

**EL AJUSTE DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL
EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS.
UN PROBLEMA PENDIENTE EN EL PROCESO DE
RECONSTRUCCION DE LAS INSTITUCIONES
DEL ESTADO.**

352.072.1

por

Eloy García López

Universidad de Alcalá de Henares

SUMARIO: I. LA DISTRIBUCION DEL PODER DETENTADO POR EL ANTERIOR ESTADO UNITARIO-CENTRALIZADO BAJO LA TENSION SUJETO CENTRAL-SUJETOS TERRITORIALES AUTONOMOS.—II. EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL: 1. EL AMBIGUO PRONUNCIAMIENTO DEL ARTÍCULO 137 Y EL SIGNIFICATIVO RECONOCIMIENTO DE UN «GOBIERNO» Y DE UNA «ADMINISTRACIÓN» LOCAL EN EL ARTÍCULO 140. LA EQUÍVOCA VALORACIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. 2. LA DETERMINACIÓN DEL CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. UN PROBLEMA CONSTITUCIONAL DEFERIDO AL LEGISLADOR ORDINARIO. LA DOCTRINA ESTABLECIDA EN LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 2 DE FEBRERO Y 28 DE JULIO DE 1981.—III. LA AUTONOMIA MUNICIPAL Y EL AUTENTICO SENTIDO DE LAS «COMPETENCIAS EXCLUSIVAS» DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: 1. LA ASUNCIÓN DE «COMPETENCIAS EXCLUSIVAS» POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS NO PUEDE IMPLICAR LA TRANSFORMACIÓN

DE LOS MUNICIPIOS EN ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DE SUS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DEL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN DE LA VIDA LOCAL. 2. LA INTERRELACIÓN DEL INTERÉS LOCAL Y SUPRALOCAL COMO NOTA CARACTERÍSTICA DE LAS SOCIEDADES INDUSTRIALES. LA SUSTITUCIÓN DEL RÉGIMEN DE TUTELAS POR EL DE LA GARANTÍA DEL RESPECTIVO INTERÉS COLECTIVO. 3. EL SENTIDO DE LAS LLAMADAS «COMPETENCIAS EXCLUSIVAS» DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RESPECTO DE LOS MUNICIPIOS.

I. LA DISTRIBUCION DEL PODER DETENTADO POR EL ANTERIOR ESTADO UNITARIO-CENTRALIZADO BAJO LA TENSION SUJETO CENTRAL-SUJETOS TERRITORIALES AUTONOMOS

La Constitución de 1978 ha venido a suponer la puesta en marcha de un trascendental proceso de establecimiento de un Estado de nueva planta, mediante la reconversión progresiva del poder anteriormente centralizado en el aparato del llamado «Estado nacional», en una inédita forma de distribución policéntrica del poder, con lo que, al final del proceso, el «Leviatán» vendrá a transformarse en una pluralidad de sujetos —uno central y otros territoriales— a los que les corresponderá asumir el ejercicio de distintas partes alícuotas de poder político, de cuya conjunción habrá de resultar el poder total del Estado autonómico (1).

Y es así que en este nuevo sistema de distribución del poder, sin confusión del mismo en el sujeto central, las Comunidades Autónomas detentarán junto a aquél parcelas legislativas y ejecutivas propias, sin que el sujeto central disponga de la posibilidad de inmiscuirse *ordinariamente* en la actuación de éstos, ya que los «intereses colectivos» de las «Nacionalidades y Regiones» que integran la Nación española se habrán de gestionar mediante un sistema

(1) Fue posiblemente el Diputado nacionalista catalán Roca Junyent, coautor de la Constitución, quien primeramente puso de manifiesto este importante perfil del nuevo Estado, al decir en una sesión del Congreso de los Diputados de septiembre de 1980 que «la Comunidad Autónoma es Estado». Lo que resulta relevante por cuanto tiene un alcance distinto de cuanto en un Estado Federal representan los Estados miembros, al darse en el caso español un único Estado compuesto de «Nacionalidades y Regiones» y en el que el papel sus «Organos Generales» —Parlamento y Gobierno de la Nación— no se corresponde totalmente con el papel que la Federación representa en aquéllos.

que, con mayor profundidad que en los Estados federales conocidos, se orienta hacia su actuación autorresponsable (2).

De esta forma, a los nuevos «órganos generales» o centrales del Estado incumbirá el cometido de salvaguardar en situaciones límite el interés de toda la colectividad nacional frente a posibles actuaciones insolidarias de los centros de poder territorial mediante el ejercicio de las potestades *extraordinarias* de reacción que a tal efecto les vienen constitucionalmente reservadas —Leyes de armonización (art. 150, 3), requerimiento gubernativo coercitivo (artículo 155) e interposición de recursos de inconstitucionalidad con efectos suspensivos (art. 161, 2)—, con lo que la garantía del interés general nacional se sitúa en el Tribunal Constitucional como fórmula de solucionar los conflictos intersubjetivos en un plano mucho más intenso al que es normal en los Estados federales, lo que puede dar lugar a lo que LOWENSTEIN llama la «judicialización de la política» (3).

Respecto de todo ello, el prestigioso federalista Daniel ELAZAR ha dicho:

«Lo más importante de un Estado federal es que la Constitución establece mecanismos de participación de los Gobiernos autónomos en el Gobierno del Estado, y en el sistema español se echan de menos esos mecanismos. Se contempla la creación de varios Gobiernos regionales, pero no se institucionaliza la participación de los mismos en la toma de las decisiones que afectan a todo el Estado, *por lo que crea una dinámica de separación y no de integración*» (4).

(2) «El carácter de exclusividad de las competencias, en los Estatutos ya aprobados, (...) está en la letra y en el espíritu de los textos» (...). «Cuando se atribuye una competencia exclusiva se está atribuyendo una reserva de regulación a favor de la Comunidad, o lo que es igual, una reserva de participación en el poder político en la toma de decisiones en el campo de que se trate». Gaspar ARIÑO: «Las Autonomías, tres cuestiones cardinales». Separata de la revista *Cuenta y Razón*, verano 1981, número 3.

(3) Los perfiles propios del autogobierno de las Comunidades Autónomas han sido tratados desde un primer momento por Rafael ENTRENA CUESTA, habiendo sido luego seguidos por otros tratadistas. Puede verse *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1980, págs. 1533 y ss.

En relación con el tema, nuestro trabajo «El marco del Estado autonómico y la naturaleza, significado y efectos de los preceptos contenidos en los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución», E. GARCÍA LÓPEZ, *Revista de la Universidad Menéndez Pelayo*, núm. 8.

(4) Conferencia dada por el Profesor ELAZAR en el Congreso organizado por CITEP en Madrid, octubre de 1980.

No obstante todo ello, ha de afirmarse que el singular modelo de Estado español, pese a importantes ambigüedades, mantiene una indudable coherencia entre su peculiar concepción del poder y el sistema de coordenadas establecido para las relaciones interorgánicas a que venimos aludiendo, por cuanto ello responde con rigor a la idea de repartición del poder en partes alícuotas y a su ejercicio policéntrico, el que sin embargo habrá de producirse, por propia iniciativa de los detentadores del poder autónomo, en forma que quede a salvo la unidad política y económica del Estado, por cuanto es mandato constitucional el mantenimiento de un espacio socioeconómico unitario, que no admite ni aduanas interiores ni barreras jurídicas o administrativas.

Las duras críticas a que el modelo constitucional se ha visto sometido por importantes sectores doctrinales, ha sido seguramente la causa de que las formaciones políticas de implantación nacional hayan intentado orientar la corrección del sistema hacia el patrón federal, bajo el discutible procedimiento de un Proyecto de «Ley de Armonización del Proceso Autonómico».

Baste añadir a este respecto que al haberse abordado la construcción del nuevo Estado desde un emotivo repudio hacia el anterior «Ejecutivo», monopolizador del poder —representado por una Jefatura del Estado de carácter autocrático y carismático—, iba a contribuir a que la nueva arquitectura constitucional se centrara básicamente en dos puntos: la magnificación de la Ley y del sistema de gobierno parlamentario, y, lo que aquí especialmente nos interesa, diversificar el poder entre el nuevo sujeto central y unos nuevos sujetos autónomos territoriales, para lo que, partiéndose de asumir las reivindicaciones nunca ahogadas de las llamadas «Nacionalidades históricas», entonces disueltas en el aparato del anterior Estado unitario, se vendría a proclamar, como decisión política fundamental, el reconocimiento al «derecho de la autonomía de las Nacionalidades y Regiones» que integran la Nación española (artículo 2.º CE).

Así pues, al haberse consumido la mayor parte de las energías intelectuales de políticos y juristas en dar solución constitucional a la tensa dialéctica Poder central-Poderes autónomos, se produjo una notable despreocupación respecto de la «autonomía local», o más concretamente, por cuanto aquí interesa, de la «autonomía municipal» (5), lo que representa un importante fallo en un Estado que

(5) Sin menoscabo de cuanto por su valor histórico y actual representan las ll-

se reconstruye a finales del siglo xx, para servir a una sociedad mayoritariamente industrial y urbana, y no puede menos de resultar paradójico en un Estado denominado «de las autonomías», en el que los Municipios representan las Entidades llamadas a tener la más directa relación democrática para la solución de problemas ciudadanos.

De aquí que, una vez que se haya superado esta primera etapa de reconstrucción del Estado, y clarificado el asentamiento natural de las «Nacionalidades y Regiones», haya de darse paso a otra nueva fase, en la que, por una parte, habrá de situarse con solidez la autonomía municipal y, por otra, habrán de reformarse sus estructuras de manera tal que constituyan piezas básicas del aparato administrativo del nuevo Estado, todo lo cual requerirá, sin duda, una profunda transformación de la actual configuración del Régimen local, para lo que habrá de comenzar por comprenderse desde ahora que el *pouvoir municipal* no puede verse relegado en la nueva situación a la condición de mero apéndice de las «Nacionalidades y Regiones» (6).

II. EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL

1. EL AMBIGUO PRONUNCIAMIENTO DEL ARTÍCULO 137 Y EL SIGNIFICATIVO RECONOCIMIENTO DE UN «GOBIERNO» Y DE UNA «ADMINISTRACIÓN» LOCAL EN EL ARTÍCULO 140. LA EQUÍVOCA VALORACIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Fue visto en el apartado anterior cómo el dar solución al problema histórico de la autonomía de «Nacionalidades y Regiones» fue tarea prioritaria de nuestros constituyentes, lo que a su vez

madas Diputaciones forales, nuestra atención se centra en los Municipios, entendiéndolo, por otra parte, que el tema de las Diputaciones provinciales necesitaría un estudio específico, si bien adelantamos que, a nuestro entender, pese a su expreso reconocimiento constitucional, las Diputaciones no pueden ser parangonadas a los Municipios en cuanto células vitales del nuevo «Estado Autonómico».

(6) El Decreto revolucionario francés de 14 de diciembre de 1789 configuró la idea del *pouvoir municipal*. Según el mismo, los Municipios tendrían dos clases de funciones, unas propias del poder municipal y las otras propias de la Administración del Estado, y por ello delegadas a los Municipios; las primeras estaban sometidas sólo a la «vigilancia e inspección», mientras que las segundas a la «autoridad» de los órganos estatales.

provocó una notable despreocupación respecto del tema de la autonomía municipal, que ahora comienza a descubrirse como un importante vacío en un Estado que, edificado en base a los principios de autonomía y gobierno democrático, va a servir, como fue dicho, a una sociedad mayoritariamente industrial y urbana.

De esta forma, aun cuando el tratamiento dado en la Constitución a la problemática local vino a mejorar el texto del anteproyecto, el resultado final ha sido una regulación extremadamente simplificada y ambigua que ha dejado en una situación polémica el encuadramiento de una pieza sustancial del nuevo «Estado autonómico» (7).

El reconocimiento de la autonomía local viene establecido en el artículo 137 de la Constitución, juntamente con el de las Comunidades Autónomas, que dice:

«El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

Pero aparte de que la autonomía «de las Nacionalidades y Regiones» viene establecida en el artículo 2.º con carácter de declaración política fundamental, es así que mientras a través del Título VIII se contiene todo un sistema de reparto de potestades públicas entre los órganos generales del Estado y las Comunidades Autónomas y se diseña un sistema de coordenadas para regir las relaciones entre el nuevo Poder central y los nuevos Poderes territoriales, respecto de los Entes representativos de la Vida local, se acusa un profundo vacío que, como luego insistiremos, supone que el legislador constitucional ha deferido al legislador ordinario la construcción del Régimen local, a partir del reconocimiento «de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», hecho en el artículo 137 para todas las Entidades territoriales.

De esta forma, ni se establece en el Texto constitucional un núcleo de competencias propias, es decir, peculiares de la Vida muni-

(7) Carl SCHMITT ha hecho ver que es consustancial al Estado liberal-democrático el concepto de «garantía institucional», aplicable tanto a los derechos de libertad objetivados como a institucionales naturales como el Municipio. Lo que implica la necesidad de reconocimiento en el texto constitucional de la institución que ha de preservarse de posibles ataques del legislador ordinario, dotándola de una especial garantía de intangibilidad y de una posición singular en el seno del ordenamiento constitucional. V. *Teoría de la Constitución*.

cial, de las cuales habría de partir la construcción del Régimen local, ni tampoco se establece el engarce entre la Administración local y la de las Comunidades Autónomas, por una parte, y la Administración central, por otra, lo que, según se ha dicho, supone «una de las más graves objeciones que cabe formular al tratamiento de la Administración local en la Constitución, consistente en la falta de una articulación clara con el Estado y con las Comunidades Autónomas» (8). A lo cual ha de añadirse, por la importancia política que tiene, que tampoco se legitima a las Corporaciones locales para interponer recurso de inconstitucionalidad ante posibles Leyes estatales o comunitarias que vulneren el principio de autonomía que les viene reconocido en el artículo 137, como sí se hace en el artículo 93, 4, b), de la Ley Fundamental alemana de 1949 (9).

Sin embargo, ha de añadirse a todo ello que, seguidamente, en el artículo 140, además de reiterarse que «la Constitución garantiza la autonomía de los Municipios», se dispone que: «Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales», que en cuanto habrán de ser elegidos democráticamente supone la existencia de un «Gobierno local» democrático y por ello responsable políticamente ante sus propios electores y no ante las instituciones de la Comunidad Autónoma o del Estado, razón por la cual la autonomía municipal no puede reducirse al campo de mera «administración», ya que la toma democrática de decisiones respecto de cuanto corresponde al interés propio de la comunidad ciudadana supone el primero de los escalones de actuación política respecto del interés colectivo, que el sistema constitucional diferencia en tres planos: el interés local, el interés de la Comunidad Autónoma y el interés de toda la Nación española (10).

De aquí que, a nuestro entender, resulte impropio decir que «ta-

(8) «... los Entes locales y las Comunidades Autónomas se ignoran recíprocamente en el texto constitucional, que prescinde del establecimiento de cualquier tipo de relaciones entre ambos. R. ENTRENA CUESTA: *La Administración en la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

(9) «La Corte Constitucional Federal conoce: (...) 4 b). De los recursos de queja por inconstitucionalidad interpuestos por Municipios y Agrupaciones municipales con la alegación de que el derecho a la autonomía administrativa establecido en el artículo 28 ha sido violado por una ley, exceptuándose, sin embargo, aquellos casos de violación por Leyes de los *Länders* en los que quepa recurso ante el Tribunal Constitucional del respectivo *Länd*».

(10) La existencia de un «gobierno local» ha sido agudamente señalada por EMBID IRUJO en su interesante artículo «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», *Revista de Estudios de Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, núm. 30.

les Entes (locales), en efecto, *son* Administraciones públicas, y la actividad por ellos desplegada tendrá, en todo caso, *naturaleza administrativa* (...). A diferencia de lo que acontece con el Estado y con las Comunidades Autónomas que *tienen* Administración pública, pero no se reducen sólo a ella; por lo que no toda la actividad que desarrollan es administrativa» (11).

Criterio que viene a desconocer que el «Régimen local» —así se denominaba ya en la situación preconstitucional—, además de implicar la actividad de una «Administración pública», supone, como hemos dicho, la realización de una actuación política, es decir, la «política municipal».

Por ello, con una mayor aproximación al sentido que a la autonomía local habrá de darse en el «Estado autonómico», aún por descubrir en todas sus dimensiones, DE LA VALLINA VELARDE, recordando a GIANNINI (12), ha hablado del carácter «político-administrativo» de las decisiones municipales, por cuanto, como ha hecho ver el autor italiano, «el rasgo típico de la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental de los Entes locales territoriales es el pueblo como cuerpo electoral y, consiguientemente, aquéllos derivan la dirección político-administrativa no del Estado, sino de su propia comunidad, o sea de la mayoría de la propia comunidad» (13).

En este orden de cosas, la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de agosto de 1981 ha podido contribuir a mantener el equívoco, por cuanto, al objeto de dejar claramente situado el superior plano en que se sitúa el hasta ahora inédito poder de la Comunidad Autónoma, ha hablado de la «autonomía administrativa» de los Entes locales por contraposición a la «autonomía política» de las Comunidades Autónomas, si bien la propia sentencia del Tribunal Constitucional añade, a su vez, que «la autonomía municipal ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participación, a través de órganos propios, *en el gobierno y administración* de cuantos asuntos le atañen», lo que, en definitiva, sitúa el tema en los términos que aquí se postulan.

En conclusión, cabe decir que si bien ciertamente, como ha dicho

(11) V. Rafael ENTRENA: *La Administración en la Constitución...*

(12) Vicente DE LA VALLINA VELARDE: «Consideraciones sobre la autonomía local en el Estado Autonómico», *Revista de Administración Pública*.

(13) M. S. GIANNINI: «Autonomía pública», *Diritto Amministrativo*, I, Milán, 1970.

Rafael ENTRENA (14), la autonomía que se atribuye a los Entes locales tiene un carácter mucho más limitado que la que se reconoce a las Comunidades Autónomas, resulta equívoco mantener que su cometido es meramente administrativo.

2. LA DETERMINACIÓN DEL CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.
UN PROBLEMA CONSTITUCIONAL DEFERIDO AL LEGISLADOR
ORDINARIO. LA DOCTRINA ESTABLECIDA EN LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 2 DE FEBRERO
Y 28 DE JULIO DE 1981

Agudamente ha hecho notar MARTÍN MATEO que muchas de las justificaciones que a partir de la obra creativa de la Revolución francesa han servido para justificar el reconocimiento y respeto de la autonomía municipal, y que han sido tratadas en épocas recientes con notoria displicencia, rechazándose como trasnochadas, románticas y líricas, llevan implícitos elementos que para la construcción del nuevo Estado recobran ahora entre nosotros plena vigencia (15).

Ello nos reconduce en alguna medida al conocido tema de la consideración del Municipio como Entidad natural, previa al Estado del cual no derivaría sus poderes, que fue producto del jusnaturalismo surgido como reacción doctrinaria a la obra napoleónica y que implicaba el reconocimiento en favor de los Entes locales de una esfera de «intereses privativos» (16).

Pues bien: en este orden de cosas, el tema de la autonomía municipal recobra ahora actualidad, por cuanto, como se ha dicho anteriormente, la construcción del «Estado de las autonomías» se ha de basar en la existencia de diversos planos de intereses colectivos: el interés local, el interés de las Comunidades Autónomas y el interés general de la Nación española.

En relación con ello, es de hacer notar que la Constitución española, como regla general, ha partido de una formulación abierta acerca del contenido competencial de cada una de las instancias re-

(14) V. *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1980, pág. 1489.

(15) R. MARTÍN MATEO: «La autonomía local y el sistema normativo español», *Revista de Administración Pública*, núm. 94, enero-abril 1981.

(16) «El hombre hace los reinos y crea las repúblicas, mientras el Municipio sale directamente de la mano de Dios». Alexis DE TOCQUEVILLE: *La democracia en América*, Alianza Editorial, Madrid, 1979.

presentativas del interés colectivo, y así respecto de los órganos generales o centrales del Estado, el artículo 149 precisa cuáles son sus «competencias exclusivas», pero deja pendiente de determinar cuáles de las mismas forman parte del núcleo indisponible por implicar atributos de soberanía, aunque haya supuestos obvios, por lo que no viene predeterminado qué competencias pueden ser objeto de traslación postestatutaria en favor de las Comunidades Autónomas en aplicación de los apartados 1 y 2 del artículo 150 (17) (18).

En el mismo orden de cosas, por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, el artículo 148 parte de una formulación abierta al establecer la relación de competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, relación complementada indirectamente en el artículo 149, por lo que la determinación del núcleo competencial privativo de las Comunidades Autónomas, es decir, el contenido de su «autogobierno», ha venido a deferirse a los respectivos Estatutos de autonomía.

Ahora bien: respecto de la autonomía local, ya fue visto cómo el legislador constitucional se ha limitado a proclamarla en el artículo 137, bien que como principio político fundamentador del Estado, pero defiriendo a partir de ahí al legislador ordinario la construcción del Régimen local, para cuya regulación desafortunadamente no se ha establecido la exigencia de Ley orgánica.

De esta forma el problema sustancial que quedará por dilucidar es saber si del orden establecido se deriva la existencia de un meollo inatacable de autonomía local constitucionalmente protegido, a descubrir por el legislador ordinario, o es así que la determinación del mismo queda al libre arbitrio del legislador ordinario.

A este respecto, la jurisprudencia elaborada hasta el momento

(17) Nuestro citado trabajo «El marco del Estado autonómico y la naturaleza, significado y efectos de los preceptos contenidos en los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución».

Véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 5, mayo-agosto 1982.

(18) Alberto PÉREZ CALVO ha puesto de manifiesto cuán injustificado y contradictorio resulta hablar en abstracto de «competencia exclusiva», por cuanto toda competencia es, por definición, exclusiva respecto del sujeto al que se le atribuye, ya que es a él y a ningún otro a quien se le atribuye su ejercicio. Pero aun compartiendo este criterio empleamos el término «competencia exclusiva», por cuanto uno de los objetivos de este trabajo es poner de manifiesto que desde un punto de vista material las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, en virtud de los Estatutos como «exclusivas», en cometidos típicos de la Administración local, no pueden desvirtuar el núcleo competencial constitutivo de la autonomía municipal, hasta transformar ésta en una nueva especie de desconcentración administrativa.

por el Tribunal Constitucional ha venido a situar el tema en términos en alguna medida orientadores.

Así, la sentencia de 2 de febrero de 1981 ha dicho que el artículo 137 de la Constitución «refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía», por lo que «resulta necesario delimitar cuál es el ámbito del principio de autonomía, con especial referencia a Municipios y Provincias», añadiéndose que el ámbito de los Poderes autónomos —locales y supralocales— se circunscribe «a la *gestión de sus respectivos intereses*, lo que exige que se dote a cada Ente *de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo*».

Sentándose, finalmente: «De acuerdo, pues, con la Constitución la autonomía que garantiza para cada Entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del Municipio, de la Provincia, de la Comunidad Autónoma».

Por otra parte, en la sentencia de 28 de julio de 1981, recaída en el polémico asunto de las Diputaciones catalanas, se dice que, «a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado» —es decir, órganos generales del Estado y Comunidades Autónomas—, en cuanto a las Entidades locales, «la configuración institucional concreta *se defiere al legislador ordinario*, al que no se fija más límite que el del *reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza*».

A lo que se añade: «Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino *la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar*» (19).

Todo lo cual da lugar a que se concluya afirmando que la organización final del Estado de las autonomías requiere, en definitiva, «*efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas Entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica*».

De esta forma, si bien la configuración definitiva del contenido competencial de la autonomía local se asigna al legislador ordinario, resulta evidente que al quedar constitucionalmente preservada la autonomía de los Entes representativos de la Vida local, frente a

(19) Sobre el tema puede verse el libro de L. PAREJO ALFONSO: *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981.

una eventual arbitrariedad del legislador ordinario, lo que, en definitiva, se encomienda a este último es descubrir, en este proceso de reestructuración del Estado, atendiendo a cuanto la vida ciudadana demanda en la sociedad industrial y urbana, la línea delimitadora de los intereses propiamente locales de los supralocales, por lo que, en definitiva, existe un desapoderamiento parcial del legislador que no podrá desposeer a los Entes municipales del núcleo de competencias que la autogestión de los intereses ciudadanos actualmente requiere, porque, conforme a la repetida sentencia de 28 de julio de 1981, el debilitamiento de los Entes locales nunca puede hacerse por el legislador ordinario «en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución» (20).

Y aunque, como luego veremos, en la actual sociedad industrial se hace cada vez más difícil precisar el ámbito de intereses exclusivamente locales, tal dificultad no debe llegar al error de considerar que el legislador ordinario se encuentra constitucionalmente facultado para determinar libremente las potestades públicas que han de ser propias de los Entes locales, por lo que una actuación de aquél que no reconozca las que hayan de ser necesarias para hacer viable la autonomía local, violaría lo preceptuado en los artículos 137 y 140 de la Constitución.

Finalmente, habrá de recordarse que el legislador constitucional, al deferir la configuración del Régimen local al legislador ordinario, lo sitúa en un doble plano, ya que, como ha precisado la jurisprudencia constitucional, por una parte, habrá de producirse por las Cortes Generales una legislación básica, definidora y configurativa, y por otra, el legislador comunitario habrá de precisar las peculiaridades propias del Régimen local en la respectiva Comunidad Autónoma.

Y finalmente, en relación con el tema, no puede menos que dejarse constancia del descuido o desatención en que ha incurrido el legislador constitucional al no incluir en forma indubitada en el artículo 149, definidor de las materias de «competencia exclusiva» del Estado, y como norma correlativa del artículo 137, la regulación básica del «Régimen local», que hemos de insistir se hacía merecedor del rango de Ley orgánica, limitándose en el apartado 1, 18, de dicho artículo a hacer genérica mención a «las bases del régimen jurídico

(20) Debe verse el tratamiento que L. PAREJO ALFONSO hace del concepto de «garantía institucional», recogido de la moderna doctrina alemana. *Obra citada*.

de las Administraciones públicas», cuando ya fue visto que el «Régimen local», además de Administración pública, supone un poder político democráticamente elegido para la gestión autónoma del interés colectivo local, que requiere las potestades públicas precisas para el desempeño de su cometido, al igual que la requieren las «Nacionalidades y Regiones» para la gestión de sus respectivos intereses colectivos, aun cuando estas últimas impliquen, además, una instancia política superior.

III. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y EL AUTÉNTICO SENTIDO DE LAS «COMPETENCIAS EXCLUSIVAS» DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. LA ASUNCIÓN DE «COMPETENCIAS EXCLUSIVAS» POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS NO PUEDE IMPLICAR LA TRANSFORMACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DE SUS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DEL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN DE LA VIDA LOCAL

Los Estatutos de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 —Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía—, e igualmente el de la Comunidad Valenciana, y con menor precisión los de algunas de las Comunidades que accedieron a su autonomía por la vía del artículo 144, han venido estableciendo que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149, 1, 18, de la Constitución, el «Régimen local» es materia de su «competencia exclusiva».

Aun cuando, a su vez, algunos Estatutos reiteran, por su parte, el respeto a la autonomía local, es así que la extensión e importancia de la relación nominativa de las materias de «competencia exclusiva» de la Comunidad Autónoma llamadas de plena autonomía, hacen surgir la duda acerca del carácter y naturaleza de aquellas competencias que hayan de corresponder a los Entes locales, para hacer viable la autonomía que a los mismos asegura el artículo 137 de la Constitución para la gestión de su respectivo «interés colectivo».

Así ocurre que en la casi totalidad de los aludidos Estatutos viene a repetirse, en unos u otros términos, que la «competencia exclusiva» de la Comunidad Autónoma se extiende, con las salvedades

correspondientes a las competencias del Estado, a las materias siguientes: cultura, patrimonio turístico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas, investigación, ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos, higiene, turismo, obras públicas, ferrocarriles, transportes terrestres, puertos, aeropuertos, helipuertos, juventud, deportes, ocio, espectáculos, etc.

Si seguidamente hacemos memoria de las competencias que para «el gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos» establecía, a su vez, en sus artículos 101 y siguientes, la aún en parte vigente Ley articulada de Régimen local de 1955, podremos observar, no sin asombro, que la casi totalidad de aquellas competencias han venido a ser absorbidas en calidad de «exclusivas» por las correspondientes Comunidades Autónomas, y sabido es que, conforme se reitera en todos los Estatutos, en el ejercicio de sus competencias exclusivas, corresponde a las Comunidades Autónomas «la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la gestión».

¿Quiere ello decir que a través de los Estatutos de autonomía las Comunidades Autónomas han asumido la titularidad de las competencias antes municipales para, a partir de aquí, reconstruir *ex novo* el Régimen local, atendiendo a las peculiaridades propias de cada «Nacionalidad o Región»?

En una primera aproximación al tema, podría pensarse que una respuesta afirmativa encontraría su apoyatura en la concepción policéntrica del poder que informa el nuevo Estado autonómico, lo cual, a su vez, podría ser congruente con la tesis de que no hay «Poder municipal», sino sólo autonomía administrativa local.

Pero ello nos llevaría nada menos que a confundir la «autonomía municipal» proclamada en el artículo 137 de la Constitución con una nueva especie de Administración desconcentrada, lo que podrá ser apropiado para ciertos órganos dependientes de las Comunidades Autónomas (21), pero que de aplicarse a los Municipios desconocería que, como ha expuesto la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de agosto de 1981, los Entes locales suponen uno de los «elementos arquitecturales indispensables del orden constitucio-

(21) Tal es el caso de los «*Regierungs Präsident*» de los *Länders* alemanes.

nal» (22), y su autonomía implica «un derecho de la comunidad local a participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen».

Con respecto al componente democrático de los Entes locales, MARTÍN MATEO ha hecho ver agudamente que, así como en otras épocas históricas las clases propietarias europeas constituían el soporte de la Administración local —la *gentry* inglesa y la *honortientum* alemana—, hoy día no puede ni remotamente pensarse que sea factible, en términos democráticos, otro procedimiento para la integración de los órganos rectores de una comunidad local que el de la elección por sufragio universal, ya que cualquier desviación de estos postulados implicaría una burocratización más o menos encubierta de la gestión local y la evaporación real de la autonomía (23).

Y es que para una comprensión exacta del verdadero alcance de las «competencias exclusivas» asumidas por las Comunidades Autónomas es necesario tener presente que la asunción de competencias por los nuevos centros de poder territorial autónomo tiene un distinto significado, según se trate de competencias anteriormente centralizadas en el aparato del Estado unitario o de las que han sido propias de los Entes representativos de la Vida local, ya que, si bien respecto de las primeras se ha producido en gran medida la sustitución del anterior poder del Estado por el de las Comunidades Autónomas, paralelamente no se ha producido la sustitución del poder local por el de la Comunidad Autónoma (24).

Esta es la razón de que haya de interpretarse que los Estatutos de autonomía no han llegado a abrogar las competencias que en virtud del Ordenamiento jurídico precedente venían correspondiendo a los Municipios, asumiéndolas como propias. En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 ha dicho que «la promulgación de la Constitución no ha roto la continuidad del orden jurídico preconstitucional más que con respecto a aquellas normas que no pueden ser interpretadas de conformidad

(22) Véase J. ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: «Notas sobre la sentencia de las Diputaciones provinciales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 2, núm. 6, septiembre-diciembre 1982.

(23) Véase R. MARTÍN MATEO: «La autonomía local y el sistema normativo español», *Revista de Administración Pública*, núm. 94, Madrid, 1981.

(24) El tratamiento del tema referido a la materia de transportes urbanos y metropolitanos puede verse en el trabajo de ELOY GARCÍA MARTÍNEZ: *La problemática de transportes en el ámbito territorial de la Corporación Metropolitana de Barcelona en el nuevo orden constitucional*. Publicación de la C. M. de B., febrero 1983.

con la Constitución». Sentencia que precisamente ha venido a declarar inconstitucional la Ley del Parlamento de Cataluña de 17 de diciembre de 1980, en la medida en que «prescinde totalmente de la noción de interés peculiar, de competencias propias y de servicios mínimos de la Provincia y priva de potestades decisorias a los órganos que deberían tener su gobierno y administración».

Y es que para una comprensión exacta del problema habrá de tenerse presente cuanto anteriormente quedó expuesto, en el sentido de que la determinación del haz de competencias que ha de configurar la autonomía municipal es tema aún pendiente en el proceso de reconstrucción del Estado, proceso que, como ha dicho el Alto Tribunal, supone «efectuar una compleja redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas Entidades».

Razón por la cual, no obstante haberse asumido competencias exclusivas en materia de «Régimen local» por las Comunidades Autónomas, no se ha procedido a su configuración, porque, de una parte, habrá de preceder la promulgación por las Cortes Generales de una Ley de Bases del Régimen local, y a raíz de ello el Parlamento autónomo procederá, por su parte, a la regulación peculiar del Régimen local de la Comunidad Autónoma (25), pero sin que a través de todo este proceso atribuido al legislador ordinario —central y autónomo— se pueda llegar a desnaturalizar el sistema de autorresponsabilidad que con respecto a sus intereses genuinos corresponde a los Entes locales, porque la autonomía de éstos, que ha de ejercitarse a través de un haz de competencias propias, es, como se ha dicho, juntamente con el sistema de autonomía de las «Nacionalidades y Regiones», fundamento de la propia estructura del Estado (26).

Lo contrario supondría una centralización de competencias en la Comunidad Autónoma que paradójicamente rebasaría la existente en el anterior Estado unitario, lo que entraría en plena colisión tanto con el derecho de autonomía de los Entes locales, en cuanto «garantía institucional» (27), como, según fue indicado, con los prin-

(25) El artículo 5.º, 3, del Estatuto catalán anuncia que «una Ley del Parlamento regulará la organización territorial de Cataluña».

(26) El artículo 28.2 de la Constitución de la República Federal de Alemania dice: «Debe garantizarse al Municipio el derecho a regular, dentro del ámbito de la Ley, con propia responsabilidad, todos los intereses de la comunidad local». Lo que va dirigido a los *Länders*, en cuanto es a los mismos, y no a la Federación o Poder central, a quien incumbe toda la materia del Régimen local.

(27) «La garantía institucional es, en primer lugar, una técnica de protección, fren-

cipios democráticos en base a los que, según el artículo 1.º, se ha constituido el actual Estado español.

Resta por decir que un planteamiento que pudiera resultar opuesto al tema de las competencias propias en el ámbito local lo es el que a partir de la obra de J. BURMEISTER viene siendo objeto de introducción en España. Así, J. SANTAMARÍA —y antes, EMBID IRUJO—, siguiendo la evolución alemana, entiende que a partir de la titularidad de los Entes públicos de nivel territorial superior —Estado y Comunidad Autónoma— podría configurarse a las Entidades locales como «nivel básico de gestión», «en la medida en que las respectivas materias admitan una ejecución descentralizada y en aquellos aspectos directamente conectados con el interés propio y peculiar de cada Entidad local».

El tema es sumamente importante y parte de una visión realista de la sociedad industrial, pero modestamente entendemos que habrá de tenerse muy presente que el «Estado de las autonomías» no responde al patrón de «federalismo cooperativo» propio de la Constitución de Bonn, aun cuando a partir de ahora va a iniciarse sobre el tema un trascendente debate doctrinal y político (28).

2. LA INTERRELACION DEL INTERÉS LOCAL Y SUPRALOCAL COMO NOTA CARACTERÍSTICA DE LAS SOCIEDADES INDUSTRIALES.

LA SUSTITUCIÓN DEL RÉGIMEN DE TUTELAS POR EL DE LA GARANTÍA DEL RESPECTIVO INTERÉS COLECTIVO

La sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, después de afirmar que la Constitución defiere al legislador ordinario la configuración del Régimen local, fijándole como límite el respeto del «reducto indisponible o núcleo esencial de la institución», añade más adelante que «la creciente complejidad de la vida social ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales».

Y es que la complejidad de la vida social y de la actividad económica en las modernas sociedades industriales produce frecuente-

te al legislador ordinario y frente a los restantes poderes públicos, de aquellas organizaciones de cuya regulación en el texto fundamental puede deducirse que desempeñan un papel estructurante básico en la conformación y desarrollo del orden institucional mismo». SANTAMARÍA PASTOR: *Trabajo citado*.

(28) Véase el *citado trabajo* de J. SANTAMARÍA PASTOR.

mente situaciones en que recíprocamente inciden intereses locales y supralocales, lo cual dificulta enormemente la tarea de identificar un núcleo de intereses exclusivamente locales, razón por la cual el Alto Tribunal ha dicho que «en ocasiones sólo puede llegarse a distribuir la competencia (sobre cada materia) en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio».

Así ocurre que en las aglomeraciones urbanas de cierta entidad —y no ha de olvidarse que las sociedades industriales son fundamentalmente urbanas— el dar respuesta a problemas tales como los relacionados con la movilidad y el asentamiento social, es decir, a cuanto implica el binomio transporte-urbanismo, viene rebasando, por una parte, la problemática estrictamente local, para transformarse en interlocal —lo que da lugar a la creación de nuevos Entes públicos intermunicipales—, y por otra, las posibilidades de todos estos Entes, en los órdenes económico, financiero e incluso técnico, lo que explica la frecuente intervención que en dichas materias ha tenido tradicionalmente el Poder central estatal, con la consiguiente interferencia en la actuación de los Entes locales.

Un ejemplo bien elocuente de ello puede verse en cuanto se relaciona con la construcción y explotación de los ferrocarriles urbanos o «metros», que, aun atendiendo a un problema típicamente local —asegurar la movilidad de los ciudadanos para atender a sus necesidades cotidianas de trabajo, residencia y ocio—, requiere tales volúmenes de inversión pública que demanda como presupuesto básico la aportación de cuantiosos caudales públicos por parte del Estado, lo que, como es igualmente conocido, ocurre asimismo con la cobertura de los déficit de explotación en los transportes de superficie de las grandes ciudades, todo lo cual trae como consecuencia una muchas veces extraordinaria intervención del Poder público estatal, que en el caso de los ferrocarriles metropolitanos ha dado lugar durante mucho tiempo al mantenimiento de la titularidad pública del servicio en manos del Estado, pese a tratarse de un transporte claramente local (29).

Todo ello sirve para comprender mejor cómo lo que inicialmente puede haber sido de puro interés local —el transporte y el urbanismo en las sociedades preindustriales— viene frecuentemente en la sociedad actual, por el gigantismo de la problemática, a trascender

(29) Véase el *precitado trabajo* de Eloy GARCÍA MARTÍNEZ.

de su ámbito natural, produciendo su interrelación con otras esferas de intereses colectivos más amplios, que en la estructura del nuevo Estado se identifican, por una parte, con el interés de las «Nacionalidades y Regiones» organizadas en Comunidades Autónomas, y por otra, con el interés general de la Nación, ya que la atención que a tales problemas han de prestar las Entidades supralocales obliga a éstas a distraer parte de sus propios recursos, y condiciona por ello su propia actuación.

Pues bien: estas situaciones han venido siendo solucionadas en los Estados unitario-centralistas —incluso en un Estado democrático como el francés— mediante el sistema de «tutela» que el poder del Estado venía estableciendo al arrogarse una inmensa primacía sobre los Entes públicos menores, pero que en los Estados políticamente descentralizados ha experimentado en nuestros días una profunda transformación.

En el caso de nuestro país, el sistema de tutelas del anterior régimen político, que además de centralista era autoritario, ha quedado definitivamente desplazado, por cuanto se contrapone a la propia base estructural del Estado autonómico.

El tema ha sido objeto de extensa consideración en la ya aludida sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, en la que, después de exponerse que el Estado está «compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía» para la «gestión de sus respectivos intereses», señala que, al incidirse intereses generales concurrentes, «el principio de autonomía es compatible con un control de legalidad» e incluso en algunos supuestos «de oportunidad», lo que no supone una posición de «subordinación o dependencia cuasijerárquica», sino la prevalencia del interés superior incidido, porque «la autonomía no se garantiza por la Constitución para incidir en forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la Entidad».

A esta realidad que supone en las sociedades modernas la interrelación de los diferentes ámbitos de interés colectivo se ha tratado de dar una cierta respuesta en nuestro caso, mediante la reciente Ley de 28 de octubre de 1981, aprobando medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones locales, en la que se establecen, en favor de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, facultades de impugnación con efectos suspensivos sobre actos y acuerdos de las Corporaciones locales que constituyan «in-

fracción de Leyes y afecten directamente a materias de la competencia del Estado» o de las Comunidades Autónomas, así como facultades de información y comprobación acerca del destino dado por dichas Corporaciones «a fondos procedentes de asignaciones presupuestarias y de participación en los ingresos tributarios del Estado, el grado de utilización de sus recursos tributarios propios y el nivel de prestación de los servicios públicos de carácter básico».

Llegados a este punto hemos de hacer nuevamente referencia a la inicial recepción que en nuestro país se está produciendo de la doctrina del profesor J. BURMEISTER, y que, como ha indicado SANTAMARÍA PASTOR, se denota ya parcialmente en la llamada sentencia de las Diputaciones de 28 de julio de 1981.

A este respecto reiteramos por nuestra parte que el «Estado de las autonomías» casa mal con cuanto inspira el actual Estado alemán, y así, a título de ejemplo, y siguiendo el trabajo de E. GARCÍA MARTÍNEZ sobre «La problemática de transportes en el ámbito metropolitano de Barcelona en el nuevo orden constitucional», difícilmente puede entenderse que algunas competencias típicamente locales —la titularidad de los transportes urbanos por autobuses— han sido asumidas por las respectivas Comunidades Autónomas para luego aprovechar éstas al Municipio como simple «nivel de gestión» (30).

3. EL SENTIDO DE LAS LLAMADAS «COMPETENCIAS EXCLUSIVAS» DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RESPECTO DE LOS MUNICIPIOS

Ya quedó dicho que en el proceso de reconstrucción del Estado, si bien por una parte se ha producido en gran medida la sustitución del poder anteriormente centralizado en el aparato del Estado unitario, atribuyéndose a las Comunidades Autónomas una parte alícuota del poder político total, paralelamente no se ha producido la abrogación de las potestades públicas establecidas en favor de los Entes locales, sin perjuicio de que en ulteriores etapas del proceso de reestructuración de las instituciones se llegue a ultimar, como hace notar el Tribunal Constitucional, «una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas Enti-

(30) Gaspar ARIÑO: «Las Autonomías, tres cuestiones cardinales», separata de la revista *Cuenta y Razón*, núm. 3, 1981.

dades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica».

¿Cuál es, pues, el sentido de la proclamación contenida en los Estatutos acerca de la «exclusividad» de competencia en tan amplias relaciones de materias, que prácticamente incluyen cuanto hasta el presente era en general cometido propio de los Municipios?

Pues bien: entendemos que la auténtica dimensión de dicha manifestación estatutaria ha de obtenerse a partir de cuanto quedó expuesto sobre la sustitución del Estado por la Comunidad Autónoma en cuanto poder político territorial, ya que la expresión «competencia exclusiva» supone, en definitiva, una forma de manifestar en términos propios de la técnica jurídica la atribución en favor de la Comunidad Autónoma de «una reserva de participación en el poder político y en la toma de decisiones en el campo de que se trate», es decir, de una parte alícuota del poder político del Estado.

Dicho ello, la cuestión que seguidamente surge es la de determinar en qué se concreta ese poder político respecto de los Municipios.

Pues bien: en este sentido, el poder que a aquellas Comunidades Autónomas incumbe se concreta, a nuestro entender, en primer término, en la facultad de promover el Ordenamiento jurídico territorial mediante la producción legislativa de sus respectivos Parlamentos, naturalmente en el marco del Ordenamiento estatal, cuando así proceda.

Y en segundo término, en cuanto resulta consustancial al ejercicio de la acción de gobierno en el ámbito territorial por parte de sus Consejos ejecutivos, en la que se incluye cuanto se relaciona con la organización y fomento de la actividad económica y social de la colectividad regional, dentro del marco que sobre la planificación general de la actividad económica corresponde establecer al Estado, según el artículo 149, 1, 13, de la Constitución, por lo que, consecuentemente, incumbe a la Comunidad Autónoma garantizar que el planeamiento de los servicios públicos y en general de las actividades económicas locales resulte congruente y armónico con la que en el plano de la colectividad regional se produce por la Comunidad Autónoma, lo que no supone supeditación jerárquica, sino prevalencia del interés colectivo superior.

Por cuanto se refiere a la actividad normativa propia de los Entes municipales, ésta habrá de producirse dentro del cuadro general normativo de las Comunidades Autónomas y del Estado, a través de sus respectivos Parlamentos; pero es de tener presente que, según

viene ya haciéndose notar, el artículo 137 de la Constitución supone seguramente que la antigua «potestad de ordenanza» va a verse transformada en una auténtica «potestad reglamentaria», por lo que el «Gobierno local» podrá promover directamente aquellos reglamentos ejecutivos que resulten precisos para producir la autogestión del interés local, evitando la intromisión normativa de los Gobiernos supralocales.