

Juan J.
Lavilla
Rubira

Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales

(en especial, provincias y municipios)*

Profesor Titular de Derecho
Administrativo

Jornadas sobre la Región como espacio político y administrativo.
Santiago de Compostela, 22, 23 y 24 de xuño de 1993.

1. Planteamiento general

A. Probablemente constituye una de las interpretaciones de la naturaleza jurídica de los Estados políticamente descentralizados –y especialmente de su paradigma, el Estado Federal– más atractivas en el plano dogmático y más fecundas en su operatividad práctica, la diseñada por la lúcida mente de Hans Kelsen, que, en su aplicación al modelo español (en los términos en los que la ha realizado, por ejemplo, el Profesor García de Enterría) e impregnada de los planteamientos ordinamentalistas dominantes en la metodología jurídico-administrativa nacional, puede resumirse así:

a) Existe, en primer lugar, el *supraordenamiento constitucional*, en el que se ubican la Constitución y el comisionado por el poder constituyente para su interpretación suprema y para su defensa, esto es, el Tribunal Constitucional.

* Este texto reproduce, con las adaptaciones estrictamente indispensables, la exposición verbal realizada por su autor en la Escola Galega de Administración Pública el día 24 de junio de 1993, en el curso de las "Jornadas de estudio sobre la Región como espacio político e administrativo".

b) En un nivel inferior al supraordenamiento constitucional, y comprendidos en su ámbito, se hallan los *ordenamientos jurídicos propios de los entes territoriales* (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales); entes titulares de competencias propias (relacionados entre sí, en consecuencia, por el principio básico de competencia); entes necesariamente vocados a colaborar entre sí como insoslayable consecuencia de la coextensión parcial de sus ámbitos territorial y personal de competencias (principio de lealtad o cooperación); y entes, no obstante, ordenados verticalmente por razón de la respectiva prelación de los intereses sociales que han de servir (principio de supremacía).

c) El esquema se cierra con la *interdicción de que los ordenamientos subconstitucionales* propios de los entes territoriales (comprendido el del Estado como conjunto de las instituciones generales o centrales) *invadan el ámbito reservado al supraordenamiento constitucional*, interdicción ésta hecha efectiva mediante la prohibición de las Leyes interpretativas en abstracto de la Constitución (SSTC 76/1983 y 214/1989).

B. Pues bien, el planteamiento expuesto –inicialmente destinado a dar cabal cuenta técnico-jurídica de las relaciones entre la Federación y los Estados miembros en los Estados federales– es aplicable en sustancia a las relaciones entre éstos (Comunidades Autónomas en nuestro sistema) y las Corporaciones Locales. Son tres, pues, los principios a los que se pueden reconducir las múltiples manifestaciones de tales relaciones.

a) *El principio de competencia:* Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales son Administraciones Públicas territoriales (lo declara respecto de éstas el art. 4 LBRL), a las que la Constitución (art. 137) encomienda –y a la vez reserva– la gestión autónoma de los intereses sociales respectivos, para la cual aquéllas han de ser titulares de determinadas competencias, que todas las demás Administraciones Públicas han de respetar. Es cierto que la inexistencia de potestad legislativa en manos de las Corporaciones Locales determina que sean las propias Leyes estatales y autonómicas las que hayan de prever concretamente las competencias de aquéllas. Pero en tal pre-

visión el Estado y, por lo que aquí interesa, sobre todo las Comunidades Autónomas han de respetar el infranqueable límite constitucional en cuya virtud las provincias y los municipios han de poder gestionar autónomamente sus respectivos intereses.

En suma, es el propio supraordenamiento constitucional el que da vida jurídica y un mínimo competencial –expresado indirectamente por vía de determinación teleológica– a las Corporaciones Locales. En consecuencia, todos los ordenamientos subconstitucionales, comprendidos los autonómicos, han de respetar tales existencia y competencia.

b) En segundo lugar, *el principio de cooperación o lealtad*. Reiterada jurisprudencia constitucional ha declarado que éste fluye directamente de la propia estructura compleja de nuestro Estado compuesto, sin necesidad, por consiguiente, de expreso reconocimiento jurídico-positivo. Reconocimiento que, en todo caso, se ha realizado, en términos sumamente amplios, en los arts. 55 y ss. LBRL –para las relaciones entre las Entidades Locales, de una parte, y el Estado y las Comunidades Autónomas, de otra– y en el art. 4 LAP –para las relaciones entre cualesquiera Administraciones Públicas, comprendidas las Locales, en virtud de la declaración de supletoriedad de esta última Ley contenida en su art. 9–.

El principio de lealtad deriva, en último término, del carácter servicial de los intereses generales que justifica la existencia misma de las organizaciones administrativas (art. 103.1 CE). Desde el punto de vista del ciudadano (necesario eje de la construcción del Derecho Administrativo postconstitucional, aunque sólo sea porque el ciudadano es la proyección individual del pueblo español titular de la soberanía nacional –art. 1.2 CE–), el conjunto de los poderes públicos se presenta como una estructura continua, como una unidad de la que demanda prestaciones y a la que exige respeto. Y ninguna quiebra en tal respeto, ninguna insuficiencia en aquellas prestaciones, se legitima en virtud de la distribución de competencias entre las Administraciones Públicas. Estas se hallan, pues, obligadas a cooperar lealmente al servicio del interés general, porque, integradas en un mismo supraordenamiento constitucional, tienen, al menos en parte, unos mismos ámbitos espacial y personal de competencia.

c) Por último, *el principio de supremacía*. Del mismo modo que los intereses del pueblo español, titular de la soberanía nacional, gozan de una natural y jurídico-constitucional preeminencia sobre los intereses de las poblaciones autonómicas que en él se integran, los de éstas, a su vez, tienen la misma primacía sobre los intereses de las colectividades locales institucionalizados y gestionados con autonomía por las Corporaciones Locales. De aquí resulta la disponibilidad por las Administraciones territoriales superiores –comprendidas las autonómicas– de diversas potestades públicas a través de las cuales garantizan la supremacía, en supuestos de conflicto, y con respeto en todo caso a las reglas fijadas por el supraordenamiento constitucional, de los intereses propios de las poblaciones constitutivas de su infraestructura social.

En suma, si la común pertenencia de los entes territoriales a un mismo supraordenamiento constitucional obliga a la armonía en el funcionamiento del conjunto (armonía en cuya necesidad se funda el deber de cooperación), tal pertenencia justifica asimismo la necesidad de unidad de acción del conjunto de las Administraciones Públicas (exigencia ésta en la que se basa el principio de supremacía, en cuya virtud se hace efectiva la ordenación vertical de los intereses sociales cuya defensa se encomienda a las diversas Administraciones Públicas).

Expuestos los principios generales inspiradores de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, se procede a continuación al análisis individualizado de las principales manifestaciones de cada uno de ellos, análisis por fuerza somero, como consecuencia del carácter muy general de la materia objeto de esta exposición, y en el que se hará particular hincapié en algunos de los extremos dotados de mayor trascendencia o actualidad.

2. Principio de competencia

El principio de competencia tiene, como se ha sugerido, dos proyecciones básicas: respeto a la existencia de las Corporaciones Locales y respeto a la autonomía de éstas.

A. Las Comunidades Autónomas han de respetar, en primer lugar, la *existencia* misma de municipios y provincias como niveles básicos de organización territorial del Estado.

El TC ha defendido enérgicamente este principio, a partir de la Sentencia 32/1981, mediante la aplicación de la técnica (procedente de la doctrina alemana y estudiada entre nosotros por el Profesor Parejo) de la *garantía institucional*, técnica ésta que protege la imagen que la conciencia social tenga de cada institución en cada momento.

Y es que el principio de coexistencia *no opera sólo en el plano formal*: por el contrario, el supraordenamiento constitucional no permite que subsista el nombre del nivel territorial por ella configurado, pero se desdibuje de tal manera su contenido que el núcleo esencial de la institución resulte desconocido. No puede dejar de subrayarse, sin embargo, el carácter *dinámico* de este núcleo –como dinámica es la conciencia social y jurídica–, que acaso permita en el futuro que Leyes hoy inconstitucionales resulten ajustadas a la Constitución. Adviértase, por otra parte, que la técnica de la garantía institucional no sólo protege frente a ataques individuales aisladamente considerados, sino también frente al *efecto acumulado* de diversas acciones individuales que, pudiendo ser constitucionales *uti singuli*, produzcan en su conjunto el efecto desdibujador constitucionalmente prohibido. Y esta última posibilidad pudiera no ser sólo hipotética, al menos si se contemplan globalmente diversas Leyes sectoriales de la misma Comunidad Autónoma que dictó la Ley anulada por la STC 32/1981.

Naturalmente, el principio de garantía institucional *protege el nivel territorial de gobierno en cuanto tal, pero no cada una de las concretas entidades en él integradas*. Respecto de éstas, sin embargo, la posición de las Comunidades Autónomas varía sustancialmente según se trate de provincias o de municipios. Por lo que concierne a aquéllas, en efecto, el legislador estatal monopoliza, en virtud de la reserva de Ley Orgánica del art. 141.1 CE, cualquier alteración de los límites provinciales. En cambio, la alteración de los municipales es competencia de la Administración autonómica (arts. 148.1.2 CE, 13 LBRL y 9.5 TRRL). El origen de esta disparidad de requisitos (Ley Orgánica estatal frente a acto administrativo autonómico), que pro-

bablemente resulte excesiva, seguramente resulta más que del supuesto deseo de imponer una cautela a la hipotética enemiga antiprovincialista de algunas Comunidades Autónomas, de la razón técnico-jurídica consistente en que las circunscripciones electorales provinciales están sometidas a la reserva de Ley Orgánica inherente a su condición de aspecto esencial del régimen electoral general (arts. 81.1, 68 y 69 CE), de forma que la reserva de Ley Orgánica del art. 141.1 CE no sería en esta hipótesis sino una proyección particularizada de aquella reserva general de Ley Orgánica.

Por otra parte, y como declaró la STC 76/1983, tampoco obsta la doctrina de la garantía institucional a la desaparición de las provincias producida en las *Comunidades uniprovinciales* (art. 40 LBRL), ya que, en virtud de la constitución de éstas, aquéllas acceden a un grado superior de autonomía.

Las consideraciones precedentes no son aplicables, por último, a *otras entidades locales* (previstas en general por el art. 152.3 CE) cuya creación (y, en consecuencia, cuya existencia misma) sí depende de las Comunidades Autónomas, entre las que ocupan un lugar señero las *comarcas*. En relación con la conveniencia de tal creación, debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la CE impone en todo caso, con más o menos acierto, la existencia de los niveles provincial y municipal de gobierno; y también que el territorio español es lo suficientemente pequeño como para que pueda dudarse fundadamente acerca de la racionalidad de la superposición de cinco niveles territoriales de gobierno (Estado, Comunidad Autónoma, Provincia, Comarca y Municipio).

Es cierto, no obstante, que el propio TC ha reconocido (en sus Sentencias 27/1987 y 214/1989) que el legislador puede incidir en la definición de los intereses provinciales para dar acomodo a estas otras posibles entidades; y también lo es que en ciertas Comunidades Autónomas en las que la provincia como Corporación Local tiene escaso arraigo, probablemente se justifique la institucionalización general de otro nivel de gobierno, a la que vaya aneja una redistribución de competencias. Pero estas últimas consideraciones no obstan a reconocer que, en principio, las Comunidades Autónomas debieran producirse, al menos en general, con una cierta prudencia

—en virtud de obvias consideraciones de eficacia y de reducción de gastos burocráticos— en la creación de nuevos tipos de Entidades Locales, al menos mientras la conciencia social relativa a la Corporación Local-provincia no haya experimentado una sustancial evolución.

B. Las Comunidades Autónomas *han de respetar*, además —y este deber está indisolublemente conectado con el anterior—, las competencias de las Corporaciones Locales. Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre con las del Estado y las Comunidades Autónomas, aquéllas no se definen en la CE por referencia a una relación determinada de materias: por el contrario, leyendo los arts. 148 y 149 CE —y, en particular, el apartado 3 de este último—, parecería, en virtud de la doble cláusula residual contenida en éste, que todas las competencias son o bien estatales o bien autonómicas, sin que quede margen ninguno para las Corporaciones Locales. Y es que éstas se definen no por referencia a unas materias globalmente consideradas, sino como derecho a intervenir (por vía reglamentaria o ejecutiva) en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses (fórmula de la doctrina alemana —en particular, de Burmeister— que, acogida por el Profesor Parejo y por la jurisprudencia constitucional, se plasma, conforme al art. 137 CE, en el art. 2.1 LBRL). Y la definición del grado de intervención local y de esas materias concretas corresponde al legislador estatal o autonómico, según la distribución constitucional de competencias.

Ahora bien, una vez más la posición de la Comunidad Autónoma es diferente a este respecto según que se consideren las provincias o los *municipios*. En efecto, respecto de éstos, la legislación estatal básica determina, de forma no exhaustiva, en los arts. 25 y 26 LBRL, la relación concreta de materias en las que la legislación sectorial, estatal o autonómica, ha de reconocer al municipio la capacidad de intervenir. Y en la medida en que las mencionados preceptos de la LBRL constituyan una interpretación correcta del “interés respectivo” al que se refiere el art. 137 CE, la legislación autonómica de desarrollo está vinculada por ellos e incurriría en inconstitucionalidad si no reconociera a los municipios ninguna competencia en las correspondientes materias.

La situación es, sin embargo, diferente respecto de la *provincia*. En efecto, el art. 36.1 LBRL (equivalente al art. 25.2 de la misma Ley en relación con los municipios) no enumera en absoluto materias concretas en las que las Diputaciones Provinciales necesariamente hayan de asumir alguna competencia. Por el contrario, se limita a aludir, en términos muy generales, a la coordinación de los servicios municipales entre sí; a la asistencia y la cooperación con los municipios; a la prestación de servicios públicos supramunicipales y, en su caso, supracomarcales; y, en general, al “fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia”.

Ahora bien, desearía poner de relieve que esta última cláusula, contenida en el apartado d) del art. 36.1 LBRL, puede tener una vis expansiva muy superior a la que pudiera desprenderse de su aparentemente inocuo tenor literal, máxime si se pone en conexión con determinadas materias, como, por ejemplo, la cultura. En efecto, el TC, en su Sentencia 53/1988, al determinar el alcance de la competencia que el art. 149.1.15 CE reserva al Estado en orden al fomento de la investigación científica y técnica, pone de relieve que el fomento es “susceptible de ser utilizado respecto de cualquier género de materias, con independencia de cuál sea el titular de la competencia para la ordenación de éstas”. Más aún, en la STC 90/1992, y en relación con el mismo título competencial, el intérprete supremo de la Constitución subraya que la competencia de fomento no se traduce sólo en acciones de apoyo, estímulo o incentivo, sino que tiene también una insoslayable proyección organizativa, en la medida en que son técnicas de fomento “las de carácter organizativo y servicial que permiten al titular de la competencia crear y mantener unidades y Centros dedicados al desarrollo y divulgación de las tareas investigadoras”. Por último, y en relación con el ámbito material de la cultura, al que antes se aludió, debe recordarse que el TC ha señalado que la cultura es algo de la competencia propia e institucional no sólo del Estado y de las Comunidades Autónomas, pues allá donde hay una comunidad humana, hay una manifestación cultural respecto de la cual todas las estructuras públicas pueden ostentar competencias orientadas a su fomento (Sentencia 49/1984).

Pues bien, de la aplicación de este criterio a determi-

nada legislación autonómica sectorial (por ejemplo, la catalana en materia de museos, cuestión ésta sumamente polémica en la actualidad), resulta que la Comunidad Autónoma no podría privar sin más a las Diputaciones Provinciales, ordenando su transferencia, de los museos de su titularidad, aunque tuviera competencia para la ordenación del sector.

Las Comunidades Autónomas, pues, han de atribuir a las Corporaciones Locales, en el ámbito de su competencia material, las potestades necesarias para el servicio del interés correspondiente. Para concluir con este apartado, se formulan dos observaciones finales:

a) La primera atañe a la *incapacidad de las Corporaciones Locales para defenderse eficazmente frente a las vulneraciones* de este inderogable ámbito competencial *producidas por vía legislativa*. Se trata de la tantas veces denunciada ausencia de legitimación activa de las Corporaciones Locales para interponer recurso de inconstitucionalidad (ausencia cuyos negativos efectos no son ciertamente paliados, ni aun levemente, por el indirecto sistema diseñado por los arts. 63.3 y 119 LBRL). A mi juicio, bastaría con legitimar activamente a un significativo porcentaje de los municipios del Estado o la Comunidad Autónoma (por ejemplo, una décima parte), que, a la vez, representen como mínimo el mismo porcentaje de la correspondiente población –todo ello según que la Ley recurrida sea estatal o autonómica (reconociendo en todo caso que la precisión de los requisitos sería mucho más difícil en relación con las Diputaciones Provinciales)–, y siempre para defender la autonomía local supuestamente vulnerada, para que ésta hallara una eficaz técnica de tutela sin riesgo de que se produjera una excesiva acumulación de asuntos ante el TC. Mientras no tenga lugar una reforma de tal signo, quizá cupiera sostener, con Rodríguez-Zapata, sobre la base de los AATC 387/1982 y 221/1984, la procedencia de admitir la personación de las Corporaciones Locales como coadyuvantes en los procesos de inconstitucionalidad relativos a normas con rango de Ley que pudieran afectar a su autonomía.

b) La segunda observación es la de que, en virtud del principio constitucional de *descentralización* (art. 103.1 CE), las Comunidades Autónomas debieran atribuir el

máximo nivel posible de competencias (preferiblemente decisorias) a las Entidades Locales comprendidas en sus respectivos ámbitos territoriales. Así se facilitaría la participación ciudadana en los asuntos públicos (arts. 9.2, 23.1 y 105 CE), participación indispensable en una sociedad postindustrial como la nuestra si se quiere que la omnipresente intervención administrativa se funde en un completo conocimiento de la realidad fáctica sobre la que está llamada a operar y sea realmente aceptada (y no sólo pasivamente soportada) por sus destinatarios. Desde esta perspectiva descentralizadora sólo puede merecer una valoración favorable la DT Segunda LBRL, conforme a la cual los municipios ostentarán, en las materias de educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente, “cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por (la) legislación sectorial a otras Administraciones Públicas”. Esta previsión fue declarada constitucional por la STC 214/1989, y sólo resta esperar que las Comunidades Autónomas no excluyan su aplicación en un excesivo número de supuestos.

3. Principio de cooperación o lealtad

El segundo de los principios inspiradores de las relaciones entre Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales es el de *cooperación o lealtad*, principio que naturalmente es *bidireccional* –como lo era el de competencia, aunque en este caso con más consecuencias prácticas concretas– (recuérdese, por ejemplo, la posible delegación de las Entidades Locales en la Comunidad Autónoma correspondiente de las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias, conforme a los arts. 106.3 LBRL y 7 LHL, o la iniciativa legislativa ante las Asambleas Legislativas autonómicas frecuentemente reconocida a las Corporaciones Locales).

Las manifestaciones de este principio cooperativo se proyectan en numerosos ámbitos y pueden sistematizarse, conforme es habitual en la doctrina, en *técnicas orgánicas y técnicas funcionales*.

A. La previsión de órganos de cooperación se contiene en general en el art. 58 LBRL, conforme al cual las Leyes autonómicas podrán crear “órganos de colaboración” de la Administración correspondiente con las Entidades Locales, órganos que serán únicamente “deliberantes o consultivos”, que podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial (por ejemplo, la Comisión Gallega de Cooperación Provincial).

En relación con los órganos de cooperación, pueden formularse las dos consideraciones siguientes:

a) Se ha producido en los últimos años una verdadera eclosión de *órganos consultivos en los que se integran tanto los representantes de los intereses sociales implicados como los de las distintas Administraciones competentes en la materia*. Son unos foros privilegiados –suerte de “Parlamentos sectoriales”– para el debate en profundidad por parte de todos los interesados de las correspondientes políticas sectoriales, en el seno de los cuales, y en el ejercicio de sus competencias administrativas consultivas, aquellos intereses tienden a integrarse o, al menos, a aproximarse. Entre tales órganos destacan, por ejemplo, en el ámbito estatal, la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, el Consejo Escolar del Estado, el Consejo Superior de la Función Pública, el Consejo Nacional del Agua o la Asamblea Nacional del Deporte. Pues bien, sería de gran interés que las Comunidades Autónomas también crearan en sus respectivos ámbitos este tipo de órganos, cuya utilidad potencial parece enorme, tanto al servicio de la cooperación interadministrativa como al de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

b) Por otra parte, el principio de lealtad y la necesidad de dotar de una adecuada representación a los diferentes intereses sociales implicados parece justificar que en los *órganos supracomunitarios* en los que lo permita el ordenamiento jurídico y en los que sea materialmente posible, *estén directamente representadas tanto las Comunidades Autónomas como las Corporaciones Locales*. No parece necesario explicitar las consecuencias de este principio en su aplicación al Comité de las Regiones, órgano futuro de la Comunidad Europea creado por el art. 198 A TCE en la redacción dada por el TUE, configurado como “Comité con carácter consultivo compuesto por representantes

de los entes regionales y locales” y en el que España dispone de 21 miembros.

B. Muchas son las manifestaciones de la denominada *cooperación funcional*. Desde el deber de información recíproca (arts. 55.c) y 56 LBRL) hasta la conclusión de convenios o la constitución de consorcios (art. 57 LBRL), pasando por las técnicas, en las que me detendré brevemente, de la delegación y la encomienda de gestión.

a) Por lo que concierne a la *delegación*, ésta es una técnica de traslación competencial aplicada tanto en las relaciones intersubjetivas como en las interorgánicas, la cual, no obstante su denominación común y única, remite, en uno y otro ámbito, a regímenes jurídicos sustancialmente diversos, en un grado tal que es más que dudoso que exista en ambos identidad conceptual. Es cierto que la delegación ocupa siempre un lugar intermedio entre el ejercicio exclusivo de las competencias por su titular y la transferencia íntegra de la titularidad y el ejercicio a otro ente u órgano a través de la descentralización o la desconcentración. Pero es casi imposible profundizar más allá de esta genérica impresión “espacial” sin ruptura de la unidad: en la delegación interorgánica, los actos del delegado en su calidad de tal se entienden dictados a todos los efectos por el delegante y éste se halla habilitado para revocar *ad nutum* la delegación, rasgos ambos de los que cabe inducir que el delegante retiene la titularidad de la competencia y transfiere al delegado sólo su ejercicio; por el contrario, en la delegación intersubjetiva los actos del delegado se le imputan a él –como lo acredita su recurribilidad ante el delegante– y la revocación de la delegación, por lo menos en principio, es causal, y no libre, extremos de los que cabría concluir que no se produce escisión entre titularidad y ejercicio de la competencia, sino más bien partición de ésta en potestades de dirección y control –que retiene el delegante– y de ejecución –que asume el delegado–.

Su régimen jurídico se establece en los arts. 5, 8 y 10 LPrA y 7 y 37 LBRL, para la delegación autonómica en las provincias; y en los arts. 7 y 27 LBRL, cuando la delegación se realiza en favor de los municipios. Se da segui-

damente cuenta de algunos de los aspectos de mayor relevancia de dicho régimen jurídico.

En cuanto a los *destinatarios*, no parece excesivamente afortunado restringir apriorísticamente el potencial círculo de éstos, como hacen, por ejemplo, los arts. 68.1 de la Ley castellano-manchega 3/1991 y 5.1.b) de la Ley de Castilla y León 6/1986, conforme a los cuales únicamente pueden ser beneficiarios de las delegaciones autonómicas los municipios con más de 10.000 ó de 20.000 habitantes, respectivamente. En efecto, parecería preferible que esta cuestión se valorara caso por caso al acordar la delegación.

Por otra parte, cuando se trate de delegaciones autonómicas en favor de Diputaciones Provinciales, el art. 5.1 *in fine* LPrA exige que se acuerden para la totalidad de las Diputaciones comprendidas en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma (lo que, por lo demás, no obsta a que la delegación pueda ser revocada después sólo respecto de alguna de las Diputaciones delegadas). Es una exigencia que, en la difícil ponderación entre el principio de igualdad de trato de las Diputaciones y la diversa capacidad técnica de cada una de ellas, fue declarada constitucional, aunque no necesaria, por la STC 76/1983. Sin embargo, el contenido del art. 5.1 *in fine* LPrA no ha sido recogido por el art. 37 LBRL, siendo posible entender que aquél ha quedado derogado, hipótesis en la cual no parece, como ha advertido el Profesor Ortega Alvarez, que sus efectos –siquiera sea atenuados– puedan obtenerse mediante el recurso al art. 9 LBRL, ya que una delegación, aunque se instrumente mediante una Ley, difícilmente podrá considerarse en sentido estricto una “norma de desarrollo” de la LBRL –ámbito al que el art. 9 de ésta constriñe su eficacia–.

En cuanto al *elemento material u objetivo* de la delegación, a los tres requisitos generales del art. 27 LBRL (materia que afecte a un interés propio del delegado; mejora de la eficacia de la gestión pública; y mayor participación ciudadana) diversos Estatutos de Autonomía añaden la exigencia de que las materias delegadas no afecten a un interés general de la Comunidad Autónoma: así ocurre con el art. 47.2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana (que se refiere específicamente a las áreas de obras públicas, sanidad, cultura y asistencia social) y con el art.

30.3.b) del Estatuto de Castilla-La Mancha (que, en regla particularmente afortunada, impone a la Junta de Comunidades el deber de delegar en tales materias).

Por otra parte, las Comunidades Autónomas no pueden delegar en las Diputaciones el ejercicio de las competencias transferidas o delegadas por el Estado mediante Leyes Orgánicas previstas por el art. 150.2 CE en los casos en que éstas prohíban aquella delegación (art. 8.1 LPrA). En defecto de tal prohibición, pues, y atendida la naturaleza de la materia correspondiente, es posible la subdelegación intersubjetiva, habilitación ésta frente a la que no puede prevalecer la regla general inversa establecida por alguna Ley autonómica (art. 14 L murciana 7/1983, que prohíbe la subdelegación salvo que la permita expresamente la Ley Orgánica estatal de delegación).

Por último, y por lo que se refiere a las *facultades de control* que se reserva el delegante, éstas serán las determinadas en la delegación, la cual puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad, que en todo caso habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad Local delegada (arts. 7.3 y 27.1 LBRL y 5.4 LPrA). En todo caso, aquél retiene las siguientes potestades:

a) Recabar, en cualquier momento, *información* sobre la gestión de los servicios delegados, comprendida la posibilidad de enviar comisionados (arts. 27.2 LBRL y 5.2 LPrA). Alguna Ley autonómica (la castellano y leonesa 6/1986, en su art. 15.1) exige, además, que el delegado presente semestralmente, con el estado de ingresos y gastos una memoria de aquella gestión.

b) Emanar *instrucciones técnicas de carácter general*, así como elaborar programas y dictar directrices sobre la gestión de los servicios (arts. 27.2 LBRL y 5.2 LPrA).

c) Formular los *requerimientos* pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas (arts. 27.2 LBRL y 5.2 LPrA).

d) Resolver los *recursos* que se interpongan contra los actos del delegado (arts. 27.2 LBRL y 5.3 LPrA).

e) *Revocar* la delegación o ejecutar por sí mismo la competencia delegada en sustitución del Ente Local, en los casos de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los

requerimientos formulados (art. 27.2 LBRL), posibilidades a las que el art. 5.2 LPrA añade, en las delegaciones de Comunidades en favor de Diputaciones, la de suspender éstas. En ocasiones, la legislación autonómica prevé otros supuestos legitimadores del ejercicio de la facultad revocatoria, como la deficiente gestión de los servicios delegados (arts. 125.2 L catalana 9/1987, 19 L andaluza 3/1983 y 4.2 L aragonesa 8/1985, que también se refiere a la obstaculización de la labor de los comisionados) o, más imprecisamente, las exigencias del interés público o general (art. 33 L andaluza 11/1987, relativo a las delegaciones en las Diputaciones; art. 10.2 L murciana 7/1983; y art. 47.5 Estatuto de la Comunidad Valenciana, referido sólo a las Diputaciones y en el que se exige la mayoría absoluta de las Cortes Valencianas). En la medida en la que estas fórmulas pueden llegar a convertir la revocación, de hecho, en libre, es dudosa su compatibilidad con el art. 27 LBRL, que, con carácter básico, parece imponer la naturaleza causal de la revocación.

b) Por lo que concierne a la *encomienda de gestión o gestión ordinaria*, se trata de una técnica que, sin perjuicio de diversos precedentes preconstitucionales en relación con los municipios y de algunas previsiones posteriores singulares (por ejemplo, disp. adic. 3 de la Ley del Consejo de Seguridad Nuclear y art. 15.d) LAg), se aplicó fundamentalmente a las relaciones entre Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales (arts. 5 y 6 y disp. adic. 2 LPrA y 8 y 37.1 LBRL, además de las normas contenidas en los Estatutos de Autonomía y en la legislación autonómica) y ha sido objeto ahora de una regulación general en los arts. 12.1 y 15 LAP. La encomienda de gestión no entraña traslación competencial (y en este punto radica su diferencia esencial con la delegación), ya que su objeto es simplemente “la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios”, correspondiendo al encomendante “dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre” aquélla (art. 15.1 y 2 LAP).

Parece claro, finalmente, que las Comunidades Autónomas deberían hacer un *uso generoso* de estas técnicas de cooperación intersubjetiva. Y ello como condición misma para que las propuestas de la denominada “Administración única” sean rectamente entendidas y gocen

de la legitimidad suficiente para ser llevadas a la práctica. Tales propuestas son, sin duda, constitucionales, siempre que se entiendan en sus justos límites, puesto que hay determinadas funciones que necesariamente han de ser cumplidas por la Administración periférica del Estado (Administración a la que alude la propia Constitución: arts. 141.1 y 154). Tales funciones son las siguientes: a) competencias ejecutivas reservadas como exclusivas a la Administración del Estado y que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia o delegación; b) supervisión de la actividad autonómica de ejecución de la legislación estatal (art. 2 LPrA); c) cooperación con las Administraciones autonómicas; d) apoyo a la Administración Central del Estado en el ejercicio de las competencias normativas, planificadoras o coordinadoras que le correspondan; e) relación, en los términos de los arts. 55 ss. LBRL, con las Administraciones Locales, como consecuencia del carácter bifronte, y no estrictamente intracomunitario, de éstas; y f) intermediación administrativa entre las instituciones de las Comunidades Europeas y las Administraciones Públicas autonómicas y locales españolas.

Ahora bien, la noción de Administración única –constitucional, se insiste, con los límites indicados– no puede emplearse como un concepto negativo frente a la Administración periférica del Estado. Porque entonces también podría emplearse negativamente frente a la propia Administración autonómica, en favor de las Corporaciones Locales. Así pues, la Administración única ha de entenderse como una noción positiva, expresiva de la necesidad de evitar duplicidades burocráticas y favorable al ejercicio de las competencias (en virtud de los principios constitucionales de descentralización y participación), en la medida en que ello resulte constitucionalmente posible, por la Administración más cercana a los ciudadanos. En este marco, no parece necesario insistir en la virtualidad de las técnicas de delegación intersubjetiva y de encomienda de gestión para dotar de legitimidad y rigor a las propuestas de Administración única (tendiendo a la efectiva configuración de las Corporaciones Locales como una suerte de “Administración periférica de la Comunidad Autónoma”, alternativa a la creada directamente por ésta.

4. Principio de supremacía

Por último, las relaciones entre Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales se ordenan en torno al principio de *supremacía*.

Ante todo, debe subrayarse que la supremacía sobre provincias y municipios *no se ejerce sólo por la correspondiente Comunidad Autónoma*, sino también por el Estado. Así resulta del carácter bifronte –no exclusivamente intracomunitario– asignado por reiterada jurisprudencia constitucional a las Corporaciones Locales. Ello explica que el Estado sea titular de importantes potestades normativas sobre el régimen local, que comprenden los aspectos básicos de la organización y competencia de aquéllas, así como el régimen de las elecciones locales. Y ello explica asimismo que sea el Estado quien retenga la gravísima potestad de disolución de los órganos de las Corporaciones Locales prevista por el art. 61 LBRL.

Pero aunque no exclusiva, las Comunidades Autónomas sí disponen de supremacía sobre las Corporaciones Locales, al servicio de cuya efectividad asumen importantes potestades.

1. Ante todo, sus potestades normativas sobre el régimen local y, en particular, la *prioridad de las normas autonómicas sobre los Reglamentos orgánicos* de las Corporaciones Locales en lo relativo a la organización complementaria provincial y municipal. En efecto, frente a los arts. 20.2 y 32.2 LBRL, conforme a cuya redacción originaria las normas autonómicas sólo regirían en todo lo que no se opusieran al Reglamento orgánico de la entidad, la STC 214/1989 declaró que tal previsión desconocía las competencias estatutariamente asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de régimen local, y situó a las normas autonómicas en un lugar anterior a las locales en el orden de prelación de fuentes en materia organizativa.

2. Una segunda manifestación del principio de supremacía se produce en los supuestos de *sustitución*, noción ésta que remite a una técnica de traslación competencial intersubjetiva (habitualmente denominada subrogación en el ámbito urbanístico) en cuya virtud un ente superior –el sustituto– asume (mediante un acto uni-

lateral, a petición de los interesados o en virtud del transcurso de un plazo determinado) el ejercicio de una competencia que antes correspondía, por delegación del propio sustituto o por atribución normativa directa, a un ente inferior –el sustituido–, como consecuencia del no ejercicio o del ejercicio ilegal por éste de aquélla.

Los supuestos de sustitución de Corporaciones Locales por Comunidades Autónomas (o, en su caso, por el Estado) están previstos, entre otras, por las siguientes normas:

■ Con carácter general: por el art. 60 LBRL, para las competencias ordinarias de las Entidades locales; y por los arts. 5.2 LPrA y 27.2 LBRL, para sus competencias delegadas.

■ Con carácter sectorial: por el art. 109.5 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TRLR), para la formulación del planeamiento urbanístico general; por el art. 121 TRLR, para la formulación de Planes Parciales y Especiales que desarrollen el planeamiento general y de proyectos de urbanización y estudios de detalle; por el art. 252 TRLR, para la adopción de las medidas relativas a las actuaciones urbanísticas sin licencia u orden de ejecución; por el art. 275.2 TRLR, para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia urbanística; y por el art. 39 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, para la imposición de sanciones por la realización de actividades que no se ajusten al mismo.

3. Una nueva manifestación de la supremacía se halla en la potestad autonómica de *coordinación* de las Corporaciones Locales, estudiada reciente y detalladamente por el Profesor Menéndez. Se trata de un concepto elaborado inicialmente por la jurisprudencia constitucional, que no supone “una sustracción o menoscabo de las competencias de las Entidades sometidas a la misma”, sino “un límite a su pleno ejercicio”, límite que se traduce en la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las Administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que

se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema; límites, sin embargo, que en ningún caso pueden traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado (todo ello conforme a la STC 27/1987).

En esta línea, los arts. 10.2 y 59 LBRL regulan la coordinación sobre la actuación de las Corporaciones Locales, siempre que ésta trascienda del estricto interés local, y con carácter subsidiario respecto de las fórmulas cooperativas. El art. 59.1 precisa que la coordinación se realizará mediante “la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente”. Por otra parte, el art. 59.2 obliga a que la Ley precise, “con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación”. Y precisamente por incumplir este deber de precisión, vulnerando en consecuencia la autonomía local, la STC 149/1991 anuló el art. 118 de la Ley de Costas.

En todo caso, la coordinación autonómica ha alcanzado ya importantes manifestaciones, entre las que destacan la previsión de coordinación de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, a la que se refiere el art. 36.2.a) LBRL, y diversas Leyes autonómicas en las que se prevé la coordinación de las materias de interés general de la Comunidad (como, por ejemplo, la Ley gallega 8/1989, de delimitación y coordinación de las competencias de las Diputaciones Provinciales de Galicia).

4. Por último, la supremacía se manifiesta a través del *control*. En esta materia, el legislador estatal básico se ha mostrado sumamente respetuoso con la autonomía local, mediante la tendencia a la judicialización de aquél. A las Comunidades Autónomas corresponde, sólo, en el ámbito de su competencia, impugnar los acuerdos de las Corporaciones Locales, en los términos de los arts. 65 y 66 LBRL, sin que, por lo demás, en ningún caso puedan acordar su suspensión, acuerdo cuya adopción corresponde en exclusiva al Delegado del Gobierno en la Comuni-

dad Autónoma (art. 67 LBRL), ya que la jurisprudencia constitucional (SSTC 213/1988, 259/1988 y 46/1992) ha anulado las Leyes autonómicas que atribuyen a órganos autonómicos la facultad de suspender acuerdos locales, salvo que la Entidad Local ejerza competencias delegadas o de gestión y ejecución compartidas con facultades autonómicas de decisión definitiva (STC 148/1991).

5. Consideraciones finales

Competencia, cooperación y supremacía. Tales son, según se ha tratado de acreditar en las palabras precedentes, los tres principios a los que pueden reconducirse las múltiples relaciones existentes entre las Administraciones autonómicas y locales. Principios cuya vigencia práctica no es siempre todo lo intensa que debiera: ni el reducto de autonomía local tutelado por la técnica de la garantía institucional es siempre respetado; ni la delegación y la encomienda de gestión son tan utilizadas como demandan la Constitución y las exigencias mismas de la racionalidad organizativa; ni tampoco las Corporaciones Locales aceptan siempre de buen grado las legítimas decisiones políticas adoptadas en el ejercicio de sus competencias por las Administraciones territoriales superiores.

En la plena observancia de estos principios (también rectores de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas) se juega, no obstante, el futuro de nuestro Estado compuesto y las imprescindibles unidad y armonía en el funcionamiento del supraordenamiento constitucional y de los ordenamientos subconstitucionales propios de los entes territoriales en él integrados. 