

# COMUNIDADES AUTONOMAS Y ADMINISTRACIONES LOCALES(\*)

352.072.1:353

por

**José-María Boquera Oliver**

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION.—II. COMUNIDADES AUTONOMAS Y ADMINISTRACIONES LOCALES.—III. LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.—IV. TRANSFERENCIA Y DELEGACION DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS.—V. COORDINACION DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES POR LA COMUNIDAD AUTONOMA.

## I. INTRODUCCION

Durante estos últimos años, en el campo de la organización político-administrativa, ha preocupado, primordialmente, poner en pie y procurar que andaran las Comunidades Autónomas. Conseguido este propósito, resulta ahora necesario acompasar la andadura de todas las Administraciones públicas para que su actividad, tan importante en la vida nacional, contribuya a la solución de los problemas que tenemos planteados.

Santi ROMANO decía que las Administraciones públicas forman un ordenamiento de familia del que es cabeza el Estado. Me gusta recordar esta idea por dos motivos. El primero, porque «familia», sin calificativos, es conjunto de personas que se quieren y respetan.

---

(\*) Conferencia en las «IV Jornades Valencianes d'Administració Local», Peñíscola, junio de 1983.

El segundo, porque las palabras de Santi ROMANO ponen al Estado en su lugar. Aunque me ocuparé de las Comunidades Autónomas y de las Administraciones locales, y sólo incidentalmente me referiré al Estado, no quiero olvidar que cualquier solución a cuestiones de organización política o administrativa repercute sobre el Estado que a todos nos concierne.

¿Cómo acompasar el desenvolvimiento de las Comunidades Autónomas y el de las Administraciones locales?

Condicionan el desenvolvimiento de unas y otras sentimientos, medios económicos, factores políticos, reglas jurídicas... Analizaré, como es lógico, las reglas jurídicas. Pero entre las interpretaciones y razonamientos jurídicos aparecerán algunas impresiones económicas y también mis sentimientos.

## II. COMUNIDADES AUTONOMAS Y ADMINISTRACIONES LOCALES

El artículo 137 de la Constitución declara que «el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan». Pero su artículo 141, 3, añade que «se podrán crear agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia», y el artículo 152, 3, de la Constitución permite que «mediante la agrupación de Municipios limítrofes, los Estatutos» de las Comunidades Autónomas establezcan «circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica».

La Constitución de 27 de diciembre de 1978 ha previsto, pues, la existencia de cinco escalones o grados de Entidades públicas —Estado, Comunidades Autónomas, Provincias, Comarcas y Municipios—, y el Estatuto de la Comunidad Valenciana ha decidido que la misma se organice en cuatro grados que, unidos al estatal, constituyen los cinco previstos por la Constitución. Hemos pasado, pues, de tres escalones (Estado, Provincias y Municipios) a cinco en la organización de las Administraciones públicas. Este aumento de grados de los Entes públicos se debe, por lo que a la creación de las Comunidades Autónomas se refiere, sin duda, al deseo de convertir el anterior Estado centralizado en un Estado autonómico. Algunos creen que el nacimiento de aquéllas se pudo compensar con la desaparición de algún escalón de Entidades locales y que esto no se hizo para contrapesar la futura fuerza de las Comunidades Autónomas. Pero el mantenimiento de las Provincias y de los Municipios,

para otros se debe a que aquéllas y éstos están arraigados en nuestras vidas y hay que respetarlos. A cambio de la supervivencia de las Provincias, la Constitución permite a las Comunidades Autónomas crear Comarcas.

Creo haber leído que GISCARD D'ESTEING decía, contra los propósitos del General DE GAULLE, que Francia no podía permitirse el lujo de establecer cuatro escalones en su organización administrativa. Esta apreciación, al menos fuera de su contexto, que es como la recuerdo, a mí no me parece exacta, pero pone acertadamente de manifiesto que los grados en la organización tienen un coste. Al aumentarlos aumenta el gasto en organización, y, para que éste no se dispare hacia arriba, la creación de un grado debe compensarse con la disminución del coste de los ya existentes. El solo hecho de levantar y mantener una organización ya cuesta dinero. Pero crear nuevos organismos sin que los existentes disminuyan sus gastos de personal y de medios reales, en proporción al gasto de los creados, resulta carísimo.

Hasta ahora la construcción de las Comunidades Autónomas se lleva a cabo, fundamentalmente, por la traslación a las mismas de competencias y medios estatales. El coste de la Administración comunitaria deberá compensarlo la disminución proporcional del coste de la Administración del Estado, lo que todavía no se ha logrado. Esta cuestión no nos corresponde examinarla ahora, pero no debemos olvidarla. Es un hecho a tener en cuenta.

Desde una perspectiva económica podemos preguntarnos si es posible, o al menos prudente, mantener junto a las Comunidades Autónomas a las Provincias y a los Municipios, y crear Comarcas. Desde un punto de vista jurídico el problema es si pueden suprimirse las Provincias, o los Municipios, o no crear las Comarcas.

Y desde otra perspectiva, que no sé cómo calificar, la pregunta puede ser: ¿el mantenimiento de las Provincias y de los Municipios, será un obstáculo para el fortalecimiento y el buen funcionamiento de las Comunidades Autónomas?

Por discreción he incluido en las anteriores preguntas a los Municipios, pero sabido es que sólo se formulan con respecto a las Provincias. Preguntas que ya han recibido alguna contestación. Me parece que los datos más expresivos, aunque no los únicos, son la «Llei 6/1980 del Parlament de Catalunya» y la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981.

El preámbulo de dicha Ley decía: «El manteniment de les fun-

cions actuals de les Diputacions provincials és un obstacle a la nova ordenació territorial catalana que el Parlament de Catalunya haurà d'establir tot basant-se en l'enfortiment de la vida municipal, la institucionalització administrativa de les Comarques i l'establiment d'Entitats supracomarçals que s'adaptin millor que les Províncies a les necessitats de la societat catalana actual. Asolir aquest objectiu significarà una transformació profunda de l'Administració local de Catalunya, l'etapa prèvia i necessàriament provisional de la qual ha d'ésser, evidentment, la transferència a la Generalitat, per part de les Diputacions, de les competències i els serveis que els són propis, frent-les desaparèixer...»

El Tribunal Constitucional, en la sentència citada, declaró que los procesos de cambio no pueden llevar, «a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la Provincia como Entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses». Junto a una afirmación tan rotunda, el Tribunal Constitucional, en la misma sentencia, dice que «la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución *en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar*». «En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por *las normas que en cada momento la regulan* y la aplicación que de las mismas se hace».

La tesis de que la imagen reconocible de la institución viene, en buena parte, determinada por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace, podría llevar a la conclusión de que es intocable la actual configuración de las Provincias. Pero el Tribunal Constitucional entiende que esto no es así, y explica por qué: «... si el poder público ha de distribuirse entre más Entes que los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida». «El legislador —añade— puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero, y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse *con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía*, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución». En «las Comunidades cuyo ámbito comprenda varias

Provincias», dice la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, «parte de las competencias que hasta ese momento fueron de las Provincias pasarán a ser funciones de la Comunidad..., reduciendo, en consecuencia, por así decir, el ámbito de competencias de la Entidad provincial». «... pero también —continúa la sentencia— el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales» pueden pasar a las Comarcas e incluso algunos de los que hoy son intereses provinciales «podrán ser configurados como intereses infraprovinciales y atribuirse su gestión a Entidades de esta naturaleza».

El Tribunal Constitucional ha establecido, pues, los límites máximos del problema que nos ocupa, pero entre éstos quedan todavía muchas cuestiones que resolver. Las Provincias no pueden desaparecer; pero, con razón suficiente, sus competencias pueden trasladarse a otras Entidades públicas superiores e inferiores. No parece que existan obstáculos jurídicos para someterlas a una fuerte cura de adelgazamiento. Pero ¿conviene tenerlas escuálidas? Después daré mi opinión sobre este particular. Ahora quiero recordar que la Constitución española es una Constitución descentralizadora —su artículo 103 incluso proclama que el principio de descentralización es uno de los rectores de la actuación de la Administración pública—. La reestructuración de competencias que favorezca a las Entidades de grado inferior, a las más próximas a los ciudadanos, será más conforme con la Constitución que la que se haga en sentido contrario.

¿Cuántas competencias y qué competencias pueden restárseles a las Provincias sin que dejen de ser reconocibles? «No cabe establecer *a priori* cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales —dice el Tribunal Constitucional—; pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas ... —insiste—. A la resolución de este delicado problema el Tribunal Constitucional apenas ha aportado alguna otra precisión de carácter menor. ¿El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana ofrece alguna luz para resolverlo?

### III. LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

En el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, de 1 de julio de 1982, se enumeran, como Administraciones públicas, la Comunidad Autónoma, las Provincias, las Comarcas y los Municipios.

El Estatuto, como es lógico, sitúa a la Comunidad Autónoma en el lugar central y la rodea de la máxima consideración. El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 2 de febrero de 1981 (F.J. 3), incluso ha dicho que las Comunidades Autónomas son «Entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa». A mí esto me parece inexacto. Las Comunidades Autónomas gozan de dos clases de autonomía, política y administrativa, pero esta segunda tiene la misma calidad que la autonomía administrativa de las Provincias, de los Municipios y del Estado, aunque su extensión y cantidad sea diferente.

El Estatuto de la Comunidad, en sus disposiciones transitorias, regula el procedimiento, el órgano y los medios necesarios para la transferencia de facultades y competencias del Estado a la Comunidad, y nada establece para la transferencia de competencias de las Administraciones locales a la Comunidad. Esto no querrá decir que el Estatuto niega la posibilidad de que pasen competencias de las Administraciones locales a la Comunidad, pues estas transferencias son posibles, como dice el Tribunal Constitucional, y las Leyes de las Cortes Valencianas podrán regularlas. Sin embargo, es un dato que me ha parecido no debía dejar de mencionar.

En la actualidad, el concepto de transferencia reúne a los clásicos conceptos de centralización y descentralización. Habrá una transferencia descentralizadora (por ejemplo, del Estado a la Comunidad; de la Comunidad a las Administraciones locales) y una transferencia centralizadora (por ejemplo, de los Municipios a las Provincias; de las Provincias a la Comunidad). Una y otra son posibles según la interpretación dada por el Tribunal Constitucional a la Constitución —al menos en estos momentos en que hay que distribuir entre cinco escalones de Administraciones públicas el poder que antes se encontraba en tres—. Pero creo puede afirmarse que la transferencia descentralizadora de competencia es, como ya he dicho con otras palabras, más conforme con el espíritu y la letra de la Constitución que la transferencia centralizadora.

La Comunidad Autónoma Valenciana con su poder legislativo puede decidir sobre las Provincias respetando la Constitución. ¿También debe respetar a la Ley orgánica que es su Estatuto de la Comunidad? Esto nos lleva al discutido problema de la relación entre Ley orgánica y Ley ordinaria, en particular la Ley ordinaria de Parlamentamientos de las Comunidades Autónomas con los Estatutos de las

mismas. Pero ahora no será necesario que nos ocupemos de esta cuestión.

La actitud del Estatuto de la Comunidad Valenciana con respecto a las Provincias puede deducirse de las declaraciones que vamos a recordar.

Su preámbulo dice que «el presente Estatuto constituye la manifestación de la voluntad autonómica del pueblo de las *Provincias valencianas...*» Pero su artículo 1.º, 2, declara que «la Comunidad Valenciana es la expresión de la voluntad democrática y del derecho de autogobierno del *pueblo valenciano...*»; el artículo 3.º, que «el territorio de la Comunidad Autónoma comprende el de los *Municipios* integrados en las *Provincias de Alicante, Castellón y Valencia*», y el artículo 4.º, que «tienen la condición política de valencianos todos los ciudadanos españoles que tengan o adquieran vecindad administrativa en *cualquier Municipio* de la Comunidad Autónoma». Los primeros artículos del texto del Estatuto, separándose de su preámbulo, adelantan hacia las *candilejas* a los Municipios y dejan a las Provincias en un segundo plano, pese a que con ello emplean más palabras para decir lo mismo.

El artículo 44 proclama que las Corporaciones locales, todas ellas, administran con autonomía sus «asuntos propios» de acuerdo con la Constitución y las Leyes. Pero el artículo 47, 1, manifiesta que las Diputaciones provinciales «... tendrán las funciones consignadas en la legislación del Estado y las *delegadas* por la Comunidad Autónoma». El número 3 de este precepto, que «la Comunidad Valenciana coordinará las funciones propias de las Diputaciones provinciales que sean de interés general comunitario (1)», y el número 4, que «las Diputaciones provinciales actuarán como instituciones de la Generalidad Valenciana y estarán sometidas a la legislación, reglamentación e inspección de éstas en tanto en cuanto se ejecuten competencias delegadas por la misma».

«Si una Diputación provincial —añade el número 5 del artículo 47— no cumpliera las obligaciones que el presente Estatuto y otras Leyes de las Cortes Valencianas le impongan, el Consell, previo requerimiento al Presidente de la Diputación de que se trate, podrá

---

(1) «A estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, por Ley de las Cortes Valencianas, aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación y la relación de las funciones que deban ser coordinadas, fijándose, en su caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación. A los efectos de coordinar estas funciones, los presupuestos de las Diputaciones, que éstas elaboren y aprueben, se unirán a los de la Generalidad Valenciana».

adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de tales obligaciones. La Diputación provincial podrá recurrir ante el Tribunal Supremo de Justicia Valenciano, previsto en el presente Estatuto.

Las Cortes Valencianas ... podrán revocar la delegación de la ejecución de aquellas competencias en las que la actuación de las Diputaciones atente al interés general de la Comunidad Autónoma».

Podría comentar las partes del precepto que me he limitado a reproducir. No voy a hacerlo, porque con su sola lectura quizá hayan obtenido la misma impresión que yo.

Mi impresión es que el Estatuto no muestra una favorable inclinación hacia las Provincias, sino un cierto despego hacia ellas. No tanto o no sólo porque su artículo 47 se refiere repetidamente a las Diputaciones provinciales, es decir, al órgano y no al sujeto —confusión bastante frecuente— (lo que puede procurar la impresión de que la desaparición de las Diputaciones provinciales sería tanto como cortar un órgano y no eliminar a una persona), sino por el tono y los propósitos de dichos preceptos del Estatuto. No creo, sin embargo, que sus declaraciones limiten las posibles decisiones legislativas de las Cortes Valencianas sobre las Provincias. Podrá decirse que las Provincias, según el Estatuto, no deben potenciarse, pero pueden dejarse como están, y también cabe disminuir sus competencias. Estas dos soluciones parecen conformes con la interpretación conjunta de la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Esto es lo que se puede hacer. Pero ¿qué hacer?

A mi modo de ver, el futuro papel de las Provincias debe fijarse sin mimetismos, sin atender a argumentos históricos y sin pensar que son instrumentos del Estado para oponerse a la Comunidad Autónoma. Creo que los sentimientos de la mayoría de la población de las tres Provincias valencianas y criterios económicos o, como suele decirse para disimular, de racionalidad organizativa, deberían ser los principios rectores de una u otra solución. Se dirá que los representantes de los valencianos en las Cortes Valencianas expresarán esos sentimientos. Sólo pido que procuren hacerlo así.

La decisión que se adopte, desde mi perspectiva, debería ser clara, sin equívocos. Más clara que el propio Estatuto. Llamando a las cosas por su nombre. A las Provincias, Provincias, y no Diputaciones provinciales. Manifestando sin ambages que las disposiciones sobre las Provincias son disposiciones sobre una Entidad local llamada Provincia, y no relativas a divisiones territoriales del Estado que,



aunque tienen el mismo nombre que aquéllas y coinciden sus linderos, nada tienen que ver con las Entidades locales provinciales.

En cualquier caso, si la solución no fuera aceptable para algún grupo político o para alguna Provincia, la cuestión debería llevarla ante el Tribunal Constitucional alguien que no fuera órgano del Estado para, de este modo, ir desterrando reticencias.

Las Comarcas son un imperativo estatutario. El Estatuto de la Comunidad Valenciana impone, y me refiero sólo a la Comarca-persona, la creación de Comarcas. No la inmediata creación de las mismas. En esto habría que darse tiempo. El ser de las Comarcas depende esencialmente de lo que se quiera que sean las Provincias y del círculo de competencia de los Municipios. Las Comarcas, dice el Estatuto en su artículo 46, 2, además de circunscripciones administrativas de la Comunidad, son «Entidades locales *determinadas por la agrupación de Municipios* (como las Provincias) *para la prestación de servicios y gestión de servicios comunes*» (se supone que servicios comunes a los Municipios agrupados). Si la Comarca es agrupación de Municipios, ¿por qué no dejar a los Municipios que decidan agruparse o no para constituir o no Comarcas?

Algunos de los servicios que hoy desbordan las posibilidades y el ámbito municipal son servicios provinciales. Habrá que determinar, pues, qué servicios supramunicipales prestarán mejor las Comarcas que las Provincias. La Ley de Comarcas Entidades locales —que debe ser un texto legal distinto del dedicado a las Comarcas divisiones territoriales (2)— me parece que debería ser una Ley primordialmente docente; que enseñe y no que mande; que indique cuáles son los posibles servicios comunes a varios Municipios; cuándo conviene que éstos se agrupen en Comarcas; cómo hacerlo; criterios sobre su organización; etcétera. Deberán tenerse muy en cuenta las competencias y la organización queridas para las Provincias para decidir sobre las Comarcas.

No sería bueno abrir un nuevo frente en la organización sin antes cerrar los ahora abiertos.

Con respecto a los Municipios, y sólo con respecto a éstos, el Estatuto dice que «las Cortes Valencianas impulsarán su autonomía» (artículo 45). La postura hacia ellos es, pues, clara. Hay que potenciar a los Municipios. Pero ¿cómo?

---

(2) La Constitución y el Estatuto de la Comunidad Valenciana declaran en unos mismos preceptos que las Comarcas son circunscripciones administrativas y Entidades locales. De este modo propician un equívoco idéntico al que tanto ha perjudicado a las Provincias y que, lamentablemente, perpetúa el artículo 141, 1, de la Constitución.

La autonomía puede impulsarse de tres maneras. Aumentando la libertad del Ente público para decidir, extendiendo la competencia sobre lo que poder decidir, o haciendo las dos cosas.

«La autonomía de un Ente —decían los recurrentes en el recurso que resolvió la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981— se caracteriza por el requisito de estar dotado de competencias que reúnan las notas de exclusividad y decisoriedad, pues la autonomía no es sino autodeterminación, determinación libre en cuanto a la actuación dentro del marco del Ordenamiento jurídico...» La autodeterminación, la determinación libre de un Ente jurídico, la restringe, e incluso puede eliminarla, la intervención de otro en sus decisiones. El impulso de la autonomía municipal, y de cualquier otra Entidad, puede venir, de una parte, por la disminución de la tutela sobre sus decisiones. Sobre esto sentó criterios la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, que ahora no examinaremos.

El aumento de las competencias tendrá lugar por el otorgamiento de aquéllas que se hayan restado a otro Ente público, pues apenas aparecen nuevas necesidades públicas y, por tanto, nuevas competencias a las que haya que señalarse un titular. Como las competencias ya están repartidas, para aumentar la competencia de una Administración pública habrá que disminuir la de otra Administración pública. Si se aumenta la competencia municipal será a costa de la del Estado, de la Comunidad Autónoma o de las Provincias. Si se crean las Comarcas, sus competencias procederán de la Comunidad Autónoma, de las Provincias o de los Municipios.

Las Cortes Valencianas no pueden restarle competencias al Estado para transferírselas a otra Entidad. Sólo pueden transferir, de unas a otras, competencias de la Comunidad Autónoma, de las Provincias y de los Municipios, sin olvidar que las Comarcas, para existir como Entidades locales, deberán recibir competencias. Antes de distribuir hay que cortar. Estamos, pues, ante la necesidad de practicar una delicada operación quirúrgica. Para esta operación el legislador valenciano apenas tiene puntos de referencia. La Constitución le dice que cada Entidad pública se ocupe de sus «respectivos intereses». El Estatuto de la Comunidad, que las Corporaciones locales administran con autonomía «los asuntos propios». ¿Cuáles son los intereses de la Comunidad Autónoma; los intereses de las Provincias; los de las Comarcas; los de los Municipios? ¿Cuáles son los asuntos propios de las Administraciones locales? No sería útil vol-

ver a la tesis de las *fonctions propres au pouvoir municipal*, o a la noción de competencias naturales de las Administraciones locales, ni a la división entre lo municipal, supramunicipal e inframunicipal. Perderíamos el tiempo. La distribución de la competencia entre los diferentes Entes públicos es una facultad del legislador a la que hoy el territorio apenas condiciona, y menos otros factores naturales.

La operación de distribución de la competencia debe hacerse teniendo en cuenta lo conveniente; decidir aquello que más convenga a la eficaz y económica prestación de los servicios. Aunque parezca paradójico, será «asunto propio» de una Entidad pública aquello que el legislador quiere que sea su asunto propio. El legislador no puede, me parece a mí, olvidar la larga experiencia que sobre la distribución de la competencia tenemos. Las Provincias y los Municipios tienen su círculo de competencia, y lo van teniendo las Comunidades Autónomas. Sobre estos círculos hay que operar. Mediante transferencias y delegaciones de competencias se alcanzará la más conveniente distribución de las mismas. A continuación voy a ocuparme de estos conceptos, pero antes quisiera manifestar dos cosas:

Primera. No existe distribución de competencias si éstas no se atribuyen a los Entes públicos de manera exclusiva. Antes recordaba una definición de la autonomía en la que se decía que el Ente autonómico se caracteriza por el requisito de estar dotado de competencias que reúnen las notas de exclusividad y decisoriedad. A mí me parece que la exclusividad es inherente a una verdadera y no ficticia distribución de competencias. En las Leyes de Régimen local deben hacerse listas, lo más completas posibles, de competencias exclusivas de las Administraciones locales.

Segunda. Las competencias son concurrentes o compartidas cuando un fin público se divide en partes y cada una de éstas se atribuye a una Entidad. No lo son, aunque así se las califique, cuando únicamente se declara que diversas Entidades públicas pueden satisfacer el mismo fin público. En este caso son competencias coincidentes. La coincidencia de competencias equivale a su indeterminación. Con competencias mal llamadas compartidas tiene siempre las de perder el más débil.

Estas son viejas cuestiones, pero no hay más remedio que volver sobre ellas. En 1907, al discutirse este punto en el Proyecto de Ley Municipal presentado por don Antonio MAURA, como no se ponían de acuerdo, el señor MORET pidió que se suprimiera la enumeración de los fines exclusivamente municipales. MAURA, entre otras cosas,

dijo que así «se deja la materia cósmica en su imponderable redondez y expansión». Poco después añadía que esto daría lugar a conflictos, «y me parece que el cántaro sería el Ayuntamiento y el brocal el Gobierno» (3). Hoy tenemos un argumento contundente en favor de la enumeración o lista de las competencias exclusivas de las Administraciones locales. La Constitución enumera las competencias exclusivas del Estado; los Estatutos de las Comunidades Autónomas, las competencias exclusivas de estas Administraciones públicas. Las Leyes de Régimen local deben enumerar las competencias exclusivas de las Administraciones locales.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 declara que el artículo 137 de la Constitución, al delimitar el ámbito de los poderes autónomos, circunscribiéndolos a la «gestión de sus respectivos intereses», «exige que se dote a cada Ente de todas las competencias *propias y exclusivas* que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo». Poco después añade: concretar el respectivo «interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. Al enjuiciar la conformidad de las Leyes con la Constitución habrá que determinar, por tanto, si se está ante un supuesto de competencia exclusiva —o que debía serlo de acuerdo con la Constitución— o de competencias compartidas entre diversos Entes». Me parece que en este segundo párrafo de la sentencia de 2 de febrero de 1981 las expresiones «interés exclusivo» y «competencia exclusiva» significan interés único y competencia única.

Suele decirse que la determinación de la competencia mediante listas de competencias exclusivas tiene poca eficacia frente a Leyes especiales o sectoriales que terminan por vaciar los círculos de competencia fijados en exclusiva. Aun así deben incluirse aquéllas en las Leyes de Régimen local. Serán, al menos, un argumento frente al legislador.

Lo que no resulta útil es establecer la competencia sin ninguna precisión. Decir, por ejemplo, que el Estado es competente en materia de turismo; la Comunidad Autónoma, competente en materia de turismo; la Provincia, competente en materia de turismo, y el Municipio, competente en materia de turismo, es no decir nada.

---

(3) *Ideario de don Antonio Maura sobre la Vida local*, IEAL, Madrid, 1954, páginas 139 y 140.

#### IV. TRANSFERENCIA Y DELEGACION DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS

La competencia la otorga el legislador *intuitu personae*. Es decir, teniendo en cuenta las condiciones y circunstancias de quien la va a ejercer. Por eso, salvo que él lo autorice, la competencia «se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia» (art. 4.º de la Ley de Procedimiento administrativo).

El legislador puede cambiar los círculos de competencia mediante la transferencia de competencias de un sujeto a otro o bien autorizando al titular de la competencia que delegue en otro su ejercicio. La transferencia es, pues, el cambio de la titularidad de la competencia de un sujeto a otro. El que deja de ser titular de la competencia pierde su relación con ella. Si la regulación de la competencia varía según el sujeto, la transferencia de aquélla puede hacer cambiar el Derecho aplicable a la misma. La competencia transferida, lógicamente, sólo puede volver a su anterior titular si el legislador así lo decide.

Con la delegación de la competencia cambia el sujeto que la ejerce, pero no su titularidad. El delegante conserva la titularidad de la competencia. El delegado la ejerce. La delegación siempre es revocable por voluntad del delegante.

El Estatuto de la Comunidad Autónoma Valenciana emplea con reiteración los términos transferir competencias y delegar competencias. El artículo 45, 2, dice que «*las Cortes Valencianas impulsarán la autonomía municipal, pudiendo delegar la ejecución de las funciones y competencias en aquellos Ayuntamientos que, por sus medios, puedan asumirlas...*»

«*Las Cortes Valencianas —art. 47, 2— podrán transferir o delegar en las Diputaciones provinciales la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general a la Comunidad Valenciana...*» (4).

Los artículos 45, 2, y 47, 2, del Estatuto, cuando dicen que las *Cortes Valencianas* podrán delegar la ejecución de competencias, atribuyen al órgano legislativo una facultad necesaria y propia para

---

(4) «Las Diputaciones provinciales actuarán como instituciones de la Generalidad Valenciana y estarán sometidas a la legislación, reglamentación e inspección de ésta en tanto en cuanto se ejecuten *competencias delegadas* por la misma» (art. 47, 4).

la transferencia de competencias, pero no para la delegación de competencia. Esta corresponde al titular de la competencia si las Leyes le autorizan a ello. Las Cortes Valencianas —órgano legislativo de la Comunidad— son, según dicho precepto, las que delegan, cuando al Legislativo sólo le corresponde prever la posibilidad de delegar y quien decide delegar es el sujeto u órgano titular de la competencia. Sin embargo, es exacta la idea de que lo que se delega es «la ejecución de las funciones y competencias» y no su titularidad.

El artículo 45, 2, antes citado, dice que los Ayuntamientos *asumen* las competencias y funciones, y el 47, 1, que las Diputaciones provinciales «tendrán las funciones ... delegadas por la Comunidad Autónoma». Asumir es un verbo que ahora se emplea con varios significados, pero en el precepto citado parece indicar que los Ayuntamientos hacen suyas las competencias delegadas, adquieren su titularidad. Esto ocurre en la transferencia de competencias, pero no en la delegación.

Resulta inexacto decir que las Cortes Valencianas pueden delegar competencias, pero como las Cortes son las titulares del poder legislativo en el ámbito de la Comunidad, tanto si deciden transferir competencias como si autorizan delegar competencias actuarán de acuerdo con el Estatuto, aunque estas dos posibilidades nacen de la propia naturaleza de todo legislador y no del Estatuto.

En el artículo 47, 2, el Estatuto dice que las Cortes Valencianas transfieren o delegan en las Diputaciones provinciales la ejecución de competencias «que no sean de interés general de la Comunidad Valenciana». Si la competencia no es de interés para toda la Comunidad Valenciana, lo lógico será que la competencia no sea de ésta, sino de las Provincias, las Comarcas o los Municipios. Si fuera de interés general de la Comunidad y dejara de serlo, entonces deberá transferirse, pero no delegarse, pues la Entidad a la que no le corresponde por no ser «asunto propio» de la misma no debe conservar su titularidad. Ya he dicho antes que valorar lo que es propio o no de una Entidad —en este caso, decidir lo que es o no de interés general para la Comunidad Valenciana— corresponde a las Cortes Valencianas, sin perjuicio, lógicamente, de posibles recursos de inconstitucionalidad.

Lo que acabo de decir no será óbice para que el Consejo de la Comunidad Valenciana, si así lo prevé una Ley valenciana, delegue en las Provincias el ejercicio de competencias propias. En este caso, y no cuando exista transferencia, se aplicará lo dispuesto por el ar-

título 47, 4, del Estatuto: la ejecución de las competencias delegadas estará sometida a la legislación propia, a la reglamentación e inspección de la Generalidad Valenciana.

El párrafo último del artículo 47 del Estatuto dice que las Cortes Valencianas podrán revocar la delegación de la ejecución de las competencias si con ellas se atenta al interés general de la Comunidad Autónoma. La delegación —como hemos dicho— siempre es revocable, a voluntad del delegante. La delegación no la revoca el legislador. Este sólo interviene en las delegaciones autorizándolas. Este precepto se aplicará, pues, a las competencias transferidas, pero no a las delegadas. No digo que no pueda aplicarse a las delegadas, pero sería excesivo que para esto actuara el legislador. Actuaría si el «Consell» delega competencias en las Diputaciones, éstas las ejercitan en contra del interés general y el órgano ejecutivo de la Comunidad no las revoca. Las Cortes, mediante Ley, impondrían la revocación de la delegación.

Me parece que con respecto a transferencias y delegaciones sobran muchas palabras en los artículos 45 y 47 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, pero con ellas el único cuidado será procurar que no nos confundan.

El Estatuto habla de *funciones* y de *competencias*. Resulta difícil distinguir entre función y competencia.

Función, según el Diccionario de la Lengua, es, en su primera acepción, «ejercicio de un órgano o aparato...», y en la segunda, «acción y ejercicio de una facultad». Competencia es la relación entre los fines públicos y el poder público del sujeto encargado de satisfacerlos. La competencia hace posible una actividad. En este sentido puede decirse que la competencia es una facultad que se ejercita. Función y competencia pueden ser, y parece que lo son en el Estatuto de la Comunidad Valenciana, términos equivalentes, aunque el segundo es de significación más precisa que el primero. Sin embargo, para algunos, la competencia se desgrana en funciones. Así, por ejemplo, la competencia con respecto a un servicio público comprende el crearlo, dirigirlo, prestarlo, vigilarlo... La creación, la dirección, la prestación, la vigilancia del servicio son funciones. Estas pueden atribuirse a sujetos diferentes.

El Estatuto dice «funciones y competencias», con lo que ofrece la impresión de querer decir lo mismo con una y con otra palabra. Si dijera «competencias y funciones» quizá pudiera entenderse que las funciones son partes o segmentos de la competencia.

## V. COORDINACION DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES POR LA COMUNIDAD AUTONOMA

El título IV del Estatuto de la Comunidad Valenciana, en repetidas ocasiones, habla de la coordinación de las Administraciones locales. Unas veces dice que las coordinarán las Cortes Valencianas (5), y otras, la Comunidad Valenciana (6).

Se coordina el ejercicio de la competencia de un sujeto con el ejercicio de la competencia de otro. El Estado coordina su competencia con la competencia de las otras Administraciones públicas. La Comunidad Autónoma coordinará el ejercicio de su competencia con la del Estado, las Provincias, las Comarcas y los Municipios. Por esto no parece muy exacto, como ya he dicho, que las Diputaciones provinciales tengan funciones *proprias* que sean de *interés general comunitario* y que estas funciones sean las que debe coordinar la Comunidad Valenciana.

La coordinación entre Administraciones públicas puede lograrse con la coincidencia de la voluntad de todas ellas, por la *auctoritas* de una de ellas o mediante la aplicación de fórmulas de coacción establecidas por las Leyes.

«La potestad legislativa dentro de la Comunidad corresponde a las Cortes Valencianas...» (art. 10 del Estatuto) en las materias de su competencia. Leyes valencianas establecerán los medios que la Comunidad Autónoma empleará para coordinar la actividad de las Provincias, Comarcas y Municipios, con su propia actividad. Esto sólo será necesario cuando su *auctoritas* sea insuficiente para ordenar el esfuerzo del grupo hacia la consecución de los fines públicos. La legislación coordinadora deberá acomodarse, como todas las Leyes, a la Constitución. La sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 ha establecido criterios a este respecto que deberá tener en cuenta todo legislador en materia de Administración local.

---

(5) Las Cortes Valencianas —art. 45, 2— asegurarán la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios municipales. (En el tenor literal del precepto no se aprecia claramente si son los servicios delegados o todos los servicios municipales.)

(6) «La Comunidad Valenciana coordinará —art. 47, 3— las funciones propias de las Diputaciones provinciales que sean de interés general comunitario. A estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, ... las Cortes Valencianas, ... establecerán las fórmulas generales de coordinación y la relación de las funciones que deban ser coordinadas...».