

TESIS DOCTORAL

EL SISTEMA ESPAÑOL DE COMPETENCIAS LOCALES Y
LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL EN CATALUÑA

JOSEP MIR I BAGO

UNIVERSITAT POMPEU FABRA

Esta tesis doctoral ha sido elaborada bajo la dirección del
Doctor ENRIC ARGULLOL I MURGADAS, catedrático de derecho
Administrativo

(11 de 28)

municipios afectados no soliciten la dispensa, y ésta sea concedida por la comunidad autónoma correspondiente (35). Por otra parte, también refuerza la titularidad municipal de estos servicios el hecho que el artículo 26.3 establezca que los ayuntamientos recibirán apoyo prioritario de las diputaciones para la prestación de los mismos.

Asimismo , el carácter de mínimo competencial a favor de los municipios que tienen estos servicios, se evidencia también a la vista del artículo 42.4 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, que establece que "la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26".

Finalmente, este carácter de atribución precisa de competencias que tiene el artículo 26 también se deriva de la honda tradición de municipales que tienen los servicios en él enumerados (36), así como de la íntima relación que, como hemos visto, existe entre la noción de obligación o de

(35) Artículo 26.2 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local: "Los municipios podrán solicitar de la comunidad autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio ayuntamiento".

(36) En este sentido, Luis Ortega señala como la mayoría de servicios mínimos previstos en el artículo 26 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local ya se definían como competencias municipales en la Instrucción de 1.813 ("Las competencias propias ...", página 205).

responsabilidad, y la de competencia pública, en el marco del Estado social de derecho (37).

Es evidente, pues, que el artículo 26 de la Ley 7/1.985 define auténticas competencias municipales, habida cuenta de la naturaleza y finalidad de este precepto. Estas competencias se concretan en la capacidad para prestar una determinada relación de servicios públicos. Ahora bien, en este punto el legislador nos presenta una relación heterogénea, y hasta cierto punto confusa, de servicios. En efecto, mientras que la mayoría de enunciados del artículo 26.1 tiene un grado suficiente de precisión como para definir servicios y competencias concretos, en otros el precepto es tan vago y genérico, que difícilmente puede ser útil para definir competencias formalmente tales (38). Además, se definen como

(37) Así lo entiende la jurisprudencia constitucional, al recordar que le corresponde al Estado "la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado", entre otros motivos, porque "el tratamiento común a los administrados que preceptúa el artículo 149.1.18 de la Constitución ha de entenderse en el Estado social y democrático de derecho que configura la Constitución (artículo 1.1) con un alcance no meramente formal, sino también, del modo que determine la Ley, con un contenido sustancial de pautas de prestaciones mínimas que deben proporcionarse a todos los ciudadanos".

(38) Este es el caso de "protección civil" y de "protección del medio ambiente", enunciados excesivamente genéricos como para deducir directamente de los mismos, sin necesidad de la respectiva legislación sectorial, auténticas competencias municipales. Al analizar esta cuestión, Luis Ortega, que defiende, como hemos visto, el carácter atributivo/....

obligatorios servicios cuya prestación por parte de los ayuntamientos es en algunos casos virtualmente inexistente (39).

En consecuencia, si bien no cabe duda de que al establecer una relación concreta de obligaciones municipales, el artículo 26 define también auténticas competencias a favor de los ayuntamientos, sin necesidad de ulteriores concreciones por parte de la legislación sectorial, el escaso rigor del legislador al redactar los diversos apartados del artículo 26 hace que en algunos casos la aludida determinación de competencias resulte, cuanto menos, problemática; pero no es éste el caso de la mayoría de servicios incluidos en el citado artículo.

.... / de competencias municipales que tiene el artículo 26, llega a la conclusión de que al enunciar con tal vaguedad los conceptos de protección civil y de medio ambiente, el legislador habría cometido un error ("Las competencias propias ...", páginas 206 y 207).

(39) Tal es el caso, por lo menos a nivel de Cataluña, de los servicios de extinción de incendios y de los mataderos. Por lo que se refiere al servicio de extinción de incendios, sólo existe, como servicio municipal, en Barcelona, habiendo sido asumido, para el resto del territorio, por la Generalidad; en algunos casos, los ayuntamientos colaboran en su financiación, pero en otros, no. En cuanto al matadero, las condiciones sanitarias vigentes, y las actuales características del mercado (desarrollo de los grandes mataderos industriales, de titularidad privada o pública, según los casos), hacen que su establecimiento por los ayuntamientos medianos resulte en muchos casos innecesario o, por lo ruinoso, virtualmente imposible.

b) La capacidad municipal de realizar actividades complementarias

El artículo 28 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local establece el principio según el cual los ayuntamientos pueden realizar actividades complementarias a las propias de otras administraciones públicas, especialmente en los campos de educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.

En principio, este precepto podría parecer innecesario, porque viene a añadirse al principio de apoderamiento general de los municipios para promover cualquier actividad o servicio de interés para la colectividad local, que proclama el artículo 25.1, y la mayoría de sectores de actividad que se citan de forma expresa están también incluidos en la lista del artículo 25.2 de la Ley básica. Probablemente por ello, se trata de un precepto escasamente analizado por la doctrina, y que ha merecido explicaciones, a mi juicio, un tanto forzadas y poco convincentes (40).

(40) Este es el caso, a mi modo de ver, de la ofrecida por Luis Ortega, para quien, mientras que las materias previstas en el artículo 25 de la Ley básica están referidas al legislador estatal o autonómico, "el artículo 28 actúa como título legal habilitante de la potestad reglamentaria del ente local, sin necesidad de que sea el legislador sectorial - estatal o autonómico- quien le habilite. Así pues, con relación a todos los sectores de actividad sobre los que no pesa una reserva material de ley o que la ley no haya congelado formalmente su rango, los entes locales pueden regular el régimen de intervención a través de su potestad reglamentaria en orden a la prestación de las mencionadas actividades complementarias" ("El régimen constitucional ...", página 75).

Para una comprensión cabal de este precepto, conviene, a mi modo de ver, partir de su relación con la realidad de las cosas, que no es otra que una más que notable proliferación de servicios municipales, en estos y otros sectores de la competencia estatal o autonómica, con la finalidad de suplir o complementar los servicios efectivamente prestados por la administración titular de la competencia respectiva.

Esta actividad municipal de complementar o suplir servicios de la competencia de otras administraciones públicas es y ha sido muy importante en los últimos años (41), y se justifica en la lógica sintonía entre las prestaciones municipales y las aspiraciones reales, en orden a los servicios públicos, de la colectividad local. Es de suponer, en consecuencia, la voluntad de los ayuntamientos de seguir prestando servicios complementarios a los propios de otras administraciones públicas, en la medida que sus recursos se lo permitan (42).

(41) Así se comprueba, por ejemplo, en el estudio publicado por la Federación de municipios de Cataluña, sobre "10 anys d'ajuntaments democràtics".

(42) Según un Informe sobre el gasto voluntario de los ayuntamientos de Cataluña, elaborado por Joan Chavero y Anna Tarrach, de los servicios técnicos de la Federación de Municipios de Cataluña ("La despesa municipal supletòria a Catalunya"), los ayuntamientos catalanes destinan un promedio de entre el 20 y el 25 por ciento de sus recursos ordinarios a la financiación de servicios de carácter supletorio o complementario de los propios de otras administraciones públicas: "los ayuntamientos catalanes destinan alrededor de una quinta parte de sus recursos presupuestarios a gastos de carácter supletorio, o lo que es lo mismo, una/.....".

Además, estas actividades complementarias de los ayuntamientos suelen contribuir a mejorar la oferta de servicios públicos, tanto en calidad como en cantidad, profundizando de este modo en los valores del estado social y democrático de derecho. Las mismas materias citadas a título de ejemplo prioritario por el artículo 28 de la Ley básica de régimen local no son sino también objetivos compartidos mayoritariamente de este Estado social y democrático, en el marco de la sociedad contemporánea.

.../... parte importante de lo que gastan los municipios se ocupa en suplir la actividad de otros niveles de administración. No obstante, esta suplencia no se corresponde con una provisión que comporte un incremento **per se** en el nivel de los bienes y servicios prestados. Se trata de un gasto para atender una demanda específica derivada de una concentración de necesidades, la cual resulta mucho más perceptible desde la administración local que desde otros niveles de gobierno, teniendo en cuenta la mayor proximidad de la primera a los administrados" (página 365). De todas formas, esta capacidad de iniciativa municipal en la prestación de servicios complementarios a los de otras administraciones públicas tiene también sus críticos, y entre ellos uno tan cualificado como el propio Secretario de Estado de Hacienda: "las actuaciones voluntaristas, espontáneas de las distintas administraciones, deben ceder paso a un marco más definido y a un espectro competencial más claro, donde cada uno pueda reclamar los recursos que necesite para hacer frente al cumplimiento de las competencias que debe desarrollar, que sus contribuyentes, que sus ciudadanos, estén en condiciones de exigir que cumpla con el máximo de eficacia, y no en la permanente competencia de reproducir modos, hábitos y actuaciones que el contribuyente no puede financiar por triplicado o por duplicado" (Josep Borrell, "El sector público local ante la crisis económica", página 307).

Asimismo, la capacidad de los ayuntamientos de prestar servicios complementarios a los de otras administraciones públicas en campos atribuidos mayoritaria o íntegramente a la competencia de estas últimas, puede ampararse también en el artículo 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía local, que establece que "las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad".

En consecuencia, este artículo 28 lo que hace es recoger en la letra de la ley una práctica bastante extendida, con previsible vocación de permanencia, que el propio legislador básico orienta hacia unos sectores o finalidades que se consideran prioritarios. Y los términos con que lo hace, suponen la definición de una auténtica competencia municipal.

Efectivamente, al afirmar la capacidad municipal de realizar actividades **complementarias** a las propias del Estado, especialmente en relación a una serie de sectores de actividad, implica que por mucha que sea la extensión que adquieran los servicios estatales o comunitarios, siempre habrá lugar a alguna posible actividad complementaria, para cuya definición el único límite es la propia imaginación de cada ayuntamiento.

Este carácter atributivo de competencias que tiene el artículo 28 queda confirmado por la disposición transitoria segunda, párrafo segundo, según la cual "los municipios ostentarán ... en las materias a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras administraciones públicas". Creo que está fuera de toda duda que estos preceptos atribuyen auténticas competencias municipales.

No es de extrañar, por lo tanto, que las comunidades autónomas que recurrieron ante el Tribunal Constitucional la Ley reguladora de las Bases del régimen local, hicieran mención expresa en su impugnación a este precepto, que dispone de competencias administrativas en relación a materias que forman parte de las competencias autonómicas (43), y que según el criterio establecido por el artículo 2 de la misma Ley básica, debería ser la legislación autonómica -o, en su caso, la sectorial estatal básica- la que definiera las competencias municipales.

El Tribunal Constitucional no considera inconstitucionales estos preceptos, debido a su carácter complementario y residual (44). Además, pienso que esta previsión por parte del legislador básico de régimen local

(43) El Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de 4 de mayo de 1.985, fundamento octavo, estima que "en relación con los municipios y las competencias que se derivan conjuntamente del artículo 28 y la disposición transitoria segunda, es preciso remarcar que los ámbitos competenciales aludidos son en principio propios de la Generalitat y, en consecuencia, le corresponde a ésta ..., incluso en la sistemática de la ley, regular la atribución de competencias a las entidades locales. En consecuencia, en tanto que los citados preceptos implican la asignación genérica de competencias, no incluidas en la legislación sectorial vigente, a los municipios, supondrán una afectación a la autonomía de las comunidades autónomas, al margen del orden constitucional".

(44) "... que en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria 2ª.2, en las materias de educación, cultura, .../..

puede basarse también en considerar que la definición de estas competencias municipales, no obstante su carácter residual, sea uno de los aspectos en que se concreta la garantía institucional de la autonomía municipal, que le corresponde al legislador estatal básico de régimen local el asegurar.

c) La atribución directa de competencias a las diputaciones provinciales

Hay también en la Ley reguladora de las Bases del régimen local una atribución concreta de competencias a favor de las diputaciones provinciales, consistente en su obligación de elaborar anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, aparte de la obligación de asegurar la prestación en toda la provincia de

.../... promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente, los municipios ostentan cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por la correspondiente legislación sectorial a otras administraciones públicas, tampoco supone la quiebra del reparto constitucional de competencias establecido entre el Estado y la Comunidad autónoma de Galicia. Obsérvese como queda a salvo, en todo caso, la decisión del legislador sectorial en orden a la atribución de esas competencias de ejecución, jugando, pues, la referida disposición transitoria 2ª.2 como una cláusula residual a favor de los municipios, que podrá desplegar una mayor o menor efectividad en función precisamente de la decisión misma que el legislador autonómico competente venga a adoptar ..." (Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1.989, fundamento jurídico décimosegundo).

los servicios municipales obligatorios mínimos (45).

Por lo que se refiere al primer punto, cabe señalar que aunque en el ejercicio de esta actividad las diputaciones pueden ser coordinadas, con mayor o menor intensidad, por las comunidades autónomas, no cabe duda que el artículo 36.2.a) de la Ley 7/1.985 define por si mismo una auténtica competencia provincial, hasta el punto que el grado de precisión con que está enunciada impide, a mi modo de ver, que la legislación autonómica la atribuya a otras entidades de carácter supramunicipal.

(45) Artículo 36.2 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local: "A los efectos de lo dispuesto en las letras a) y b) del número anterior, la Diputación: a) Aprueba anualmente un Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia. El plan, que deberá contener una Memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos Planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta ley. El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo. b) Asegura el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios".

No sucede lo mismo con el apartado b) de este mismo precepto, que si bien define un ámbito de competencias provinciales, en relación a la efectividad de los servicios enumerados en el artículo 26 de la propia Ley básica, su concreción admite múltiples fórmulas, aparte de requerir que los ayuntamientos no aseguren por si mismos estos servicios y la comunidad autónoma conceda la oportuna dispensa.

En consecuencia, si bien la diputación provincial deberá tener algún tipo de intervención cara el aseguramiento de estos servicios, las competencias que finalmente ostente en relación con los mismos pueden ser perfectamente compartidas con otras entidades supramunicipales o con la propia comunidad autónoma. Por lo tanto, no cabe duda de que el artículo 36.2.b) de la Ley básica define auténticas competencias provinciales, pero la extensión real de las mismas puede ser modulado por la legislación autonómica de régimen local.

d) La reserva de actividades o servicios esenciales a favor de las entidades locales

El artículo 86.3 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local (46) declara "la reserva" a favor de las

(46) Artículo 86.3 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local: "Se declara la reserva en favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de gas y calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros; servicios mortuorios. El Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante ley, idéntica reserva para otras actividades o servicios. La .../..

entidades locales (es decir, indistintamente, de los municipios, provincias y demás entidades locales) de una serie de actividades y servicios, calificados de esenciales. Habida cuenta de los términos en que está redactado este precepto, conviene interrogarnos acerca de hasta qué punto esta "reserva" a favor de las entidades locales equivale a una atribución de competencias para las mismas.

Me parece evidente, de entrada, que la finalidad de este precepto no es definir competencias locales, por oposición a otras administraciones públicas, sino atribuir al sector público local la "reserva" para ejercer actividades económicas, en relación con o por oposición a la iniciativa privada (47).

.../... efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además de lo dispuesto de el número dos de este artículo, la aprobación por el órgano de gobierno de la comunidad autónoma".

(47) Joaquin Tornos lo explica en los siguientes términos: "tampoco aquí la delimitación de un ámbito material tiene como objetivo directo la determinación de una competencia local. El artículo 86.3 debe vincularse al artículo 128.2 de la Constitución, pues el mismo trata de dar la cobertura legal exigida por aquel precepto constitucional a la reserva de una actividad económica al sector público. El artículo 86.3 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local establece, pues, una reserva del suministro de gas a los entes locales, pero ello no comporta la actuación de competencias de ordenación, sino simplemente la capacidad para gestionar, de forma directa, un sector de actividad económica" ("Competencias municipales para ..."). Hay un breve comentario de la figura de la reserva de servicios esenciales en nuestro derecho .../..

Y la titularidad de esta "reserva" no exige ni presupone la de la competencia para regular u ordenar el sector, pues el ente local interesado puede asumir la gestión de cualquiera de estos servicios esenciales, debiendo desarrollar las actividades correspondientes en el marco de la normativa e instrucciones del órgano administrativo que ostente la competencia pública en relación con el sector de que se trate (48).

Dejando, pues, claro que la "reserva" a favor de los entes locales de las citadas actividades y servicios esenciales, no supone la titularidad de una competencia también local sobre los mismos sectores, también es cierto que la declaración de esta reserva implica, de por sí, una atribución de competencias locales, es decir, de la competencia necesaria para gestionar directamente estos servicios, con prioridad, si se diera el caso, respecto a las demás administraciones públicas, o empresas privadas (49). No

.../... en el trabajo de J.M. de la Cuétara y Jorge Méndez, "Problemática de los servicios públicos locales", páginas 901 y siguientes.

(48) La mayoría de servicios esenciales declarados como "reserva" a favor de los entes locales por el artículo 86.3 citado, son también propios de la competencia local, por el artículo 26 de la misma Ley básica. No es éste el caso del gas, que depende íntegramente, en su ordenación y policía administrativa, de las administraciones estatal y autonómica.

(49) Es característico, en este sentido, el ejemplo del gas, en relación con el cual la Ley 10/1.987, de 15 de junio, establece un derecho preferente de los entes locales para asumir la gestión directa del servicio, no obstante la .../...

se atribuye con este precepto una competencia administrativa de ordenación, pero si de gestión.

e) Nota final

En los apartados anteriores hemos podido comprobar como, además de afirmar el derecho de los entes locales a participar en la gestión de los asuntos públicos que afectan su círculo de intereses, la Ley reguladora de las Bases del régimen local cumple también el otro requisito señalado por la interpretación que hace la jurisprudencia constitucional de la garantía institucional de la autonomía local, esto es, el de concretar un mínimo de competencias locales, formalmente tales.

Para los municipios, esta ámbito competencial mínimo se expresa fundamentalmente en dos tipos distintos de competencias: las que integran el núcleo básico de la actividad municipal, tal como ésta se ha manifestado históricamente, y que vienen a significar la contribución municipal al mantenimiento de unas mínimas condiciones de calidad de vida, por una parte, y las que permiten al municipio dotarse de servicios complementarios a los del Estado o la comunidad autónoma respectiva, especialmente en relación a determinados fines que la sociedad actual considera mayoritariamente como prioritarios.

Queda por hacer una última reflexión, que es la de hasta qué punto estas previsiones de la Ley reguladora de las

.../... titularidad estatal o autonómica del servicio (artículo 1). Analiza esta cuestión J. Tornos, "Competencias municipales para la ordenación y gestión de servicios públicos".

bases del régimen local, en orden a la determinación de un mínimo ámbito de competencias locales, están protegidas cara a futuras previsiones normativas de signo distinto. Para empezar, nos consta que estas previsiones no pueden ser alteradas ni por normas de rango reglamentario, ni por leyes autonómicas, en la medida que ésta es una ley básica.

Sí que cabe perfectamente, en cambio, que la legislación sectorial del Estado atribuya a otras administraciones competencias definidas como locales por esta Ley, que en definitiva no es más que una ley ordinaria. En la medida que este eventual vaciamiento de competencias locales, en base a leyes sectoriales del Estado, se limite a aspectos puntuales, no queda afectada la garantía institucional de los entes locales.

Si se generalizara a la práctica totalidad de sectores, hasta el punto de neutralizar las previsiones de la Ley reguladora de las Bases del régimen local en orden a la definición específica de competencias locales, se produciría una situación que vulneraría probablemente las previsiones constitucionales de autonomía local, si bien, por sus especiales características, resultaría prácticamente imposible enjuiciar por el Tribunal Constitucional.

4.- NATURALEZA DE LAS COMPETENCIAS LOCALES

En las páginas anteriores se ha hablado genéricamente de competencias locales, en el sentido de posibilidades de intervención de los entes locales en los sectores de actividad de que se trate; falta analizar la calidad que ha de tener esta posibilidad de intervención local en que la competencia consiste. En otras palabras, falta comprobar si cuando hablamos de competencias locales nos referimos siempre a una posibilidad de los entes titulares de las mismas de adoptar acuerdos con entera autonomía, bajo su responsabilidad, o si, por el contrario, cabe la posibilidad de que existan competencias locales sin que los entes titulares de las mismas puedan adoptar decisiones autónomas; o bien, si se trata de competencias propias del ente local, o si, por el contrario, éste actúa por delegación de otras administraciones públicas, más o menos subordinado a las mismas.

a) Competencias propias y competencias delegadas

El artículo 7 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local (50) clasifica las competencias locales en

(50) Artículo 7 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local: "1. Las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades locales territoriales sólo podrán ser determinadas por Ley. 2. 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. 3. Las competencias/.....

propias y delegadas, afirmando la aplicación del régimen de autonomía para las propias, y apuntando el nivel de control que es admisible sobre el ejercicio de las delegadas. Por su parte, el artículo 27 de esta misma Ley (51) regula el régimen

.../... atribuidas se ejercen en los mismos términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local".

(51) Artículo 27 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local: "1. La Administración del Estado, de las Comunidades autónomas y otras Entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera. 2. En todo caso, la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos de éste podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la administración delegante. 3. La efectividad de la/.....

de las competencias delegadas a favor de los municipios, indicando que pueden serlo por Ley -que ha de preveer la cobertura de los costes económicos correspondientes para su ejercicio-, o libremente aceptada por el ayuntamiento; en cualquier caso, los controles que se reserve la entidad delegante no han de impedir que el ayuntamiento pueda organizar autónomamente sus servicios, para la gestión de las competencias delegadas. El artículo 37 de esta misma ley (52) hace aplicable este mismo régimen a las delegaciones a favor de las diputaciones provinciales.

A tenor de estos preceptos, resulta que el nivel de autonomía de las entidades locales para ejercer sus

.../... delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado, y, en su caso, la previa consulta e informe de la Comunidad autónoma, salvo que por ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarla. 4. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades autónomas correspondientes o, en su caso, la reglamentación aprobada por la Entidad local delegante".

(52) Artículo 37 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local: "1. Las Comunidades autónomas podrán delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes ... 2. El Estado podrá, asimismo, previa consulta e informe de la Comunidad autónoma interesada, delegar en las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios. 3. El ejercicio por las Diputaciones de las facultades delegadas se acomodará a lo dispuesto en el artículo 27".

competencias será, en principio, muy distinto según si éstas lo son a título de propias o de delegadas. De ahí que tenga su importancia decidir si una determinada competencia local es propia o delegada; por lo tanto, conviene indagar si las diversas competencias que han de tener los entes locales, han de ser propias o pueden ser igualmente delegadas. Y todo ello nos obliga a plantearnos si hay alguna diferencia intrínseca entre unas y otras competencias, o si, por el contrario, depende en cada caso de la discrecionalidad del legislador el decidir si una competencia es propia, o bien es delegada.

Veamos, en primer lugar, en qué términos puede precisarse un concepto de competencia propia. Según LUCIANO PAREJO, la categoría de las competencias propias "se refiere al arquetipo mismo de la competencia local ...; arquetipo que alude -por definición- a dos elementos: la índole del asunto (ha de tratarse de asuntos que se agotan en el interés local o en los que cualquier otro interés más amplio o superior, sea sólo secundario o accidental) y el alcance de la habilitación legal de actuación (ha de tratarse, por congruencia con la índole del asunto, de una atribución legal del ciclo entero de su "administración", comprensiva, pues, de la decisión final en dicho asunto)" (53).

Por su parte, FRANCISCO SOSA y PEDRO DE MIGUEL afirman que "hablar de competencias propias de los entes locales equivale a reconocer no sólo la existencia de unas competencias atribuidas por la ley a los mismos, para la gestión de sus intereses, sino también la seguridad de que aquéllas van a ser ejercidas en régimen de autonomía, es decir, por su propia cuenta, bajo su responsabilidad y sin

(53) "Relaciones interadministrativas y de conflicto en la ley básica de régimen local", páginas 1.056 y 1.057.

intromisiones por parte de otras administraciones" (54).

En definitiva, lo más característico de las competencias propias es que se ejercen, en régimen de autonomía, bajo la responsabilidad de la entidad que es titular de las mismas, y que son, además, las competencias locales por excelencia. Esta última nota significa que toda competencia local es, en principio, propia, a no ser que la ley que la define disponga expresamente lo contrario.

Esta última afirmación se corresponde también con la preeminencia que tiene el valor de autonomía -asociado, como acabamos de ver, a las competencias propias- en nuestro ordenamiento, así como con el tenor de los preceptos de la Ley reguladora de las Bases del régimen local atributivos de competencias, preceptos que cuando quieren que una competencia sea delegada, así lo establecen expresamente (55), mientras que en los demás casos no especifican si la competencia que se atribuye a los entes locales lo es a título de propia o

(54) "Las competencias ...", página 39.

(55) Es lo que sucede en la disposición final quinta de la Ley reguladora de las Bases del régimen local: "A partir de la entrada en vigor de esta Ley, los Municipios cabeza de partido judicial en que no exista establecimiento penitenciario alguno asumirán, en régimen de competencia delegada, la ejecución del servicio de depósito de detenidos a disposición judicial, correspondiendo la custodia de dichos detenidos a la Policía Municipal en funciones de Policía Judicial. La Administración competente en materia penitenciaria pondrá a disposición de los Municipios a que se refiere el párrafo anterior los medios económicos suficientes para el mantenimiento del referido servicio en los términos previstos por la legislación sectorial correspondiente".

delegada, de donde inferimos que se trata siempre de competencias propias.

Es decir, las competencias locales serían propias si la ley no establece expresamente lo contrario (son, por lo tanto, propias las competencias atribuidas a los ayuntamientos por los artículos 26 y 28 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, y a las diputaciones por el artículo 36.2) y, al serlo, las entidades titulares de las mismas las ejercerán con autonomía y bajo la propia responsabilidad. Pero este criterio no nos indica si hay competencias que, por su naturaleza, o por cualquier otra consideración, han de ser necesariamente propias, no dependiendo esta calificación de la sola discrecionalidad del legislador. Más adelante volveremos sobre este tema; antes, veamos las características de las competencias delegadas.

La delegación intersubjetiva es una técnica que ha merecido numerosos estudios por parte de la doctrina (56), que

(56) Un clásico de nuestra doctrina administrativa es el libro de Luis Morell Ocaña, "La delegación entre entes en el derecho público español", que se hace eco de las aportaciones, fundamentales en este tema, de la doctrina italiana (es de destacar, en este sentido, el estudio, también ya clásico, de Roversi-Mónaco, "La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale", Milán, 1.970). También es forzoso citar los estudios de Juan Luis de la Vallina Velarde ("La competencia administrativa y su ejercicio delegado"), Francisco González Navarro ("Delegación, sustitución y avocación en la nueva legislación local" y "Transferencia del ejercicio de competencias administrativas") y Santiago Muñoz Machado ("Derecho público de las comunidades autónomas", volumen segundo, páginas 228 y siguientes). Por lo que se refiere a la delegación entre comunidades autónomas y .../...

viene a coincidir mayoritariamente en la definición de la misma sobre la base de la idea de una cierta compartición o cotitularidad de la competencia, entre la entidad delegante, que conserva la titularidad formal de la misma y ostenta determinadas atribuciones de dirección y control sobre su ejercicio, que es asumido por la entidad delegada (57).

.../... entes locales, cabe citar los estudios, más específicamente dedicados a esta cuestión, de Carmen Calleja ("Delegación de competencias en favor de los entes locales y técnicas de control del ejercicio de las competencias delegadas") y Vicente M. Escuin Palop ("La delegación de competencias de las comunidades autónomas a las diputaciones provinciales").

(57) Enric Argullol, que analiza la abundante doctrina italiana sobre el tema de la delegación intersubjetiva, señala que la citada doctrina "se ha planteado la heterogeneidad de las relaciones descritas con el mismo término de la delegación administrativa, y ha realizado una reconstrucción de la delegación intersubjetiva en el sentido de que, con la misma, se produce una atribución derivada de poderes o facultades a la entidad delegada, de forma que la competencia inicialmente única, se escinde en una competencia, en sustancia, directiva, que permanece en la delegante, y una competencia ejecutiva, que no se agota en el simple ejercicio, sino que supone, también, titularidad atribuida a la entidad delegada" ("La vía italiana a la autonomía regional", página 281. En esa misma página, y en la anterior, en nota, este mismo autor aporta numerosas referencias doctrinales sobre el tema). Por su parte, Morell emplea el término de "cotitularidad": "el delegante y el delegado, en virtud de la delegación, quedarían en situación de cotitularidad de la función administrativa considerada" ("La delegación entre entes ...", página 169).

En definitiva, las competencias delegadas son aquellas cuya titularidad corresponde a una administración pública distinta de la que, en régimen de delegación, las ejecuta. El hecho que la administración a la que corresponde el ejercicio delegado de la competencia no sea titular de la misma, explica que no disponga de plena autonomía para gestionarla, debiendo someterse a algún tipo de controles e instrucciones por parte de la administración titular.

La intensidad de estos controles puede ser muy diversa, de modo que el nivel de autonomía con el que la administración receptora de la delegación puede ejercer la competencia delegada puede ser sustancialmente muy distinto, según el régimen de cada delegación. En todo caso, la Ley reguladora de las bases del régimen local impone unos límites a los controles que se puede reservar la administración titular de la competencia sobre la que recibe la delegación de la misma, y así siempre se debe respetar, por lo menos, la capacidad de autoorganización de los servicios por parte de la entidad receptora de la delegación.

Hemos visto que, según el artículo 27 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, la delegación puede venir impuesta por ley, o ser acordada por las administraciones afectadas. La verdad es que en este segundo supuesto la relación que se establece es más bien propia del régimen de relaciones interadministrativas, que del sistema de competencias locales, pues la delegación se producirá en un marco de acuerdo entre administraciones, que se concretará previsiblemente en el correspondiente convenio o concierto (58). Por lo tanto, si cabe tratar la figura de la delegación

(58) Francisco Sosa y Pedro de Miguel coinciden en esta apreciación: tras diferenciar los conceptos de delegación y transferencia de competencias ("en la transferencia se .../...

en el marco del estudio del sistema de competencias locales, debemos limitarnos exclusivamente a la delegación acordada por Ley, pues aquella que lo es a nivel administrativo, en realidad no afecta al sistema de competencias, sino, más propiamente, al de relaciones interadministrativas.

En resumidas cuentas, las competencias de las entidades locales vienen atribuidas por ley, y pueden ser propias o calificadas, por la propia Ley, de delegadas. Hemos deducido que las competencias definidas por los artículos 26, 28 y 36.2 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local lo son a título de propias de los entes locales afectados. Ahora bien, ¿hasta qué punto el legislador sectorial que, en base a los artículos 2, 25.2 y 36.1 de la Ley básica citada, ha de definir competencias municipales y provinciales, debe calificarlas o no de propias o de delegadas?.

La verdad es que, a pesar de los intentos doctrinales tendentes a demostrar la necesidad de configurar como competencias propias las relacionadas con un nivel y un núcleo mínimo de materias (59), la efectividad del derecho de

.../... produce un cambio de la titularidad de la competencia de un sujeto a otro, mientras que en la delegación cambia el sujeto que la ejerce, pero no su titularidad"), llegan a la conclusión de que la delegación "es más un instrumento de colaboración entre las distintas administraciones que un mecanismo de transmisión de competencias entre ellas" ("Las competencias ...", páginas 75 y 81). Francisco Sosa, en la página 69 de su "Manual ...", califica la delegación de "pieza básica de la colaboración interadministrativa".

(59) Para Santiago Muñoz Machado, "la distinción entre asuntos propios y delegados y el diferente régimen con que se disciplina su ejercicio encuentra sus fundamentos en .../....

.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../...

.../... los propios principios constitucionales sobre la autonomía local. La consagración de la autonomía local se reconoce en el artículo 137 para que las corporaciones locales gestionen "sus respectivos intereses". Los asuntos que se reconocen a los entes locales como "propios" constituyen la delimitación que el legislador lleva a término del círculo propio de intereses de aquellos. De manera que el contenido material del derecho de autogobierno se hace coincidir con las competencias propias, expresión del círculo de interés privativo de las administraciones locales ... Los asuntos delegados, en cambio, no quedan comprendidos en el círculo de interés de las administraciones locales, no se corresponden con el contenido esencial de la autonomía local. Aunque los intereses locales queden implicados también en estos asuntos, forman parte o inciden en intereses cuya tutela está encomendada a esferas administrativas superiores ..." ("Derecho público ..." II, páginas 225 y 226). Por su parte, Luis Ortega entiende que "hay que partir del presupuesto lógico que las competencias delegadas pertenecen a un nivel de prevalencia del interés público correspondiente, según el reparto del artículo 137, a un nivel superior de la organización territorial del Estado. En una siguiente operación, el legislador tiene que delimitar que nada se oponga a que tal nivel de interés público pueda ser gestionado por un ente local. Así, pues, como competencias propias siempre tendríamos, por mor de la garantía institucional, un nivel de intervención pública en los asuntos del artículo 25.2. Además, la intervención en otros asuntos que así estableciese el legislador sectorial. Si el legislador calla, habría que entender que las competencias atribuidas dentro de la lista del artículo 25.2 son competencias propias, y, por contra, las competencias sobre asuntos no incluidos en .../...

municipios y provincias (e islas) de participar en la gestión de los asuntos que afecten a su círculo de intereses, derecho que según la jurisprudencia constitucional y el artículo 2 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local es consecuencia del principio de autonomía, tal como viene formulado en la Constitución, puede conseguirse de hecho tanto por la vía de ser titulares los entes locales de competencias propias o de delegadas (60).

.../... dicho precepto serían delegadas" ("El régimen constitucional ...", páginas 130 y 131). Ambas interpretaciones, especialmente la última, carecen, a mi entender, de fundamento sólido, y están basadas en consideraciones de corte iusnaturalista.

(60) Santiago Muñoz Machado, aunque seguidamente intentará distinguir por su naturaleza las competencias propias de las delegadas, realiza la siguiente consideración: "en sistemas como el nuestro, en los que la Constitución no relaciona directamente las competencias propias de las corporaciones locales, la incorporación de la distinción entre competencias propias y delegadas y la aplicación a las mismas de un régimen diferente plantea un importante problema. La calificación de una competencia como propia o como delegada es una operación que llevará siempre a término el legislador sin que la Constitución le imponga límites directos. Como, además, está asumido tanto por la doctrina como por la jurisprudencia constitucional (esta última a partir de la primera Sentencia de 2 de febrero de 1.981) que es difícil identificar materias que sean de exclusivo interés local, es perfectamente imaginable que la legislación sectorial tienda a concretar la participación local en la gestión de los asuntos públicos reconociéndole el ejercicio de funciones delegadas de otras administraciones superiores" ("Derecho público ...", II, página 221).

Abona esta apreciación el hecho que el artículo 27 limita la delegación a las materias que afectan los intereses locales, con lo que, por mucho que se intente justificar lo contrario (61), el legislador tendrá de hecho plena discrecionalidad para decidir, ante una materia que afecta los entes locales, si les atribuye competencias propias o delegadas.

Pretender lo contrario, esto es, intentar distinguir, por su naturaleza, las competencias propias de las delegadas, de hecho sólo es posible en base a los mismos principios y técnicas que inspiraron la noción de *pouvoir municipal* y las teorías naturalistas del municipio. Efectivamente, esta clasificación sólo tiene pleno sentido si entendemos que las competencias locales propias son aquellas que tienen esta

(61) Así, Luis Ortega propone la siguiente interpretación de la expresión "materias que afecten a sus intereses propios", contenida en el artículo 27 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, en referencia al objeto de la delegación a favor de los entes locales: "la interpretación que debe darse a la expresión "materias que afecten a sus intereses propios" debe entenderse como la existencia de un límite, tanto horizontal como vertical, donde no es posible que la instancia estatal o autonómica llame a actuar a la instancia local, de forma similar ... a la interpretación de la "naturaleza de la competencia" del artículo 150.2 de la Constitución. En definitiva, la materia propia de la delegación de competencias viene delimitada, en mi opinión, de un lado por la actividad reservada al ente local como competencia propia en función de la garantía institucional, de otro por aquel ámbito de actuación que "por su naturaleza" (ex artículo 150.2 de la Constitución)" no es posible atribuir a los entes locales" ("El régimen constitucional ...", página 132).

condición debido a su propia naturaleza, que las hace ser indefectiblemente locales, mientras que las delegadas serían aquellas que, por su naturaleza también, son estatales o comunitarias y que, para una mejor gestión de las mismas o por cualquier otra consideración, son delegadas por el Estado o la comunidad autónoma a los entes locales.

Hemos tenido ocasión de ver en páginas anteriores hasta qué punto carece de sentido hablar de competencias "naturalmente" locales, frente a otras de naturaleza estatal o comunitaria, de modo que, en definitiva, la calidad de propia o delegada de una competencia es algo que queda por entero remitido a la discrecionalidad del legislador. En palabras de BAÑO LEON, no hay "unas competencias propias de los entes locales frente a otras (propias de otras administraciones) delegadas en los entes locales. Lo que hay, cabalmente, son competencias atribuidas por la ley, con regímenes jurídicos diferentes" (62).

Esta discrecionalidad del legislador para calificar las competencias locales de propias o delegadas, puede permitirle de hecho burlar el sistema de autonomía que ha de proteger a los entes locales en el ejercicio de sus competencias. Efectivamente, si tenemos en cuenta que el artículo 7.3 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local admite que el ejercicio de competencias delegadas puede sujetarse a determinados controles, no estando pues protegido por el régimen de autonomía, que sólo se proclama a favor del ejercicio de las competencias propias, es evidente que mediante la técnica de la delegación legislativa de competencias a los entes locales, puede cumplirse formalmente

(62) "La ordenación de las normas reguladoras del régimen local", página 359.

la efectividad del principio constitucional de autonomía, en su dimensión de garante de un derecho de los entes locales a participar en la gestión de los asuntos públicos que les afecten, no obstante el cumplimiento de esta efectividad se haga precisamente mediante competencias no protegidas en su ejercicio por el mismo principio de autonomía.

Aunque hay autores que entienden que la efectividad de la garantía institucional de la autonomía local se ha de traducir en una atribución de competencias propias (63), esta exigencia ni se deriva de la jurisprudencia constitucional, que ya hemos analizado, ni de los términos de la Ley reguladora de las Bases del régimen local. Entiendo que si realmente el legislador de régimen local hubiese querido garantizar el principio de autonomía local mediante la atribución de competencias precisamente propias, al ser ésta una cuestión de tanta trascendencia así lo habría dispuesto; al hecho que se limite a prever la posibilidad de que haya competencias propias y delegadas, sin conectar uno y otro

(63) Luis Ortega sostiene que las competencias propias "son aquellas predicables de los entes locales en cuanto su condición de ordenamientos autónomos de los que se predica una garantía institucional. La garantía institucional juega por tanto un papel fundamental, una vez más, en el acotamiento de estas llamadas competencias propias, ya que el ámbito competencial reclamado por la garantía institucional tendrá que ser necesariamente traducido en el tipo de competencias que la Ley reguladora de las Bases del régimen local califica como propias". De aquí deduce Ortega que las competencias locales en las materias del artículo 25.2 de la Ley básica deben serlo a título de propias. ("Las competencias propias ...", páginas 213 y siguientes).

régimen a unas determinadas materias, significa que remite en blanco esta decisión al legislador sectorial, para que sea éste quien, ponderando en cada caso los intereses públicos en juego, atribuya las competencias locales con la calidad que estime más conveniente.

Efectos parecidos a los de la delegación, si bien aun más negativos desde el punto de vista de la autonomía local, pueden conseguirse con la figura de la asignación, encomienda o gestión ordinaria de los servicios comunitarios (64) o estatales por una entidad local. Esta figura (65) aparece recogida en los artículos 8 y 37 de la Ley reguladora de las

(64) Hay una breve exposición del tema del papel que pueden jugar las entidades locales en la organización de las comunidades autónomas en las páginas 116 y siguientes de "El régimen local español", de Luis Morell.

(65) Santamaría la define como "una modalidad de traslación intersubjetiva de competencias en la que un ente público ejecuta competencias o servicios de otro ... actuando, a todos los efectos, como un órgano de este último ... (Es) un tipo de delegación en el que la libertad del delegado es menor; o, si se quiere, una forma de delegación en la que el ente delegante posee mayores controles y potestades de dirección sobre la actividad delegada" ("Fundamentos ...", página 920). Estudian también, con un cierto detalle, esta figura Santiago Muñoz Machado ("Derecho público ...", II, páginas 231 y siguientes), Luis Ortega ("El régimen constitucional ...", páginas 145 a 151), Francisco Sosa y Pedro de Miguel ("Las competencias ...", páginas 91 y siguientes), aparte del ya citado Juan A. Santamaría ("Fundamentos ...", I, páginas 1.168 y 1.169).

Bases del régimen local (66), preveyendo este último que las diputaciones provinciales puedan asumir la gestión ordinaria de servicios de la comunidad autónoma respectiva.

El origen, en nuestro ordenamiento (67), de esta figura cabe hallarlo en algunos influyentes planteamientos doctrinales, que sostienen la necesidad de evitar el desarrollo de una administración periférica de las comunidades autónomas, defendiendo, en su lugar, el potenciamiento de las diputaciones provinciales, para que, además de ejercer sus propias competencias locales, realicen funciones propias de la administración autonómica (68). Una primera plasmación

(66) Artículo 8 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local: "Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las Provincias y las Islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas". Artículo 137.1 de esta misma Ley: "Las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes. En este último supuesto las Diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades".

(67) Nuestro derecho ha tomado esta figura del ordenamiento italiano, cuya Constitución, en su artículo 118, párrafo tercero, establece que "la Región ejercerá normalmente funciones administrativas, delegándolas en las provincias, en los municipios o en otras entidades locales o valiéndose de sus propios organismos".

(68) Luis Ortega, que es uno de los defensores de esta posición, cita opiniones coincidentes en este punto de .../...

normativa de esta figura en nuestro derecho positivo la encontramos en la Ley del proceso autonómico (69), así como en diversos estatutos de autonomía (70).

.../... Jesús Leguina, Luis Morell y Eduardo García de Enterría ("El régimen constitucional ...", páginas 155 y 156). En este mismo sentido, el "Informe de la comisión de expertos sobre las autonomías" (Informe que está en la base de la frustrada Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico, ley que regula también esta figura de la asignación de funciones de las comunidades autónomas a las diputaciones) señala que "por lo que respecta a la administración periférica de la comunidad autónoma, su creación mismo no debe llegar a producirse en ningún caso" (página 27), debiendo encomendarse estas funciones a las diputaciones.

(69) Artículo 5.1: "... Las diputaciones provinciales podrán asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la administración autónoma en el territorio de la provincia, en los términos que los estatutos y dichas leyes establezcan". Este mismo precepto, y los artículos que le siguen, prevé los mecanismos de control que pueden reservarse las comunidades autónomas sobre las competencias asignadas o delegadas a las diputaciones.

(70) Artículo 4.4 del Estatuto de Andalucía; artículo 45.1 del Estatuto de Aragón; artículo 30.3.c) del Estatuto de Castilla-La Mancha; artículo 16.2 del Estatuto de Extremadura; artículo 20.2 del Estatuto de Castilla-León. Para el estudio del papel que puede jugar la asignación de competencias autonómicas a las diputaciones provinciales, en orden a la organización de las comunidades autónomas, me remito a los trabajos de Enric Argullol "La administración de las comunidades autónomas" y "Gobierno y administración de las comunidades autónomas. Referencia al Estatuto de Castilla-León"), Antonio/.....

En relación con la delegación, la figura de la asignación permite un mayor control de la comunidad autónoma sobre el ejercicio de las competencias encomendadas, que de hecho son gestionadas bajo la responsabilidad de la entidad asignante, que incluso puede condicionar la organización de los servicios que utilice la entidad local para ejercer estas competencias (71).

.../... Calonge ("Un exponente de la problemática actual entre comunidades autónomas y provincias: la gestión ordinaria de los servicios periféricos propios de la comunidad autónoma a través de las diputaciones provinciales"), Antonio Embid ("Las relaciones de las comunidades autónomas con las diputaciones provinciales"), Pedro Escribano y J.L. Rivero ("La provincia en los estatutos de autonomía y en la Ley orgánica de armonización del proceso autonómico"), José Ignacio López González ("La provincia en el ordenamiento regional de Andalucía") y Sebastián Martín-Retortillo ("Presednte y futuro de las diputaciones provinciales"), entre otros.

(71) Según Francisco Sosa y Pedro de Miguel, "lo característico de esta figura es la utilización de las estructuras administrativas inferiores a modo de administración indirecta, situándolas en posición de órganos sometidos a poderes jerárquicos, sin que varíe, por tanto, el centro de imputación. Así, y dado que la entidad local en este supuesto actúa como un simple mandatario, por cuenta y para la administración comitente, ningún reparo puede oponerse al ejercicio de las técnicas de control en su plenitud" ("Las competencias ...", página 98). Parecida valoración hace la doctrina italiana más reciente, como es el caso de Paladin ("Diritto regionale", Padova, 1.979, páginas 365 y 366, según cita recogida por Antoni Bayona, "Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Cataluña", página 168).

En consecuencia, si aplicamos la asignación las reflexiones hechas en relación con la delegación, en el sentido de que también mediante esta figura la legislación sectorial podría dar efectividad al derecho de los entes locales a participar en la gestión de los asuntos que afecten su círculo de intereses, podría llegarse a una situación sumamente lesiva para la autonomía de las entidades locales afectadas (72). Sin embargo, estas consideraciones, hoy por hoy, son mera especulación, habida cuenta del uso prácticamente nulo que han hecho hasta la fecha las comunidades autónomas de esta figura.

b) La exclusividad de las competencias

El acento que, como hemos visto en éste y los anteriores capítulos, han puesto la doctrina, la jurisprudencia constitucional y la propia legislación básica de régimen local, en el fenómeno de la compartición de las competencias públicas, y en la idea de competencia como derecho de participación, más que coto cerrado de atribuciones exclusivas, ha comportado que quede relegado a un segundo plano el tema de la exclusividad de las competencias locales.

(72) En este sentido, Juan Ramón Parada señala la difícil compatibilidad de esta figura con el principio de autonomía local: el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios autonómicos por la provincia "crea numerosos problemas, comenzando por el de su constitucionalidad, pues no resulta sencillo coonestar el principio de la autonomía local con la posibilidad de apropiación forzosa de los aparatos burocráticos de las provincias por las comunidades autónomas, a los efectos de que les sirvan de instrumento ciego del ejercicio de sus competencias" ("Derecho administrativo ...", página 161).

Es evidente -se ha comentado ya en páginas anteriores- que esta exclusividad en ningún caso puede predicarse en relación a materias y sectores de actividad completos, pero sí que puede aplicarse a determinadas fases procedimentales o a funciones públicas concretas, en relación a una materia, de modo que la compartición de competencias públicas en un sector de actividad se expresa habitualmente en competencias exclusivas de diversos órganos o administraciones, en relación cada una de ellas con una función o fase procedimental determinada (73).

Lo que nos hemos de plantear ahora es, pues, hasta qué punto las competencias que han de tener los entes locales, para la efectividad de la garantía institucional de su autonomía, han de ser o no exclusivas.

Es difícil sostener la exigencia de la exclusividad de las competencias locales, como consecuencia del principio de la garantía institucional de la autonomía local. Por una parte, ya hemos visto en las anteriores páginas 521 y siguientes que, según la doctrina mayoritaria y la propia jurisprudencia constitucional, el principio de autonomía local remite básicamente al derecho de municipios y provincias de participar en la gestión de los asuntos públicos que afecten sus intereses. Y no cabe duda de que esta idea de la "participación" poco tiene que ver con la exclusividad de las competencias, sino más bien todo lo contrario.

Por otra parte, si en la anterior página 537 llegaba a la conclusión de que el eventual efecto asegurador de un

(73) Ha explicado brillantemente este fenómeno Javier Salas, en "El tema de las competencias ...", en general.

ámbito de competencias locales, que cabe deducir de la garantía institucional de la autonomía local, procede de la dimensión que tiene este principio en orden al mantenimiento de la institución en términos que la hagan reconocible según la idea que hemos heredado de la misma, resulta que esta constatación tampoco ayuda a defender la exclusividad de las competencias locales, pues nos consta, por lo estudiado en la primera parte del presente trabajo, que la exclusividad de las competencias locales ha sido más bien excepcional en nuestra tradición histórica reciente.

Por lo tanto, no puede afirmarse que el requisito de la exclusividad de las competencias locales se derive de la garantía institucional de la autonomía local y de su traducción, por la jurisprudencia constitucional, en la necesidad de un ámbito de competencias locales (74); si acaso, esta exclusividad puede deducirse del principio de seguridad jurídica, que impone una imputación cierta de todas aquellas

(74) Discrepo, pues, en este punto, de opiniones como las de José M^a Boquera, para quien "no existe distribución de competencias si éstas no se atribuyen a los entes públicos de manera exclusiva" ("Comunidades autónomas y ...", página 419). En cambio, coincido con Entrena, que afirma que "el principio de autonomía ha de actuar, pues, como una directriz permanente para el legislador, a los efectos de garantizar el derecho de la población local a intervenir en todos los asuntos que afecten directamente el círculo de sus intereses. Pero observaran que, al mismo tiempo, es el propio legislador quien determina la mayor o menor amplitud de este círculo, y que este derecho de participación no ha de traducirse, necesariamente, en la atribución de competencias exclusivas a las entidades locales. Por el contrario, será suficiente que en cada caso les sean atribuidas las competencias que proceda" ("Organización territorial", página 215).

competencias y responsabilidades públicas de cuyo ejercicio pueda depender la efectividad de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Por lo tanto, hemos de entender que todas aquellas competencias definidas con el suficiente grado de concreción a favor de los entes locales son en principio exclusivas, a no ser que la propia ley prevea un sistema ordenado de sustitución, suplencia o simple concurrencia.

c) Límites sobre el ejercicio de las competencias locales

Ya me he referido en páginas anteriores a la posición de nuestra jurisprudencia constitucional, claramente restrictiva a la hora de admitir limitaciones o controles administrativos sobre los entes locales, en ocasión del ejercicio de sus competencias. En otras palabras, las inevitables relaciones que se han de producir entre las administraciones contral o autonómica y la local, en el ejercicio de las respectivas competencias, habida cuenta de la íntima interrelación existente entre las mismas, han de ser respetuosas con la autonomía de las entidades locales afectadas. Veamos brevemente en qué términos la Ley reguladora de las Bases del régimen local garantiza esta autonomía, y qué efectos pueden tener los mismos en relación con la efectiva titularidad de las competencias (75).

No cabe duda de que esta Ley parte de una voluntad de firme respeto a la autonomía local, que le hace rechazar los

(75) Para el estudio de las diversas técnicas de control sobre las decisiones locales, me remito a la amplia panorámica de las mismas que contiene el estudio de J. Bermejo Vera, "El control de las decisiones locales".

controles administrativos sobre los actos locales, y afirmar que las relaciones interadministrativas han de articularse preferentemente según mecanismos basados en la voluntariedad de las partes, y no en la imposición de unas administraciones sobre otras (76).

(76) Es de interés, en este sentido, transcribir unos párrafos de la Exposición de Motivos de la citada Ley: "Por lo que hace a las relaciones interadministrativas, salta a la vista la radical inadecuación del mantenimiento en el nuevo compuesto Estado constitucional de las técnicas y las categorías cristalizadas en el Estado centralista y autoritario ... El principio constitucional de autonomía y el administrativo de descentralización en que se fundamenta el nuevo Estado implican las diversificaciones de los centros del poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad, es decir, impiden la atribución a alguno de ellos de facultades de control que recaigan sobre la actividad en general de los otros y que supongan una limitación de la capacidad de éstos ... De este modo, las técnicas de relación entre administraciones han de tener por objeto más bien la definición del marco y de los procedimientos que faciliten el encuentro y la comunicación, incluso de carácter informal, para la colaboración y la coordinación interadministrativas, fundamentalmente voluntarios y de base negocial. Naturalmente que el cuadro de técnicas ha de cerrarse por un sistema resolutorio del supuesto límite del conflicto, por fracaso de las mismas. La configuración de ese sistema de conflictos tiene que ser, a la vez, respetuosa con la esencial igualdad posicional de las administraciones territoriales y aseguradora de que el planteamiento y la sustanciación del conflicto no alteran a la específica estructura constitucional de los intereses públicos a los que sirven dichas administraciones".

Una primera manifestación de esta orientación general de la Ley reguladora de las Bases del régimen local es la prácticamente absoluta judicialización de los controles previstos sobre los actos locales. Según el mecanismo regulado por los artículos 65 y 66 de esta Ley (77), si las

(77) Artículo 65 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local: "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 ... 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 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". Artículo 66: "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 previo requerimiento, ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, por la Administración del Estado o de la correspondiente Comunidad, en el plazo señalado por el número dos del artículo anterior (quince días) ... En el caso de 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 y oyendo a la Administración demandante, podrá alzar en cualquier momento, en todo o en parte, la suspensión ...".

administraciones autonómica o central quieren suspender o anular un acto local, ya sea porque consideran que infringe el ordenamiento jurídico, o que invade sus ámbitos competenciales, han de solicitarlo, mediante la correspondiente impugnación, a la Jurisdicción contencioso-administrativa, que es quien ha de decidir en todo caso (78). Sólo en supuestos excepcionales se admite la posibilidad de que el Delegado del Gobierno suspenda, temporalmente, actos locales (79), y en casos más excepcionales aún se admite que el Consejo de Ministros, previo acuerdo favorable del Senado, pueda disolver una corporación local (80).

(78) Hay que señalar que, por lo que se refiere a la suspensión de sus actos y acuerdos, los entes locales gozan de mayor protección jurisdiccional que las comunidades autónomas, en relación con las cuales el artículo 161.2 de la Constitución prevé que si el Gobierno impugna sus disposiciones ante el Tribunal Constitucional, esta sola impugnación produce efectos suspensivos.

(79) Artículo 67 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local: "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".

(80) Artículo 61 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local: "1. El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, .../...

Por lo tanto, en todo aquello que se refiere al control posterior de los actos locales, la legislación básica de régimen local garantiza la plena autonomía en el ejercicio de las competencias, que sólo son controlables de acuerdo a criterios de la más estricta judicialización, criterios que, además, como hemos visto, al ser determinantes de un modelo concreto de autonomía local, vinculan también a las leyes autonómicas, de régimen local o sectoriales, al regular éstas últimas el régimen de las competencias de que se trate (81).

.../... previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante Real Decreto, a la disolución de los órganos de las Corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales".

(81) En la nota 105 del capítulo anterior se hace referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional número 213/1.988, que declara inconstitucionales controles consistentes en una potestad gubernativa de suspensión de acuerdos, en materia de urbanismo. En relación con la suspensión de acuerdos municipales en esta materia, en el marco jurídico vigente con anterioridad a la Ley reguladora de las bases del régimen local, me remito a M. Navarro Palacios, "La suspensión de acuerdos locales en materia de urbanismo"; dicho autor no advierte en esta práctica, que califica de tutela de legalidad, ningún motivo de inconstitucionalidad. También analiza la pervivencia de las potestades gubernativas de suspensión de acuerdos locales en materia de urbanismo, una vez aprobada la Ley reguladora de las bases del régimen local, Ignacio Pemán Gavin ("La Ley 7/1.985, reguladora de las bases del régimen local. Su incidencia sobre la facultad de suspensión de los actos de las corporaciones locales en materia de licencias urbanísticas"), que reivindica/....

Sin embargo, la actividad de los entes locales en el ejercicio de sus competencias no sólo está afectada por los límites que se deriven del control posterior de sus actos, sino que en la gestión de sus intereses sus decisiones son frecuentemente acotadas entre los márgenes determinados por la gestión por las administraciones de ámbito superior de sus intereses respectivos. En este sentido, es en las diversas técnicas de relaciones interadministrativas previstas en los artículos 55 y siguientes de la Ley reguladora de las Bases del régimen local donde encontramos planteamientos que pueden afectar significativamente las competencias locales, debido fundamentalmente a la necesidad de armonizar intereses locales y autonómicos o estatales, con la lógica prevalencia de estos últimos, no obstante el respeto a la autonomía de los primeros. No se trata de analizar aquí las diversas técnicas de relación interadministrativa previstas en la ley básica, sino sólo de hacer una breve referencia a las mismas, en la medida en que puedan afectar el contenido de las competencias que, según hemos visto, corresponden a los entes locales (82).

.../... la aplicación por el Tribunal Supremo del régimen de control de los actos locales, incluidos los de naturaleza urbanística, previsto en la legislación de régimen local (páginas 92 y 93).

(82) Para el estudio de estas técnicas me remito a los trabajos de Enric Argullol ("La coordinación entre las Comunidades autónomas y las entidades locales"), Arturo Fontana ("Las relaciones interadministrativas en la Ley reguladora de las Bases del régimen local"), Luciano Parejo ("Las relaciones interadministrativas en el régimen local" y "Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley básica de régimen local"), Juan Alfonso Santamaría ("Fundamentos ...", I, páginas 1175 a 1177), Antonio/....

El punto de partida del régimen de relaciones interadministrativas regulado en la Ley básica de régimen local es el de procurar conseguir el objetivo constitucional de la coordinación entre las administraciones públicas mediante mecanismos de carácter estrictamente voluntario, que no impliquen imposición de criterios de unas administraciones sobre otras. A este planteamiento responde el artículo 55 de la Ley (83), que establece que en sus relaciones, las administraciones públicas deben respetar la actividad legítima de las otras, facilitarse mutuamente información y cooperar unas con otras en el ejercicio de las respectivas competencias.

Seguidamente la Ley desarrolla estos principios de relación interadministrativa, concretando el deber de los

.../... Jiménez-Blanco ("Las relaciones interadministrativas de supervisión y control"), entre otros.

(83) Artículo 55 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local: "Para la efectividad de la coordinación y la 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) Respetar el ejercicio legítimo por otras administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias. b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones. c) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos. d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas".

entes locales de facilitar a las otras administraciones públicas información sobre su actividad y su derecho correlativo a tener acceso a los planes y programas de otras administraciones públicas que les afecten (84); afirmando también que las relaciones de cooperación tendrán siempre carácter voluntario, pudiendo concretarse en la formulación de consorcios o convenios administrativos (85); y regulando,

(84) Artículo 56 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local: "1. Las Entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los plazos y forma 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 ... 3. La Administración del Estado y la 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". Artículo 58.2, párrafo segundo: "En todo caso, las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados". Analiza este precepto Baño León, "La ordenación de las normas ...", páginas 377 y siguientes. También estudia la cooperación con la administración local, si bien en este caso en base al proyecto de Ley reguladora de las bases del régimen local, Francisco González Navarro, "Organizaciones para la cooperación de la administración del Estado con la local".

(85) Artículo 57 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local: "La cooperación económica, técnica y/....."

finalmente, en qué condiciones el Estado o las comunidades autónomas pueden crear órganos de colaboración para la coordinación administrativa (86).

Las técnicas de relación interadministrativa apuntadas hasta ahora son virtualmente inocuas desde el punto de vista de la integridad de las competencias locales. Es más, en algunos casos, como es el derecho de participación de los entes locales en los procesos de planificación del Estado o de

.../... 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".

(86) Artículo 58 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local: "1. 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. 2. Tanto la Administración del Estado como las de las Comunidades Autónomas podrán participar en los restantes órganos de colaboración establecidos por cada una de ellas".

las comunidades autónomas, estas técnicas amplían de hecho la capacidad de los entes locales para gestionar sus intereses (87).

Sin embargo, no se puede dejar de señalar que esta inocuidad que se acaba de apuntar puede ser más aparente que real. Así, en el caso de la cooperación (88), que es un mecanismo que a nivel formal es totalmente respetuoso con la autonomía de los entes beneficiarios de la misma (89), cuando

(87) Así lo considera, creo que muy acertadamente, Luis Ortega: "Un ... instrumento de garantía de la intervención de los entes locales en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses lo constituye el derecho de participación que se les otorga en las actividades de planificación y programación que realicen el Estado y las Comunidades Autónomas" ("El régimen constitucional ...", página 69).

(88) Para el estudio de esta figura me remito principalmente al estudio de J. Climent Barberá, "La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales".

(89) Según Joan Mauri, "la cooperación está basada en una concurrencia de diversas instancias públicas para la obtención de la adecuada prestación de un servicio que actúa una competencia propia de una entidad municipal, entidad que goza de un derecho a defender un principio de no injerencia en su organización, en las decisiones fundamentales que le correspondan o en la parte adecuada de los recursos financieros que le deba ser atribuida". Y, probablemente debido a su conocimiento acerca de la realidad de las relaciones de cooperación, el mismo autor añade: "la cooperación no puede transformarse en una técnica de captación o subordinación instrumental de entidades autónomas; otra cosa sería posibilitar una interconexión basada en las/.....

se aplica en un contexto de insuficiencia crónica de recursos propios e incondicionados de las entidades locales, como es el nuestro, permite, en base a la necesidad que tienen los entes locales de acceder a las transferencias finalistas en que la cooperación consiste, intervenir en la fijación de prioridades e incluso imponer directrices a los servicios locales que quieren beneficiarse de la cooperación, tal como hemos tenido ocasión de ver en el capítulo anterior.

En cuanto a la posible institución de órganos de colaboración para la coordinación administrativa, hay que advertir que la experiencia de los últimos años apunta a que la extraordinaria proliferación de estos órganos no viene acompañada, en absoluto, de unos mínimos niveles de efectividad de los mismos, de modo que su institucionalización puede acabar sirviendo de simple pretexto participativo que permita impunemente a las comunidades autónomas o a la administración del Estado asumir competencias tradicionalmente locales, sin dejar de cumplirse el requisito de participación de los entes locales en su gestión (90)

.../... posibilidades de influencia de la administración más fuerte, lo que daría lugar a la confusión competencial y a la pérdida de autonomía de la entidad local más débil" ("El régimen competencial de las diputaciones en relación con otros entes locales", página 366).

(90) La Federación de Municipios de Cataluña ha elaborado un informe sobre los diversos órganos que existen en la administración de la Generalitat, en los que haya representación local. Son aspectos a destacar de este informe los del elevado número de organismos de estas características (se contabilizan, a nivel general de Cataluña, 45, además de los de ámbito territorial inferior), la virtual/.....

En cualquier caso, mayor peligro presentan para la autonomía y la integridad competencial de los entes locales otras técnicas de relación interadministrativa previstas en la Ley reguladora de las Bases del régimen local, como puede ser el caso de la coordinación impuesta a los entes locales por la administración del Estado o por la de la comunidad autónoma respectiva. Según el artículo 10 de la Ley básica (91), esta coordinación impuesta sólo es admisible, en términos generales, cuando las competencias locales que se pretende coordinar afectan intereses o competencias estatales o comunitarios, y se ha de respetar siempre la autonomía de los entes locales.

.../... inoperancia de la mayoría de ellos (muchos, o bien no se han reunido nunca, o sólo lo han hecho una vez, para constituirse; otros muchos se reúnen no más allá de una o dos veces al año, a efectos puramente formales), así como el hecho que varios de ellos permiten cumplir el requisito formal de la participación local en la gestión de nuevas competencias de la Generalitat, que de hecho invaden o limitan competencias locales (Comisión coordinadora de Policías locales, Comisiones territoriales de Equipamientos comerciales, Instituto catalán del consumo, Junta de residuos, Junta de aguas, Junta de saneamiento, Comisiones de urbanismos, entre otros).

(91) Artículo 10 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local: "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 trascienden 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".

Ya hemos tenido ocasión de ver como el Tribunal Constitucional se ha manifestado con un considerable nivel de detalle acerca de los contenidos y límites que cabe aplicar a esta potestad de coordinación (92), que, además, también ha sido ámpliamente estudiada por la doctrina (93). La Ley

(92) Franciso Sosa resume esta posición jurisprudencial en los siguientes términos: "... tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; ... implica la fijación de medios y de sistemas de relación ...; constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones locales ..." ("Manual ...", páginas 131 y 132).

(93) Enric Argullol la define en los siguientes términos: "la regulación de los procedimientos de coordinación se tiene que fundamentar en un respeto escrupuloso de las titularidades y facultades decisorias conferidas por el ordenamiento a las entidades destinatarias de la coordinación. Se puede decir que la coordinación se proyecta predominantemente en el campo de las condiciones teleológicas que marcan el ejercicio de aquellas facultades, pero sin menoscabar el carácter exclusivo de su ejercicio, y que por tanto se sitúa al margen de procedimientos de decisión. En las relaciones de coordinación, la entidad que ostenta la facultad acota el ámbito en el cual la entidad coordinada habrá de ejercer sus poderes y le señala, con esta finalidad, objetivos; pero siempre le tendrán que quedar márgenes ámplios de libre actuación" ("La coordinación entre ...", página 166). También estudian este tema, aparte de otros autores, F. Lliset y A. Lliset, en "Els plans sectorials de coordinació interadministrativa de l'activitat local", así como Xavier Muro, "La coordinació de l'actuació de les Diputacions ...".

básica de régimen local regula con cierto detalle esta institución en su artículo 59 (94), que exige en todo caso que los fines en los que se justifica la coordinación impuesta, no puedan alcanzarse por medios de coordinación voluntaria, que las potestades de coordinación se establezcan en leyes sectoriales, que la coordinación se ejecute mediante la planificación y que las leyes que la regulan fijen con

(94) Artículo 59 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local: "1. A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10, y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en especial de las Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias. La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente ... Las Entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior. 2. En todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas legislativas.

precisión sus límites, incluidos los oportunos controles parlamentarios.

Si bien es evidente que con la coordinación no se priva a los entes locales de sus competencias, también lo es que, por mucho que se insista en sus límites, de hecho implica el ejercicio de potestades de la administración central o autonómica, que condicionan, acotan, limitan la discrecionalidad que, de otro modo, tendrían los entes locales para ejercer las competencias afectadas. De hecho, en la práctica, el nivel de autonomía de los entes locales en el ejercicio de competencias propias sujetas a instrumentos de coordinación estatal o autonómica, puede acabar siendo similar, sino menor, al que exista en algunos regímenes de competencias delegadas.

Quedan por ver dos casos de relación interadministrativa que implican una auténtica sustracción de competencias locales. Por una parte, el artículo 60 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local (95) permite que la administración del Estado o la autonómica sustituyan a una entidad local, a costa de la misma, en el cumplimiento de sus

(95) "Cuando una Entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley, de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento, concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad local".

obligaciones; ahora bien, son tantos los requisitos que deben cumplirse (que se trate de obligaciones impuestas por Ley, que este incumplimiento afecte el ejercicio de competencias estatales o autonómicas, que su cobertura económica esté garantizada, que se hagan los oportunos requerimientos), que hacen que este precepto constituya un recurso último para forzar determinadas prestaciones locales, de uso bastante improbable.

Finalmente, el artículo 62 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local (96) da status de previsión legal expresa a lo que en páginas anteriores he presentado como posible plasmación, a niveles mínimos, de la garantía institucional de la autonomía local: la posibilidad de que la necesaria intervención de los entes locales en la gestión de los asuntos que afecten sus intereses, se traduzca en actuaciones sin trascendencia decisoria, pudiendo estar reservadas estas últimas a la comunidad autónoma o al Estado. En estos supuestos, las leyes podrían definir competencias locales de mera tramitación, atribuyendo a la administración central o autonómica la decisión final. No cabe duda de que

(96) "En aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las Entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final. En ningún caso estas técnicas podrán afectar a la potestad de autoorganización de los servicios que corresponde a la Entidad local".

una eventual generalización de esta práctica podría tener como resultado una situación de virtual inconstitucionalidad.

La posible aplicación de las técnicas de relación interadministrativa comentadas, hace que convenga relativizar la titularidad de competencias por parte de las entidades locales. Aun en el caso de las competencias propias, el ejercicio autónomo de las mismas puede estar condicionado por relaciones de cooperación, puede estar subordinado a planes de coordinación, y se puede llegar a sustraer a la entidad local la potestad decisoria (97).

Es evidente, por lo tanto, que la legislación sectorial puede cumplir perfectamente el mandato de la legislación básica de atribuir competencias municipales en toda una serie de sectores materiales de actividad pública, y subordinar al mismo tiempo el ejercicio de estas competencias a toda una gama posible de técnicas de relación interadministrativa, que permiten en la práctica atribuir a la administración

(97) Enric Argullol sostiene que en la Ley reguladora de las Bases del régimen local "nos encontramos con competencias propias no coordinables, porque no se pueden identificar intereses generales que incidan en la materia; competencias propias coordinables considerando que, a pesar del interés prevalente de la entidad, inciden también en la materia intereses públicos generales y, por último, competencias propias integradas "en aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una regulación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia" (artículo 62)" ("La coordinación entre ...", páginas 172 y 173). Idéntica clasificación formula Luciano Parejo ("Relaciones interadministrativas ...", páginas 1.057 y 1.058).

autonómica o central potestades altamente condicionantes del mismo. Y ello sin tener que recurrir a la también posible definición de las competencias locales como delegadas, lo que permite incrementar las medidas de control sobre su ejercicio.

CAPITULO TERCERO

BREVE REFERENCIA A LA LEGISLACION SECTORIAL DE AMBITO ESTATAL

Como hemos tenido ocasión de ver en los capítulos precedentes, en el sistema vigente de régimen local en España se hace una amplia remisión a la legislación reguladora de los distintos sectores de actividad pública, para que sea ésta la que concrete las competencias que, en relación a cada sector, han de corresponder a municipios, provincias y demás entidades locales. Se consolida de esta forma el protagonismo que tradicionalmente han tenido entre nosotros las leyes sectoriales en la determinación de las competencias locales.

En este capítulo se analiza hasta qué punto la legislación sectorial del Estado, posterior a la promulgación de la Constitución, define un ámbito mínimamente consistente de competencias locales, y es coherente además con las previsiones de la legislación básica de régimen local.

Hay que advertir, también, acerca de la modestia de las pretensiones de este capítulo, que no aspira, ni mucho menos, a ofrecer un estudio detallado y exhaustivo (1), sino tan solo una panorámica general, basada exclusivamente en las previsiones contenidas en las normas estatales con rango de

(1) Como referencia a los estudios existentes en relación con esta cuestión, me remito a los citados en la nota 5 de la Introducción de esta tesis (página 28).

ley (2).

(2) En el último capítulo del presente estudio se analizará la legislación sectorial de la Generalitat de Cataluña. Por otra parte, no se tienen en cuenta, a efectos de atribución de competencias, las normas estatales o autonómicas, de rango reglamentario, habida cuenta de la clara reserva de ley que, como hemos visto, preside esta cuestión. Tampoco se estudia la normativa sectorial vigente, promulgada con anterioridad a la Constitución.

1.- SEGURIDAD CIUDADANA

El artículo 25.2.a) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local establece que los municipios han de ejercer competencias en materia de "seguridad en los lugares públicos", correspondiendo al Estado, según el artículo 149.1.29 de la Constitución, la competencia exclusiva para concretar, mediante la correspondiente legislación sectorial, el alcance de las competencias municipales en este tema (3).

La Ley orgánica 2/1.986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, después de afirmar que "la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado", reconoce que en su mantenimiento pueden participar las corporaciones locales (artículo primero). Esta participación de las corporaciones locales, que de hecho queda limitada a aquellas que dispongan de cuerpo propio de policía (4), se

(3) Analiza la distribución constitucional de competencias en materia de policía local Luís M^a Diez-Picazo, "Policía local", páginas 1.436 y siguientes. Este autor subraya que la competencia estatal para regular esta cuestión, además de lo previsto en los preceptos de la Constitución relativos a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, se ve también subrayada por el hecho de que se trata de una materia reservada, tanto por el artículo 149.1.29, como por el 104.2 de la Constitución, a la Ley orgánica (páginas 1.437 y 1.438).

(4) La creación de cuerpos de policía es una competencia que se reconoce a los ayuntamientos en el artículo 51 de esta Ley orgánica, que hace mención expresa a las previsiones de la Ley reguladora de las Bases de régimen local, y a la eventual legislación autonómica. No está nada claro el régimen .../...

manifiesta en los siguientes aspectos (5):

.../... vigente para la posible creación de cuerpos de policía por parte de entes locales diferentes a los municipios (provincias u otras entidades). Francisco Lliset ("Los cuerpos de policía provincial"), en una interpretación a mi juicio un tanto forzada, sostiene que las diputaciones, en base a lo establecido por la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, por la Ley reguladora de las bases del régimen local y por el Texto refundido de la legislación de régimen local, pueden crear, al igual que los ayuntamientos, cuerpos de policía. Luis m^a Diez-Picazo, en cambio, defiende una tesis diametralmente opuesta ("Policía local", páginas 1.447 y 1.448). El hecho es que existen algunos cuerpos de policía dependientes de las diputaciones (como es el caso de la de Barcelona). A mi juicio, habida cuenta de la remisión que hace el artículo 51 de la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado a la Ley reguladora de las bases del régimen local y, en su caso, a la legislación autonómica, para determinar qué entes locales pueden crear cuerpos de policía, la posibilidad que puedan hacerlo las provincias u otras entidades supramunicipales depende enteramente de que así lo disponga la legislación autonómica, pues la Ley reguladora de las bases del régimen local sólo da cobertura a los municipios (artículo 25). Todo ello sin perjuicio, como es natural, del régimen transitorio para los cuerpos de policía dependientes de las diputaciones que ya existan.

(5) Artículo 53 de la Ley orgánica de Cuerpos y Fuerzas de seguridad del Estado: "1. Los cuerpos de policía local deberán ejercer las siguientes funciones: a) proteger a las autoridades de las corporaciones locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones. b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de .../...

En primer lugar, en la posibilidad de llevar a cabo acciones preventivas y, en general, servicios de vigilancia en los lugares públicos, tendentes a evitar la comisión de actos delictivos.

En segundo lugar, en la posibilidad de que la policía municipal realice funciones de policía judicial, si bien desde una posición subordinada en relación con las fuerzas y cuerpos

.../... acuerdo con lo establecido en las normas de circulación. c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano. d) Policía administrativa, en lo relativo a las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia. e) Participar en las funciones de policía judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley. f) La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de protección civil. g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de seguridad. h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado y con la policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando son requeridos para ello. i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello. 2. Las actuaciones que practiquen los cuerpos de policía local en el ejercicio de las funciones previstas en los apartados c) y g) precedentes deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado competentes".

de seguridad del Estado (6).

Finalmente, esta Ley también prevé la posibilidad de constituir en cada municipio que cuente con un cuerpo propio de policía, una junta local de seguridad -presidida por el alcalde, y copresidida por el gobernador civil, si éste asiste a sus sesiones-, con la finalidad de "establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad de su ámbito territorial" (artículo 54). En la práctica, la constitución de estas juntas depende de la voluntad política de los gobernadores civiles, y su efectividad, de la voluntad real de colaboración entre los cuerpos de policía estatal y local de cada municipio.

Se cumple, por lo tanto, el requisito formal del artículo 25.2.a) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, en el sentido que la legislación sectorial pertinente concreta, a favor de los municipios, determinadas competencias que permiten efectivamente su participación en el mantenimiento de la seguridad en los lugares públicos (7), si

(6) El artículo 29.2 de la Ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado establece que "para el cumplimiento de dicha función (de policía judicial) tendrán carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el personal de policía de las Comunidades autónomas y de las corporaciones locales".

(7) Por otra parte, también se cumple en el artículo 52 de esta Ley el principal requisito que en esta materia se deriva de la garantía institucional de la autonomía local, y que es, a juicio de Luis ^ma Diez-Picazo, que los entes locales puedan participar en la regulación de su policía, mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria ("Policía local", 1.440).