

El sistema de las competencias locales ante el nuevo pacto local ¹

Luis Míguez Macho

Profesor titular de Derecho administrativo
Facultad de Derecho de Orense

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN. III. PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY Y COMPETENCIAS LOCALES. IV. LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LOS MUNICIPIOS Y LAS PROVINCIAS EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE. IV.1. Legislación general de régimen local y legislación sectorial. IV.2. Las competencias propias de los municipios. IV.3. Las competencias propias de las provincias. V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se ocupa del sistema de competencias de los entes locales en nuestro Derecho, con el objeto de contribuir desde una perspectiva jurídica a la reflexión en torno a lo que se ha dado en llamar el «pacto local», es decir, el nuevo proceso de descentralización en favor de los entes locales que se anuncia por las instancias políticas. Desde un primer momento se ha puesto de manifiesto que los principales obstáculos políticos y jurídicos a esa nueva descentralización vendrán de su articulación con las Comunidades Autónomas². Así pues, una pregunta que es necesario plantearse antes de empezar es cuál es la posición que los entes locales ocupan en el vigente Estado autonómico español.

El punto de partida de una reflexión sobre la cuestión ha de ser la constatación de que el Estado autonómico que consagra la Constitución de 1978 no es un Estado federal en el que la soberanía se comparta entre la

¹ Este trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de Investigación «Las entidades locales en el marco autonómico y europeo. Problemas de articulación competencial y organizativa» (PB98-0603 y PGIDT00PX120201PN), financiado por la Administración del Estado y la Xunta de Galicia.

² Como recuerda José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR en el primer párrafo de su estudio «El debate sobre la autonomía municipal», «uno de los grandes temas que todavía permanecen abiertos en nuestro Estado autonómico es, como se sabe, el de las formas de inserción de las Entidades locales en el entramado institucional de cada una de las Comunidades Autónomas, así como el de la articulación competencial entre éstas y aquéllas» (*Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, págs. 59-60).

Federación y los Estados miembros. En la versión clásica de este último modelo, la organización territorial interna de los Estados miembros es competencia de éstos y no de la Federación, por lo que cada uno determina su propio modelo de Administración local. El Estado autonómico español es un Estado unitario, aunque altamente descentralizado³. Como dice el artículo 137 de la Constitución, se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, lo que significa que los entes locales no son simples divisiones internas de las Comunidades Autónomas, sino del Estado en su conjunto, con igual reconocimiento de autonomía que aquéllas⁴. Es más, mientras los municipios y las provincias son constitucionalmente necesarios, las Comunidades Autónomas no, puesto que, de acuerdo con el principio dispositivo, sólo existen en los territorios donde la respectiva población, a través de sus instituciones representativas, decide acceder al autogobierno⁵. Ciertamente, al final no ha habido territorios españoles que hayan quedado al margen del proceso de descentralización regional, pero ello no viene impuesto por la Constitución.

La consecuencia de todo lo anterior es que la competencia para regular el régimen local, incluida la atribución de competencias a los entes locales, es compartida por los órganos generales del Estado y las Comunidades Autónomas, en los términos que se detallarán más adelante.

Sin embargo, a pesar de que la Constitución reconoce simultáneamente la autonomía regional y local, una y otra no tienen ni el mismo grado de garantía ni idéntico contenido. En la práctica política, el proceso de descentralización regional ha asumido por completo el protagonismo, mien-

³ Véase Carlos RUIZ MIGUEL, *O Dereito Público de Galicia*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1997, págs. 35-36.

⁴ En este sentido, el Tribunal Constitucional ha hablado en el fundamento jurídico cuarto de su sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, del «carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como intracomunitario o extracomunitario». El Alto Tribunal añade que esto «no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincia como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse, y si bien el grado superior de autonomía, que es el propio de las Comunidades, les otorga, potencialmente, un poder político y administrativo sobre los municipios y provinciales que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplirse también esta función».

⁵ Así se desprende de la referencia que hace el artículo 137 de la Constitución a las «Comunidades Autónomas que se constituyan». Véanse también los artículos 143 y 151, así como las disposiciones transitorias primera, segunda y quinta de la Constitución.

tras la descentralización local ha quedado apartada y sólo se ha plasmado en la supresión de los controles administrativos de oportunidad y la mayoría de los de legalidad a los que tradicionalmente estaban sometidos los entes locales en nuestro Derecho. Además, la consolidación de las Comunidades Autónomas ha supuesto una reducción de las competencias de los entes locales; el Tribunal Constitucional ha admitido en una de sus primeras sentencias, la 32/1981, de 20 de julio, que «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» (fundamento jurídico tercero). Con todo, es muy dudoso que sea acorde con el espíritu de la Constitución de 1978 el que el proceso de descentralización del Estado acabe desembocando en la configuración de unas Comunidades Autónomas estructuradas internamente a la manera de mini-Estados centralizados. De ahí la necesidad de un pacto local que equilibre la situación actual con la puesta en marcha de una verdadera descentralización local.

El estudio jurídico del vigente sistema de competencias de los entes locales debe empezar por el análisis de la relación del mismo con el principio de autonomía local. También resulta imprescindible dedicar un epígrafe a los condicionamientos que el principio de reserva de ley impone al ejercicio de las competencias de unos entes públicos que carecen de la potestad legislativa, como son los locales. Sólo después se puede abordar el sistema de atribución de competencias a los entes locales constitucionalmente necesarios, la provincia y el municipio, que diseña la legislación vigente y, en particular, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Finalmente, a modo de conclusión se desarrollarán unas reflexiones en torno a las posibilidades existentes en el actual marco constitucional para la articulación jurídica de la descentralización local.

II. LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución sólo dedica de manera específica a los entes locales dos artículos, aparte del 137 ya citado: el 140 y el 141, referidos, respectivamente, a los municipios y a las provincias. No está de más recordar su escueto contenido. El artículo 140 dice que «la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes

serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto». Por su parte, el 141 dispone que «1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. 2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estará encomendada a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. 4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos».

De su lectura se deduce que hay una diferencia evidente entre el reconocimiento constitucional de la autonomía local y el de la autonomía regional: la Constitución no esboza siquiera el sistema de competencias de los entes locales, que se relega a la legislación ordinaria. En cambio, las competencias de las Comunidades Autónomas, aunque no quedan fijadas de manera definitiva en el texto constitucional, son determinadas por normas de rango supralegal, los Estatutos de Autonomía.

¿Cuál es entonces el contenido constitucional de la autonomía local? La sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, citada en la Introducción a este trabajo, recurre al concepto de «garantía institucional», creado por el gran jurista alemán Carl SCHMITT⁶. Según el fundamento jurídico tercero de aquella, «el orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas 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. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un

⁶ El alto Tribunal parece haberse inspirado para ello en la obra de Luciano PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981. Sobre la teoría de la garantía institucional de SCHMITT y su aplicación a la autonomía local en Alemania, véase CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «El debate sobre la autonomía municipal», cit., pág. 71 y sigs.

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».

Como por desgracia suele suceder cuando se importan instituciones nacidas en situaciones históricas y Ordenamientos jurídicos distintos, la doctrina de la garantía institucional presenta un grave inconveniente para su aplicación a la autonomía local en España. SCHMITT formuló esta teoría con el fin de limitar las facultades del legislador ordinario a la hora de regular instituciones preexistentes a la Constitución que ésta asume y considera dignas de protección. Ahora bien, mal se puede considerar que la autonomía local fuese en 1978 una institución ya existente en nuestro país y que el constituyente quisiese preservar; por el contrario, lo que se pretendía con su consagración en la Constitución era precisamente implantarla en lugar del centralismo hasta entonces imperante. Por consiguiente, la aplicación de la teoría de la garantía institucional a la autonomía local no aporta demasiado a la hora de determinar el contenido de aquella⁷.

Más fructífero es otro camino que también se sigue en el ámbito comparado y que aparece igualmente recogido en la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional: la vinculación entre democracia y autonomía local. Desde este punto de vista, la autonomía local es una consecuencia del principio democrático que impregna todo el sistema de Poder público que diseña la Constitución. Así, autonomía local es lo mismo que autogobierno de la comunidad local en los asuntos que le atañen más de cerca. Es esta concepción la que late detrás de la conocida definición del Tribunal Constitucional, que también aparece en la sentencia 32/1981, fundamento jurídico cuarto: «la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la realización entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto las atañen, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible»⁸. La Ley

⁷ Para un análisis detallado de los problemas que surgen cuando se utiliza la teoría de la garantía institucional para interpretar otras normas de nuestra Constitución, puede acudirse a la monografía de Alfredo GALLEGO ANABITARTE, *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial. (Derecho a la educación; autonomía local; opinión pública)*, Civitas, Madrid, 1994.

⁸ Esta vinculación entre democracia y autonomía local aparece expresada de una manera especialmente clara en la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de Octubre de 1985, ratificada por Espa-

de bases del régimen local ha recogido de manera casi literal la definición anterior en su artículo 2, apartado primero.

Pero esta concreción del contenido de la autonomía local tampoco está exenta de dificultades. La primera, que salta inmediatamente a la vista, es la que plantea la existencia de un pretendido «derecho» que sus titulares no pueden hacer valer. Hay que recordar que los entes locales no están legitimados para presentar el recurso de inconstitucionalidad contra las normas con rango de ley que vulneren la autonomía local por no reconocer participación a los entes locales en el gobierno y administración de algún asunto de interés local⁹. No obstante, como consecuencia del primer «pacto local», la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, ha añadido un capítulo IV al título IV de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se regulan los conflictos en defensa de la autonomía local, corrigiéndose parcialmente la situación expuesta¹⁰. Por el momento no ha se ha dictado ninguna sentencia que dé respuesta a este nuevo tipo de conflictos constitucionales.

Otra dificultad, de mucha más ardua resolución, nace del contenido del «derecho» en el que consiste la autonomía local: no es un derecho a obtener competencias «exclusivas», sino a participar o intervenir en el gobierno y administración de los asuntos de interés local. Y es el legislador ordinario, estatal o autonómico, según el reparto de competencias que rige

ña el 20 de Enero de 1988. Su artículo 3 dice: «1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. 2. Este derecho se ejerce por Asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. (...)». España tuvo que formular reserva al segundo apartado del artículo debido al sistema de elección indirecta que rige en las Diputaciones provinciales de régimen común, y que es una consecuencia de su naturaleza de «corporaciones de corporaciones», a la que se hará referencia cuando se expongan las competencias propias de las provincias en nuestro Ordenamiento jurídico.

⁹ Situación que posiblemente vulneraba el artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local, según el cual «las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna».

¹⁰ Digo «parcialmente» porque el nuevo artículo 75 *bis* de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional restringe la legitimación para plantear estos conflictos a «el municipio o provincia que sea destinatario único de la ley», «un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente» y «un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial».

entre estas dos instancias de nuestra organización territorial, quien determina en qué va a consistir exactamente esa participación, teniendo en cuenta los posibles intereses supralocales concurrentes en el sector o actividad de que se trate ¹¹.

Un ejemplo de cómo opera en la práctica esta doctrina lo encontramos en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, y en la sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero, que resolvió varios recursos de inconstitucionalidad presentados contra aquella. El artículo 19 de la Ley de puertos establece que «las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades portuarias no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general»; la licencia municipal de obra se sustituye por un simple «informe de la Administración urbanística competente», preceptivo, pero no vinculante ¹². Pues bien, el Tribunal Constitucional declara en el fundamento jurídico trigésimo noveno de la sentencia 40/1998 que «la Ley no excluye la intervención del municipio, el cual debe emitir un informe sobre la adecuación de tales obras al plan especial de ordenación del espacio portuario», por lo que «no puede apreciarse un menoscabo ilegítimo» de la autonomía municipal. Piénsese que estamos ante una fuerte restricción de una de las competencias locales más tradicionales y arraigadas en nuestro Ordenamiento jurídico. Como dice el magistrado García Manzano en voto particular discrepante, «dentro de una aplicación o ejecución de carácter preventivo, tendente a garantizar que los usos del suelo se acomodan a la Ley y a los Planes de ordenación urbana, se encuentra como modo prototípico la licencia municipal urbanística, que es uno de los medios de intervención administrativa más enraizados en la actividad de los Entes Locales, inte-

¹¹ Por eso la Carta Europea de la Autonomía Local se cuida bien de precisar en su artículo 3, apartado primero, que el derecho de ordenar y gestionar del que son titulares las entidades locales se refiere a «una *parte importante* de los asuntos públicos».

¹² La Comunidad Autónoma de Galicia ha seguido la senda del legislador estatal a través de la remisión a la Ley de puertos del Estado contenida en el artículo 4, apartado primero, de la Ley del Parlamento de Galicia 5/1994, de 29 de noviembre, de creación del ente público «Puertos de Galicia» («Puertos de Galicia se regirá por la presente Ley, que constituye su estatuto, y por las disposiciones que se dicten en su desarrollo. Supletoriamente, y en materia de puertos, será de aplicación la legislación estatal vigente»). Los efectos que esta remisión provoca en relación con la exención de las obras propiamente portuarias de la obligación de obtener la licencia municipal de obras pueden comprobarse en tres recientes sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, dos de 20 de diciembre del 2001 y la tercera de 21 de febrero del 2002.

grando el núcleo esencial de competencias de estos Entes públicos territoriales» (fundamento jurídico tercero del voto). Sin embargo, no cabe duda de que, hallándose implicado un interés general cuya tutela se atribuye al Estado, el «derecho» a la participación o intervención de los entes locales en la materia que nos ocupa también se satisface, quién lo puede negar, con la técnica del informe preceptivo ¹³.

Cabe concluir que la garantía constitucional de la autonomía local libera a los entes locales de «controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales» (fundamento jurídico tercero de la sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero). En cambio, en el plano competencial deja a aquéllos en gran medida a merced de la buena voluntad del legislador estatal y autonómico ¹⁴.

III. PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY Y COMPETENCIAS LOCALES

Pero las diferencias entre la autonomía regional y la local no se agotan en lo ya expuesto sobre el grado de concreción constitucional que tiene el contenido de una y otra. El Tribunal Constitucional también ha puesto de manifiesto en el fundamento jurídico tercero de la sentencia 32/1981, repetidamente citada en este trabajo, que «la Constitución prefigura... una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito».

¹³ Véase el comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998 de Luis MÍGUEZ MACHO «La última jurisprudencia constitucional sobre los puertos y la marina mercante (STC 40/1998, de 10 de febrero)», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 13, 1998, págs. 482-484.

¹⁴ Lo que no significa, evidentemente, que el legislador no esté sujeto a límites. Como advierte CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «el legislador no posee en este campo una total discrecionalidad en la medida en que... la garantía institucional de la autonomía municipal exige, en todo caso, la existencia de verdaderas competencias propias en manos de los municipios. A partir de la misma norma del artículo 137 de la Constitución no creo que fuese posible construir un sistema local únicamente sobre la base de competencias delegadas o, menos todavía, sobre la mera concesión de derechos de audiencia o participación de los municipios en procesos de decisión en instancias administrativas superiores» («El debate sobre la autonomía municipal», cit., pág. 92). El problema es que esos límites protegen a los entes locales de una desposesión en bloque de sus competencias propias, pero no evita que se les vayan sustrayendo una a una. De hecho, el Tribunal Constitucional nunca ha declarado inconstitucional una norma con rango de ley que sustituyese una competencia decisoria local por un simple derecho de audiencia o participación.

Esta distinción entre el carácter «político» de la autonomía regional y el carácter meramente «administrativo» de la local requiere una aclaración. Por la vinculación ya explicada entre autonomía local y principio democrático, no puede pensarse que los entes locales tengan vedada la posibilidad de adoptar opciones políticas propias y se deban limitar a tareas de pura ejecución administrativa¹⁵. Lo único que quiere expresar la distinción que establece el Tribunal Constitucional es que las Comunidades Autónomas, con las únicas excepciones de Ceuta y de Melilla, tienen atribuida la potestad legislativa, es decir, pueden hacer normas con rango o fuerza de ley, en tanto que los entes locales sólo reciben la potestad reglamentaria, de la que emanan normas administrativas. Desde el punto de vista institucional y organizativo, esto se plasma en que las Comunidades Autónomas cuentan con una Asamblea legislativa o Parlamento en la que se ubica la representación política del pueblo y en que a la Administración autonómica se le aplica el mismo modelo institucional-burocrático que rige en la Administración del Estado. En cambio, los entes locales no son más que Administraciones públicas, aunque de tipo corporativo, de manera que los vecinos son miembros de la entidad y eligen a los integrantes del máximo órgano de gobierno y administración de la misma¹⁶.

En un Ordenamiento jurídico como el nuestro en el que la reserva de ley tiene una amplísima extensión (por de pronto, abarca cualquier injerencia en el ámbito de libertad de los individuos), la carencia de la potestad legislativa tiene una trascendental consecuencia sobre el sistema de competencias de los entes locales: en todas aquellas materias reservadas a la ley en las que se atribuyan competencias a los entes locales, el ejercicio de estas facultades queda subordinado a la previa cobertura del contenido de la reserva por una norma con rango suficiente, que tendrá que provenir de los órganos generales del Estado o de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Frente a esta nueva limitación de las competencias locales ha tratado de reaccionar un sector de la doctrina apoyándose en la legitimidad demo-

¹⁵ En palabras de CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «en todos los casos... nos hallamos ante verdaderas autonomías políticas que con distinto alcance pueden llevar a cabo diferentes opciones de este tipo. En este sentido es muy significativo que la Constitución (artículos 140 y 141.21) extienda el ámbito de las autonomías territoriales no sólo a la mera administración de las distintas Entidades, sino también a su gobierno. De otro lado, parece que el principio representativo sobre el que se asientan las autonomías territoriales pugnaría con una concepción de las mismas desde una óptica estrictamente administrativa» («El debate sobre la autonomía municipal», cit., págs. 63-64).

¹⁶ Sobre esta distinción entre entes de base corporativa y entes de base institucional, puede consultarse el capítulo VII, apartado V, de cualquier edición del *Curso de Derecho Administrativo* de los profesores Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, tomo I, Civitas, Madrid.

crática de que gozan los órganos plenarios de gobierno de los entes locales y, en particular, los plenos de los Ayuntamientos. Para estos autores, las ordenanzas municipales debería poder cubrir el ámbito de la reserva de ley en las materias de interés específicamente local, en virtud de esa legitimidad¹⁷. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no ha aceptado semejante interpretación, sino que sólo admite matizaciones en la aplicación del principio de reserva de ley a los entes locales.

La jurisprudencia en la materia la podemos encontrar sintetizada en la sentencia 132/2001, de 8 de junio, que se ocupa sobre todo de los dos ámbitos reservados a la ley en los que el alcance de la potestad normativa local ha suscitado más conflictos: el sancionador y el tributario. El fundamento jurídico quinto de esta sentencia recuerda «lo ya dicho por este Tribunal en relación con la reserva de ley para el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público (artículo 31.3 CE), y en concreto para el establecimiento de tributos (artículo 133 CE). En la STC 233/1999, de 13 de diciembre, sobre la ley de Haciendas Locales, expusimos una concepción flexible de la reserva de ley en relación con las tasas y los precios públicos locales y, por consiguiente, un amplio ámbito de regulación para las Ordenanzas dictadas por los Ayuntamientos (FF. 10 y 18). Expresamente dijimos entonces que el ámbito de colaboración normativa de los Municipios, en relación con los tributos locales, era mayor que el que podría relegarse a la normativa reglamentaria estatal. Dos datos normativos consideramos entonces relevantes para llegar a aquella conclusión: que las ordenanzas municipales se aprueban por un órgano —el Pleno del Ayuntamiento— de carácter representativo (artículo 22.2.d de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, en adelante, LBRL); y que la garantía local de la autonomía local (artículos 137 y 140 CE) impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia —como los tributos locales— donde está claramente presente el interés local. Con todo, en nuestra STC 233/1999, F. 10 c), concluimos que aquella concepción flexible de la reserva de ley tributaria —en relación con las ordenanzas fiscales— no toleraba la renuncia de la ley a todo encuadramiento normativo de la potestad tributaria local».

¹⁷ Así, PAREJO Alfonso ha defendido «la posibilidad de una normación interventora de la actividad de los particulares» por parte de las Corporaciones locales (se entiende que sin necesidad de que tal reglamentación sea el desarrollo ejecutivo de una ley previa) y también la posibilidad de «la extensión de dicha normación, con toda normalidad, a los ámbitos constitucionalmente construidos como derechos y libertades constitucionales, ya que, en otro caso, aquélla carecería, en la práctica, de espacio practicable. Ello pone en primer término, una vez más, la procedencia de una actualización del concepto de reserva de ley» (*Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 95).

Esta doctrina también se aplica al ámbito sancionador¹⁸. Según el fundamento jurídico sexto de la sentencia citada, «en forma similar a como acabamos de recordar en relación con la reserva de ley tributaria, también la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley. Y ello porque la mera atribución por ley de competencias a los Municipios —conforme a la exigencia del artículo 25.2 LBRL— no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por Ordenanza Municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador»¹⁹.

¹⁸ Con lo cual el Tribunal Constitucional se contradice, porque el fundamento jurídico quinto de la sentencia que nos ocupa termina afirmando que «ese criterio de flexibilidad no puede ser proyectado sin más sobre el artículo 25.1 CE. En primer lugar, por la diferencia intrínseca entre la reserva de ley tributaria (artículos 31.3 y 133 CE) y la sancionadora (artículo 25.1 CE), que nos ha llevado a afirmar en la STC 194/2000, de 19 de julio, F. 9, que la reserva de ley sancionadora del artículo 25.1 CE es más estricta que la del artículo 133.1 CE; ello se debe a que, mientras la reserva de ley tributaria sirve al fin de la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios, así como a la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica posición de igualdad de los contribuyentes (SSTC 19/1987, de 17 de febrero, F. 4; 233/1999, F. 10.c), la reserva de ley sancionadora garantiza la posición jurídica de cada ciudadano en relación con el poder punitivo del Estado. Y en segundo lugar, porque la doctrina sentada en la STC 233/1999 se forma en relación con dos tributos locales (tasas y precios públicos) donde se identifica un elemento sinalagmático muy relevante para la concepción flexible de la reserva de ley».

¹⁹ El fundamento jurídico transcrito concluye con las siguientes precisiones: «del artículo 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos —ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de Ordenanza Municipal— sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del artículo 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica». Sobre la cuestión puede consultarse el estudio de María Antonia ARIAS MARTÍNEZ, centrado en una sentencia anterior del Tribunal Supremo, «La potestad sancionadora de los entes locales y el principio de legalidad (a propósito de la STS de 29 de mayo de 1998)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 280-281, 1999, págs. 589-608.

En definitiva, el principio de reserva de ley prevalece sobre el de autonomía local, aunque este último tenga la virtualidad de flexibilizar la relación entre la ley y el reglamento. Así, el pleno ejercicio por los entes locales de sus competencias se ve supeditado en los ámbitos reservados a la ley a la necesidad de la previa cobertura del contenido de la reserva por una norma con rango bastante, necesariamente estatal o autonómica.

IV. LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LOS MUNICIPIOS Y LAS PROVINCIAS EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

IV.1. Legislación general de régimen local y legislación sectorial

Como ya se ha explicado, la Constitución española de 1978 no llega ni a esbozar siquiera las competencias de los entes locales, de manera que esta tarea se remite por completo al legislador ordinario. También se ha visto que éste se tiene que guiar a la hora de hacerlo por el criterio del grado de presencia del interés local en cada materia. Dado que en nuestro Ordenamiento jurídico la potestad legislativa está repartida entre las Cortes generales y las Asambleas legislativas o Parlamentos autonómicos, corresponderá a ambas instancias de la organización territorial concretar las competencias de los entes locales; cada una lo hará en las materias de su competencia.

A su vez, hay que tener en cuenta que la regulación del régimen local es en sí misma una materia objeto de la distribución de competencias entre los órganos generales del Estado y las Comunidades Autónomas. Como consecuencia de la posición que ocupan los entes locales en la organización territorial española, de la que se ha hablado en la Introducción al presente trabajo, esa competencia no se atribuye de manera exclusiva a ninguna de las dos instancias superiores de aquélla, sino que es compartida. Los órganos generales del Estado se encargan de dictar las bases del régimen local, al amparo de la competencia decimotercera del artículo 149, apartado primero, de la Constitución («bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas»), mientras que a las Comunidades Autónomas les queda el desarrollo de esas bases y la ejecución del conjunto de la normativa de régimen local, es decir, las funciones de tutela sobre los entes locales que subsistan por su compatibilidad con la autonomía local. Todo ello sin perjuicio de que de manera excepcional los órganos generales del Estado puedan reservarse algunas de esas facultades ejecutivas por formar parte de lo básico.

Esto plantea la cuestión de la relación entre la legislación general de régimen local y la legislación sectorial. Pues bien, la primera diseña las líneas generales del sistema de competencias de los entes locales, en los términos que se explicarán a continuación, mientras que es la segunda la que realmente concreta dichas competencias. La prevalencia de la legislación sectorial resulta inevitable porque la legislación general de régimen local no goza de rango supralegal en nuestro Ordenamiento jurídico, a pesar de ciertos intentos doctrinales por otorgárselo sobre la base de su carácter de desarrollo directo del principio constitucional de autonomía local. Con todo, esta prevalencia no es absoluta, por dos motivos. En primer lugar, porque los principios y normas generales de régimen local podrán reclamar una superioridad sobre el resto de la legislación ordinaria en la medida en que reflejen el contenido que el Tribunal Constitucional ha atribuido al principio de autonomía local²⁰. En segundo lugar, la Ley de bases del régimen local vincula al legislador autonómico debido a su carácter básico²¹.

Estas consideraciones son esenciales para interpretar correctamente el artículo 2, apartado primero, de la Ley de bases de régimen local, según el cual «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos». El legislador sectorial estatal estará vinculado por esos criterios a la hora de asignar competencias a los entes locales no por el hecho de que aparezcan en la Ley de bases de régimen local, sino porque recogen la doctrina del Tribunal Constitu-

²⁰ Así lo sugiere CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR cuando, en relación con la cláusula general de competencia municipal que, a su entender, consagra el artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases de régimen local, defiende «la necesidad de realzar el contenido del artículo 137 de la Constitución como fundamento directo de la competencia general municipal, de la que el artículo 25.11 de la Ley Básica sería, en consecuencia, su simple traducción legislativa» («El debate sobre la autonomía municipal», cit., pág. 95).

²¹ Sobre la posición en el sistema de fuentes del Derecho de nuestro Ordenamiento jurídico de la Ley de bases de régimen local y, en general, la relación entre legislación general de régimen local y legislación sectorial, véase Luciano PAREJO ALFONSO, A. JIMÉNEZ-BLANCO y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, volumen I, 5.ª edición, Ariel, Madrid, 1998, págs. 403-405.

cional sobre el principio de autonomía local; en cuanto al legislador autonómico, los tendrá que respetar también por su carácter básico.

Como se ha dicho, la legislación de régimen local, a pesar de la prevalencia de la legislación sectorial, no renuncia a tratar de establecer el marco general de las competencias de los entes locales. En las páginas que siguen se expondrá ese marco, aunque sólo en relación con los entes locales constitucionalmente necesarios, los municipios y las provincias, puesto que es a los únicos a los que la Constitución garantiza la autonomía²².

IV.2. Las competencias propias de los municipios

Por lo que se refiere a los municipios, la Ley de bases de régimen local contiene una cláusula general de competencia en favor de los mismos en su artículo 25, apartado primero: «el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal»²³. Este precepto, aunque en apariencia sólo es un reconocimiento de la capacidad de los municipios para realizar actividades y prestar servicios públicos, en realidad encubre una atribución de competencias sometida a dos límites, uno explícito, la presencia del interés de la comunidad local, y otro implícito, el respeto de las competencias estatales y autonómicas²⁴.

Además, la Ley de bases enuncia en el apartado segundo del mismo artículo una lista de materias que la norma considera de interés de la comunidad vecinal y en las que, en consecuencia, la legislación estatal y

²² En los archipiélagos balear y canario habría que añadir las islas, que ocupa una posición cercana a la de la provincia en el régimen local común. En relación con la limitación del alcance del principio de autonomía local a determinados entes locales, hay que hacer notar que España formuló una declaración en el Instrumento de Ratificación de la Carta Europea de Autonomía Local.

²³ Véase también el artículo 80, apartado primero, de la Ley del Parlamento de Galicia 5/1997, de 22 de julio, de Administración local.

²⁴ Como dice Francisco SOSA WAGNER, «hay que entender que existe en nuestro ordenamiento una *presunción de competencia* en favor del municipio siempre que se refieran a asuntos que directamente afectan al círculo de sus intereses, entendiéndose por tales aquellas tareas o cometidos que se hacen presentes y pueden ser resueltos dentro del espacio territorial del municipio sin que la simple proyección de un problema fuera de las fronteras municipales lo convierta sin más en supralocal (así lo admite la STS de 21 de mayo de 1997 [RJ 1997, 5941])» (*Manual de Derecho Local*, sexta edición, Aranzadi, Pamplona, 2001, pág. 61). Sobre los fundamentos constitucionales de esta interpretación, véase CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «El debate sobre la autonomía municipal», cit., págs. 92-94.

autonómica tendrá que atribuir competencias a los municipios²⁵. Aquí hay que aplicar las reflexiones ya expuestas sobre la relación entre la legislación general de régimen local y la legislación sectorial: en realidad, si esta última ha de atribuir competencias a los municipios en las materias del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases de régimen local, no es porque lo diga este precepto, sino por la innegable presencia del interés local en todas ellas. Se debe recordar igualmente que la concurrencia de un interés local obliga al legislador a dar una participación o intervención a los municipios en la gestión de las materias que nos ocupan, pero no garantiza ninguna exclusividad competencial sobre ellas y ni siquiera facultades decisorias propias. En esta línea, el artículo 62 de la Ley de bases se ve obligado a admitir que «en aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las Entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final». Recuérdese el ejemplo tomado de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante que se ha comentado al exponer la configuración constitucional del principio de autonomía local.

Algo similar ocurre con la atribución a los municipios de la titularidad de determinados servicios públicos que la Ley de bases de régimen local lleva a cabo de una manera implícita o explícita. En el primer caso están los servicios obligatorios del artículo 26, apartado primero²⁶, y en el segundo la reserva en favor de las entidades locales de las actividades o servicios esenciales del artículo 86, apartado tercero. La titularidad local de estas actividades implica en principio que los municipios son competentes para organizar su gestión y prestación, aunque siempre en los términos establecidos por la legislación sectorial relativa a las respectivas materias²⁷. No obstante, la falta de rango supralegal de la Ley de bases de

²⁵ Para el desarrollo de la Ley de bases de régimen local en este punto por el legislador gallego, véase el artículo 80, apartado segundo, de la Ley de Administración local de Galicia.

²⁶ Véase también el artículo 81 de la Ley de Administración local de Galicia.

²⁷ Téngase en cuenta, con todo, que «estos servicios mínimos son competencias directamente atribuidas a los municipios, salvo en los casos en los que la norma no haya realizado sino una mera descripción material. Así ocurre con el servicio de protección civil en municipios de más de 20.000 habitantes y el servicio de protección del medio ambiente en relación con los de más de 50.000. Aquí el legislador básico del régimen local no ha atribuido una competencia, sino que ha delimitado una materia sobre la cual, cuando el legislador sectorial atribuya la competencia, se producirá un ejerci-

régimen local impide que ésta pueda garantizar ese mínimo competencial frente a dos tipos de determinaciones del legislador: eliminar la reserva, si se trata de las actividades del artículo 86, apartado tercero, y trasladar la titularidad del servicio a otra Administración de ámbito territorial superior.

La competencia para tomar la primera de las decisiones mencionadas corresponde al legislador estatal, puesto que nos hallamos ante una medida que afecta a la ordenación general de la actividad económica (artículo 149, apartado primero, decimotercera, de la Constitución). Hasta ahora han sido liberalizados dos de los servicios inicialmente recogidos por el artículo 86, apartado tercero: los servicios mortuorios (artículo 22 del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica) y el suministro de gas (disposición derogatoria de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos).

En cambio, cuando se trata de atribuir la titularidad del servicio a una Administración de ámbito territorial superior habrá que atender a la distribución competencias entre los órganos generales del Estado y las Comunidades Autónomas vigente en cada materia. Un ejemplo reciente de este cambio de titularidad de un antiguo servicio público local lo encontramos en la Ley del Parlamento de Galicia 8/2001, de 2 de agosto, de protección de la calidad de las rías y ordenación del servicio público de depuración de las aguas residuales urbanas. Al amparo fundamentalmente de sus competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, el legislador gallego ha declarado de interés general de la Comunidad Autónoma el servicio de depuración de aguas residuales urbanas, a excepción de las redes de alcantarillado (artículo 6 de la Ley). Este servicio está reservado a los entes locales por el artículo 86, apartado tercero, de la Ley de bases de régimen local. Además, el tratamiento de aguas residuales es una de las materias de interés local en las que la legislación sectorial debe atribuir competencias a los municipios, según los artículos 25, apartado segundo, letra 1), de la Ley de bases de régimen local, y 80, apartado segundo, letra 1), de la Ley de Administración local de Galicia.

Con una decisión como ésta el principio de autonomía local no se vulnera siempre que quepa justificar la existencia de un interés supralocal en la materia, lo que no es difícil tratándose de la protección del medio natural, y siempre que se siga reconociendo una participación o intervención a los municipios en la organización y gestión del servicio. El artículo 7 de

cio obligatorio de la misma» (PAREJO ALFONSO, JIMÉNEZ-BLANCO y ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, volumen I, cit., pág. 408).

la Ley del Parlamento de Galicia 8/2001 se preocupa de enunciar las competencias que se reconocen a las entidades locales en relación con la depuración de las aguas residuales urbanas: «1. La promoción, redacción y propuesta a la Xunta de Galicia para su aprobación, previa comprobación de su adecuación a la programación a que se refiere el artículo 6.2, de planes y proyectos de obras e instalaciones. 2. La contratación y ejecución de las obras e instalaciones que les correspondan con arreglo a los planes y proyectos aprobados previamente, y aquéllas otras que les encomiende la Xunta de Galicia. 3. La gestión y explotación de las obras e instalaciones, por sí mismas o mediante cualquier fórmula asociativa con otras entidades locales. 4. La participación en la elaboración del Reglamento autonómico regulador del servicio de depuración, en los términos del artículo 10.3».

Evidentemente, se trata de competencias muy inferiores a las que irían unidas a la anterior titularidad del servicio²⁸. Por ejemplo, la relativa a «la gestión y explotación de las obras e instalaciones» se ve inmediatamente matizada por el artículo 8 de la Ley, que asigna la gestión del servicio de depuración de aguas residuales a la Administración hidráulica de Galicia, bien través del organismo autónomo Aguas de Galicia, bien a través de la Empresa Pública de Obras y Servicios Hidráulicos. Las facultades municipales quedan reducidas a lo que dispone el apartado segundo del artículo: «en igualdad de condiciones técnicas y económicas, la Administración hidráulica de Galicia podrá encomendar a las entidades locales la prestación del servicio, tanto en la construcción como en la explotación de las instalaciones». Sin embargo, con la concepción que el Tribunal Constitucional mantiene del principio de autonomía local es difícil argumentar que aquél haya sido vulnerado.

Más complejo es determinar si la decisión adoptada por el legislador gallego lesiona la competencia estatal para establecer las bases del régimen local, porque ya se ha dicho que el servicio de depuración de aguas es de los reservados a los entes locales por el artículo 86, apartado tercero, de la Ley de bases de régimen local. Para resolver la cuestión es necesario atender al significado de ese precepto: como los entes locales carecen de la potestad legislativa, no pueden llevar a cabo por sí mismos la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales prevista en el artículo 128, apartado segundo, de la Constitución, que está sujeta a reserva de ley, y de ahí que sea el legislador básico de régimen local quien lo haga. Pero esto no afecta al reparto de competencias que rige en cada una de las activida-

²⁸ Santiago M. ÁLVAREZ CARREÑO ha hablado de un “progresivo vaciamiento de las competencias municipales” en esta materia, que en absoluto se ve compensado por el respeto a la titularidad municipal del alcantarillado (*El régimen jurídico de la depuración de las aguas residuales urbanas*, Montecorvo, Madrid, 2002, pág. 285).

des o servicios enunciados por el artículo 86, apartado tercero, de la Constitución. Por eso nada impide que las Comunidades Autónomas, si tienen competencias sobre ellas, puedan asumir la titularidad de las mismas, con tal de que garanticen la participación de los entes locales en su gestión.

El diseño de las competencias municipales termina en la Ley de bases de régimen local con el artículo 28, que habilita a los Ayuntamientos para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas en una serie de materias (educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente)²⁹. Se trata de una competencia concurrente en unos ámbitos de la acción pública en los que, por su propia naturaleza, el legislador considera conveniente que se sumen los esfuerzos de todas las Administraciones públicas territoriales³⁰. La legislación sectorial tendrá que establecer las adecuadas medidas de coordinación, incluyendo, en su caso, la atribución de poderes específicos de coordinación sobre las actuaciones de los municipios a las instancias superiores de la organización territorial, para evitar que esta concurrencia de competencias conduzca a duplicaciones o contradicciones en la acción pública. Así lo reconoce expresamente el artículo 10, apartado segundo, de la Ley de bases, cuando dice que «procederá la coordinación de las competencias de las Entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o *complementarios* de los de éstas».

IV.3. Las competencias propias de las provincias

La Ley de bases de régimen local también contiene una cláusula general de atribución competencial en favor de las provincias de régimen común³¹. Se encuentra en las letras c) y d) de su artículo 36, apartado pri-

²⁹ El artículo 86, apartado primero, de la Ley de Administración local de Galicia, añade estas otras materias: juventud, deporte, ocupación y lucha contra el paro, archivos, museos, conservatorios de música, centros de bellas artes, fomento de las estructuras agrarias, y prestación de servicios de interés público agrario.

³⁰ El artículo 86, apartado segundo, de la Ley de Administración local de Galicia, precisa que «para la realización de estas actividades, los municipios podrán ejercer las potestades de ejecución que no estén atribuidas por la legislación a otras administraciones públicas, incluida, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los correspondientes servicios».

³¹ Téngase en cuenta que los territorios forales vascos tienen considerablemente más competencias que las provincias de régimen común, las Mancomunidades provinciales interinsulares canarias

mero, que reconocen competencia a las Diputaciones provinciales para «la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal» y para «en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia»³². Pero, a diferencia de lo que ocurre con los municipios, la Ley de bases contiene en las letras a) y b) del mismo precepto dos supuestos que constituyen verdaderas atribuciones competenciales concretas en favor de las Diputaciones provinciales y no simples enunciaciones de materias que se entienden de interés provincial: «la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) de número 2 del artículo 31» y «la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión».

Esta diferencia de las provincias con respecto a los municipios se explica por tratarse de las Administraciones locales cuyo acomodo en el vigente sistema autonómico es más difícil, al hallarnos ante entidades de ámbito territorial bastante extenso, como lo son también las Comunidades Autónomas. La solución prevista por la Ley de bases de régimen local para evitar colisiones entre el desarrollo de las Comunidades Autónomas y la supervivencia de las provincias como entidades locales es orientar a éstas hacia funciones de asistencia a los municipios, de acuerdo con su configuración constitucional como «corporaciones de corporaciones»³³. Por ese motivo, el Tribunal Constitucional considera que las competencias de las letras a) y b) del artículo 36, apartado primero, de la Ley de bases son el mínimo competencial indisponible sin el cual la garantía constitucional de la autonomía provincial se vería conculcada. Así lo dice el fundamento jurídico segundo de la sentencia 109/1998, de 21 de mayo, según

menos (véase el artículo 41, apartado segundo de la Ley de bases de régimen local) y que en las Comunidades Autónomas uniprovinciales la provincia desaparece como ente local y sus competencias son asumidas por la Administración autonómica.

³² El artículo 118 de la Ley de Administración local de Galicia desarrolla esta cláusula general, enunciando sin ánimo preclusivo algunas de las competencias que tradicionalmente vienen ejerciendo las Diputaciones provinciales: «a) Construcción y conservación de carreteras y caminos provinciales. b) Conservación de monumentos histórico-artísticos. c) Establecimiento y conservación de bibliotecas. d) Organización de concursos y exposiciones y de cualquier otra actividad cuya finalidad sea el fomento en materia de cultura, educación y deporte. e) Realización de obras en todo el territorio provincial».

³³ Como es sabido, en la práctica no ha tenido efectividad la sugestiva idea, complementaria de la expuesta, de que las Diputaciones se hiciesen cargo de la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración autonómica en las provincias, enunciada por el artículo 5 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, y recogida luego por el artículo 37, apartado primero, de la Ley de bases de régimen local. Por el contrario, las Comunidades Autónomas pluriprovinciales han preferido sin excepción crear su propia Administración periférica en las provincias.

el cual «en la provincia, en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios (artículo 141.1 CE), cuya autonomía —de rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal— es la concernida en este proceso constitucional, cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las Diputaciones Provinciales u otras Corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada»³⁴.

V. CONCLUSIONES

Ante el panorama descrito, ya se puede comprender que la única manera de llevar a cabo una descentralización local que suponga un incremento sustancial de las competencias de los entes locales pasa por la voluntad decidida y concorde de las Cortes generales y los diecisiete Parlamentos autonómicos de revisar la legislación sectorial para dar una más amplia participación a aquéllos en la toma de las decisiones y en la organización y en la gestión de los servicios públicos. Es lo que se llama una transferencia de competencias, que en el caso de la Administración local se diferencia de la delegación en que se llevaría a cabo por vía legislativa y no administrativa, con lo que su eventual revocación exigiría una nueva reforma legal³⁵. Pero, dejando a un lado las dificultades políticas que conlleva poner de acuerdo a todas las asambleas legislativas de España, es evidente la debilidad en la que seguiría sumido el sistema de competencias de los entes locales, porque lo mismo que un día se revisa la legislación sectorial para aumentar las atribuciones de aquéllos, nada impide que se modifique otro día con la intención contraria.

³⁴ Sobre la configuración actual de la provincia como ente local puede consultarse la monografía de María Teresa CARBALLEIRA RIVERA, *La provincia en el sistema autonómico español*, Marcial Pons, Madrid, 1993.

³⁵ Esta distinción aparece claramente recogida en el título IV de la Ley de Administración local de Galicia, cuyos capítulos II y III regulan por separado la transferencia y la delegación de competencias.

Una forma de dar una mayor solidez a las competencias locales sería reinterpretar el principio constitucional de autonomía local con tal finalidad. Es lo que ha intentado el sector de la doctrina científica que ha propuesto, por ejemplo, reconocer un cierto carácter supralegal a la Ley de bases de régimen local o que las ordenanzas locales pueden cubrir el contenido de la reserva de ley. Sin embargo, cuando se han tratado estos puntos en el presente trabajo se ha explicado que el Tribunal Constitucional no lo ha aceptado, por su incompatibilidad con otros principios fundamentales del sistema constitucional vigente. Más productivo resulta extraer del principio de autonomía local todas sus potencialidades sin alterar los elementos básicos del sistema constitucional³⁶. Esto es lo que han hecho los autores que entienden el artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases de régimen local como una verdadera cláusula general de atribución de competencias en favor de los municipios, en vez de un simple reconocimiento de la capacidad de éstos para «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal».

En una línea similar, la jurisprudencia ha enunciado recientemente un nuevo y prometedor principio derivado del de autonomía local: el de primacía de la voluntad municipal. Este principio se aplica en aquellos casos en los que, a pesar de concurrir un fuerte interés local en una materia, las competencias decisorias han sido atribuidas por el legislador a una Administración de ámbito territorial superior, limitándose la participación o intervención del municipio a la emisión de un informe en principio no vinculante. Pues bien, tratándose del ejercicio de potestades discrecionales, a la hora de elegir entre las diversas alternativas jurídicamente correctas que se abren ante la Administración competente, ésta habrá de optar por la solución preferida por el municipio afectado; de ahí que se hable de primacía de la voluntad municipal. Se trata de devolver a los entes locales parte del protagonismo que pierden cuando en asuntos de indudable rele-

³⁶ Ésta es la línea que defiende SOSA WAGNER a la vista de la experiencia de Alemania, donde la doctrina de la garantía institucional tampoco ha sido capaz de impedir «el silencioso vaciamiento de la autonomía local». Según el autor, «será preciso que nuestro Tribunal, sin renunciar a la construcción que hasta ahora ha puesto en pie, incorpore otras técnicas más precisas para avanzar en la dirección emprendida, como son las manejadas por el Juez alemán referidas a la prohibición de cometer excesos, aplicación de los principios de proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad en las relaciones entre sujetos públicos o lealtad municipal. Es decir, que como el Tribunal alemán, construya sus propios *parámetros constitucionales o medidas* para enjuiciar las posibles injerencias del Estado o de las Comunidades Autónomas en la autonomía local» (*Manual de Derecho Local*, cit., pág. 54). Otra vía que defiende es la participación de los entes locales en el procedimiento legislativo y de elaboración de los reglamentos estatales y autonómicos (ob. cit., págs. 58-59).

vancia para la comunidad local se asignan los poderes decisorios a otra Administración³⁷.

Una manera más radical de asegurar una verdadera descentralización local sería reformar la Constitución para dotar de un contenido competencial concreto al principio de autonomía local. Ello no conllevaría necesariamente la introducción en el texto constitucional de una lista de competencias de los entes locales; bastaría con reconocer carácter supralegal y una cierta rigidez a la legislación básica de régimen local, equiparándola a los Estatutos de Autonomía y estableciendo su superioridad sobre la legislación sectorial. Al fin y al cabo, y con esto el presente trabajo acaba como empezó, el artículo 137 de la Constitución dice que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», con lo que también las comunidades locales son comunidades autónomas. Pero si es complicado desde el punto de vista político articular una amplia transferencia de competencias en favor de los entes locales, en el momento presente es impensable que se vaya a abrir un proceso de reforma constitucional con el objetivo señalado.

³⁷ Véase el estudio de Marcos ALMEIDA CERREDA, «El principio de primacía de la voluntad municipal (un comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1998 y de 21 de febrero de 2000, y a la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1999, de 11 de febrero), *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 284, 2000, págs. 821-842.