto en el art. 65.2 LB. El plazo de impugnación, de que disponen la Administración del Estado y la CC.AA., para impugnar las ordenanzas, cuando entiendan que se infringe el ordenamiento jurídico, es de quince días.

- **Funcionamiento**
- ***Régimen de sesiones***

Hay un régimen de sesiones para los órganos necesarios y otro para los órganos complementarios.

Las sesiones de los órganos necesarios responden a las siguientes reglas:

Las del Pleno pueden ser de tres tipos, ordinarias, extraordinarias y extraordinarias urgentes.

Las *ordinarias* se celebran con la periodicidad fijada por el propio Pleno. No obstante, hay que respetar el mínimo de sesiones señalado en la ley de bases, que es de una al trimestre.

Las *extraordinarias* son las que convoca el presidente de la Corporación con este carácter, bien por iniciativa propia o bien a solicitud de la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación. En este caso, la convocatoria habrá de realizarse en los cuatro días siguientes a la solicitud, y la celebración no podrá demorarse por más de dos meses desde la presentación del escrito de petición.

Las *extraordinarias urgentes* son las convocadas por el presidente de la Corporación, cuando la urgencia del asunto a tratar no permite respetar la antelación de dos días hábiles, que es el plazo general que, en todo caso, ha de respetarse en la convocatoria de las sesiones plenarias.

El Pleno se considera validamente constituido cuando asiste por la menos un

tercio del número legal de miembros de la Corporación, quórum que deberá mantenerse durante toda la sesión, y siempre que asistan el presidente (los debates de la sesión son dirigidos por el presidente, que, además, mantiene el orden durante las discusiones) y el secretario o sus sustitutos.

De cada sesión se extiende acta, en la que se hará constar los asistentes, el carácter de la sesión, los asuntos tratados, las votaciones, acuerdos y hora en que la misma se levante por el presidente (art.109 ROF).

Las sesiones son públicas aunque puede el Pleno acordar el carácter secreto del debate y la votación, cuando los asuntos tratados pueden afectar al honor, la intimidad personal y familiar o a la propia imagen.

La Comisión de Gobierno celebra sesiones como mínimo, cada quince días, y éstas son también ordinarias, extraordinarias y urgentes. Su funcionamiento se ajusta a lo previsto para el Pleno, pero con alguna diferencia, como es que el plazo entre convocatoria y celebración de la sesión no puede ser inferior a las veinticuatro horas (excepto en las extraordinarias y urgentes), y la falta de publicidad de sus sesiones. Los acuerdos deben remitirse a las Administraciones del Estado y Comunidad Autónoma (en el reglamento debería decir «y/o a la Comunidad Autónoma»), así como a los corporativos.

La Comisión especial de cuentas, órgano necesario, según nos consta, se rige, en cuanto a su funcionamiento, por lo previsto para las Comisiones informativas.

Los órganos complementarios funcionan de acuerdo con lo previsto en las leyes de las CC.AA.; el reglamento orgánico y por los acuerdos que, al efecto, pueda tomar el Pleno, y, si no lo hay, el reglamento de organización y funcionamiento de las entidades locales, es Derecho supletorio del que al efecto puedan crear las CC.AA.

#### ***Adopción de acuerdos***

Los acuerdos se adoptan por mayoría simple de los miembros presentes. La mayoría simple se produce cuando los votos afirmativos son más que los negativos.

Las votaciones pueden ser de 3 clases: Las ordinarias se manifiestan por signos convencionales de asentimiento, desistimiento o abstención. Las nominales se realizan mediante llamamiento por nombre y apellidos. Y las secretas se realizan mediante papeleta depositada en urna.

Algunos asuntos requieren para su aprobación mayoría cualificada. Estas mayorías pueden ser de dos tipos:

- Mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. Se produce cuando los votos afirmativos son más de la mitad del número legal de miembros de la Corporación.
- Mayoría de las dos terceras partes. Se produce cuando los votos afirmativos igualan o superan a los dos tercios del número de hecho de miembros que integran la Corporación.

- **Procedimientos administrativos (no va a examen)**
- **Relaciones interadministrativas**

Las relaciones entre las distintas administraciones públicas están presididas por los principios de coordinación y eficacia.

El art. 55 LB establece un mandato que va incluso más allá del ámbito propio de las corporaciones locales, ya que obliga a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, ya que todas ellas, en sus obligaciones recíprocas deberán:

- ♦ Respetar el ejercicio legítimo de sus respectivas competencias.
- ♦ Ponderar en sus actuaciones (tener en cuenta) la totalidad de los intereses públicos implicados.
- ♦ Facilitar la información necesaria.
- ♦ Prestar cooperación y asistencia activas a las otras Administraciones públicas.

Las relaciones que pueden entablar las distintas Administraciones públicas pueden ser de carácter voluntario. Así el art. 57 LB dice que la cooperación económica, técnica y administrativa se desarrollará con carácter voluntario y en las formas y términos previstos en las leyes: consorcios y convenios que se suscriban entre ellas.

Cuando se habla de relaciones interadministrativas, además de las de carácter voluntario, también se hace referencia a aquellas técnicas que supone el ejercicio de facultades de control de la actividad de los entes locales por parte de los órganos del Estado y de las CC.AA.

Estas facultades de control, se justifican, de una parte en los distintos niveles de interés general en función de lo cuales se atribuyen las competencias (STC, 22 de diciembre de 1981), de otra parte, la autonomía no es sinónimo de soberanía (STC, 2 de febrero de 1981).

La CE no ha definido cuáles tienen que ser los medios de control, si no que se confía esta tarea a la ley. La LB ha previsto los siguientes mecanismos de control:

- El *derecho/deber de información*, pues las entidades locales tienen el deber de remitir a la Administraciones del Estado y de las CC.AA. copia o extracto de los actos y acuerdos que adopten. Esta obligación está prevista en el art. 56 LB. Se puede llegar igualmente a solicitar la exhibición de expedientes y emisión de informes para comprobar la efectiva aplicación de las legislaciones estatal y autonómica.
- El artículo 59 LB establece un *mecanismo de coordinación* según el cual las leyes del Estado o de las CC.AA. pueden atribuir al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma la facultad de coordinar la actividad de la Administración local, en especial de la Provincia. Esta coordinación se realiza a partir de la aprobación de planes sectoriales donde se contengan los objetivos y prioridades de la acción pública.
- La *ejecución subsidiaria* viene regulado en el art. 60. Pretende evitar

el incumplimiento de las corporaciones locales de sus obligaciones legales que suponga daños o perjuicios para los servicios que el ciudadano recibe. El incumplimiento únicamente se produce cuando estas obligaciones estén impuestas directamente por la ley y su cobertura económica estuviera legalmente o presupuestariamente garantizada, y, además, también requiere que el incumplimiento afecte al ejercicio de las competencias del Estado o de las CC.AA. Una vez transcorre el plazo que se le concede a la entidad local para que cumpla y si el incumplimiento persiste, procederá en ese momento a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación.

- Los entes locales tienen que tener asegurada la *participación* o integrarse en aquellas actuaciones o procedimientos cuya decisión final corresponde al Estado o a la Comunidad Autónoma cuando se trate de actividades cuya naturaleza «haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias» (art. 62LB), pero que afecten a los intereses locales.
- La *disolución de los órganos* de las corporaciones locales viene regulada en el artículo 61 LB. Corresponde la competencia para hacerlo exclusivamente al Consejo de Ministros, que puede actuar a iniciativa propia, con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, o puede actuar simplemente a instancia de éste. La disolución de órganos sólo procede «en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que supongan el incumplimiento de obligaciones constitucionales». En este caso procederá, una vez disuelta la Corporación local, la convocatoria de elecciones parciales salvo que, por la fecha en que la Corporación debiera constituirse, el mandato de la misma hubiese de ser inferior a un año. La Diputación provincial designa una comisión gestora que se ocupa de la administración ordinaria de la Corporación. Procede la disolución de los órganos de las corporaciones locales cuando el número de hecho de miembros de la Corporación sea inferior a los dos tercios del número legal de miembros de la Corporación. Procede la designación por la Diputación de una comisión gestora integrada, teniendo en cuenta los resultados de la última elección municipal, por todos los miembros de la Corporación que continúen, y completada por personas de adecuada idoneidad y arraigo (art. 182 LOREG).
- **Impugnación de acuerdos y ejercicio de acciones**

Los acuerdos que adopten las corporaciones locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico pueden ser impugnadas por:

- ♦ Las personas que estén legitimadas de acuerdo con las reglas generales del proceso contencioso-administrativo (los que tuvieren interés directo en ello).

**Art. 28.1.a) LJ 1956. Art. 19.1.a) LJ 1998.**– «Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo».

- ♦ La Administración del Estado y de las CC.AA,  
**Órganos que pueden impugnar.**– «En el caso de la Administración del Estado, la competencia es de los Delgados del Gobierno (art. 23.6 LOFAGE).

En el caso de las CC.AA. hay que estar a lo que digan sus normas organizativas específicas y a falta de éstas será la Conselleria que ostente la competencia general de relación con las Administraciones locales».

- ♦ Los miembros de la Corporación que hubieren votado en contra de la adopción de tal acuerdo o acto.

El único recurso administrativo que reconoce la LPA es el recurso ordinario (art. 114 y ss.) y éste se interpone «contra las resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa» (art. 107.1 LPA). La vía administrativa ha desaparecido prácticamente en la Administración local al ser adoptados la inmensa mayoría de sus actos por autoridades (el Alcalde o el presidente de la Diputación) o por el Pleno, que agotan la vía administrativa «resoluciones de órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico» (art. 109.c LPA). En el ámbito de la Administración Local, salvo algunos acuerdos referidos a materias tributarias, el único recurso que cabe es el contencioso-administrativo.

En consecuencia debemos estudiar el régimen de impugnación de los actos y acuerdos de las corporaciones locales contenido en los artículos 65 y siguientes de la LB.

- ***El objeto material de la impugnación***

En todos ellos el *objeto* de la impugnación está constituido por los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracciones de ordenamiento jurídico. Hay que entender que la expresión «actos y acuerdos» no intenta una distinción entre los mismos (imposible en los actuales términos jurídicos) e incluye, además, a las normas emanadas de las entidades locales, es decir, las ordenanzas, los reglamentos y también los presupuestos.

- ***La causa de la impugnación***

En cuanto a la *causa*, la ley exige que los actos, los acuerdos, o las normas objeto de impugnación incurran en infracción de ordenamiento jurídico, pero distingue tres supuestos de infracción que dan origen a su vez a otros tantos procedimientos.

- **Impugnación ordinaria (art. 65 LB)**

Es la infracción genérica del ordenamiento jurídico. En este sentido se dice que, cuando la Administración del Estado o de las CC.AA. consideran que un acto o acuerdo infringe el ordenamiento jurídico, podrá impugnar éste de acuerdo con el procedimiento que regula el artículo 65.

**Art. 65 LB.**– «1. Cuando la Administración del Estado o la de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de sus respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente

el presente artículo para que anule dicho acto o acuerdo.

2. El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.

3. La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la Jurisdicción Contencioso–Administrativa, bien directamente, una vez recibida la comunicación del mismo, o bien una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la Entidad local, si se hubiera optado por hacer uso de la posibilidad contemplada en los dos números anteriores».

#### • **Impugnación de carácter especial (art. 66 LB)**

Se refiere a la infracción del ordenamiento jurídico fundada en excesos competenciales. En este caso se exige que los actos o acuerdos de los entes locales menoscaben competencias del Estado o de las CC.AA., interfieran su ejercicio o excedan de las competencias de los entes locales.

**Art. 66 LB.**– «Los actos y acuerdos de las Entidades locales que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas Entidades, podrán ser impugnados directamente, sin necesidad de requerimiento previo, ante la Jurisdicción Contencioso–Administrativa, por la Administración del Estado o de la correspondiente Comunidad en el plazo señalado por el número 2 del artículo anterior.

La impugnación deberá precisar la lesión o, en su caso, extralimitación competencial que la motiva y las normas legales vulneradas en que se funda. En el caso que, además, contuviera petición expresa de suspensión del acto o acuerdo impugnado, razonada en la integridad y efectividad del interés general o comunitario afectado, el Tribunal, si la estima fundada, acordará dicha suspensión en el primer trámite subsiguiente a la presentación de la impugnación. No obstante, a instancia de la Entidad local, oyendo a la Administración demandada, podrá alzar en cualquier momento, en todo o en parte, la suspensión decretada, en caso de que de ella hubiera de derivarse perjuicio al interés local no justificado por las exigencias del interés general o comunitario hecho valer en la impugnación».

#### • **Impugnación de carácter extraordinario (art. 67 LB)**

Se refiere a aquellos actos o acuerdos que afecten gravemente al interés general de España.

**Art. 67 LB.**– «Si una Entidad local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente el interés general de España, el Delegado del

Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Corporación y en el caso de no ser atendido, podrá suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes a la protección de dicho interés, debiendo impugnarlos en el plazo de diez días desde la suspensión ante la Jurisdicción Contencioso–Administrativa».

- **El requerimiento previo**

En los tres supuestos de impugnación aparece o puede aparecer el requerimiento previo. Es una vía administrativa previa a la vía judicial, de carácter potestativo.

Art.65 Art. 66 Art. 67

Requerimiento Requerimiento

Estado y/o CC.AA. al Alcalde

Dos meses

Si no atiende Subdelegado

requerimiento del Gobierno

Suspensión Acuerdo

Adopción medidas

Diez días

Impugnación

Contencioso–Administrativa

Este tramite debemos conectarlo con el deber de la entidad local de remitir a la Administración del Estado y de la CC.AA. copia o extracto comprensivo de sus actos o acuerdos (art. 56 LB). Por ello, el requerimiento se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de comunicación del acuerdo. El transcurso de ese plazo sin que se haya efectuado el requerimiento no le impide, al Estado o a la CC.AA. acudir a la vía contenciosa, pues ya nos consta que aquél tiene carácter potestativo.

El requerimiento debe ser motivado con expresa invocación del art. 65 y de la normativa que se estime vulnerada; debe contener asimismo la petición expresa de anulación del acto o acuerdo que presuntamente haya infringido el ordenamiento y, por último, debe figurar en él el plazo en el que la entidad local debe anular el acuerdo sobre el que versa el requerimiento.

La entidad local, una vez recibido el requerimiento, puede anular el acto (aceptando así el planteamiento hecho por el requerimiento),



puede anular parcialmente el acto y, en fin, puede rechazar totalmente la petición contenida en el requerimiento. En los dos últimos casos se abre la vía del recurso judicial que deberá ser interpuesto en el plazo de dos meses.

Para la impugnación contemplada en el art. 66 también es posible el requerimiento y, si se opta por formularlo, se deberá seguir el mismo régimen seguido en el art. 65. En este caso se puede acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa.

El requerimiento del art. 67 es obligatorio y siempre se dirige al Presidente de la Corporación local, quien no puede anular actos que sean de competencia de los órganos colegiados de la entidad local, por lo que se limitará a convocar al órgano que los hubiera aprobado para que sea éste el que adopte el acuerdo de *contrario imperio*. Aunque el presidente requerido puede ordenar la suspensión del acto toda vez que el precepto le autoriza a adoptar «las medidas pertinentes».

#### • Estatuto de sus miembros

Nos referimos al conjunto de normas comprensivas del régimen jurídico aplicables a los mismos. Esta normativa está constituida por:

- ♦ La LOREG (5/85 de 19 de junio). En todo lo relativo a la adquisición, suspensión y pérdida de la condición de miembro de las entidades locales.

El número de miembros de las corporaciones locales empiezan en cinco para los Ayuntamientos, once para los Consejos interinsulares y veinticinco para las Diputaciones, aumentando en función de las cifras de población (art. 179 LOREG).

El procedimiento para su elección es distinto, según se trata de concejales y de diputados provinciales (art. 180 LOREG).

La duración del mandato de los miembros es de 4 años.

Las causas de inelegibilidad (art. 6 LOREG) y las incompatibilidades (art. 178 LOREG).

**Incompatibilidades.**— «En la LOREG también se trata de garantizar la máxima independencia y neutralidad de los concejales o diputados y a tal efecto se establece un sistema de incompatibilidades y la obligación de formular una relación de sus bienes y de las actividades privadas que les proporcionen o puedan producir ingresos económicos o afecten al ámbito de competencias del ente local».

- ♦ En la Ley de Bases, el texto refundido, las legislaciones de las CC.AA., y en su defecto en el reglamento orgánico municipal y el ROF., se regula todo lo relativo a los derechos y deberes.

**Retribuciones.**— «Las retribuciones sólo las perciben los miembros

que tengan dedicación exclusiva. Es el Pleno de la Corporación el que tiene competencia para determinar cuantos miembros tendrán dedicación exclusiva y cuanto van a percibir. Los restantes miembros no acogidos al régimen de dedicación exclusiva únicamente perciben indemnizaciones por la asistencia a las sesiones. Aquellos miembros de la Corporación que a su vez tengan la condición de funcionarios se acogen a la situación de servicios especiales mientras dure su mandato».

Los miembros de la Corporación tienen derecho a obtener del Presidente cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y sean necesarios para el desarrollo de sus obligaciones.

**Derechos.**— «En el ROF se establece un régimen detallado de cómo obtener esta información que sólo puede denegarse por resolución o por acuerdo motivado, opera en esta caso el silencio positivo por el simple transcurso del plazo de cinco días».

Sólo son responsables de los acuerdos de las corporaciones locales los miembros de las mismas que los hubiesen votado favorablemente; la responsabilidad civil o la penal de los corporativos se exigirá ante los Tribunales de Justicia competentes.

#### • Información y participación ciudadana

El derecho a la información de los asuntos municipales de los ciudadanos supone que los ciudadanos pueden obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones y sus actividades. Asisten, además, a los ciudadanos los derechos contenidos en el art. 35 LPA. El acceso a archivos y registros no está directamente tratado en la LB, pues ésta reenvía tal materia a la legislación de desarrollo del art. 105.b) CE y, por tal debe entenderse hoy el contenido de los art. 37 y 38 LPA.

Cuando el ciudadano tiene, además, la condición de interesado en el procedimiento, tiene derecho a la notificación en los términos de la LPA (art. 35.a).

Si se trata de acuerdos o normas o asuntos de carácter general, procede su publicación. Tal ocurre con las ordenanzas, los presupuestos y las normas de los planes urbanísticos, que han de aparecer en el BOP correspondiente.

La actual regulación sobre régimen local, y fundamentalmente el ROF, atribuye a las asociaciones de vecinos tal protagonismo que incluso podemos decir que olvida a los sujetos considerados individualmente, de tal manera que, para que éstos puedan participar en la gestión municipal lo deben hacer a través de las asociaciones.

Estas asociaciones serán declaradas de utilidad pública (art. 72 LB) cuando se hallen inscritas en el registro municipal de las asociaciones

vecinales (art. 236 ROF). Les está permitido:

- Participar en los Plenos, siempre que se solicite al Alcalde de forma que la posición de su portavoz pueda explicarse antes de la lectura, debate y votación de un asunto.
- Participar en los consejos sectoriales, teniendo en cuenta su especialización sectorial y su representatividad.
- Recibir en su domicilio la convocatoria, el orden del día de los órganos colegiados y las publicaciones periódicas municipales relacionadas con su fin social.
- Recibir subvenciones.
- Usar los medios públicos municipales, de acuerdo con la ordenación que hagan los ayuntamientos.

**Instrumento nuevo: Refrendos municipales.**– «Puede convocarlos el Alcalde, previo acuerdo de la mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la nación. Deben referirse únicamente a asuntos de la competencia propia municipal que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos. A falta de legislación autonómica, se aplica la legislación reguladora de las distintas modalidades del referéndum (LO 18/1/80)».

- **La intervención en la actividad de los ciudadanos y la prestación de servicios**
- **Principios y medios**

Los principios y los medios de la intervención de las corporaciones locales, en la actividad de los ciudadanos, están en la LB. En su art. 84.2 dice que «la intervención se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines que justifican la intervención y el de respeto a la libertad individual».

El principio de *igualdad* tiene su fundamento en el art. 14 CE. El TC ha dicho de este artículo que «establece un derecho subjetivo a obtener un trato igual, impone una obligación a los poderes públicos de llevar a cabo ese trato igual y, al mismo tiempo, limita al poder legislativo y los poderes de los órganos encargados de la aplicación de las normas jurídicas» (STC 14/7/82).

Como derecho subjetivo el principio de igualdad de trato «evita los privilegios y desigualdades discriminatorias entre los ciudadanos []». De acuerdo con ello, puede decirse que el principio de igualdad supone la prohibición de medidas discriminatorias, ya que a igualdad de presupuestos corresponde el mismo tratamiento jurídico.

El principio de *congruencia* exige que la medida adoptada sea proporcional o congruente con el fin legitimador de la intervención.

El respeto a la libertad individual supone la prioridad en cualquier caso de la intervención menos restrictiva para la libertad individual.

El TS (en sentencia de 18 de abril de 1984) ha dicho que «el

contenido de los actos de intervención serán congruentes con los motivos y fines que los justifiquen y, si fueren varios, habrá que atender con preferencia al menos restrictivo de la libertad individual».

Los *medios* con que cuentan las entidades locales se regulan en el art. 84.1 LB, según el cual «Las corporaciones locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: ordenanzas y bandos; sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo; órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o prohibición del mismo».

La *licencia* constituye el ejemplo de lo que sería un acto administrativo. En virtud de la licencia, la Administración autoriza una actividad privada o encauza el ejercicio de esa actividad.

Licencia municipal es, en general, término equivalente al de autorización administrativa, siendo conceptuada como una declaración de voluntad de la Administración pública, con lo que se permite a otro sujeto público o privado el ejercicio de un derecho, del que ya era titular, previa valoración de la legalidad de tal ejercicio.

En consecuencia, la licencia o autorización no supone una transferencia de derechos del ente público al sujeto privado, sino simplemente la eliminación de obstáculos establecidos previamente por el ordenamiento jurídico, al objeto de que el ejercicio de determinados derechos por el particular no puede hacerse sin un cierto control por parte de la Administración.

Ejemplo de ello son las licencias urbanísticas, donde no se reconoce un derecho del propietario a edificar, el propietario ya tiene el derecho, la licencia hace que ese derecho se ajuste a la legalidad, se comprueba que lo que quiere hacer el propietario es legal.

Las licencias pueden referirse a actos aislados (la licencia urbanística) o al funcionamiento de una instalación o establecimiento (la licencia referida a actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas).

Los otros actos de control preventivo (art. 84.1), como registros, comprobaciones, homologaciones, etc., pueden ser regulados por las leyes de las CC.AA. de desarrollo del régimen local o por leyes sectoriales.

Las ordenes de ejecución o suspensión de obras y otros usos, o las que puedan adoptarse en el ejercicio de la función de policía, constituyen los ejemplos más expresivos de las «órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo» a que alude el art. 84.1.c) LB.

- **La prestación de servicios**
- *Concepto*

La idea de servicio público, para las normas de régimen local, siempre ha estado ligada a la idea de los fines o competencias municipales.

Como ejemplo, el reglamento de obras servicios y bienes municipales de 14 de julio de 1924 consideraba servicios municipales «cuantos tiendan a satisfacer la necesidad del vecindario, relativos a circulación dentro del término municipal, higiene, seguridad, abastos, interés social, beneficencia, enseñanza, comodidad y ornato de la población y demás de índole comunal []».

La actual LB precisa un poco más los servicios públicos locales y los define como aquellos que «tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de los entes locales (art. 85.1)».

En el ámbito municipal, la gama de servicios públicos es amplia, porque es amplia la esfera de actuación de los Municipios. Los Municipios pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (art. 25.1).

Además, en el art. 28 LB se habla incluso de realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.

En cuanto al ámbito provincial, se le atribuye a la Diputación la prestación de los servicios públicos de carácter supramunicipal y en su caso supracomarcal (art. 36.c).

En cuanto a los entes locales que no tienen carácter territorial, lo acotado de sus funciones permite precisar mejor cuales son los servicios públicos que pueden prestar. Son las leyes que los crean o sus estatutos quienes precisarán sus fines y, en consecuencia, las competencias que se les encomiendan.

Ahora bien, los servicios públicos no pueden concebirse de una forma estática pues se van ampliando con el paso del tiempo a aquellas actividades económicas que adquieren, como consecuencia de transformaciones técnicas, sociales o económicas, tal condición. Cuál es el momento en el que una actividad pasa de ser puramente privada a constituir un servicio público es algo que nos marca el ritmo del progreso y el avance de la sensibilidad social en forma de pasos graduales. La Ley se limitará a recogerlos.

#### • ***El ejercicio de la actividad económica***

De acuerdo con el art. 128 CE, la LB y el TR han consumado una modificación sustancial del régimen jurídico de la iniciativa para realizar actividades económicas. Se regula ésta en los dos supuestos en los que procede:

- ♦ Cuando se trata de ejercer sin más una actividad económica, es decir, cuando la entidad local presta servicios a la sociedad como un sujeto más, en competencia con los demás.
- ♦ Cuando lo hace respaldada por la existencia de una reserva al sector público de una actividad o servicio. Esta reserva se proyecta principalmente a las actividades de abastecimiento y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, suministro de gas y calefacción, mataderos, mercados y lonjas y el transporte público de viajeros (art. 86.3 LB).

Para ejercer una actividad económica, la Corporación local debe tramitar un procedimiento (art. 86.1) en el que se acredite la conveniencia y oportunidad de la iniciativa pública.

Este procedimiento se complica cuando la actuación de la Corporación pretende ser monopolista (ella sola sin otro). En este caso se requiere la aprobación definitiva del expediente por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma.

El acuerdo por el cual la Corporación asume en régimen de monopolio la prestación de un servicio, debe ir o puede ir acompañado de otros acuerdos dirigidos a impedir el establecimiento de empresas que realicen actividades similares o incluso puede estar dirigido a expropiar las existentes.

Cuando se requiera la expropiación de empresas, el acuerdo llevará consigo la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupar los bienes afectos al servicio, en cuyo caso la determinación del justiprecio deberá realizarse de acuerdo con lo que diga la ley de Expropiación Forzosa.

### • **Las formas de gestión**

A las formas de gestión se refiere el art. 85 LB cuando dice que los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta.

#### • ***Gestión directa. Por la propia Entidad Local***

La Gestión Directa adoptará alguna de las siguientes formas:

#### • **Sin organización especializada**

La entidad local asume su propio riesgo; se ejerce sin intermediarios (todos los poderes de decisión y gestión son los propios de la Corporación); se utilizan funcionarios y personal laboral de la propia plantilla, cuya retribución se hace con fondos presupuestarios, y que dependen directamente en su actuación de los acuerdos y actos de los órganos de gobierno de la Corporación local.

Según la LB serán atendidos necesariamente por gestión directa sin órgano especial los servicios que impliquen ejercicio de autoridad.

- **Con organización especializada**

Existe una cierta diferenciación orgánica con la gestión sin organización especializada, que está representada por un consejo de administración que asume el gobierno y la gestión del servicio.

- **Mediante la creación de un organismo autónomo local**

La LB se limita a citarlo y no hay otra referencia al mismo. Debemos entender que la adopción de esta fórmula organizativa es discrecional por parte de la Entidad Local y serán los estatutos aprobados por el Pleno de la Corporación la norma por la que se regirán este tipo de organizaciones. Deberán ser los estatutos quienes determinen los fines, los órganos de gobierno y administración, el personal, los bienes, los presupuestos, etc.

- **Mediante sociedad mercantil de capital íntegramente público**

Esta modalidad de gestión exige la creación de una sociedad con financiación y predominio exclusivo de la Administración pública dotada de autonomía patrimonial y funcional y sujeta al derecho propio de las sociedades mercantiles. Los estatutos también constituyen la norma básica de funcionamiento de estas sociedades. Su aprobación corresponde al Pleno de la Corporación, en sus funciones de junta general. El Pleno se constituye/actúa como junta general de la sociedad.

El consejo de administración es nombrado por la junta general (Pleno de la Corporación).

- ***Gestión indirecta***

La Gestión Indirecta adoptará alguna de las siguientes formas:

- **La concesión de servicios públicos**

Mediante la concesión se transfiere a una persona física o jurídica la gestión de un servicio asumiendo el concesionario el riesgo económico de la actividad. La selección del concesionario se ajusta al procedimiento establecido en la ley de contratos de las Administraciones Públicas.

El concesionario se compromete a prestar el servicio de forma regular y continua y de la forma impuesta por la Administración; debe de admitir a los usuarios al goce del servicio mediante el abono, en su caso, de la contraprestación económica a que ser refieran las tarifas aprobadas; se compromete a indemnizar por daños a terceros; y a ejercer por sí mismo la concesión, puesto que no se admite la cesión, y el subcontrato sólo para las prestaciones accesorias.

Al término del plazo concesional, que no podrá exceder de 75 años, procede la reversión de las instalaciones a la Administración

concedente.

- **La gestión interesada**

Por tal se entiende aquella forma de gestión de un servicio público en la que el gestor, comprometido en la prestación del servicio público, cuenta, de un lado con la colaboración de la Administración y, de otro, con una remuneración mínima en forma de interesamiento. Esto se concreta en una cláusula en virtud de la cual, cuando se producen beneficios por encima del mínimo asegurado, se atribuye al gestor una parte de ellos con el objeto de fomentar la prestación eficaz del servicio público encomendado. La LC dice que en virtud de la gestión interesada, «La Administración y un empresario participan en los resultados de la explotación del servicio, en la proporción que se establezca en el contrato» (art. 157.b).

- **El concierto**

Mediante el concierto se permite convenir con una persona física o jurídica la prestación de un servicio público, siempre que esa persona realice como propio de su giro o tráfico las prestaciones caracterizadoras de ese servicio (análogas a las que constituyen el objeto del servicio público del que se trate).

- **El arrendamiento**

La nota caracterizadora viene determinada por el hecho de que la instalación que sirve de base al servicio es propiedad de la Corporación. Así lo dice el art. 138.1 RS. «Las Corporaciones Locales podrán disponer la prestación de los servicios mediante arrendamiento de las instalaciones de su pertenencia».

- **La sociedad mixta**

Previstas en el art. 85.4.e) LB, que se refiere a la «sociedad mercantil cuyo capital social sólo parcialmente pertenece a la entidad local». Estas sociedades se regulan de acuerdo con el Derecho privado y la entidad local puede designar representantes en la junta general y en el consejo de administración.

### **Bibliografía básica**

#### **Por la parte de Derecho Autonómico**

- ♦ CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. Ed Civitas. 1995
- ♦ DERECHO AUTONOMICO VALENCIA. Martínez Sospedra. Generalitat Valenciana

#### **Por la parte de Derecho Local**

- ♦ MANUAL DE DERECHO LOCAL. Sosa Wagner. Ed Tecnos. 1995



- ♦ TRATADOS Y MANUALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. (Parada, García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Garrido Falla, Entrena Cuesta, Martín Mateo)

### **Criterios de valoración**

- ♦ El examen consistirá en contestar por escrito a varias preguntas, correspondiéndose la mitad de ellas a la parte de Derecho Autonómico y la otra mitad a Derecho Local

Tema 1 El Estado Autonómico en la Constitución

La de los art. 82 y 83 es una técnica de delegación legislativa entre Parlamento y Gobierno. Se dicta una norma de Bases y después se otorga un apoderamiento al gobierno que realiza el texto articulado. Estas normas no se aplican directamente al ciudadano.

Funciona en Pleno y a través de Consejeros (podían asumir competencias o atribuciones).

Una norma del Estado entra en vigor a los 20 días de su publicación, salvo que se disponga otra cosa en el diario oficial.

Diplomatura en Gestión y Administración Pública

414 Derecho Autonómico y Local

72

73

a