

# El régimen local tras la promulgación de la Ley Orgánica de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas

**SUMARIO:** 1. LA LEY 9/1992 Y LAS CORPORACIONES LOCALES. 2. EL MODELO ESPAÑOL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y SUS DIFICULTADES. 3. ALGUNAS MANIFESTACIONES DEL TRATAMIENTO CONCRETO DE LA AUTONOMÍA LOCAL. A) La potestad organizatoria. B) La suspensión de acuerdos locales y algunas materias conexas con el urbanismo. C) Un ámbito expresivo: la defensa de los consumidores y usuarios. D) Un nuevo modelo territorial.

## 1. LA LEY 9/1992 Y LAS CORPORACIONES LOCALES

El trabajo que amablemente me ha sido encargado por el Coordinador de este número monográfico de *Documentación Administrativa*, mi buen amigo Alberto Pérez Calvo, dedicado al análisis jurídico de la Ley Orgánica por la que se transfieren nuevas competencias a las Comunidades Autónomas, podría darse por concluido con un párrafo que contuviera esta rotunda afirmación: la referida Ley para nada se ocupa de las Administraciones locales, pues ninguna alusión se hace a estas modestas (y, en ocasiones, molestas) organizaciones ni en su articulado ni en su trivial Exposición de Motivos. El legislador simplemente las ignora: ni las trata ni las maltrata.

Pero como no siempre se recibe una invitación para escribir en una publicación prestigiosa, aprovecharé tal oportunidad para discurrir sobre la suerte que ha corrido nuestro régimen local en estos años de vigencia de la Constitución y de la Ley Básica, cuyo octavo aniversario se habrá celebrado ya cuando estas páginas vean la luz.

Una primera cuestión me parece obligado plantear: el hecho de que el autor de esta Ley 9/1992 no se haya ocupado en absoluto de las Corporaciones locales ¿puede considerarse un infortunio o, por el contrario, debe celebrarse con júbilo, como una expresión de regocijante buenaventura? La pregunta no resulta impertinente si se piensa que no siempre el legislador es feliz en sus ocurrencias y que, en más de una ocasión, hubiéramos deseado que su memoria sufriera un cierto menoscabo o desfallecimiento.

Mi humilde respuesta podría formularse así: el asunto no tiene excesiva trascendencia porque es un hecho, aceptado por la práctica constitucional, que el espacio de desarrollo de la legislación de régimen local por las Comunidades Autónomas se rellena con las competencias relativas a la alteración de términos municipales (en sus variadas modalidades) y con aquellas derivadas de la regulación de las formas de organización supra e inframunicipales. Las primeras, claramente aludidas en el artículo 148.1.2.ª de la Constitución y, por consiguiente, de la entera disponibilidad de todas las Comunidades Autónomas, y las segundas, incorporadas más o menos furtivamente al articulado de algunos Estatutos de Autonomía y luego respaldadas por la Disposición Adicional primera de la Ley Básica 7/1985.

Pero aun no teniendo, por las razones indicadas, excesiva importancia la cuestión suscitada, no hubiera sobrado alguna aclaración en una ley cuyo objeto es precisamente completar el listado de las competencias autonómicas. Y completarlo, además, de forma definitiva: no como flexible cremallera dispuesta a abrirse y cerrarse al antojo de sus usuarios, sino como conclusivo precinto del sistema, al que ha puesto lacre, además, un complicado acuerdo entre los dos más importantes partidos políticos.

Porque si nos tomamos la molestia de leer los Estatutos de Autonomía de aquellas Comunidades Autónomas a las que la Ley 9/1992 va dirigida, comprobaremos que, en relación con el régimen local, sus regulaciones, sin ser excesivamente dispares, tampoco son del todo homogéneas. En general, se acepta que la legislación referida a las Entidades locales es una competencia que debe ejercerse en el marco de la legislación básica que corresponde al Estado (y que no se discute), pero mientras en unos Estatutos existe una referencia expresa a la alteración de términos municipales y a la creación de organizaciones distintas a la municipal propiamente dicha (caso de los de Asturias, Murcia, La Rioja o Extremadura), en otros, por el contrario, no existe más referencia que a la alteración de los términos municipales (Baleares y, en parte, Cantabria o Madrid), sin que se consigne en ellos, por consiguiente, referencia alguna a ese otro ámbito competencial constituido por la facultad de crear espacios locales distintos al tradicional municipal. Una competencia ésta suculenta que, más allá de la propia dic-

ción de su respectiva norma estatutaria, todas o casi todas las Comunidades Autónomas se han apresurado a ejercer, unas con el objeto cierto de enmendar los desajustes del viejo trazado territorial heredado, otras, simplemente, para dar inocua salida a los impulsos de su imaginación creadora.

Por esta razón, pues, porque podrían en el futuro suscitarse dudas constitucionales acerca del exacto alcance de las competencias de algunas Comunidades Autónomas en relación con las Entidades locales de su respectivo territorio, es por lo que estimo que no hubiera sido impertinente ni, por ello, hubiera sobrado una referencia aclaratoria y unificadora de este punto en alguno de los preceptos de esta Ley 9/1992, supuesta, como ha quedado indicado, su vocación de dejar resuelto y aparejado definitivamente el sistema autonómico.

## 2. EL MODELO ESPAÑOL DE ADMINISTRACION LOCAL Y SUS DIFICULTADES

Mucho y muchos han escrito sobre este modelo. Yo mismo he cumplido algún grato compromiso (el homenaje a GARCÍA DE ENTERRÍA) reflexionando sobre ello. No es necesario, pues, reiterar lo que es aceptado comúnmente ni aquellas cuestiones en las que se ha hecho mayor hincapié.

Aun así, no creo que esté de más recordar, en un trabajo como éste, de reflexión general, aquellos aspectos que, en su momento, en el momento del nacimiento del sistema, quedaron confiados a la futura acción del legislador. Ello permitiría, merced a los años transcurridos, realizar una suerte de examen o, en otros términos, un balance, si se acepta el traslado de esta expresión desde el mundo de los negocios al más austero de las Administraciones públicas.

¿Qué se decía, en tal sentido, cuando se aprobó, allá en 1985, la Ley Básica de Régimen Local? Se decía que la Constitución se había limitado a declarar que las Corporaciones locales dispondrían de la autonomía necesaria para la gestión de sus respectivos intereses, quedando deferido al legislador estatal y al autonómico tanto el aspecto de la regulación de sus estructuras básicas como el competencial propiamente dicho. El primero, el de la organización básica de las Administraciones locales, quedó resuelto precisamente con la Ley 7/1985, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1989 ha realizado en el esquema inicial alguna reforma, sobre la que será necesario volver (adelantémoslo, reforma *in peius*). En el aspecto de las competencias, cada uno de los legisladores, el estatal y el autonómico, deberían determinar en el momento de ejercer sus funciones cuáles serían esos «intereses locales» en todas y cada una de las materias cuya regulación tienen constitucionalmente confiadas.

Así, pues, en su función de norma que «reparte juego», la Ley 7/1985 enumera una serie de materias (art. 25.2) en las que el legislador estatal o autonómico ha de reservar *necesariamente* alguna competencia a los entes locales, de tal modo que el olvido en que pudiera incurrir el citado legislador conduciría a una infracción de esa Ley 7/1985 que, por ser «parámetro de constitucionalidad» (Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 1987), habría de ser tratada como una infracción del mismo orden constitucional de reparto de competencias.

En la identificación de los «intereses locales» debe ese legislador (estatal o autonómico) afirmar mucho y desplegar, en esta sutil tarea que le impone el artículo 2 de la Ley 7/1985, la máxima corrección, pues de ahí debe emerger nada menos que la concreta asignación de competencias a los entes locales, tal como exige el modelo de pluralismo territorial de nuestra Constitución. Esta misión, ciertamente compleja, no ha de ser acometida a ciegas, sino, por el contrario, con las precisas luces que el mismo Ordenamiento apresta: a saber, los conceptos, indeterminados pero interpretables, que acuña el artículo 2 de la Ley 7/1985 como la «capacidad de gestión», las «características de la actividad» y, al mismo tiempo, la máxima descentralización o la máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, que son todos ellos valores constitucionales (arts. 9.2 y 103 de la Constitución), y que, por lo mismo, es el legislador ordinario el llamado a hacerles descender del elevado y augusto mundo en el que han sido formulados a la brega de la diaria realidad, dándoles vida en los renglones menudos del Ordenamiento. Las distracciones o los yerros del legislador, difíciles de enmendar por las dificultades de acceso de estas cuestiones a la justicia constitucional, desfigurarían de tal forma el diseño constitucional que lo harían irreconocible, comprometiendo con ello una de las señas de identidad más acusadas de nuestro orden político, el pluralismo territorial, tal como no ha dudado en proclamar el Tribunal Constitucional desde sus más antiguos pronunciamientos (así, por ejemplo, en el Fundamento Jurídico 3.º de su Sentencia de 2 de febrero de 1981).

Aún hay más: tal como la entiende un Ordenamiento como el español, que hace descansar toda su formidable corpulencia en la sólida columna de los valores democráticos, la autonomía que se predica de las Corporaciones locales consiste en que éstas puedan intervenir en cuantos asuntos les afecten de tal modo y manera que dispongan siempre de un ámbito de decisión política de la suficiente entidad como para poder ofrecer, frente a los ciudadanos electores, unas señas políticas de identidad que les permitan reconocer el contenido de la oferta que un día les movió a elegir a unos representantes y no a otros, formando con sus votos una determinada mayoría. La Carta Europea de

autonomía local acierta a expresar esta idea cuando dice que «por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Corporaciones locales de regular y gestionar una *parte importante (einen wesentlichen Teil*, en la traducción alemana; *a substantial share*, en la inglesa) de los asuntos públicos» (art. 3.1). Esta función debe preservarla siempre la ley del Estado o de la Comunidad Autónoma (en tal sentido, recientemente, la Sentencia Constitucional de 11 de diciembre de 1992); es, pues, un límite de su poder de conformación, límite que está íntimamente conectado con el principio de autonomía local, al que lógicamente se subordina. Es esto precisamente lo que explica que las competencias municipales se ejerzan libres (por inmunes) de las instrucciones o directrices de los superiores. Si las leyes no dejan el suficiente espacio a las Entidades locales para que éstas puedan formular opciones políticas, en el marco de la legislación superior, pero opciones políticas perceptibles y no simplemente administrar, a lo mejor sería más rentable modificar el modelo mismo, suprimir el carácter democrático de tales corporaciones y confiar los servicios que éstas gestionan, sin más, a organizaciones especializadas, en donde prime como único parámetro o medida la pura eficacia. La autonomía de los Entes locales ha de verse siempre bajo la luz que le proyecta el sistema democrático en el que se inserta, donde cobra el relieve que la Constitución ha querido atribuirle.

Es por ello por lo que autonomía y competencias (en definitiva, *cuotas del poder político*) son nociones inextricablemente unidas. Y que, a su vez, la competencia atribuida a un Ente local es el resultado de la identificación por el legislador de un «interés local». Así lo ha explicado, correctamente, el Tribunal Constitucional cuando dice que *la concreta configuración institucional de la autonomía local corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la Entidad local* (Sentencia de 27 de febrero de 1987). Y desde luego la Ley 7/1985, cuyo artículo 2 ordena al legislador asegurar la intervención de los Entes locales, *atribuyéndoles las competencias que proceda, lo que se hace para la efectividad de la autonomía constitucionalmente garantizada*.

El interés local, identificado por el legislador, se traduce en la asignación de una competencia que puede ser *normativa*, de *gestión* o de simple *participación* en la toma de decisiones superiores, caso este último que se producirá cuando el interés local esté unido de forma indivisible a un interés supralocal, sin que aquél tenga la densidad suficiente para imponerse al conjunto. En este sentido hay que entender la expresión del Tribunal Constitucional cuando dice que la autonomía *es un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañan* (Sentencia de 28 de julio de 1981). La Entidad local *participará* en cuan-

tos asuntos le atañan, cuando esos asuntos, siendo de interés supralocal, tengan, sin embargo, alguna relación con el gobierno que ésta tiene confiado y las Corporaciones locales *decidirán* cuando el interés aislado por el legislador sea simplemente local.

Este es, de forma básica (y el adjetivo es aquí del todo elocuente), el sistema ideado por el legislador. Deferido, pues, como ha quedado indicado, al legislador estatal o autonómico la concreción de ese interés local y, desde esa peana, la asignación de concretas y específicas competencias a las Entidades locales, cumple ahora analizar, aun con las inevitables limitaciones de esta colaboración, cómo ha cumplido este mandato el legislador destinatario en estos años de vigencia de la Ley Básica, perfectamente engarzada en este punto al conjunto de reglas que disciplinan el reparto constitucional de competencias.

Permítaseme, antes de seguir adelante, analizar asimismo cuál ha sido la suerte que han corrido aquellas otras carencias del régimen local español, denunciadas habitualmente por quienes se han ocupado de estas cuestiones. En concreto, me interesa subrayar las técnicas o instrumentos destinados a garantizar la participación de las Entidades locales en las tareas normativas del Estado o de las Comunidades Autónomas. Supuesto el hecho, repetidamente enunciado, de la importancia del legislador (o, mejor, de los legisladores) en la configuración de la exacta posición de las Administraciones locales en el conjunto del sector público, resultaría imprescindible asegurar alguna forma de participación de los Entes locales en las tareas normativas del Estado o de las Comunidades Autónomas.

A tal efecto, es preciso distinguir entre el ejercicio de la competencia legislativa y el referido a la simple potestad reglamentaria. En cuanto al primero, apenas si se prevé en los Reglamentos de las distintas Asambleas legislativas forma alguna consistente destinada a garantizar tal participación. Y, sin embargo, un simple retoque de tales normas o, más sencillamente, una práctica constitucional no necesariamente escrita en tal sentido sería suficiente para arbitrar un trámite de audiencia a las organizaciones representativas de los intereses locales que permitiera al legislador valorar, en el momento oportuno y con cabal y preciso conocimiento, la voluntad o las aspiraciones de las colectividades locales.

Más fácil sería alcanzar este objetivo en el ámbito de la tramitación de los Reglamentos, ya fueran éstos del Estado o de las Comunidades Autónomas. Es lástima que la reciente Ley de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas haya dejado este asunto intocado.

Hay, sin embargo, en la Ley 7/1985 un mecanismo nada desdeñable que, sin embargo, me temo está dando frutos más bien resecos. Me refiero, es claro, a la Comisión Nacional de Administración Local

(regulada en los arts. 117 y ss.), entre cuyas competencias se encuentra la de «emitir informe sobre los proyectos de ley y reglamentos del Estado en las materias a que se refiere el artículo 5 de la presente Ley, en cuanto afecten a la Administración local».

Esta cita del desventurado artículo 5 de la Ley 7/1985 plantea el problema de su supervivencia misma, pues, según la Sentencia de 21 de diciembre de 1989, parece que «todas las remisiones al artículo 5 han de considerarse eliminadas al haber sido anulado su término de referencia». No creo posible defender seriamente que la anulación del referido artículo 5 lleve sin más al vaciamiento de la referencia contenida en el artículo 118 y ello, primero, porque no hay en este precepto, en rigor, una remisión propiamente dicha, sino, como queda dicho, una simple referencia destinada a enunciar aquellas materias relacionadas con el funcionamiento de las Administraciones locales, pero sin que quepa atribuir a la misma pretensiones de ordenación jerárquica ni prevalencia alguna, que es lo que explícitamente condena el Tribunal; segundo, por el carácter y la naturaleza del pronunciamiento del Tribunal Constitucional que contiene tal anulación, sin otro sentido, como él mismo advierte, «que el puramente formal»; y, por último, porque la regulación de la citada Comisión ha salido incólume de su paso por el Tribunal Constitucional y su papel quedaría profundamente afectado si se le infligiera un recorte tan visible de sus atribuciones, posible únicamente en el caso de un pronunciamiento judicial expreso.

En consecuencia, y en teoría, todo proyecto normativo que afecte a las Entidades locales debe contar con el informe de este órgano mixto y de colaboración entre las Administraciones del Estado y de las Corporaciones locales. He podido, sin embargo, por razones profesionales, tener conocimiento de la tramitación completa de algunas disposiciones reglamentarias aludidas en el mencionado precepto y en la mayoría de ellas se ha incumplido de manera ostensible tal trámite. Tampoco la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha podido ayudar, pues aún no se ha producido, en lo que a mí se me alcanza, pronunciamiento alguno que haya respaldado el carácter preceptivo del informe de la Comisión Nacional, por más que tal vicio se haya alegado ya, según me consta, en sede procesal. En fin, por lo que se refiere a la tramitación de las disposiciones de rango legislativo, es preciso insertar la presencia de la representación de las Entidades locales en el seno de la tramitación parlamentaria propiamente dicha, pues la que puede producirse en el seno de esta Comisión resulta insuficiente desde la perspectiva política.

### 3. ALGUNAS MANIFESTACIONES DEL TRATAMIENTO CONCRETO DE LA AUTONOMIA LOCAL

Conocer y poder valorar en toda su extensión cuál ha sido, durante los años de vigencia de la Constitución y, sobre todo, de la Ley 7/1985, el trato dado a la garantía institucional de la autonomía local es tarea que sólo puede llevarse a cabo por un equipo de expertos que disponga de los medios adecuados para examinar las normas, en sus diferentes grados jerárquicos, aprobadas por los órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas, seguir la práctica administrativa o conocer el número y naturaleza de los acuerdos de las Entidades locales que resultan impugnados, así como la suerte que esta impugnación corre ante los distintos tribunales de justicia.

Es, pues, empeño que desborda mis lábiles fuerzas. Sin embargo, sí es posible ofrecer un breve muestrario que abarque al menos algunas de las leyes más importantes o las actuaciones de los Tribunales de justicia que han logrado una mayor difusión.

#### A) LA POTESTAD ORGANIZATORIA

En tal sentido, es de destacar quizás en primer lugar el importante menoscabo de la potestad organizatoria de las Corporaciones locales que se ha llevado a cabo de la mano del Tribunal Constitucional en su Sentencia de 21 de diciembre de 1989 sobre la Ley 7/1985.

He tenido ocasión de ocuparme de este asunto en la presentación del número monográfico de esta Revista dedicado a la «Organización municipal». Decía allí que la Ley 7/1985 quiso, y en tal sentido está redactado el artículo 20, párrafo segundo, de la Ley 7/1985, que el instrumento por el que las Corporaciones municipales podían diseñar sus peculiaridades organizativas fuera el Reglamento orgánico de la propia entidad, al que puso por encima de la legislación de régimen local emanada de las Comunidades Autónomas. Según este precepto, las leyes de las Comunidades Autónomas podrán «establecer una organización complementaria» de la contenida en la propia Ley Básica, pero se cuidaba de añadir: «que regirá en cada municipio en todo aquello que su Reglamento orgánico no disponga lo contrario». El orden de prelación de fuentes era, así, claro: la ley de la Comunidad Autónoma podía, en punto a organización complementaria municipal, ser desplazada por el humilde Reglamento orgánico de una Entidad local. Se establecía de tal modo un reducto indisponible para la autonomía local que se parapeta así en «lo organizativo», especialmente importante en un país como España donde existen más de ocho mil municipios con dimen-

siones y población muy variados y, por consiguiente, con problemas de organización de muy surtida naturaleza.

Pues bien, esta ajustada solución que logró poner a punto la Ley 7/1985, fina cenefa bordada en el tejido a menudo desflecado de la distribución de competencias entre el Estado y los demás poderes públicos territoriales, se ha visto alterada por la sentencia aludida que ha declarado inconstitucional precisamente el inciso del artículo 20 de la Ley 7/1985 que establecía la prioridad del Reglamento orgánico sobre la ley de la Comunidad Autónoma en el punto referido al diseño de la «organización municipal complementaria». Según el Tribunal Constitucional, con la redacción dada al precepto por la Ley «resulta evidente que se elimina la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo en materia de organización municipal, lo que contradice frontalmente el orden constitucional de distribución de competencias arriba descrito (se refiere al del artículo 149.1.18 de la Constitución)». «Bien entendido —añade— que la declaración de inconstitucionalidad está justificada por la exclusividad que como límite se atribuye a esta Ley, lo que en modo alguno impide que la Ley Básica continúe constituyendo un límite (no el único) a la Reglamentación organizativa de los municipios.»

No es, en primer lugar, exacto que «se elimine la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo en materia de organización municipal», pues éste estaba expresamente admitido e invocado en el texto del artículo 20, sólo que configurado con carácter supletorio, es decir, que una ley de la Comunidad Autónoma se impondría al municipio únicamente en aquello que su Reglamento orgánico no dispusiera lo contrario. Se trata ésta de una precisión terminológica exigible en una jurisdicción tan altísimamente especializada como es la constitucional y que a tantos matices y distinguos nos tiene acostumbrados. En segundo lugar, el orden de distribución de competencias entre los poderes públicos territoriales no puede contemplarse únicamente bajo el foco de lo dispuesto en el citado artículo 149.1 de la Constitución, *especialmente cuando de las competencias municipales se trata*, por la elemental razón de que estas organizaciones locales no están contempladas en ese precepto, que atiende, como bien se sabe, a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, cuando están en juego esos otros poderes públicos que son los municipios, es preciso acudir a otros lugares de la Constitución y, muy singularmente, a los artículos 137 y 140, que diseñan la posición institucional de las Entidades locales, prestándoles al tiempo una peana constitucional de enorme envergadura y solidez.

El error, pues, a mi juicio, del Tribunal radica en haber ignorado, en el momento de la redacción de ese desafortunado fundamento ju-

rídico, que la interpretación de un texto tan complejo como es la Constitución exige tener presente (como el mismo Tribunal, por cierto, nos enseña una y otra vez) las distintas piezas o, si se prefiere, los distintos valores a los que la propia Constitución ha querido otorgar acogida y suficiente realce. Si tal hubiera hecho, habría llegado con facilidad al artículo 140, y de su lectura hubiera concluido que la autonomía municipal que en él se aloja está referida fundamentalmente a la organizativa, o en la propia expresión del precepto, al «gobierno y administración», que inequívocamente atribuye a los *respectivos ayuntamientos*. Por consiguiente, el desarrollo que permite el artículo 149.1.18 de la Constitución de las competencias básicas del Estado no puede interpretarse de modo y manera que arruine las competencias de los poderes públicos locales *porque ni son éstos el objeto de aquella regulación* ni es posible que, en la interpretación constitucional, el crecimiento de un valor constitucional se haga a costa de encoger y enflaquecer a otro u otros asimismo amparados por el legislador constitucional; lo contrario nos llevaría a aceptar la existencia de valores constitucionales desarrollados y valores constitucionales raquíticos («bonsais»), lo que a muchos parecerá un desatino.

Pues bien, esto es justamente lo que ha ocurrido con la Sentencia que ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 20.2 de la Ley 7/1985: las competencias organizativas de los municipios han quedado abrasadas bajo la lupa de gran aumento con que han sido contempladas las competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas. ¿Habrà tenido algo que ver en ello la desairada posición que en los pleitos constitucionales ostentan nuestros municipios, condenados no ya a bailar con la menos agraciada, sino a no poder comparecer tan siquiera en el salón de baile? Quizás sea un atrevimiento pensarlo, pero tengo para mí que otra cosa hubiera sido de la potestad organizatoria de los Entes locales españoles si éstos hubieran podido comparecer en la lujosa y brillante pista en la que se teje la armoniosa danza de los pleitos constitucionales y que los Entes locales deben limitarse a contemplar con la misma cara con la que el pobre mira, desde fuera, el festejo luminoso que se desarrolla en el interior de la flamante mansión.

#### B) LA SUSPENSIÓN DE ACUERDOS LOCALES Y ALGUNAS MATERIAS CONEXAS CON EL URBANISMO

El intento de recorte de la autonomía local ha procedido en este caso de la legislación autonómica que, en materias como el urbanismo o los espacios protegidos, ha querido resucitar el viejo instrumento de la suspensión administrativa de acuerdos de las Entidades locales. Ciertamente, a mi juicio, en este caso, el Tribunal Constitucional (aun-

que con algún desfallecimiento) ha respaldado lo que podríamos llamar las *vis expansiva* de los artículos 65 y siguientes de la Ley 7/1985 en las Sentencias de 11 y 22 de diciembre de 1988 al establecer la doctrina de que los citados preceptos suprimen toda potestad de suspender por parte de las autoridades administrativas (salvo la del artículo 67) los actos locales como un componente de la garantía institucional de la autonomía local, sin que pueda esgrimirse como argumento en contra de este criterio el hecho de que el Tribunal Constitucional haya defendido en otras ocasiones la prevalencia de lo específico (urbanismo) sobre lo genérico (Administración local), pues tal criterio no tiene un valor absoluto, antes al contrario, cede ante el hecho de que el legislador del Estado ha querido asegurar un modelo de autonomía local en el que está expresamente excluida la referida facultad de suspensión, por lo que las leyes que aprueben las Comunidades Autónomas no pueden imponer controles que, en la práctica, lleguen a desfigurar el modelo estatal o a vaciarlo de sentido o contenido. Y este notable y acertado criterio se recoge, entre otros, en los Autos del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 1988 y 13 de junio de 1990, así como en las Sentencias del mismo Tribunal de 24 de noviembre de 1989 y 3 de septiembre de 1990. Señala, por su parte, la Sentencia (del Supremo) de 12 de junio de 1991 que «las Comunidades Autónomas carecen de competencia para suspender los acuerdos de las Corporaciones locales en materia de urbanismo por haberse suprimido su anterior potestad tras la promulgación de la Ley 7/1985, reservándose ésta a los Tribunales en aplicación de sus artículos 65 y 66».

Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de julio de 1991 ha modificado en parte su criterio al analizar la Ley canaria de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza. En esta Ley se prevé la suspensión por el Gobierno de aquella Comunidad Autónoma de actos de uso del suelo y de la edificación, aun cuando estén amparados en licencias o autorizaciones otorgadas de acuerdo con su legislación específica. Tal suspensión tiene por objeto garantizar que no se interfieran actuaciones de la Comunidad Autónoma como pueden ser la aprobación de un espacio protegido o de un plan especial. El Tribunal Constitucional razona que tal medida cautelar tiene naturaleza temporal y guarda similitud con otras figuras del ordenamiento estatal, como la suspensión de licencias del artículo 27 de la Ley del Suelo o el artículo 7 de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales, y, además, que la suspensión de una medida amparada por una licencia municipal supone un nivel de intervención sobre la autonomía local notablemente inferior a las facultades de coordinación que prevé el artículo 59 de la Ley 7/1985, cuya constitucionalidad no puede hoy discutirse.

Como se ve, el Tribunal Constitucional, a la vista de la tensión ordenamiento general local-ordenamiento sectorial, ha optado por diver-

sas soluciones. A mi juicio, los artículos 65 y siguientes de la Ley 7/1985 ofrecen cauces suficientes para hacer respetar la legalidad surgida de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma y no veo qué dificultad existe para defender con la mayor contundencia precisamente esa legalidad ante los órganos judiciales. No me cabe duda, pues, de la corrección general de la doctrina mantenida en las sentencias constitucionales de 1988, cuyos razonamientos valen no sólo en las relaciones de la legislación del Estado con la legislación de las Comunidades Autónomas, sino también en las mismas relaciones entre la legislación general del Estado y las legislaciones sectoriales del propio Estado. La nueva idea de la *función constitucional* de ciertas normas, que debería dotarse de contornos más precisos y seguros, o, si se prefiere, y de forma más clásica, una versión actualizada de los viejos principios de jerarquía, competencia y procedimiento, propios de las relaciones internormativas, son, en estos momentos de abundancia de grifos de los que mana el Derecho, algo más que simples criterios interpretativos: son instrumentos de primer orden para no volvernos locos.

Entre las materias conexas con el urbanismo es preciso citar como la de mayor significado la Ley de Costas de 28 de julio de 1988. En ella, las competencias de las Entidades locales han quedado reducidas a la mínima expresión y de esta afirmación es significativa muestra el listado que contiene el artículo 115 de la misma, donde lo único que queda claro es la obligación municipal de limpiar las playas. Sin embargo, es cierto que el juego de relaciones interadministrativas (a que se refiere el art. 117) es respetuoso con las distintas instancias territoriales presentes en la ordenación del litoral y también que la fórmula ideada para coordinar el ejercicio de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos con aquellas que ostenta el Estado como titular de la zona marítimo-terrestre se ha hecho (art. 112) de una forma sutil; así se deduce del uso de la expresión «en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de esta Ley» [citado art. 112, apartado a)], que contribuye a ahormar la *vis expansiva* que puedan tener las actuaciones del Estado. E igual ocurre, en relación con este punto, en materia de puertos (art. 18 de la Ley de 24 de noviembre de 1992). Todo ello demuestra que no es obligado entrar en estas cuestiones como caballo por cacharrería y que el manejo de fórmulas suaves no sólo es posible, sino que resulta un imperativo inexcusable si se pretende construir un Estado descentralizado de hechura presentable.

Más áspera es la fórmula arbitrada en relación con los espacios naturales protegidos, donde el planteamiento urbanístico se subordina a los planes rectores de uso y gestión (art. 19), sin que el legislador haya ahondado en esta ocasión en fórmulas de compromiso y de buena y apacible componenda, que hay que entender siempre posibles cuando de responsables públicos se trata.

No muy bien paradas salen las competencias locales en la legislación del patrimonio histórico-artístico ni en la Ley de Carreteras, donde la presencia municipal queda reducida a un modesto trámite de audiencia, socavando así sus competencias urbanísticas, una materia ésta, por cierto, que guarda conexión con la solución dada por la jurisprudencia al asunto de las licencias urbanísticas relacionadas con las obras públicas, al menos desde la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1986, que declaró, con motivo de la construcción de una autopista, «no ser pertinente la licencia municipal, al tratarse de la realización de una gran obra por la Administración estatal, subsumible, en consecuencia, en el concepto de ordenación del territorio», argumento que, al hacer fortuna, ha privado a los Ayuntamientos, de un lado, de la posibilidad de hacer oír su voz con cierta eficacia en la localización de las grandes obras públicas y, de otro, de recaudar fuertes sumas de dinero procedentes de las tasas a abonar por el otorgamiento de tales licencias. Dos suculentos pájaros matados con el suave tiro de una decisión judicial, ahora reforzado por el cañonazo contenido en el artículo 19.3 de la Ley de Puertos, que resueltamente exime de «los actos de control preventivo municipal» a las obras de nueva construcción, reparación y conservación realizadas en dominio público portuario.

Por su parte, la Ley de Residuos Tóxicos y Peligrosos de 14 de mayo de 1986 se remite sistemáticamente a la «Administración competente», que es una forma original y sagaz de no transgredir el reparto de competencias entre los poderes públicos. Por último, en este veloz recorrido, para la Ley de Aguas, el municipio no pasa de ser un sumiso concesionario.

### C) UN ÁMBITO EXPRESIVO: LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Estamos (aun con otra denominación) ante una tradicional competencia municipal, que hoy recoge el artículo 25.2 de la Ley 7/1985 en su párrafo g). Como bien se sabe, las competencias municipales contenidas en este artículo se ejercen «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas», porque el legislador, como ha quedado expuesto, remite al legislador sectorial competente por razón de la materia la determinación específica de las concretas atribuciones.

Pues bien, cuando llega la ley sectorial correspondiente, en este caso la Ley de 19 de julio de 1984, su artículo 41 atribuye a las Corporaciones locales las competencias en materia de información y educación, inspección de productos y servicios, incluida la técnico-sanita-

ria, el apoyo y el fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios, la adopción de medidas urgentes en caso de emergencia y el ejercicio de cierta potestad sancionadora. Ahora bien, tal atribución de competencias se hace de manera confusa, pues la misma se ejercerá «de acuerdo con la legislación estatal y, en su caso, de las Comunidades Autónomas», con lo cual, si se tiene en cuenta (como es obligado) la remisión que ya conocemos contenida en la legislación de régimen local, se hará patente que estamos ante una selva de envíos y reenvíos de recorrido impreciso y arriesgado.

Porque si, a su vez, nos tomamos la molestia de leernos esas leyes autonómicas invocadas, resulta que las de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Galicia para nada se acuerdan de la existencia de las Entidades locales. La valenciana, como en una especie de jugueteón rebote, les atribuye la «inspección de bienes y servicios de consumo en los términos de la legislación de régimen local» (!), y la catalana tan sólo recuerda que en esta materia se podrán celebrar con las Entidades locales «convenios», pacífica actividad ésta que no creo esté vedada en terreno alguno. Sólo en Andalucía se prevé (¡bien poco!) la creación de oficinas municipales (o, en su caso, provinciales) de información y se anuncia también el uso de la técnica de la delegación en los Entes locales de competencias autonómicas, un anuncio que es gratuito y que se ha revelado ineficaz.

Todo esto es algo más que una selva: es una especie de laberinto en cuyas vueltas y recovecos será difícil que el moderno Teseo encuentre el redentor hilo de Ariadna. ¡Ah, si don José Posada Herrera levantara la cabeza y viera en qué embrollo está atrapado el viejo y municipal inspector de abastos!

Si de la defensa de los consumidores nos vamos a la sanidad, resulta que la Ley General de 25 de abril de 1986 no garantiza la participación *municipal* en la gestión primaria de la salud. La legislación deportiva, por el contrario, es más respetuosa con el reparto de competencias, pues, aun cuando la legislación del Estado (que, por cierto, se acuerda milagrosamente de las Diputaciones) no atribuye competencia alguna a los municipios por entender que es ésta una tarea de la ley autonómica, algunas de estas leyes, como las de Cataluña, País Vasco y Castilla y León (quizás la más completa), sí contienen una enumeración de las responsabilidades locales en la materia.

De todo ello se desprende que el legislador sectorial, tanto el del Estado como el de las Comunidades Autónomas, ha estado más bien «olvidadizo» a la hora de hacer los deberes que le impuso la Ley 7/1985, cuyo papel central (o, si se prefiere, cuya función constitucional) en el conjunto de las relaciones referidas a la Administración local es preciso defender, porque si esa Ley 7/1985 queda reducida a ser en el seno del Ordenamiento una norma más, una norma sin una signifi-

cación especial, sus violaciones quedarán impunes. Es preciso resaltar, pues, como ha quedado expuesto, su carácter de *parámetro de constitucionalidad* (en los términos de la Sentencia constitucional de 27 de febrero de 1987) para convertir sus transgresiones en transgresiones al mismo orden constitucional de reparto de competencias.

#### D) UN NUEVO MODELO TERRITORIAL

Pero no debemos confundir ni confundirnos: abordar el vasto compromiso político y constitucional de las competencias de nuestras Entidades locales, que es como abordar su sentido mismo en estos años finales de siglo, exige una reflexión seria y serena acerca de nuestras estructuras administrativas territoriales, que continúa tan prendida de los labios de los responsables políticos como alejada de sus agendas de trabajo (hoy hay sesenta y tres municipios más que hace once años).

Nadie parece, en efecto, dispuesto a ponerse delante del mapa de España y, auxiliado de un buen juego de lápices de colores que permitan sombrear los espacios territoriales existentes, meditar, ante el abigarrado colorido resultante, acerca de su sentido y, más allá, acerca de la oportunidad de su persistencia misma: Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, decenas y decenas de Mancomunidades y, ahora, incluso, algunas comarcas forman la espesa urdimbre del paño territorial español, no siempre bien cosido e incluso mostrando, sin el obligado recato, feos costurones. Las administraciones españolas recuerdan cada vez más a esas muñecas rusas en cuyo interior siempre se encuentra otra de tamaño más reducido.

En mi opinión, es un error considerar que esta desorganización no puede corregirse: su carácter contingente, que deriva de no ser sino un modo histórico de entenderse, es el que permite pensar que es posible imaginar una realidad distinta. Si se han conmovido formas políticas que teníamos por imbatibles, aplicar el cauterio a algunas estructuras administrativas españolas es un acontecimiento menor, aun si se decide la desaparición, necesaria, urgente, de muchos términos municipales y, por consiguiente, de muchos ayuntamientos que, por su escasísima población y sus desfallecientes recursos, arrastran una existencia fantasmal, de auténticos espectros, incapaces de proyectar siquiera la inquietante sombra que toda Administración que se precie debe estar en condiciones de proyectar. En la nueva Europa que nace mucho me temo que no van a jugar un papel muy lucido los seres quiméricos, aunque ostenten el pomposo título de Ayuntamientos.

Apelo a la experiencia extranjera. En Alemania Federal, y podría ponerse el ejemplo de otros países, se redujo hace años el número de Ayuntamientos a la tercera parte de los existentes. Población mínima

exigida: cinco mil habitantes. Resultado: la excelente calidad de los servicios de responsabilidad municipal en aquel país, como puede comprobar cualquier turista, por mucha que sea la resistencia que ofrezca a mirar a su alrededor. Bien es verdad que, para culminar con éxito tal operación, las partes implicadas hubieron de poner en juego una buena dosis de tenacidad y de resolución políticas. Pero tener paciencia, dialogar y convencer son los componentes que justifican el sueldo de los responsables políticos. Algunas situaciones fueron tan conflictivas que acabaron en los Tribunales, el mejor lugar imaginable porque también sus componentes se ganan el sueldo poniendo paz allí donde hay discordia. De modo y manera que en el plazo de unos diez años, planeando resueltamente por encima de muchos campanarios, se ultimó una reforma de las estructuras administrativas territoriales de larguísimo alcance. Conviene repetir: diez años; no un fin de semana, que es lo que probablemente gustaría por estas heredades.

¿Y qué hacer, en este panorama, con las Diputaciones Provinciales? En más de una ocasión me he pronunciado sobre la excesiva rigidez que la Constitución ha impuesto en el mapa provincial. He defendido que la organización del espacio provincial debiera pertenecer a la entera disponibilidad de la Comunidad Autónoma salvando algunos problemas técnicos que, por ser tales, no es necesaria sino la voluntad política para encauzarlos y resolverlos. Pero en muchas Comunidades Autónomas, las Diputaciones no sólo no sobran sino que forman un perfecto instrumento de política y gestión locales faltos tan sólo del soplo que las libere definitivamente de su actual envaramiento institucional. El grito expresivo de Ortega «¡Eh, las provincias, en pie», pronunciado en 1928, mantiene en parte su lozanía. Con unos municipios robustecidos en los términos que han quedado explicados, las Diputaciones, para buscar acomodo en la magna ágora de las Administraciones públicas, deben recibir por delegación o transferencia el ejercicio de las competencias de la Comunidad, así como reclamar su carácter de gestores ordinarios de la misma. Es ésta una solución que reputo óptima, pues, además de reforzar el espacio provincial, actuará como poderoso lubricante en los canales de comunicación entre la Administración y los ciudadanos y contribuirá a una mejora cierta en la eficacia de la prestación de los servicios mismos, que es a la postre el gran banco de prueba donde se juega su misma credibilidad el sistema entero.

Ya sé que existen leyes en casi todas las Comunidades Autónomas y el Estado mismo la tiene (art. 5 de la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983) que propician una solución como la que vengo defendiendo, pero no se trata de eso: ahora se trata de soltar esas leyes de la jaula burocrática en que se encuentran, contraídas y como deformes, y permitirles recorrer, con las alas desplegadas, los ca-

minos y los valles y las montañas de la geografía española para anidar en las viejas Diputaciones Provinciales, que es donde se esperan sus frutos. No es llegado el momento, todavía, de pronunciar los latines funerarios ante la obra de Javier de Burgos.

Todo lo demás son parches, feos costurones, tatuajes con los que se afea la piel del territorio. De la actual moda de las Mancomunidades es preciso decir que muchas no están justificadas y la fórmula comarcal no será, en general, necesaria si se exprimen con sabiduría, libre de ridículos sectarismos, las inmensas posibilidades que aún quedan sin desplegar, yertas, en los artículos de la legislación de régimen local y de nuestro sistema autonómico.

Instrumentos, técnicas, previsiones normativas sobran. Pero en la medida en que la densidad de la autonomía local exige la acción coordinada y permanente de varios protagonistas de la escena pública, resulta imprescindible que tales protagonistas crean en el sistema que sólo alcanzará el adecuado calado cuando se haga un acto de fe, en el sentido de acto de confianza en los beneficios del pluralismo territorial, que no es una nadería, sino, al fin y a la postre, uno de los sustentos más consistentes de los que se nutre nuestro orden constitucional. La misma construcción europea, con toda su complejidad y magnitud, exige el aseguramiento precisamente de las pequeñas colectividades, porque, como escribió QUINET hace más de un siglo, «también la inmensa Odisea gravita alrededor de la pequeña Itaca». Es ese acto de fe el que se echa en falta y el que es difícil columbrar en el horizonte.

Porque adviértase que el Estado nacional o, si se prefiere, los venerables Estados que significaron la culminación de un magnífico ideal de integración, que redujeron a cenizas los viejos poderes feudales y que dieron a Europa su fisonomía irisada y compleja, ese Estado está hoy en buena medida en entredicho. No se sabe cuál será su suerte. Pero aunque algún día el proceso de unidad europea logre desfigurar los atributos más señalados de los actuales Estados y sus estructuras lleguen a languidecer, siempre quedará en nuestros bolsillos el polvo pegadizo de las viejas estructuras locales. Cuando, fortalecida Europa, la voz del Estado no se oiga sino en falsete, la municipal seguirá resonando grave y cabal en la gran bóveda del continente.

