

Álvaro Xosé
López
Mira

Doutor en dereito
constitucional

Unha aproximación constitucionalista ó xogo interrelacional Estado - comunidades autónomas - entes locais¹ (I)

A. *Perspectiva introductoria*

O feito de estar vivindo inmersos nun proceso cambiante do mapa europeo semellante a aqueles que se estudiaban na escola cambiando as súas cores tralas guerras napoleónicas, Versalles ou Ialta, induce a valorar moito as perspectivas políticas que se manifestaron no sistema xurídico español instaurado desde a vixencia da Constitución de 1978. Neste sentido, é obvio que a vitalidade no nacionalismo manifestada neses *fragmentos de Estado* que son o País Vasco e Cataluña, non se pode desvincular do contexto histórico hispánico e reconverterse osmoticamente nunha Croacia á que xa se re-

¹ Este traballo forma parte doutro máis amplo referido á organización territorial de Galicia

fería Jellinek¹. E precisamente este factor determinante, engadido ás circunstancias dun Tratado da Unión Europea que anula, envolto nun nimbo de indefinición, en boa medida os principios xurídicos do constitucionalismo clásico –a división de poderes, a xerarquía normativa, e o mesmo concepto de soberanía–, deben operar como pano de fondo nun traballo que quere ser algo máis ca un simple tratamento do réxime local.

Non se oculta que as notables deficiencias do título VIII da Constitución, as cales parece que se consideran intanxibles fóra da crítica dogmática, experimentaron un desenvolvemento en que a normativa debeu en ocasións adaptarse a actuacións consumadas na práctica, e que deron lugar a un modelo de Estado como mínimo confuso. Independentemente da dúbida razoable que se poida suscitar tocante ó deseño de comunidades autónomas, existe unha serie de puntos que habería que considerar consecuencias non desexadas polo constituínte español que non só fan ineficiente o sistema, senón que, en boa medida, van imposibilitar un deseño coherente que contribúa a vertebralo modelo do Estado das autonomías.

En primeiro lugar, nun contexto no que se albisca que as especificidades doutrinarias de federalismos, rexionalismos, autonomismos, e mesmo a manida cuestión da soberanía –popular, nacional; autodeterminación, independencia–, queren fusionarse nunha aureola de relativismo, en España aínda se polemiza sobre a necesidade ou non de reforma-la Constitución para cumprila súa esixencia de articula-lo Senado como cámara de representación territorial (artigo 69.1). Configurado como cámara de segunda lectura e pouca importancia, e de representación ideolóxica, non ten moita razón de ser fóra do criterio de territorialidade; e, sen embargo, neste Senado case non teñen incidencia as CC.AA.², os únicos entes territoriais con autonomía propiamente política, manténdose, pola contra, o principio de representación basicamente provincial, e onde tal vez non sexa desatinado atopar algún resaibo conceptual de salvagarda-la división en provincias, mais consideradas como unhas entidades locais que cumpren os fins do Estado (do seu aparato central); e isto xustamente nun momento en que a suposta diferenza constitucional entre nacionalidade-comunidade autónoma-rexión, tende a diluírse. Máis

¹ Georg Jellinek: *Fragmentos de Estado*, Madrid, Civitas, 1981.

² Cfr. Antonio Jiménez Blanco: *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, Madrid, IEAL, 1985, pp. 264 e ss.

aínda, malia o fundamento que supón o artigo 2 da Constitución, unha lectura incompleta segue impedindo que as CC.AA. participen na conformación da vontade estatal, á cal parece asimilarse o órgano lexislativo senatorial.

En segundo lugar, percíbese que a desmesura burocrática xerada polo malsán mimetismo das administracións autonómicas (sen excluí-lo aumento nese sentido das administracións locais), engadida ó mantemento en tódolos focos posibles da Administración periférica central, foxe ó establecemento dun modelo administrativo xa non só eficaz, senón medianamente claro, tanto á hora de conecta-las relacións interadministrativas coma as que afectan ós cidadáns. Un exemplo patente podería se-la enorme importancia que chegan a adquirir determinadas ordes ministeriais³, que afectan a cotío á xerarquía normativa (moito máis se esa orde ministerial recibe o nome de directiva); isto obsérvase concretamente en materia de –digamos– estradas, onde son evidentes as diferencias entre o proxecto burocrático e a execución; ou, ó revés, vese como un plano xeral de ordenación urbana dun pequeno concello pode chegar a impedir –ou polo menos obstaculizar– a realización dunha obra de interese xeral, autonómica ou estatal, nunha exhibición de manifesta disfuncionalidade apoiada legalmente. Habería que engadirlle a isto a sobreabundancia de irresponsabilidades fiscais que provoca un sistema de financiamento que debe ser negociado anualmente, e no que os enfoques de conxuntura política priman sobre a racionalidade da xestión de maneira desproporcionada.

Pero é, en terceiro lugar, respecto do deseño organizativo territorial local operado pola Constitución de 1978 e desenvolvido pola Lei reguladora das bases do réxime local de 1985, polo Texto refundido de 1986 e por outras diversas disposicións estatutarias, autonómicas e dos órganos centrais do Estado, onde máis facilmente se pode enxergar que non toda nova fórmula teórica de modelo territorial ten as súas últimas orixes na idea de función como motor consciente ou inconsciente de toda especulación humana⁴, e que fai fundadamente dubidar que a azarosa e recente construción constitucional española chegue finalmente a conseguir vertebrar un Estado que non se articule só baseándose en tensións sectarias.

³ O tema foi exemplificado por Antonio García Cuadrado: *El gobierno por orden ministerial*, Pamplona, Eunsa, 1986. Inseguridade xurídica e ausencia de modelo administrativo, xunto con lexisladores que abusan do máximo *sen prexuízo*, e uns executores celosos que crean funcionarios que se víxían uns ós outros, impiden que se constrúa un eixe relacional vertebrador CC.AA.-Estado, precisado perentoriamente de “socavar pautas de la acción pública que hasta ahora parecían incommovibles”. Antonio Jiménez Blanco: *Las relaciones...*, *op. cit.*, pp. 313-326.

⁴ Cfr. Jesualdo Domínguez-Alcahud y Monge: “Tipología de los entes locales”, en *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscais, 1985, p. 86.

Neste tratamento pódese comprobar perfectamente como a recondución organizativa territorial interna das CC.AA. abala nunha tensión dialéctica entre o inmovible fixismo da letra do texto constitucional e a necesidade de realizar un desenvolvemento operativo das competencias autonómicas nesta materia. Neste sentido, a textual pegada simplista do artigo 3º da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local ó establece-lo listado de entidades locais, vese na obriga de atopar contido real tanto nas excepcións ó réxime xeral básico (artigos 39, 40 e 41, e disposicións adicionais segunda, terceira e cuarta da antedita lei), coma no desenvolvemento, precisado de boas doses de voluntarismo, que –entre outros– do seu artigo 42 (referido ás comarcas) desexen efectuar de xeito interiorizado as CC.AA.

Intimamente imbricado co anterior, hai que prestarlles especial atención ós dictados xurisprudenciais do Tribunal Constitucional que –entre outras– na súa Sentencia 214/1989 do 21 de decembro relativa á LRBRL, capacita as CC.AA. para que cheguen a diluí-las diferencias que entre entidade local territorial ou non territorial⁵ establece a lei básica (algo que xa fixeran os estatutos de diversas autonomías, entre eles o galego), que “se vería así reducida a ser una Ley de Municipios y Provincias”⁶. Neste punto habería que afirmar que no caso de Galicia foi precisamente a interpretación do alto tribunal (e sen maiores engadidos cós hermenéuticos operando sobre unha base lexislativa non galega), máis cá propia produción normativa da Comunidade Autónoma, a encaдрadora do seu réxime local, malia tódalas afirmacións competenciais na materia que proclama o Estatuto. Preuguiza lexisladora que, moi probablemente, sirva de fundamento para o criterio diferencial outorgado polo TC no tocante á regulación da constitución de comarcas entre as comunidades catalana e galega⁷.

De todos modos, a liberdade organizativa entregada ó lexislador galego non deixa de ser, por isto, moi ampla. Como veremos posteriormente no modelo concibido desta investigación, as limitacións poden vir máis por determinadas mentalidades localistas moi abundantes na clase política galega sen distincións de cores (*políticos paveros* que diría NORIEGA VARELA), que da lexislación básica estatal ou da interpretación dun TC caracterizado po-

⁵ Así, José Luis Almuu Supervía, como a maioría da doutrina, considera as comarcas, áreas metropolitanas e entidades locais de ámbito inferior ó municipal, como suxeitas á escala de territorialidade en función do que dispoña a lexislación autonómica. Cfr. Temarios Grupo A, Xunta de Galicia, tema 63, p. 3.

⁶ Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz: *Doctrina Constitucional sobre Régimen Local*, Granada, CEMCI, 1990, p. 25. E aínda sobre as competencias das provincias só no caso de que non sobrepassen os límites dalgunha delas. *Ibid.*, p. 26.

⁷ Ademais da xa mencionada disposición adicional cuarta da LRBRL, baseada nun etéreo argumento histórico-xurídico. Non é nesa norma eufemística onde hai que encontrar-las diferencias de grao competencial entre CC.AA. nesta materia, senón no interese sociopolítico manifestado polas mesmas, e tamén nas estruturas partidistas que non son máis ca un reflexo dese interese, algo ben palpable nos casos catalán e vasco.

la súa lei orgánica como o anxo da garda da Constitución de 1978. Sen embargo, parece necesario repasar brevemente as normativas esenciais do réxime local español, só para nos introducir sinteticamente na sistemática dos diversos estatutos de autonomía, co fin de centrarnos finalmente no de Galicia cara ó que se enfoca, en definitiva, este traballo.

É conveniente advertir, por último, que a diversidade expositiva que ó longo das súas páxinas se poderá percibir maniféstase perfilada por un convencemento na bondade constitucional que non envaidece, sen embargo, tamén os seus defectos; que intenta construír unha armazón organizativa autonómica que pode ser válida, aínda que poida ser esvaída por actuacións políticas; e que, a un tempo, parte da crenza de que a autonomía local é algo máis ca un xogo hipócrita de difíciles interpretacións xurídicas, que subsume a fonte máis viva da participación democrática nun xiro á espiral histórica española onde o réxime local foi desvirtuado e convertido na máis pura esencia do centralismo. Á vista da Constitución e do Estatuto de autonomía de Galicia é onde se deben le-las inferencias expostas neste texto polo que, desde unha perspectiva de investigación constitucionalista, se lles presta especial atención ós criterios xurídico-políticos sen menoscaba-la faceta administrativa que, non obstante, se expresa na nosa doutrina case como exclusiva tratadista da temática. Aínda máis, pensamos como o mellor Ortega y Gasset que se o que se coñece por España pretende, na súa ilusión europea, non resultar abocado a ser definitivamente “una manda de antropoides recluída en un extremo de Europa”, hai que buscar orientacións cara a un ideal moderno de socialización e organización⁸, no que, ó noso ver, é imprescindible o cariz que se lle imprima a un binomio que poderíamos denominar constitucional-local.

B. *Lexislación dos órganos centrais do Estado*

1. Constitución española de 1978.

Sendo a organización territorial española xa tema que xerou abundosa literatura, só realizaremos un breve resumo dos feitos legislativos vixentes máis destacables.

⁸ Cfr. José Ortega y Gasset: *La cuestión moral* (agosto de 1908). Citado por Antonio Elorza: *La razón y la sombra. Una lectura política de Ortega y Gasset*, Barcelona, Anagrama, 1984, p. 46.

A Constitución establece que o Estado está organizado territorialmente en municipios, provincias e CC.AA. (artigo 137), ademais de permitirla creación de agrupacións de concellos diferentes da provincia e de definir as peculiaridades máis xenéricas da Administración das illas nos arquipélagos canario e balear (artigo 141, alíneas 3 e 4); atribúelles ás CC.AA. as funcións que lle corresponden á Administración do Estado sobre as corporacións locais, se a transferencia é autorizada pola lexislación sobre réxime local (artigo 148.1.2º). Sen esquecer o artigo 152.3 que estipula que “mediante a agrupación de municipios limítrofes, os estatutos poderán establecer circunscricións territoriais propias que gozarán de plena personalidade xurídica”; isto non se pode considerar como unha duplicación dos termos previstos no 141.3, máxime se recordamos que apareceu por una emenda *in voce* que defendeu o Sr. Raventós polo Grupo Socialista catalán, na que se facía explícita referencia ás comarcas; retomaremos este precepto.

A organización territorial piramidal do Estado español vertebrada por este articulado parece, se facemos unha simple lectura, clara⁹, concisa e mesmo que non comprime moito, a non ser na estricte conservación dos límites –dificilmente mudables– das provincias, que dan o paso de poder ser alteradas regulamentariamente a ter que pasar pola estreita peneira de nada menos ca unha lei orgánica *ad hoc* para cada ocasión. Non obstante, como xa salientamos¹⁰, o proceso aínda non rematou: pendentes aínda Ceuta e Melilla, á altura de 1992 tódalas CC.AA. que non optaron no seu día pola iniciativa denominada “de privilexio” de acceso á autonomía xa poden aumentalo seu teito de competencias. Ademais, non hai que arrombar totalmente as previsións dalgúns estatutos tocante ás alteracións do territorio, como nos casos do País Vasco (artigos 2.2, 8 e 47.2), Cantabria (artigo 58), A Rioxa (artigo 44), Castela e León (disposicións adicionais sétima e oitava, e STC 89/1984, do 29 de setembro, que deixa aberto o futuro da provincia de León), Navarra (disposición adicional segunda da *Ley de reintegración y mejoramiento del régimen foral* en relación coa disposición transitoria cuarta CE), Aragón (artigo 10); e tamén do artigo 144.b da CE e correspondente disposición adicional primeira do Estatuto de autonomía an-

⁹ Malia o trasfondo de enorme heteroxeneidade que recoñece a STC 15/88, do 10 de febreiro.

¹⁰ Álvaro X. López Mira: “Unha aproximación ás variacións territoriais no marco constitucional e estatutario”, en *Revista de Estudios Provinciais* nºs 8-9, Pontevedra, Deputación Provincial, 1992, p. 12.

¹¹ Outro exemplo da excesiva rixidez constitucional, signo de desconfianza cara ás CC.AA., probablemente innecesaria, recálcao García Roca en relación co artigo 145.1, no que se causa un grave prexuízo ás posibles *rectificacións* históricas ou económico-planificadoras do mapa rexional, “y, a *fortiori*, cuando se sustenta un criterio tan importante, pero tan difícil de evaluar, de la esencia comunitaria como es la **entidad regional histórica** (art. 143)”. Francisco Javier García Roca: “El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucionales”, en *Revista de Derecho Político* nº 21, Madrid, UNED, 1984, p. 120.

¹² Carlos A. Pereira Menaut: *Lecciones de Teoría Constitucional*, Madrid, Edersa, 1987, 2ª ed., p. 65. No mesmo sentido, M^a Victoria García-Atance: “Perfil ambivalente de la fórmula de reforma constitucional en la dialéctica permanencia-cambio” en *Revista de Derecho Político* nº 31, Madrid, UNED, 1990, pp. 143-196. Pola súa parte, Solozábal Eche-

varría, despois de aludir ó sustento da vixente Constitución na indisoluble unidade da nación española máis ca na mesma nación (artigo 2), engade que “la consagración teórica de la unidad de la nación española, tan inevitable como se quiera por motivos políticos, aparece como una manifestación entre nosotros –todavía– de la creencia en el valor taumatúrgico de la Constitución, creencia contra la que nada ha podido la repetida inobservancia de nuestros textos constitucionales, con su reducción consiguiente a papel mojado”. Juan José Solozábal Echevarría: “Sobre el modelo de organización territorial del Estado según la Constitución de 1978”, en *Revista de Derecho Político* nº 13, Madrid, UNED, 1982, p. 64.

¹³ Aínda que Pereira Menaut destaca que, por exemplo, a Lei fundamental alemana de 1949, malia a súa rixidez, saíu a unha media de unha reforma por ano ou máis, e os avatares da súa historia política recente non eran tampouco precisamente sosegados. Cfr. Carlos A. Pereira Menaut: *Leciones, op. cit.*, p. 58.

¹⁴ Cfr. Carlos Mella Villar: *A Galicia posible*, Vigo, Xerais, 1992, p. 73. Jiménez Blanco opina que utiliza-la cooperación e a coordinación como se está a facer, supón unha fraude constitucional neo-centralista: “el principio de participación de las CC.AA. en la elaboración de la política estatal es un *prius* temporal ló-

daluz, os cales poden quedar definitivamente baleiros de contido por mor dos novos camiños autodeterministas polos que se queren dirixi-los dirixentes xibraltareños, que darían cabo da súa suposta situación colonial¹¹. Outras necesidades ou reclamacións recentes (traspaso IRPE, *Administración única...*), sen esquece-la dinámica do proceso de subsunción de España nas comunidades europeas, coadxuvan a que non sexa posible albiscar nun horizonte próximo un deseño cerrado e completo do Estado das autonomías.

Loewenstein afirmaba que mesmo a mellor constitución só é un compromiso, derivado do equilibrio que n-aquel momento presentaban as forzas sociais que participaron no seu nacemento representadas polos partidos políticos; e, no caso español, este equilibrio foi un alarde de acrobacias. Ademais, como subliña o profesor Pereira Menaut, seguindo a axioma política que desde Burke sostén que a mellor defensa dunha Constitución é a súa reforma frecuente e paulatina, resulta evidente que se unha Constitución está viva ten que cambiar¹². No traballo que citamos antes, sinalabamos que a vixente Constitución española naceu con vocación de perpetuidade, case *orgánica*, se cadra imbuídas as mentes dos pais da patria polas circunstancias históricas que viña de atravesalo réxime político español, e mesmo non exentas dun matizado temor á ruptura total coas mesmas¹³. Sen embargo, e concretamente na materia que nos ocupa, cremos que existen raíces máis fondas e antigas, as cales repousan no racionalista modelo do centralismo francés mal aplicado que emanan de maneira ininterrompida os lexisladores españois desde 1812, nese pesadelo que é a historia do constitucionalismo español.

Mesmo o conciso tratamento constitucional do réxime local pode, neste sentido, suxerir un continuísmo clasicista do tema, mais tamén permite unha apertura cara a novas rotas. Agora ben, debemos inscribilo, coma outros apartados da Constitución, nunha dinámica de desenvolvemento posterior que o converteu nun sistema no que non hai nada pechado, senón no que todo se pode discutir, provocando interpretacións diverxentes segundo os casos, en función de claves político-xurídicas. Non é ningún segredo que existen graves asimetrías entre as facultades políticas e as de xestión¹⁴, e no caso do

réxime (ou a Administración; aquí xa as mesmas palabras denotan un contido ideolóxico diferencial) local, o desenvolvemento dos preceptos constitucionais permite cando menos dúas lecturas: unha en que a Comunidade Autónoma o autoorganízase no seu propio territorio, atendendo ás súas peculiaridades diferenciais e ós cambios experimentados desde a Constitución de Cádiz, manténdose en pé o espírito do seu artigo 11 de realizar “unha división máis conveniente do territorio”; e outra que se inclinase por unha uniformización a cal, necesariamente, entraría en conflito coas distintas previsións estatutarias.

Non fai falta dicir que o lexislador básico estatal escolleu este último camiño, usando tódolos instrumentos xurídicos ó seu alcance, facendo excesivamente complexa a que aparenta simple estrutura constitucional; isto, na nosa opinión, e entre outras consecuencias, supón unha deformación de tódalas potencialidades de cambio e mellora que contén a Constitución sen necesidade de reformala, mesmo aínda que non fose moi valorado o sistema descentralizador plenamente autonómico (nalgúns territorios) que aquela pretendía implementar. No tema local a continuidade histórica española é evidente (mesmo o propio franquismo non supuxo ningunha ruptura); as acentuadas tendencias centralistas e uniformizadoras no funcionamento das institucións locais (por máis que a semántica legal en ocasións podería, ou poida, facer pensar outra cousa), aínda que se lles imprimisen determinadas sutilezas xurídicas, non se viron demasiado quebrantadas despois de 14 anos de operatividade constitucional, quedando máis afectada cás mesmas esencias do autogoberno autonómico a propia instrumentación das autonomías locais, fóra por suposto de grandilocuentes afirmacións.

2. Lei reguladora das bases do réxime local.

Neste sentido aquela “alianza del Iusnaturalismo racionalista con la planificación política de la Ilustración denominada codificación, que perseguía realizar una nueva ordenación de la sociedad”¹⁵, ten que busca-la coalición nunha especie de readaptación do *Welfare State* his-

gico y jurídico - constitucional si se pretende luego dirigir la actividad de aquéllas mediante pautas unitarias”; ten que haber unha fase ascendente e outra descendente na coordinación; e conviría abandona-las mentalidades que levan a que en Madrid sexan recibidos determinados presidentes de CC.AA. como se fosen plenipotenciarios dun país estranxeiro, e canaliza-la súa participación na política dun Estado que, non en balde, se configura como das autonomías. Antonio Jiménez Blanco: *La relación...*, *op. cit.*, pp. 317-318.

¹⁵ Alejandro Fernández Barreiro: *Las grandes familias jurídicas del mundo contemporáneo*, Pontevedra, UNED, 1975, p. 9.

pánico, ata chegar á etapa actual que, no enfoque de Pereira Menaut, representa, nos últimos anos, o máximo estatismo coñecido na historia de España¹⁶, nunha verdadeira continuidade da tradición española do *caudillismo* (que é moi anterior ó réxime franquista).

E, aínda que é verdade que na historia do constitucionalismo español “la política transcurrió siempre al margen de los textos constitucionales”¹⁷, tamén é certo que é posible identificar baixo esa inestabilidade constitucional e constituínte, “una relativa continuidad de la economía y de los presupuestos ideológicos de la clase política”¹⁸. Con esta premisa, a lectura do preámbulo da LRBRL, tan cheo de retórica grandilocuente que poucos motivos expón para xustificalo texto legal que prologa, non sorprende cando expresa que a resolución axeitada para a tensión existente entre uniformismo e diversidade na organización local, “exige desde luego la constricción del marco general a lo estrictamente indispensable para satisfacer *el interés nacional*” –subliñamos–, intentando disimular a recentralización dos entes locais cara ó aparato organizativo central. Non sorprende, e mesmo recorda, o mellor dos hábitos parcialmente unitaristas que nos estudos histórico-políticos consideran os nacionalismos periféricos españois coma unha grave cuestión que contraría a razón de Estado; léase *o problema catalán*, *o problema vasco*, ou en xeral, *o problema rexional*, mentalidade que adoita provoca-la espiral de reacción conseguinte.

Nesta situación, ó noso ver, o significado profundo da LRBRL –complementándose coas normas que a desenvolven e coa lexislación sobre a organización periférica dos órganos centrais do Estado– *contradí o significado político do principio constitucional de autonomía* (polo menos no que respecta a algunhas CC.AA., como teremos ocasión de ver polo miúdo), incluída a das propias entidades locais. A sociedade civil, as estruturas sociais sobre as que se sobrepoñen os aparatos administrativos (administracións locais), nin se poden ver representados –como *a posteriori* analizaremos– polas deputacións provinciais, nin poden decidir sobre a continuidade da súa propia existencia xurídica como concellos. Por outra parte, dificilmente podemos considerar (cfr. *inframunicipios*) que ocupan o lugar de auténticos entes de goberno local, que lles dean satisfacción ás esixencias políticas de cada co-

¹⁶ Cfr. A. C. Pereira Menaut: *Concepts of State and Regional Autonomy*, Lovaina, Jura Falconis jg. 24 (1987-88) nº 1, p. 124.

¹⁷ Antonio Torres del Moral: *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, Átomo, 1988, 2ª ed., p. 17.

¹⁸ *Ibid.*, p. 16.

munidade veciñal e á, cada día máis fortemente demandada, eficaz prestación de servicios públicos. Se a Constitución o posibilita, é certo que poucas entidades locais en España escaparon da súa tradicional posición de “minusválidos administrativos” en expresión de Leguina Villa. Se cadra non sería ocioso recordar con Lucas Murillo que “las Cortes Constituyentes no se pronunciaron por un Estado de las Autonomías solamente por motivos de racionalidad y eficiencia técnica de las estructuras estatales, ni tampoco solamente por un afán democratizador que pretende acercar al ciudadano las instancias decisoras y crear nuevos niveles de participación. Junto a todos estos argumentos, los constituyentes tuvieron bien presentes las demandas de autogobierno largamente mantenidas por distintas fuerzas políticas de importante raíz popular, los sentimientos de identidad específica de comunidades culturales que no se satisfacen únicamente con potestades de ejecución”¹⁹.

Así pois, nas bases do réxime local tal como se formularon, dilúese a esencia do Estado policéntrico no que “el sujeto central, en forma ordinaria, solamente asume una cuota de poder político yuxtapuesta a la que corresponde a las CC.AA.”²⁰, invertendo os termos, sendo xa, por iso mesmo, grave; desta forma non é de estrañar que continuamente se trasladase a instancia interpretativa decisoria ó TC –como detallaremos brevemente– en materia local, xerando como efecto xustaposto (e probablemente máis indesexable) que o poder político, reemisor inmediato da representación popular, perda en boa medida a súa caracterización en todo o xogo ideado pola Constitución de 1978; ademais de que as sentencias constitucionais lle imprimen ó sistema unha maior rixidez, xa que as súas decisións doutriniais non poden cambiar coa mesma facilidade ca un decreto do Goberno ou unha lei do Parlamento²¹. Isto sen contar coa saturación que case violenta os principios funcionais do alto tribunal, da que son boa proba os case cinco anos transcorridos desde a promulgación da LRBRL ata a publicación oficial das rectificacións que se lle fixeron, vía sentenza constitucional, no BOE (11 de xaneiro de 1990)²².

Parece existir unanimidade doutrinal sobre a urxente necesidade de reformar un réxime local como o español que, non só foi historicamente alentador da tradición

¹⁹ Pablo Lucas Murillo de la Cueva: “Normas programáticas, Estatutos y Autonomía Comunitaria”, en *Revista de Derecho Político*, 21, op. cit., p. 29.

²⁰ Eloy García López: “El marco del Estado autonómico”, en *Revista de Derecho Político* nº 17, Madrid, UNED, 1983, p. 111.

²¹ Cfr. Iñiqui Lagasabaster: “O papel das CC.AA. na Construcción Europea”, en *Simpósio da Europa dos Estados á Europa dos Pobos*, Santiago, IGEA-CIFE, 1988.

²² É ben coñecida a anécdota da resposta que lle deu un ministro de Administración Territorial ó conselleiro da Xunta de Galicia, Sr. Vázquez Portomeñe, nunha Comisión Mixta de traspaso de competencias: “si Usted no está de acuerdo, acuda al Tribunal Constitucional”; recurso que non se deixou de seguir desde aquela, ata converterse en hábito. Se comparámo-lo nivel de conflictividade centro - periferia español, co existente na RFA desde a promulgación da Lei fundamental de Bonn, onde só houbo 30 conflictos *länder*-Federación sometidos á resolución do Tribunal Federal, hai que pensar, ou que o sistema está pouco claro, ou que o recurso de inconstitucionalidade se converteu nunha arma arreboladiza das instancias políticas.

centralista e, polo tanto, incompatible cos principios cimentadores da autonomía que propugna a Constitución, senón que ademais provocou que os seus elementos substanciais se atopasen en boa medida caducos; así, por exemplo, no caso da institución central do mesmo, o municipio²³, o desfase coa actual estruturación local cobre proporcións extremas, con máis de 8.000 existentes e que carecen na súa inmensa maioría dos recursos mínimos necesarios para presta-los servizos públicos que lles impón a lei a cal, deste xeito, queda baldeirada de contido, ó ser sinxelamente inaplicable polo seu distanciamento da realidade.

No caso galego, esta obsolescencia acentúase aínda máis, xa que comeza –como veremos– co propio nacemento do sistema no século pasado; e se na actualidade as competencias que lle corresponden á Comunidade Autónoma abranguen a lexislación e a execución da “autoorganización del régimen local”²⁴, a tendencia do lexislador básico está claramente orientada cara á continuidade fiel co pasado, ó establecer unhas bases nas que dá por suposta a existencia de dous únicos tipos homoxéneos de entidades locais, e ó dificulta-la creación (agás por antieconómica superposición) de calquera outras, abrangendo, mesmo, extremos propios da simple execución (por exemplo no que se refire á supresión de concellos). O estatuínte galego atende no seu deseño territorial ás manifestas diferencias espaciais e sociolóxicas da Comunidade Autónoma e declara (artigo 27.2) a taxativa exclusividade en canto ó seu propio réxime local; mais o TC puntualizou que “a orde xurídica-política establecida pola Constitución asegúralle a existencia a determinadas institucións”²⁵. Este esquema pode chegar a orixinar unha serie de patoloxías case esquizofrénicas na armazón organizativa territorial española, en canto que, por unha parte, os imprecisos e mesmo cambiantes²⁶ límites e trazos esenciais da autonomía local apoderan ó lexislador ordinario para regula-los contornos desa autonomía²⁷; e pola outra, o sinalamento polo TC (Sentencia do 23 de decembro de 1982) do carácter bifronte do réxime xurídico das corporacións locais, xa que concorren nel as actividades normativas dos órganos centrais do Estado e das CC.AA. (un dos apoios da LRBRL), dificulta pola súa idiosincrasia de tensionismo de competencias, “la

²³ Que debería prescindir de toda “veleidad iusnaturalista” (Ramón Martín Mateo: *Manual de Derecho Autonómico*, Madrid, Abella, 1988, 2ª ed., p. 323). “Principio romántico curiosamente reverdecido de forma inopinada por las fuerzas políticas emergentes”, Tomás Ramón Fernández Rodríguez: “La organización territorial del Estado y la Administración pública en la nueva Constitución”, en *Lecturas sobre la Constitución Española* vol. I, Madrid, UNED, 1978, p. 362.

²⁴ Ramón Máiz Suárez: “¿Qué es la autonomía?”, en *La Autonomía Gallega*, A Coruña, La Voz de Galicia, 1978, p. 64.

²⁵ STC do 28 de xullo de 1981.

²⁶ Por exemplo no *feedback* que se pode producir entre a xestión de servizos ou execución de competencias de carácter delegable, entre as entidades provinciais ou insulares e as respectivas CC.AA.

²⁷ Cfr. Ramón Martín Mateo: *Manual de Derecho Autonómico*, op. cit., pp. 324-325.

definición de un *modo de ser* de las instituciones locales acorde con la realidad social y ecológica subyacente”²⁸.

A cuestión ten moita transcendencia nun Estado que, territorialmente, foi deseñado de xeito complexo, e no que o réxime local non atopa o seu acomodo; ademais, neste réxime, a interpretación do TC permite (se cadra coa postura adoptada pola LRBRL non sería posible outra) fuxir da simplicidade, da economía e, consecuentemente, da funcionalidade e conseguinte eficiencia, aínda que poida parecer indesexable, como examinaremos. Do outro lado, estando convencidos da fonda verdade da máxima inglesa segundo a que *o goberno local é o mestre da democracia*, pensamos que este debería encaixar, sen forzalo, na armazón organizativa case federalista esbozada en 1978, que non sexa tan rixida que non busque a propósito violenta-la necesaria autonomía local coas condicións que interpoña o lexislador básico estatal, no papel de intermediario favorecido entre os entes locais e as súas respectivas CC.AA. Xustamente o que sae perdendo nas lides por asumir ou conservar flocos de competencias, é a propia autonomía local, ademais do mesmo vertebramento do Estado que, en ocasións, semella operar en aberta contradicción cuns mínimos fundamentos de eficacia e racionalidade²⁹, só a cambio de pírricas victorias xurisdiccionais.

O marcado matiz uniformizador da LRBRL comeza xa coa súa excesiva amplitude, non recomendable nun texto considerado básico e que entra prolixamente en cuestións de detalle que non deberían ter máis alcance có regulamentario (e polo tanto xeralmente dereito supletorio do exclusivo das CC.AA.), e que afectan, non só á capacidade de actuación das CC.AA. no referente ás normas do seu propio réxime local, senón tamén á mesma capacidade organizativa dos entes locais. Tamén é discutible o escaso grao de consenso político alcanzado na redacción e aprobación da lei, nunha materia que a falta del non deixará de crear unha situación de continuos conflitos. Por outro lado –como salientaremos–, as numerosas excepcións que a propia lei lle recoñece ó seu carácter básico, non parecen un modelo moi apropiado cando as competencias na materia son estatutariamente as mesmas, xa que non resulta sinxelo encontrar razóns –polo menos de tipo xurídico– que avalen un maior

²⁸ Luis Morell Ocaña: *La Administración Local*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 149.

²⁹ Por poñer un exemplo, Baena del Alcázar menciona o dato dun corenta por cento de delegados (periféricos dos órganos centrais) que teñen unha competencia supraprovincial non axustada ó territorio das CC.AA. Mariano Baena del Alcázar: “La Provincia como división territorial”, en *La Provincia*, Granada, Universidade, 1985, p. 133. E non parece inoportuno advertir sobre o uso dialéctico que algúns autores pretenden facer da “Carta Europea de Autonomía Local”, ratificada por España o 20 de xaneiro de 1988 –agás nun punto moi sintomático que analizaremos con posterioridade–, como posible instrumento de defensa contra a rapina competencial das CC.AA., erguéndose o Estado no adáil da autonomía local, e iso con tódalas vaguidades do citado texto nalgún dos seus artigos (como por exemplo o 3^o).

cercos á pluralidade e diversificación dunha determinada Comunidade Autónoma (o caso de Galicia) que das outras, cando a vía estatutaria determina outra cousa.

Unha última matización crítica de carácter xeral, ten que aludir á, como mínimo, confusa clasificación do artigo 3º da lei, que distingue entre entidades locais territoriais ou non (nestas cun elenco non de *numerus clausus*), intentando configura-lo territorio como elemento esencial ou como ámbito delimitador da competencia, querendo así buscar unha definición dogmática dunha categoría absolutamente imprecisa³⁰, e que o TC aclarou no sentido de distinguir entre entidades locais necesarias e continxentes, que para nada afecta á territorialidade. Así, a antedita clasificación contrasta non só coa recollida no proxecto (artigo 4º) da lei, senón que se contradí coa territorialidade disposta para as entidades de ámbito inferior ó municipio (artigos 3.2.a, 4.2, 45) ou outras entidades territoriais distintas de concellos, provincias e illas (artigo 9) na mesma lei, e tamén nos preceptos correspondentes do texto refundido, Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais e Regulamento de poboación e demarcación territorial das entidades locais. Pero, ademais disto, non lle fai ningún caso ó carácter de territorialidade que lles imprimen distintos estatutos de autonomía ós seus propios entes locais (por exemplo o caso das comarcas catalanas, asturianas ou rioxanas), e aínda poderíamos engadir que o artigo 152.3 CE –que parece non existir para o lexislador básico– permite establecer “circunscripciones territoriales propias”; e cómpre recordar aquí que a pretensión orixinaria deste precepto contiña probablemente a idea de imporlle ó lexislador central ordinario a existencia de agrupacións de concellos distintas da provincia, nas que só podería aborda-los principios básicos da súa organización e réxime xurídico³¹ (isto percíbese no caso das comarcas, mais por vía de excepción, da propia LRRL), realizándose así as súas auténticas liñas definitivas mediante a lexislación autonómica.

Por outra parte, tocante ó carácter básico, débese precisar por adiantado que a técnica establecida polo artigo 149 CE, é a de atribuírlles ás CC.AA. que non optaron polo procedemento do 151 todo o que nel non figura explicitamente, polo que a lista de competencias incluída

³⁰ Doutrinalmente –Morell, Meilán Gil–ponse cada día máis en cuestión, xa desde a definición do concepto de **comunidades** por A. Nieto.

³¹ Cfr. verbo disto o fundamento xurídico quinto da STC 214/89, do 21 de decembro. No mesmo sentido, Baño León sinala que “la única legislación básica es la establecida por la propia ley. El TRRL al declarar básicos una serie de preceptos que pueden incluirse sin ninguna dificultad dentro de la organización local, quebranta la prescripción contraria de la LRRL”. José María Baño León: “La ordenación de las normas reguladoras del Régimen Local”, en *Tratado de Derecho Municipal* vol. I, Madrid, Civitas, 1988, p. 348.

no artigo 148.1 non ten ningún contido vinculante para estas comunidades³². Nun texto recentemente elaborado e editado polo Ministerio para as Administracións Públicas, sinálase con claridade que “la diferencia de niveles competenciales entre las CC.AA. de Andalucía, Cataluña, Canarias, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco [sen esquece-la peculiaridade de Navarra] y las restantes radica en que en las primeras su competencia abarca a todo el régimen local mientras que en las segundas se encuentra limitada a las materias concretas enunciadas en los Estatutos de Autonomía y a las expresamente atribuidas por la legislación básica del Estado en materia de régimen local”³³.

Seguindo este fio, pensamos que tódalas ringleiras do artigo 149.1.18º nas que se xustifica a longa sombra das bases estatais, non conteñen, estrictamente falando, conceptos xurídico-políticos, senón máis ben de índole administrativo-funcionarial, polo que opinamos que as bases do réxime xurídico no que afecta ó local, deberían entenderse aínda nun sentido máis restrictivo có que emprega certa doutrina que a seguir examinaremos; e por suposto non compartímo-la interpretación do lexislador e a xurisprudencia constitucional na materia. Este precepto constitucional atribúelles ós órganos centrais do Estado o réxime dos funcionarios, impondo unha liña homoxeneizadora (e isto non é sen dúbida “escapismo”, como sinala o TC en Sentencia do 16 de novembro de 1986, respecto dos autores do EAC na súa regulación sobre o artigo 149.1.18º); por isto non pode haber unha traslación de conceptos, e confundir réxime (local) con administración (local), nin a Administración do Estado é o Estado, nin a Administración municipal é o mal chamado na actualidade *ayuntamiento*, por máis que os seus organismos electos teñan ó seu lado uns elementos administrativos como imprescindibles auxiliares. En ningún caso se pode considerar (e en ningún sitio se fai) un órgano político electo (presidente de Deputación, alcalde ou simple concelleiro) como administración (¿en que estraño limbo se colocarían os concelleiros que non forman parte do goberno municipal ou provincial se se exclúe o seu carácter representativo?), como funcionarios dependentes da Administración estatal (ou da local), igual que non se confunde un parlamentario cun funcionario,

³² Pódese salientar tamén que practicamente ningunha comunidade autónoma limitou as súas competencias só ás comprendidas no artigo 148.1 CE.

³³ Luis García Hernández, coa colaboración de Ramón Vázquez Docampo: *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Régimen Local*, Madrid, MAP, 1991, p. 17.

por máis que os dous sexan servidores públicos³⁴, polo menos nun réxime democrático, que non conserve demasiados residuos do seu pasado inmediato.

Neste sentido, o profesor Torres del Moral escribe que “este modo de selección de alcaldes y concejales, consistente en unas elecciones en que los diferentes partidos políticos contrastan sus programas de política municipal y en las que resultan elegidas personas con independencia de su condición de funcionarios de ese Municipio, no parece que sea un procedimiento administrativo precisamente, aunque esté extendida en los medios de comunicación la calificación de las elecciones locales como administrativas. El programa de gobierno de la mayoría será el que se aplique y no el que pudieran dictaminar unos cualificados funcionarios en nómina; todo ello con independencia de que sea bueno o malo, eficaz o ineficaz y coincidente o no con el del Gobierno de la nación o con el del Gobierno autonómico (...). Será el cuerpo electoral quien juzgue en las urnas la política municipal de la mayoría. Y, de nuevo, lo hará no atendido al principio de legalidad, que es el que rige la actividad administrativa, sino con arreglo a opiniones, ideologías, intereses y expectativas; es decir, con criterios políticos (...). El Municipio es, por consiguiente, un ente territorial de naturaleza política, y su órgano, el Ayuntamiento, lo es del Estado³⁵, no de la Administración. Está dotado de funciones de gobierno y de administración, que ejercen el alcalde y los concejales de la mayoría democráticamente elegidos y políticamente controlados por una oposición habilitada para ello de modo igualmente político y democrático”³⁶. O que se di serve, *mutatis mutandis*, para a provincia.

Respecto disto, a posición do TC comeza a definirse na súa Sentencia do 28 de xullo de 1981, onde se afirma que a expresión réxime xurídico non pode ser interpretada restrictivamente, senón en sentido amplo, aínda que “tampouco se pode afirmar sen máis que a expresión réxime xurídico das administracións públicas abranga en puridade todo o dereito administrativo”. Por outro lado, “a longa enumeración de competencias exclusivas do Estado (no sentido máis restrinxido do termo) que fai o apartado primeiro do artigo 149 da Constitución está construída por referencia a determinadas materias ou ac-

³⁴ Mesmo coas CC.AA. se pode observar unha un tanto confusa asimilación das mesmas, para determinados efectos, a Administración pública na STC 69/85, do 30 de maio.

³⁵ En sentido propio, global.

³⁶ Antonio Torres del Moral: *Principios de Derecho Constitucional Español*, vol. II, Madrid, Átomo, 1988, 2ª ed., pp. 337-338.

tividades concretas do poder respecto de determinados fins sociais coa única e notable excepción precisamente do parágrafo 18, na que a referencia é xustamente a unha acción por así dicir reflexiva do Estado, isto é, á que o mesmo leva a cabo en relación co aparato administrativo que constitúe o seu instrumento normal de actuación". Entendido o Estado, nesta última mención, como globalidade da organización xurídico-política española, parece indubidable que o alto tribunal delimita con nitidez que o apartado 18 se refire á Administración pública no seu sentido máis clasicista e, polo tanto, non se pode extralimita-la concepción máis alá da faceta de organigrama administrativo das corporacións locais, e aínda isto, cos novos matices que engaden a democratización e descentralización á súa autonomía.

Na opinión de Loperena Rota, que subscribimos, esta sentenza contén "tal vez una respuesta exagerada a una ley exagerada"³⁷, impedindo a lectura autonomista –ou se se quere *federalista*– que desde logo permite a Constitución, mais tamén envolve elementos de indefinición. Seguindo a Muñoz Machado na súa interpretación da xurisprudencia constitucional no tocante ó artigo 149.1.18º, parece claro que "deriva para el Estado una doble competencia en materia de función pública: primera competencia para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos; es decir, de la denominada relación de servicio; contenido indiscutible del régimen estatutario; y segunda competencia para regular los aspectos esenciales de *la organización de la burocracia de las Administraciones públicas* –o subliñado é noso–, pues la expresión 'régimen jurídico' contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos como ha señalado el TC en su Sentencia 32/1981 de 28 de julio, y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas (STC de 5 de agosto de 1983: a salvo la potestad autoorganizativa de las CC.AA.). Es decir, llega hasta la fijación de los principios generales y comunes (este es el alcance de las competencias del Estado cuando se refieren a lo básico de una materia: Sentencias TC de 28 de julio de 1981, 28 de enero de 1982, 7 de abril, 20 de abril, 20 de mayo y 28 de junio de 1983, etc.) de la disciplina ju-

³⁷ Demetrio Loperena Rota: *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1988, p. 203.

rídica de las Administraciones autónomas y de la relación de empleo de los funcionarios que las sirven. De ninguna manera, a mi entender, autoriza el precepto en cuestión para que el Estado pueda imponer a las CC.AA. medidas organizativas concretas”³⁸.

Pero quizais fose Meilán Gil o que mellor esgotou as interpretacións diverxentes do artigo 149.1.18º no relativo ó réxime local: “La LBRL se inserta en la corriente doctrinal que considera la Administración Local como Administración Pública, que se corresponde con la ideología burguesa que conforma la acción política y acaba imponiéndose como Derecho positivo en España desde los moderados. La centralización y la gradación de las Administraciones Públicas con sus tres niveles –central, provincial, municipal– garantizaba la unidad del poder (...). Precisamente esa funcionalidad del artículo citado ha enturbado, en mi opinión, lo que entiendo es concepción constituyente de los entes locales: son Administración Pública, y en ese sentido es legítimo que se entiendan englobados en el plural del artículo 149,1,18 de la CE, aunque no sean citados en él expresamente, pero *no son exclusivamente Administraciones Públicas*; como también, aún sin entidad de naturaleza, en las CC.AA. hay Administración Pública, pero, en modo alguno, se reducen a Administración Pública (...). La Constitución de 1978 obliga a un replanteamiento de esa concepción administrativizadora de las entidades locales, en lo que he denominado un auténtico ‘salto de escala’.

No se trata de avanzar un punto más en cuanto a la descentralización del Régimen Local, sino de plantearlo bajo nuevos supuestos, entre los que figura *recuperar el carácter político de las instituciones locales* con que fueron concebidas en las Cortes de Cádiz, sin, evidentemente, retrotraernos a entonces. Pienso (...) que no se han sacado todas las consecuencias –ni doctrinalmente ni por el Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Constitución– de la ubicación de los entes locales en el título VIII de la Constitución relativo a la organización territorial del Estado, junto a las CC.AA. y no en el IV dedicado al Gobierno y a la Administración. La nota característica de los entes locales es su carácter *representativo*, que en el caso de los municipios se expresa en el artículo 140

³⁸ Santiago Muñoz Machado: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Madrid, Civitas, 1984, pp. 71 e 112-113.

de la Constitución con los términos de 'sufragio universal, igual, libre y directo' que coinciden con los empleados para el Congreso de los Diputados y Senado (artículos 68 y 69). Tal nota no figura en el artículo 103 de la CE dedicado a la Administración Pública que se caracteriza por la eficacia y la objetividad y es dirigida por el Gobierno (artículo 97) (...). La LBRL ha perdido la ocasión de desarrollar estas posibilidades constitucionales. No sé si intencionadamente –o por inercia– o quizás por ambos motivos se ha seguido la línea dominante de reconducir los entes locales al fenómeno, en último término unitario, de las Administraciones Públicas, aunque haya tenido que insertarlo en el esquema de un Estado compuesto. Podría afirmarse que los entes locales han sido utilizados por el legislador de la LBRL en el debate –más o menos declarado– que el Estado sostiene con las CC.AA., dada la indefinición del Estado compuesto que llamamos Estado autonómico³⁹.

Esta lectura pouco autonomista do réxime local realizada polo lexislador básico, que referendou parcialmente –como veremos– o TC, sometida a numerosas excepcións desde o momento en que se deseñou un Estado das autonomías en que todo pode ser discutido e, consecuentemente, emendado, non impide, sen embargo, que a marxe de actuación do lexislador autonómico amparado constitucionalmente sexa aínda moi ampla; especialmente se non se limita a arremedar por simple comodidade preceptos ou mesmo enteíros paquetes lexislativos dos órganos centrais do Estado que, nestes anos, aínda arras-tran conspicuas cargas de doutrinas históricas pouco axustadas á realidade social española (e á galega, en particular) en materia local. Vai depender do tempo que estas concepcións muden, mais insistimos en que lexis-lando para o presente e para un futuro previsible, as posibilidades normativas do –en concreto– lexislador galego, como examinaremos polo miúdo, poden con certa facilidade supera-los límites impostos, aínda que se poida temer que, coma no caso das administracións autonómicas, o camiño que se comeza a trazar non vaia polas canles político-representativas que unha auténtica autonomía –incorrectamente reducida á denominación de administrativa– dos entes locais reclama⁴⁰ e a Constitución avala.

³⁹ José Luis Meilán Gil: "Remodelación de los espacios locales", en *Estudios en Homenaje al Profesor Carlos G. Otero Díaz* vol. II, Santiago, Universidade, 1991, pp. 791-793. Este proceso foi unha constante desde a entrada en vigor da Constitución, e se agora adopta con claridade a manifestación que sinala Meilán e que teremos que exemplificar, tal vez a primeira e máis clara foi contrañoerlle ó protagonismo de determinadas CC.AA., a creación xeneralizada das mesmas que, deixando á marxe difíciles xustificacións do sentimento rexionalista, nin sequera se fundaban no esquema rexionalizador esbozado polo antecedente histórico inmediato da II República (cfr. Lei do 14 de xuño de 1933 relativa ó Tribunal de Garantías Constitucionais), por non falar da intermediación das provincias. Se cadra cabería aquí recordar que xa o máis lúcido Ortega político prevía esta solución: "Para el proyecto es la autonomía algo especial puesto que no lo estatuye para todos los cuadrantes españoles... que tan pronto como existan un par de regiones estatutarias, asistiremos en toda España a una pululación de demandas parejas. Resultará, pues a la postre, España ordenada íntegramente, *pero de mala manera* (subliñamos), en regiones. Mientras tanto, nos encontraremos con una España centrífuga frente a una España centrípeta; pero aún, con dos o tres regiones semi-Estados frente a España, a nuestra España. En cambio, si la Constitución crea desde luego la organización de España en regiones, ya no será la España una quien se encuentre fren-

te a frente con dos o tres regiones indóciles, sino que serán las regiones entre sí quienes se enfrenten, pudiendo de esta suerte erguirse majestuoso sobre sus diferencias el Poder nacional, integral, estatal y único soberano. Contemplad la diferencia de una solución y otra". José Ortega y Gasset, citado por José Luis Meilán Gil: "El marco jurídico constitucional de las Autonomías", en *Autonomía, Hacienda y Régimen Local en Galicia*, Santiago, Universidade, 1980, p. 22.

⁴⁰ Meilán Gil sinala explicitamente que "la autonomía referida a la Administración Local supone la antítesis de su tutela por la Administración del Estado, implica la administración de intereses propios y su fundamento radica en la representatividad de sus órganos de gobierno y administración, en virtud de la elección de sus titulares mediante sufragio universal (...). La autonomía, en el ámbito local es el requisito de la democracia, soporte de una auténtica descentralización, que no consiste en un traspaso de competencias de la Administración Central a una persona jurídica sólo formalmente diferente, sino que requiere en el destinatario la condición de ser una Corporación elegida democráticamente y por eso es realmente independiente". José Luis Meilán Gil: *Ibid.*, pp. 16-17.

⁴¹ Santiago Muñoz Machado: "Prólogo" ó *Tratado de Derecho Municipal* vol. I, op. cit., p. 14.

⁴² *Entidade local* determinada pola agrupación de concellos e *división territorial* para

Por isto, só se pode cualificar negativamente, desde o prisma constitucional, a excesiva extensión que do básico fai a LRBRL e a autocualificación que se lle outorga de ocupante dunha "especial posición ordinamental" polo seu carácter protector da garantía institucional, malia o seu rango formal de simple lei ordinaria e aínda que non teña "renovado radicalmente las regulaciones preexistentes, sino que más bien ha forzado su conversión (...) al nuevo credo constitucional"⁴¹, o cal é difícil de crer á luz dos antecedentes de centralización e uniformismo –e isto non o pon en dúbida ninguén– nos que se pode asentar.

3. Provincias, deputacións, comarcas.

Só mencionar un epígrafe que intente interrelacionar estes conceptos, parece implica-la adopción de posicións belixerantes entre a doutrina española, que mesmo, nalgúns casos, acode a argumentos pouco obxectivos para a cantonal defensa das súas teses, encubriendo baixo capas de cientifismo o que, no fondo, só son situacións de puro contido ideolóxico diverxente en canto á valoración do réxime local no Estado autonómico. Pola nosa parte, salientamos aquí, a evidencia de que a actual constitucionalización da provincia e o rango de norma legal orgánica para poder modifica-los seus límites, que manifesta un pleno recoñecemento da mesma como entidade local que non ten precedentes en España, por máis que, logo, o contido de autonomía que implica a súa garantía institucional pode quedar reducido a mínimos imperceptibles, como se pode desprender do escaso aprecio que lle manifesta o artigo 141.1 CE (personalidade propia fronte á plena dos concellos), a primitiva redacción da malograda LOHAPA que a penas a mencionaba, a escasa valoración que lle outorga a LRBRL, e o feito de que numerosos estatutos de autonomía se gaben de non sentila máis ca como imposición constitucional. Esta rixidez constitucional non pode deixar de ser obxecto de crítica con base en tres tipos de motivacións:

a. POLÍTICAS. O polifacetismo caracterolóxico da provincia baseado no exame da Constitución⁴² e do de-

reito autonómico⁴³, só ten explicación desde a perspectiva histórica⁴⁴ dunha institución que nunca atopou total acomodo no conxunto das organizacións públicas territoriais españolas, fóra dun conxunto de manobras electorais de índole caciquil⁴⁵. Aínda hoxe, en palabras de Torres del Moral, “aunque hay base constitucional para la consideración política de la Provincia, ésta aún no ha encontrado su sitio propio en el Estado autonómico vigente”, sendo ademais a entidade local “con un perfil más diluido en la Constitución y en la práctica política”⁴⁶, cando non elemento que combater.

Como sinalou Martín Retortillo⁴⁷, o mesmo texto constitucional experimentou neste punto unha transformación desde a fase de anteproxecto ata a redacción definitiva, xa que naquel non se estipulaba a obrigatoriedade das provincias, ó se referi-lo seu artigo 105.2 a “provincias o, en su caso, las circunscripciones que los Estatutos de autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios...”; e, como subliña Baño León, “es quizá el empeño constitucional en asegurar un contrapeso político al poder de determinadas CC.AA. el origen de muchos equívocos que explica la difícil posición de las Diputaciones provinciales en el actual marco territorial. No es de extrañar que la imposición de un escalón territorial haya podido causar recelos entre algunas CC.AA., pues al cabo, se trata de una importante limitación a las competencias que aquéllas ostentan sobre su propio territorio. En síntesis, los problemas derivan más de la obligatoriedad de las Diputaciones provinciales en todas las CC.AA. pluriprovinciales que de la discusión sobre la necesidad de conservar la provincia como Ente local”⁴⁸, xa que o que non se discute é que resulta necesario un órgano ou ente intermedio entre a Comunidade Autónoma e as pequenas unidades da convivencia local (concellos ou outras). Sen embargo, conviría non esquece-lo xogo de expectativas –aínda que de dificultoso cumprimento– que pode suscita-la substitución das deputacións por outras corporacións de carácter representativo (aspecto que non sería precisamente difícil de instaurar á vista da situación actual), como avalan o artigo 141.2 CE e o artigo 31.3 LRBRL, malia as restricións coas que quere modelar determinada doutrina este precepto, cinguíndoo, sen demasiado fundamento, unicamente a simple xustificación

o cumprimento das actividades do Estado (artigo 141.1 CE), *circunscripción territorial* nas eleccións parlamentarias (artigos 68.2 e 69.2), e entidade titular da iniciativa para a constitución de CC.AA. (artigo 143.1).

⁴³ División territorial das CC.AA. para a prestación de servizos, entidade local que presta servizos delegados e descentralizados de aquelas, e circunscripción electoral na maioría das leis autonómicas de eleccións para as súas cámaras de representación.

⁴⁴ Larumbe Biurrun remarca o paralelismo do artigo 141 CE co 45.II da Lei orgánica do Estado do réxime franquista. Pedro M^a Larumbe Biurrun: “El territorio de las corporaciones locales: configuración y límites”, en *Tratado de Derecho Municipal* vol. I, *op. cit.*, p. 1115.

⁴⁵ Fixemos resón da vixencia desta afirmación no traballo titulado “Cara a unha dinámica de voto aberto en Galicia”, publicado en *Revista Encrucillada*, nº 84, Pontevedra, Irimia, 1993, pp. 369-378.

⁴⁶ Antonio Torres del Moral: *Principios...*, *op. cit.*, p. 338.

⁴⁷ S. Martín Retortillo: “Presente y futuro de las Diputaciones provinciales”, en *REDA* nº 39, 1983, p. 496. Un completo estudo do iter constituínte da provincia pode verse en M^a Teresa Carballeira Rivera: *La provincia en el sistema autonómico español* (Tese de doutoramento), Santiago, Universidade, 1991, pp. 222-282.

⁴⁸ José M^a Baño León: *La ordenación...*, *op. cit.*, p. 366. Como sinala Solozábal, “la unidad proclamada del ordenamiento jurídico, no debe hacernos olvidar que la des-

centralización efectiva de un sistema político no depende de la localización teórica de la soberanía en el mismo, ni del carácter originario o derivado de las fuentes de los ordenamientos producidos en su seno, sino de la cantidad y calidad de las decisiones jurídico-políticas tomadas por los poderes centrales o las instancias periféricas o regionales". Juan José Solozábal Echevarría: *Sobre el modelo de organización...*, op. cit., p. 72.

⁴⁹ Algo que admite mesmo un dos membros da Comisión Enterría. Vid. M. Sánchez Morón: "Las CC.AA. y las provincias" (comentario á sentenza do TC sobre a Lei de transferencias das deputacións catalanas á Generalitat), en *REDA* nº 32, 1982, pp. 867-878.

⁵⁰ Perfectamente asentada cun estilo xurídico que recorda tempos pretéritos no artigo 25.1 do TRRL.

⁵¹ Anomalías territoriais que segundo Martínez Díaz xorden como consecuencia directa da división provincial de 1833 (vintetrés sinala no seu elenco), e que ó non ter sido corrixidas xeran aínda hoxe problemas de irracionalidade: por poñer un exemplo, a Providencia do 18 de setembro de 1989 do TC que suspende o anexo que inclúe o tramo do Condado de Treviño no catálogo da rede do Plan xeral de estradas do País Vasco. Gonzalo Martínez Díaz: "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº 51, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Xurídicos, 1981, pp. 589-590.

⁵² Verbo disto, afondamos un pouco máis no noso tra-

de feitos consumados, ás CC.AA. uniprovinciais e ás insulares.

Por outra parte, non se pode deixar de sinalar que a falta de flexibilidade á hora de articula-la división provincial, de acordo coas peculiaridades –de habelas– de cada Comunidade Autónoma⁴⁹ que impera na Constitución, sofre determinadas variacións na súa intanxibilidade⁵⁰ en lexislación de rango inferior, como xa salientamos en relación cos enclaves⁵¹, ou simplemente concellos limítrofes, que fan depender da súa vontade o cambio de provincia, ou incluso a curiosa disposición do artigo 35.1 do TRRL (e 31.2 do Regulamento de poboación e demarcación das entidades locais), que non considera indispensable nin a pertenza a unha mesma provincia dos concellos que formen unha mancomunidade, nin esixe a continuidade territorial se non o requiren a natureza e fins da mancomunidade⁵². Probablemente poñamos atopar-la explicación na anterior regulación da alteración dos límites provinciais, que era bastante menos rixida cá que xurdiu en 1978 por vía dunha emenda defendida polo Sr. Vida Soria con nula solidez xurídica no Senado.

O carácter marcadamente político da división provincial en España remóntase á súa aparición histórica, polo que non parece casualidade que manteña a súa vixencia, con lixeiras variacións esixidas pola CE, mais sen que a concepción do "Estado" coa que xurdiu se altere de xeito considerable se atendemos á súa regulación. Se substituímo-las voces reino ou provincia pola de Comunidade Autónoma, as palabras de Muñoz Torrero na sesión do 2 de setembro de 1811, non carecen de certas connotacións de total actualidade:

"Estamos hablando como si la nación española no fuese una, sino que tuviera reynos y estados diferentes. Es menester que nos hagamos cargo que todas estas divisiones de provincias deben desaparecer, y que en la Constitución actual deben refundirse todas las leyes fundamentales de las demás provincias de la monarquía, especialmente que quando en ella ninguna pierde. La comisión se ha propuesto igualarlas todas; pero para esto, lejos de rebaxar los fueros por exemplo de navarros y aragoneses, ha elevado a ellos a los andaluces, caste-

llanos, etcétera, igualándolos de esta manera a todos para que juntos formen una sola familia con las mismas leyes y gobierno (...). Yo quiero que nos acordemos que formamos una sola nación, y no un agregado de varias naciones”.

Esencialmente, quizais poida percibirse aquí o trasfondo de que as opinións dos diversos sectores doutrinais semellen inconciliables ó trata-la institución provincial, aínda que na actualidade debamos soste con Morell que “la planta provincial ha de flexionar ahora, bajo el impulso de un Derecho Público que permite tener en cuenta las peculiaridades de cada nacionalidad o región (...). Tras cada uno de ellos se encuentra un propio *nomos*, un modo de ser característico en lo que se refiere a la colectividad territorial que se eleva sobre el nivel municipal, bien en lo que se refiere a su estructura y dimensiones, bien en cuanto al sentimiento de la propia autonomía”⁵³. O mesmo autor adiciona que “la definición legal de la provincia como *agrupación de municipios* no llega a arrojar consecuencias significativas en lo que atañe a los elementos constitutivos esenciales de la provincia [territorio e poboación], a su estructura. Porque tampoco la tiene el tercero de sus elementos, la organización”⁵⁴.

Pola súa parte, Calero Amor, nun documentado estudio histórico-xurídico sobre a división provincial, subliña que os seus autores “hablaban de *subdividir* los grandes reinos y provincias y, al parecer, creían estar haciéndolo; pero *subdividir* implica que la unidad superior o más extensa que se divide continúa teniendo cierta entidad, mientras que lo que estaban haciendo era simplemente dividir, es decir, desintegrar, hacer desaparecer esa unidad administrativa superior para crear de ella dos o más unidades nuevas y distintas”⁵⁵; engadindo Parada que “la Corporación Provincial no perdió nunca su marca de fábrica francesa que la sujetaba a la Administración del Estado a través de la Presidencia de la Diputación”⁵⁶.

Esta realidade xurídico-política subxacente segue estando presente en argumentos que se utilizan actualmente, cando se alega que cento cincuenta anos de vivencia da institución provincial lle outorgan suficiente tradición e arraigamento⁵⁷, coma se os feitos consumados se xustificasen só por selo; ou o de que “en muchos

ballo citado, especialmente na funcionalidade como criterio que parece querer imponer este precepto, por riba doutras consideracións. Álvaro X. López Mira: “Unha aproximación ás variacións...”, *op. cit.*, p. 14.

⁵³ Luis Morell Ocaña: *La Administración...*, *op. cit.*, p. 102.

⁵⁴ Luis Morell Ocaña: “Las Provincias”, en *Tratado de Derecho Municipal*, *op. cit.*, p. 764.

⁵⁵ Antonio M^º Calero Amor: *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*, Madrid, IEAL, 1987, p. 88.

⁵⁶ J. R. Parada Vázquez: *Derecho Administrativo* vol. II, Madrid, Marcial Pons, 4^a ed., p. 95.

⁵⁷ Ramón Martín Mateo: *Manual de Derecho Autonómico*, *op. cit.*, p. 329. O mesmo argumento xa foi empregado na redacción da primeira Constitución republicana, aínda que reducindo a cifra a case cincuenta anos.

⁵⁸ Ramón Martín Mateo: *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid, Trivium, 1990, 13^a ed., p. 255. Sen contar con que o aparato político-buro-

casos, los sentimientos e identidades provinciales son más fuertes que los regionales, e incluso aparecen rivalidades y emulaciones interiores que harían fracasar cualquier propósito integrativo si no se consigue ofrecer suficiente cancha a la Administración provincial⁵⁸, carecen totalmente de consistencia agás se se encadran nunha determinada concepción da unidade estatal⁵⁹, obstaculizando das rexións como totalidades orgánicas, aptas para a representación e defensa dos seus propios e comúns intereses.

Habería que engadir que mesmo así como se configura constitucionalmente como agrupación de concellos, a provincia non ten hoxe demasiada validez como circunscrición intermedia, “pues el término agrupación equivale a asociación, mancomunidad o federación, y la Provincia no es ninguna de estas cosas, pues únicamente es una simple división territorial, a la cual se ha concedido capacidad jurídica para gestionar y proveer de servicios a los municipios que se encuentran dentro de los límites divisionarios. Los municipios no son el elemento activo, como sucedería si nos encontrásemos ante una mancomunidad, agrupación o federación, sino los sujetos pasivos sobre los cuales recae la actuación de este ente que denominamos provincia. Ello es así, salvo en el caso de que al término agrupación le demos solamente una significación geográfica y no jurídica”⁶⁰.

Pola súa parte, Carballeira Rivera, sinala a influencia do *status quo* precedente –as institucións herdadas co seu correspondente aparato burocrático– na elaboración do texto constitucional; “ello, trasladado a términos de resultado, hará que, si bien determinadas organizaciones o entes no sean garantizados o definidos con la precisión necesaria en cuanto a su operatividad o efectos en el nuevo contexto, tampoco sean ignorados o sustituidos por otras alternativas en base, justamente, a esa ignorancia de los resultados del cambio y en base, en definitiva, a la oportunidad política u organizativa de que ello así sea (...). Los intereses creados de las instituciones preexistentes, añade a la elaboración constitucional el constreñimiento de la libertad del legislador, que se ve impelido a adoptar soluciones de compromiso en temas donde la renovación primaba inicialmente. Tal es el caso de las Diputaciones provinciales, quienes, a través de los grupos

crático central procura reforzar esas rivalidades cando é preciso polo auxe rexionalista, como sucedeu en relación, por exemplo, coa Mancomunidade galega. A estratexia xa a empregaban os monarcas medievais cando outorgaban-lles privilexios a burgos e vilas, co obxecto de recortalos poderes dispersos dos señores feudais; feito que, por certo curiosamente, recorda o preámbulo da LRBRL.

⁵⁹ Neste sentido, a descrición histórica de Morell é ben ilustrativa. Cfr. Luis Morell Ocaña: *El Régimen Local español*, Madrid, Civitas, 1988, pp. 93-110.

⁶⁰ Esteve Gaja i Molist: *Comentarios a la Ley de Régimen Local*, Barcelona, Bayer Hnos., 1985, p. 61. Neste sentido, o propio TC sinala na súa Sentencia do 16 de maio de 1983, que a provincia como agrupación de concellos, “incluso puede entenderse como simple alusión a una base física, geográfica o territorial, expresión sustitutoria o equivalente a una descripción jurídica, sin más alcance que el anotado”.

no nacionalistas, logran dar contestación constitucional a sus respectivos intereses, garantizando para el futuro la pervivencia de la institución”⁶¹.

Pereira Menaut opina que “this peculiar Spanish system can be explained basically by the wish to put a brake or counter-force to the autonomous regions using for this purpose, above all, the obsolete instrument of the *Diputaciones Provinciales* as well as –on some occasions– the municipalities. For it is easy understand that neither the municipalities nor the provinces can defend their autonomy in the face of the state, which is very far away, but rather in the face of the region”, usando entre outros instrumentos os presupostos do Estado e a ‘Federación Española de Municipios y Provincias’⁶², sen conta-lo vello instrumento *calvosoteliano* dos funcionarios locais de habilitación nacional.

Máis recentemente, a LRBRL (artigo 117) promove a creación dunha Comisión Nacional de Administración Local, na que se establecen relacións directas entre os órganos centrais do Estado e os das administracións locais, prescindindo case completamente das CC.AA.: “poderán asistir representantes das CC.AA.”, di literalmente o precepto. Se a palpable forza das institucións preexistentes se xustifica –en parte– no momento da redacción constitucional, o desenvolvemento do sistema carece totalmente de lóxica cando se valora a desaparición das deputacións provinciais nas CC.AA. uniprovinciais, País Vasco e Illas Canarias (como estudiaremos), comparándoa coa súa imposición un tanto artificiosa noutras (especialmente Cataluña, Comunidade Valenciana e Galicia), onde non hai máis saída que acudir ó subterfuxio da coordinación que, salvada a súa existencia, induce a pensar nas CC.AA. pluriprovinciais como un pé forzado constitucional que houbo que encaixar custosamente entre as organizacións territoriais existentes con anterioridade, o que ademais de facer máis complexo o sistema, engade numerosos elementos de disfuncionalidade que se deben articular conflictualmente, pondo en boa medida en cuestión a mesma concepción esencial do Estado das autonomías e, desde logo, a súa operatividade na práctica.

Por isto subscribímola opinión de Muñoz Machado cando pensa que “la provincia es, tal y como hoy se nos presenta, un límite a la capacidad dispositiva de las CC.AA.

⁶¹ M^a Teresa Carballeira Rivera: *La provincia en el sistema autonómico*, op. cit., pp. 225 e 280.

⁶² Carlos A. Pereira Menaut: *Concepts of State...*, op. cit., p. 130. Neste sentido, nunha recente reunión da FEMP (novembro de 1991), houbo unificación de criterios entre este organismo e a Administración central do Estado, para intentar converter-los concellos no terceiro esteo do Estado das autonomías, aumentando o seu nivel e número de competencias, e mesmo –en palabras do vicepresidente do Goberno–, outorgándolles unha autonomía ó estilo británico.

sobre su propio espacio territorial (...) porque no es, desde luego, razonable, que dos instancias al tiempo: la Comunidad Autónoma y el Estado, dispongan y puedan disponer contradictoriamente⁶³ sobre la Administración de un mismo espacio. Las CC.AA. pueden reestructurar todas las Administraciones locales, crear estructuras que son incompatibles con la institución provincial, pero, sin embargo, la provincia es una pieza obligada en cualquier operación de reestructuración de las CC.AA.”⁶⁴. A isto habería que suma-la modulación política e disfuncional que na armazón organizativa introduce a case absoluta irresponsabilidade fiscal dunhas deputacións que carecen de imposición autónoma e que se abastecen basicamente duns fondos que proceden das participacións [que son auténticas subvencións⁶⁵ con tódalas distorsións e discriminacións fiscais que estas levan de seu] nos impostos do Estado (central), e que, sen lugar a dúbidas, son o mellor expoñente da cuña que se introduce en calquera operación reestructuradora que do seu propio réxime local as CC.AA. quixesen elaborar.

De calquera maneira, a bifrontidade que quere o TC, na práctica reducirase só a desigualalo rostro de Iano en dúas faces ben diferenciadas, que engrandecerán unha ou outra dependendo de conxunturas políticas (das que podería ser exemplo a disposición adicional segunda da LRBRL). Pode considerarse sintomática a fervorosa opinión dun autor como Benítez de Lugo cando escribe que “si bien las Instituciones Provinciales e Insulares han resultado las parientes pobres del mundo administrativo-territorial español en cuanto a su regulación constitucional, la nueva LBRL las sitúa en una posición que sólo hablando superficialmente se puede decir que sea postergada”⁶⁶; mais nin a mesma LRBRL parece telo moi claro (por exemplo cando o seu artigo 36 relaciona as competencias propias das deputacións, non das provincias, que son as entidades locais), e desde logo a práctica orientouse en case tódalas CC.AA. por outro camiño (simultaneidade dos procesos de baleiro competencial e coordinación por parte das instancias autonómicas, e do sistemático e numantino recurso dos órganos centrais do Estado ó TC).

Se cadra non resulta incorrectamente permisivo, construír un siloxismo –que só parcialmente é aporía– con ba-

⁶³ Engadindo a dificultosa tarefa de pedirle a un inferior, a participación na coordinación da Administración local coas da Comunidade Autónoma e o Estado (artigo 31.2.b LRBRL). Ou é unha inxenuidade, ou preceptúase sen vontade de cumprimento, e non saberíamos dicir qué é peor.

⁶⁴ Santiago Muñoz Machado: “Las Comarcas y las Provincias”, en *La Comarca como ente territorial*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1984, p. 49.

⁶⁵ Cfr. Alberto Génova Galván: *La Hacienda Local española*, Madrid, IEAL, 1985, p. 90.

⁶⁶ José Mariano Benítez de Lugo: *El Municipio y sus elementos esenciales*, Madrid, Autor, 1986, p. 69.

se na anfiboloxía que no concepto de Estado se observa na Constitución e que recalcou Torres del Moral, en referencia ó artigo 141.1 CE: se a provincia é división territorial para o cumprimento das actividades do Estado, e sendo as CC.AA. parte plenamente integrante (sen elas a Constitución perdería a súa razón de ser) do mesmo, a súa propia capacidade autoorganizativa podería despoñer absolutamente de contido o xa débil perfil das provincias, forzando así a letra da Constitución nun punto que invita a pensar na súa pronta reforma (ou cando menos nunha interpretación menos torticeira e –na nosa opinión– máis constitucional).

b. DE RACIONALIDADE. Algo que xa pretendía a Constitución gaditana cando se refería ó goberno interior dos pobos e das comarcas ás que daban lugar (artigo 310). Cómpre aquí mencionar brevemente os réximes que exceptúan a uniformidade que parece pretende-la LRBRL, norma que nos seus propios artigos 39, 40 e 41, e nas catro primeiras disposicións adicionais, inclúe factores diferenciais nada menos que en dez das dezasete CC.AA. actualmente existentes: as uniprovinciais con Navarra e Illas Baleares, País Vasco, Cataluña e Illas Canarias. Variada mostra do diferente significado do espazo provincial nas diversas autonomías, fronte á tantas veces mencionada rixidez do modelo constitucional. E se a isto engadímo-las posibilidades abertas por outros estatutos, con especial atención ó galego e ó valenciano, pódese deducir con facilidade que o futuro papel da institución provincial, vai quedar configurado en boa medida segundo as determinacións que adopten os lexisladores autonómicos, o que comina a oportunidade de non seguir viciando os textos constitucionais españois converténdoo en papel mollado, para impedir neste caso o aletargamento dunhas institucións que, como peso morto, só poden restar dinamismo a un esquema ó que xa lle sobran dificultades sen necesidade de buscar outras novas.

Por outro lado, podemos apuntar concisamente a alta valoración que a CE lles dá ó feito insular (só nos dous arquipélagos maiores) e ás súas circunstancias (artigo 138.1), pois se aquí o factor xeográfico foi determinante para a súa constitucionalización, tampouco se debería ter esquecido que na península hai comarcas naturais que

⁶⁷ Verbo disto, é significativa a desaparición da deputación nun territorio cun peso económico, demográfico e de simbolismo institucional e urbano como é o de Madrid.

⁶⁸ Así Guaita realiza unha descrición da “inquietante” variedade das CC.AA., que o leva a acepta-las comarcas sempre que non se instauren artificialmente (Aurelio Guaita Martorell: “Panorama provincial de los Estatutos de Autonomía”, en *La Provincia*, *op. cit.*, pp. 312-313 e 322). Sosa Wagner opina que o mosaico territorial resulta o suficientemente diverso, como para que o lexislador constitucional tivese sido máis flexible á hora de regula-la provincia (Francisco Sosa Wagner: “Los principios de la ley básica de régimen local”, en *Organización Territorial del Estado (Administración Local)* vol.

constitúen auténticos illotes na Comunidade Autónoma na que quedaron situadas, mesmo cunha modalidade lingüística (tamén protexida constitucionalmente: artigo 3) diferente, como, por exemplo, parte do Bierzo, occidente asturiano, Val de Arán (aínda que este preservado polo EAC), Cabrera Alta zamorana, etc.

Recalcar tamén que a lóxica racionalidade administrativa que levou a subsumi-las deputacións nos órganos comunitarios nas CC.AA. uniprovinciais⁶⁷, debería –por idénticos motivos de evitar duplicacións ou liortas competencias domésticas– prevalecer naquelas que, tendo boa cohesión como tales, opten por un modelo propio de interiorización dos entes locais –calquera que estes sexan– do seu territorio, complemento necesario na organización das súas institucións de autogoberno (artigo 148.1 CE). Nun sentido semellante pronúnciase un importante sector da doutrina⁶⁸; e non se trata de defender ás cegas unha opción antiprovincialista carente totalmente de lóxica, xa que esta solución posiblemente non sería a máis axeitada para a totalidade das CC.AA.; mais tamén a propia LRBRL conséntelles saltar por riba dos límites provinciais ás comarcas, e mesmo parece querer configura-la provincia como entidade supracomarcial (artigo 36.1.c); isto fai percibi-la necesidade dunha flexibilidade na articulación territorial que sen embargo se impide. Todo isto é sintomático se se relaciona co tratamento global da provincia na Lei básica na cal, en realidade, o apoderamento ou desapoderamento de competencias queda nas mans dos lexisladores estatal e autonómico, e case o mesmo se podería dicir dos concellos, especialmente dos pequenos que constitúen a inmensa maioría dos españois. O único criticable de xeito definido, pois, a nivel xeral, é a disfuncionalidade que unha constitucionalizada institución provincial pode provocar nalgunhas CC.AA., polo que é posible que o evidente subterfuxio da *provincia única*, formulado en Cataluña (e en menor medida en Galicia), quizais non debería ser impedido polo simple trámite dunha lei orgánica que, practicamente, nacería esgotada en si mesma, cun único e radical efecto (aínda que, como veremos, existe outro tipo de obstáculos constitucionais para esta proposta, por exemplo con relación á representación nas Cortes Xerais).

I, *op. cit.*, p. 55). Molina del Pozo incide na mesma liña, aludindo á discriminación que se pode presentar con esta inflexibilidade, e conclúe que a realidade pode chegar a impoñerse sobre a lei (Carlos F. Molina del Pozo: “Nota acerca de la provincia en cuanto ente local”, en *La Provincia, op. cit.*, pp. 419-420). En idéntico sentido, M. Pezzi: “El Plan de Urgencia para Andalucía como base de la comarcalización del Estado andaluz”, en *VIII Coloquio de Geografía* tomo II, Salamanca, Asociación de Geógrafos Españoles, 1983, pp. 587-591. Domínguez-Alcahud, cita un documento interno do PSOE do ano 1980, no que se recomenda non eliminar de xeito xeral a figura da provincia (Jesualdo Domínguez-Alcahud y Monge: *Tipología de los entes locales, op. cit.*, p. 73).

c. DE EFICACIA. Despois de que, a fins dos anos sesenta e comezos dos setenta, diversos analistas españois comezan a expresa-la imperiosa necesidade de admitir “unidades territoriales nuevas o renovadas, y de reconstruir igualmente los correspondientes sistemas de gobierno o administración”, fundamentalmente con base no “cambio rápido en la estructura y asentamiento de la población”⁶⁹, e reclaman a prol de criterios económicos e xurídico-organizativos a necesidade de reformar ou actualiza-lo réxime local e de fomenta-la rexionalización, pódese dicir que só o segundo aspecto chegou a callar, pois no primeiro, case non se produciron mutacións. Nesta primeira etapa, e sen querer recorrer ó dereito comparado como apodóctico arcano de perfeccións, as tendencias xeneralizadas en case toda Europa simultanearon ámbalas vías; neste sentido, debemos puntualizar aquí que a comarca é o espacio intermedio máis difundido e non só a escala europea na que si se atopan o *county* inglés, galés, irlandés ou escandinavo, o *kreis* alemán ou o *comprovisorio* italiano, probablemente por se-las áreas óptimas de carácter intermedio para a prestación de servizos que, pola súa natureza, non poden ser rexionais nin municipais⁷⁰, e, ademais, porque poden servir perfectamente para a realización dunha ben deseñada articulación do espacio territorial rexional (cada un coas súas peculiaridades), ben estruturado así, tanto coas administracións superiores coma cos entes inferiores.

Este apoio de índole funcional, non debe facer esquecer que a comarca pode ser un feito sociolóxico, económico, xeográfico ou histórico, e non necesaria e simplemente xurídico. As comarcas xa existían en case toda España desde aqueles prismas, polo que a crise dos pequenos concellos só engade unha patente de conveniencia de formalización; tanto como a, cada día, crecente complexidade que están adquirindo os servizos públicos municipais (que poucos concellos poden prestar correctamente), ademais da maior mobilidade nos desprazamentos da poboación, que adoita busca-lo abastecemento de servizos nun núcleo relativamente distanciados da súa residencia; e tampouco habería que excluí-la necesidade de coordinación intra e interadministrativa actuando sobre espazos homoxéneos e comúns, e non como ata o de agora en que cada departamento (a maioría deles, en apa-

⁶⁹ Manuel Fraga Iribarne: *Sociedad. Región. Europa*, Madrid, Alianza Editorial, 1974, p. 67.

⁷⁰ Cfr. Massimo Severo Giannini: “La experiencia italiana de los entes intermedios”, en *La Comarca como ente territorial*, op. cit., pp. 9-17.

rente paradoxo, posuíndo unha organización periférica comarcal) segue o seu propio e unidireccional criterio. Por isto a diversidade relativa –como apunta Muñoz Machado– dos estatutos de autonomía podería ser moi positiva; é dicir, que se a opción comarcalizadora que aparece na case totalidade dos mesmos non foi configurada por un simplista afán mimético, senón por conexión coas liñas de reforma xeneralizadas en toda Europa, e polas mesmas necesidades que se perciben ante a obsolescencia dun réxime local español que a penas se sostén sobre unha antiga armazón xurídica, precisando axustarse ás liñas de modernidade iniciadas en 1978.

Parece, pois, necesario revisa-las categorías xurídicas, xa que, como observou Sánchez Agesta non nos debemos deixar apreixar polos conceptos se a realidade demanda algo diferente. Por isto non teñen demasiado sentido os límites normativos, un tanto maniqueos, que seguen emanando en materia local dos órganos centrais do Estado, nun atávico tesón de inercia burocrática que parece conatural ás elites que sucesivamente van ocupando as súas estruturas administrativas, independentemente da súa variada orixe. Quizais non estea de máis lembrar que o anhelo de eficacia co que intitulamos esta alínea, xa o mostraban os deputados de 1821, como se ve na resposta que Clemencín dedicaba ós que criticaban o excesivo número de provincias que se estaba presentando: “Es evidente que en una provincia pequeña los gobernados están más cerca de las autoridades, y con menos trabajo, con menos tiempo y con menos dispendio se acercan al gobierno provincial a manifestar sus necesidades y hacer sus reclamaciones”.

E cunha división que, como subliña Calero Amor, foi realizada nunha “época en que los medios de comunicación terrestre no diferían sustancialmente de los que existían en la España romana”⁷¹, encontrámonos cun debate en sede constituínte no que se institucionaliza a provincia e non se nomea directamente a comarca, e non precisamente en función de razóns de eficacia; isto malia os esforzos do Sr. Gastón de Sanz⁷², que nos debates en Comisión primeiro e, con posterioridade, en sesión plenaria, intentou que o artigo 141.3 da Constitución concretase que as agrupacións de concellos diferentes da provincia eran as comarcas⁷³. A súa emenda foi rexeita-

⁷¹ Antonio M^a Calero Amor: *La división...*, op. cit., p. 71. No mesmo sentido, Villar y Romero: voz *Demarcación*, en Nueva Enciclopedia Jurídica. E tamén habería que engadilos cambios de índole demográfica, socioeconómica e de aumento do intervencionismo administrativo no Estado social de dereito.

⁷² Recórdese que no artigo 105 do Anteproxecto de Constitución elaborado pola Ponencia constitucional, falábase de “provincias o circunscripciones que los Estatutos de Autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios” (punto 2^o).

⁷³ Diario de Sesións do Congreso, nº 88 do 17 de abril de 1978, e nº 112 do 18 de xullo do mesmo ano.

da por entender que se se incorporaba especificamente o termo comarca, habería que face-lo mesmo con entes locais menores de arraigamento en determinadas rexións⁷⁴, e non todo pode estar na Constitución⁷⁵. Sen embargo, parece obvio que o artigo 141.3 CE, e máis claramente o 152.3, cando falan de agrupacións de concellos non se refiren precisamente a parroquias ou entes semellantes de “ámbito territorial inferior al municipal” (artigo 3.2 LRRL), senón ás comarcas, ademais de que os preceptos en cuestión aluden patentemente a entes territoriais, mentres que as mancomunidades ou agrupacións forzadas de concellos se configuran cun carácter nitidamente institucional⁷⁶. Isto sen esquece-las específicas mencións que a maioría dos estatutos de autonomía concretan baixo a denominación de comarca.

Podemos observar (non todo pode estar na Constitución, pero tamén é evidente que hai cousas que están de máis) cómo existe unha duplicidade normativa constitucional sobre as agrupacións de concellos distintas das provincias: o artigo 141.3 que prevé que “se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia” que xa ten ese carácter como entidade local, e o 152.3 segundo o que “mediante la agrupación de municipios limítrofes los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica”.

Almau Supervía⁷⁷ considera que aínda que ámbolos dous preceptos sinalan cara á comarca, no primeiro caso entenderíase como entidade local, e no segundo como división interior da Comunidade Autónoma⁷⁸. Entrena Cuesta pensa que, mentres que as do 141.3 dependerían da decisión do lexislador estatal, as do 152.3 “al derivar directamente de la Comunidad por la vía del Estatuto se imponen en su existencia al legislador ordinario. Que tan sólo podrá abordar los principios básicos de su organización y régimen jurídico pero sin entorpecer la creación de tales agrupaciones por aquellas CC.AA. de régimen especial que las hayan previsto como elemento integrante de su organización territorial (...)”. En consecuencia, la existencia de las comarcas del artículo 152.3, en cuanto sea prevista estatutariamente, forma parte del contenido de la autonomía de la Comunidad de que se trate, y se impone, por tanto, al legislador –estatal o au-

⁷⁴ Capdevila Cardona, en D.S.C. nº 112.

⁷⁵ Peces Barba e –curiosamente– Meilán Gil, en D.S.C. nº 88 do 17 de abril de 1978; aínda que este último autor, engadía a seguir da antedita afirmación que “las comarcas son una realidad innegable. Creo que, además, deben ser en la futura organización del régimen local una pieza básica y fundamental como lo han sido en Alemania”.

⁷⁶ En idéntico talante, probablemente erróneo, incide a LRRL.

⁷⁷ J. L. Almau Supervía, en Temarios Grupo A, *op. cit.*, tema 65, p. 15.

⁷⁸ Jorge de Esteban e Luis López Guerra, pensan que o artigo 141.3 encerra –entre outras posibilidades– a dunha organización de todo o territorio con base en unidades comarcais, e que o 152.3 se refire a unha estruturación deste tipo levada a cabo nunha concreta Comunidade Autónoma. Cfr. Jorge de Esteban-Luis López Guerra, coa colaboración de Eduardo Espín-Joaquín García Morillo: *El régimen constitucional español* vol. 2, Barcelona, Labor, 1982, p. 324.

tonómico (o subliñado é noso)– y a la autonomía administrativa de los municipios a cuyo territorio extiende su jurisdicción la comarca”⁷⁹. É dicir, que para algunhas CC.AA. do 151, con base neste precepto, podería non existir a circunscrición provincial se así o formulasen no seu propio deseño organizativo territorial, aínda que estas tivesen que manterse para outros efectos, o que suporía, ó noso entender, unha nova distorsión no xa, por si mesmo, sobrecargado e descompensado mapa das organizacións territoriais públicas españolas; mais, se cadra, non poida haber unha solución máis sinxela se non se flexibiliza un pouco a hermenéutica que adoita caracteriza-la institución provincial como inmutable esencia do constitucionalismo español.

Hai que advertir que a interpretación exposta de Entrena –difícilmente rebatible–, que explicaría a aparente duplicidade normativa da Constitución, non é en absoluto a que adoptou a LRBRL, para a que parece non haber a menor diferenza entre os artigos 141.3 e 152.3, concibindo a comarcalización como unha única e simple agrupación de concellos. Así na casuística (para unhas bases) regulación que para a creación de comarcas establece no seu artigo 42.2, salienta o posible veto que os concellos poden opoñer á súa creación: dúas quintas partes dos concellos que se tiñan que agrupar nela, sempre que representen polo menos a metade do censo electoral do territorio correspondente; debe destacarse, así mesmo, a necesidade do informe favorable das deputacións respectivas se a comarca tivese que agrupar concellos de máis de unha provincia. Esta irrupción de concellos e deputacións nunha competencia propia –nalgúns casos exclusiva– das CC.AA. para autoorganizar o seu territorio (artigos 148.1 e 149.3 en relación co 152.3 CE), resulta difícilmente explicable se non se argalla como un sibilino intento de recorta-las súas facultades, e, desde logo, outórgalles unha peculiar e bastante incompleta interpretación ós criterios establecidos do que por competencia exclusiva sobre o réxime local se poida entender.

Xa Muñoz Machado criticou a solución da LRBRL, cando aínda se atopaba en fase de anteproxecto, cualificándoa como “la agrupación de una serie de entes incapaces para formar todos ellos un nuevo ente capaz. La alternativa es agrupación, no creación de un ente nuevo y su-

⁷⁹ Rafael Entrena Cuesta: “El marco constitucional para la ordenación de la comarca”, en *La Comarca...*, *op. cit.*, pp. 26-27 e 38.

presión de los que están debajo. Quiere esto decir que la alternativa comarcalizadora como se presenta en este anteproyecto de Ley estatal es una alternativa bastante similar a la tradicional de las mancomunidades municipales⁸⁰, aunque quizá no caracterizada por la especialización que era propia de las mancomunidades⁸¹, sino permitiéndoles que atiendan fines generales. Esa alternativa tiene, sin embargo, una consecuencia: es que no produce una reforma drástica del régimen local en cuanto que deja perviviendo todas las estructuras locales inferiores a la propiamente comarcal⁸². Es decir, no se crea un ente nuevo y se suprimen los que estaban por debajo o alguno de los que estaban por debajo, sino que se crea una estructura federativa que agrupa a los municipios que están en el área que va a ser atendida por la comarca⁸³.

No mesmo sentido, Font Llovet sinala “la tendencia a concebir la comarca no como una instancia con autonomía e identidad propias, sino como solución organizativa a determinados problemas municipales de incapacidad en la prestación de los servicios o de necesidad de coordinación y gestión conjunta de aquellos que pueden ser organizados más eficazmente a nivel supramunicipal⁸⁴. Es decir, la comarca como expresión de voluntades e intereses municipales agrupados, que estaría, por así decirlo, a *disposición* de los municipios y no de otros centros de decisión pública superiores desligados a éstos (...) y que, en fin, no sería forzosamente de existencia necesaria u obligatoria en todo el territorio de una Comunidad Autónoma, sino eventual, de acuerdo con las peculiaridades de la estructura municipal en cada área geográfica”⁸⁵.

Ademais diso, Prats i Catalá subliña que “la comarca dibujada por la LBRL responde a una concepción restrictiva de sus posibilidades funcionales. Del artículo 42 de esta Ley se desprende la idea de una comarca fruto de la voluntad asociativa municipal y vocada ante todo a remediar la incapacidad de los municipios agrupados a los que se renuncia a reestructurar territorialmente”, mais engadindo que “esta concepción restrictiva y limitadora de la comarca no es la que impone la LBRL al legislador autonómico sino la concepción hacia la que se le trata de orientar (...). En conclusión, la LBRL ha tratado de alentar un cierto concepto o modelo de comarca, pero no

⁸⁰ Ás que tamén regula a LRBRRL no seu artigo 44, do que se pode destaca-lo seu apartado 3º, polo que se poida deducir do espírito que alentou ó lexislador, xa que no mesmo, despois de dicir que serán as CC.AA. as que lexislarán sobre o procedemento de aprobación dos estatutos das mancomunidades, engade (sen que se interpoña unha simple coma para separar) aquelas normas polas que obrigatoria e imperiosamente –“en todo caso”– deberán rexerse. Claro que o primeiro inciso pódese explicar se se ten en conta que se debe a unha emenda da minoría catalana do Congreso, xa que non figuraba no anteproxecto.

⁸¹ Normalmente formadas cun só obxectivo: vertedoiro de lixo, traída de augas... Aínda que cada vez máis –sobre todo nas de recente creación– estanse multiplicando e complexizando os seus fins.

⁸² Incluídas as entidades territoriais de ámbito inferior ó municipal.

⁸³ Santiago Muñoz Machado: “Las comarcas y las provincias”, en *La Comarca...*, *op. cit.*, p. 48.

se ha decidido a imponer dicho modelo, lo que abre vías importantes a las modulaciones o incluso alternativas que los legisladores autonómicos pueden aportar al mismo”⁸⁶.

É obvio que ó lexislador básico non lle gusta unha solución comarcal innovadora (a pouca eficacia das mancomunidades é en xeral recoñecida) que non respecte nos seus mínimos detalles a tradicional regulación do réxime local español, por máis que –como veremos– numerosos estatutos prevexan outra cousa, quizais polas mesmas razóns que frean a necesaria reforma en profundidade dos numerosos defectos do municipalismo decimonónico (en relación, por exemplo, cos infraconcellos e as grandes urbes), e sen optar sequera de xeito claro a que as provincias adopten ese papel como instancias intermedias. Realidade e norma legal contradínse, e non hai máis que sinalalos completos servicios mínimos que os concellos (“por sí o asociados”) deben prestar deseñados unicamente con base en tramos de poboación segundo a LRBRL (descoñecendo outras variables que incluso poden ter máis peso), coa inmediata previsión de que os mesmos poden ser dispensados; historia que sitúa o seu último capítulo en acusacións de culpabilidade ás CC.AA. por parte dos órganos centrais do Estado responsables do tema, por non teren asumido a renovación que aqueles non se atreveron a realizar e que –na súa lexislación básica– tampouco hoxe en día facilitan, polo camiño sen dúbida menos doloroso e probablemente máis eficaz do que as radicais supresións ou agrupacións por decreto (defendidas por parte da doutrina administrativista), que implica a comarcalización.

O tema sobrepasa a consideración dunha simple reforma estrutural: “es duro enfrentarse a los municipios y exponerles directamente esta penosa situación cuando se van a redactar las leyes (...). El miedo al presunto enfrentamiento suele ir acompañado por desgracia, de grandes dosis de pretensiones faltas de realismo. Se pretenden conseguir municipios autónomos y con capacidad de gestión y se pretende conseguir esto con medidas de carácter voluntario o por vía de asociacionismo como únicas alternativas ‘realistas’ a la que, al mismo tiempo, se presenta como excesivamente drástica”⁸⁷. Existe deste xeito e mesmo se promociona (sen eximir ás organizacións po-

⁸⁴ Martín Mateo achega verbo disto unha conclusión lóxica e de certo interese: “La creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de sus competencias en materia de servicios (artículo 26 de la Ley), lo que debe entenderse en el sentido de que pueden recuperarse estas competencias no en el de que la Comarca no pueda asumir algunos de estos servicios, lo que constituirá posiblemente su principal razón de ser”. Ramón Martín Mateo: *Manual de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 257.

⁸⁵ T. Font Llovet: “Perspectivas de Organización supramunicipal”, en *Revista Autonomías*, nº 1, Barcelona, Escola d’Administració Pública de Catalunya-Institut d’Estudis Autonòmics, 1985, pp. 64 e 66.

⁸⁶ Joan Prats i Catalá: “La Comarca”, en *Tratado de Derecho Municipal* vol. I, op. cit., pp. 838-839.

⁸⁷ Fernando M^a Puras Gil-Martín M^a Razquin Lizarraga: “Una solución al “minifundismo” local: la Ley Foral de Administración Local de Navarra”, en *REALA* nº 250, Madrid, MAP-INAP, 1991, pp. 315-316.

líticas) “un acusado espírito de independencia, cuando no de autosuficiencia, entre los gestores municipales, del que se resiente la eficacia administrativa, la economía del gasto público y la igualdad y la solidaridad entre los ciudadanos”⁸⁸.

Xa por último, temos adiantar unha breve referencia á delimitación das parroquias segundo a LRBRL, excluíndo xa previamente da discusión o carácter de territorialidade que poden ter, non só pola lexislación estatal, senón polo máis elevado mandato estatutario no caso de Galicia. Pois ben, como era de agardar, as manifestacións intervencionistas a prol dos entes municipais intensifícanse na regulación do artigo 45 da Lei básica, e ademais hai que destaca-la *tabula rasa* verbo das peculiaridades organizativas territoriais que emana da súa uniformista normativa, cando no punto 1º do dito precepto fala de Administración descentralizada de núcleos de poboación separados (en correspondencia co artigo 13.2 *in principio* sobre as bases de creación de novos concellos e onde se di “núcleos de poboación territorialmente diferenciados”). É dicir que para que se poida constituír un submunicipio (empregando a correcta terminoloxía da Lei municipal catalana de 1933), é requisito indispensable a existencia dun núcleo separado de edificacións (de poboación); non pode máis que sentirse a tentación de evoca-la dispersión indefinida (maior hoxe en día do que sinalan os datos máis actualizados do *Nomenclátor*, e que aínda así radica en Galicia máis da metade dos núcleos habitados en España, é dicir, sobrepasan os 30.000) do país galego e as consecuencias que se poderían desencadear se se axusta o dictado desta lei á dita realidade, vista a suprema ignorancia do lexislador básico sobre a distribución da poboación no noroeste peninsular.

Hai que dicir que o feito, penoso en boa medida, de que o lexislador galego non cumprise aínda o mandato estatutario de redacta-la lei de organización territorial prevista no artigo 2.3 do Estatuto, ten a vantaxe de permítille rectificar antes de facela; xa que se é certo o vello aserto de von Kirchman (a LRBRL pode ser unha boa mostra) de que tres palabras do lexislador destrúen bibliotecas enteiras, o que non se pode pretender é uniformizar un réxime local coma o galego que seguiu o seu propio camiño ó longo da historia constitucional española e que

⁸⁸ M. Sánchez Morón: *Autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid, Civitas, 1990, p. 20.

é un factor imprescindible da conformación de Galicia como nacionalidade; xa que –en palabras do presidente da Xunta, Sr. Fraga Iribarne– se se trata de autoidentificación, o que verdadeiramente ten que facer Galicia é definirse dunha vez, cousa para nada complicada, xa que en boa medida a súa peculiar e profunda herdanza territorial trazou o camiño.

d. EXTRACTO. Pensamos que os tres grupos de motivacións expostas poden subsumirse nun só: as de carácter político. Os vicios ancestrais dun Estado coma o español que –en expresión de Torres del Moral, e reflectida tamén no pensamento de Ortega e Azaña– só o foi epidermicamente, cunha invertebración raiana no patolóxico e unha organización política que nunca se modernizou (preferindo enviar gardas civís ós pobos no canto de mestres, en dicción de Santos Juliá), non se poden resolver en catorce ou quince anos, e son aínda máis problemáticos se unicamente se busca –parafraseando a Francisco Bobillo na súa definición da oligarquía finisecular do XIX nun transplante a este novo fin de século– a ausencia de calquera obxectivo á marxe da propia permanencia. E está claro que nin a Constitución de 1978, nin a LRBRL de 1985 cerraron o debate sobre a reforma do réxime local aberto en España hai máis dun cuarto de século.

Xa desde aquela, véñense repetindo ata a saciedade eivas como a do inframunicipalismo (xerado ó copia-lo modelo francés de identificación entre concello e casco urbano), no que ó redor do 80% dos máis de 8.000 existentes non superan a cifra de 2.000 habitantes, e só 110 rebordan os 50.000, e concéntranse nestes máis da metade da poboación española⁸⁹. Tamén os movementos de poboación e o cambio nas estruturas de asentamento, provocaron a dislocación entre a base humana e os recursos necesarios para presta-los servicios públicos municipais (mesmo os mínimos esixidos pola lei) igualitariamente e, consecuentemente, a inadecuación das actuais demarcacións territoriais locais. Ademais, a caracterización uniformizante que tradicionalmente tivo o réxime local español, impediu mesmo gradua-las institucións municipais e provinciais (como si se fixo noutros países que seguiron o modelo francés, caso de Portugal) para adap-

⁸⁹ Verbo disto, a tendencia á diminución de concellos en España desviouse levemente ó incrementarse en vintecinco o seu número no período 1986-1991 (créanse 31 e desaparecen 6, pasando de 8.056 a 8.081), palpable mostra da nula previsión ou da ignorancia creativa na busca de solucións adecuadas, que virían facilitadas polo novo marco constitucional da autonomía local.

talas mellor ás distintas realidades sociais que baixo elas e antes ca elas existían.

Se o problema inframunicipalista non é pequeno, sirva o paradoxo, aínda se agrava máis o panorama se se contemplan as aproximadamente 3.000 entidades locais menores que existen; a súa inviabilidade adoita ser tamén evidente na maior parte dos casos, e a resistencia a fusionarse, agruparse ou segregarse (polo menos por estrictos motivos de eficiencia e racionalidade) resulta así mesmo manifesta, ante a impotencia do lexislador que só hipocritamente pode manter un réxime local cada día máis distanciado das realidades sociais e económicas humanas sobre as que se asenta, e é consecuentemente falseado. O feito de que as mancomunidades, consorcios e agrupacións –normalmente de escasa eficacia práctica– estean experimentando un notable aumento a nivel español –e particularmente en Galicia– cunha certa tendencia a xeneraliza-los seus fins, demostra o interese dalgunhas instancias locais; sen embargo, cremos que a pouca flexibilidade do lexislador básico na regulación do tema comarcal, vai seguir sendo impedimento decisorio para conseguir a necesaria racionalización e funcionalidade do réxime local español, no que unha entidade non pode decidir sobre a súa propia liquidación xurídica, mais si que os seus representantes (a súa Administración segundo a lexislación) poden obstar, polas razóns que consideren oportunas, a creación dunha entidade superior que, por suposto, non implicaría a súa desaparición. Aínda que non se considere o escaso respecto ás disposicións dos estatutos de autonomía, os erros do lexislador estatal non permiten pensar na posible instauración duns mecanismos locais modernos que, ó tempo, sexan profundamente democráticos.

Neste último sentido, a viciosa política de subvencións ás entidades locais –propia de sistemas políticos escasamente democratizados–, na que a determinación principal de concesión de recursos por parte de administracións superiores é o favoritismo por afinidades de cor política, non só non soluciona problemas cotiás imprescindibles das colectividade locais, senón que xera discriminacións, conflitos, ineficacias e, en definitiva, perpetuación de carencias infraestructurais que se mesturan con importantes focos de neocaciquismo. Sen esquecer,

por outra parte, a falta de coincidencia entre o asentamento da poboación e as estruturas administrativas, base de calquera acción pública, característica tanto da división municipal como da provincial⁹⁰, que tan directamente afecta a Galicia que posúe –como dixemos– máis da metade das entidades de poboación censadas en España.

A estas alturas probablemente non tería graves consecuencias considera-lo axuste da estrutura xurídica (aínda que se conserve, por exemplo, a súa denominación) ás novas realidades sociais: se o municipalismo non resulta válido porque os pequenos concellos españois son cada día máis pequenos e os grandes máis grandes, é evidente que por moito que se queira forzar aquel enfaixamento, só se fará sobre o papel; ó desaxustarse realidade e dereito, soamente se conseguirá o incumprimento deste, e é entón lícito preguntarse o porqué da súa existencia como unha casca vacía que, loxicamente, terá que buscar solucións á marxe do ordenamento xurídico.

Baena del Alcázar fala de “tener en cuenta el desequilibrio que existe entre la importancia del Municipio como centro de representación política de la población y su pérdida de carácter como fuente de decisiones macroeconómicas”⁹¹. “Ese vacío operativo que los Municipios sólo formalmente cubren hoy en su inmensa mayoría, debería ser cubierto por otras instancias comunitarias de más amplio radio –comarcas, áreas metropolitanas, provincias–, cuya concreta elección debería remitirse a las CC.AA., dada la profunda diversidad existente entre unas y otras regiones del Estado (alguna de las cuales agrupa ya ocho provincias, mientras que otras son uniprovinciales), amén de su propia variedad intrínseca desde el punto de vista geográfico y económico”⁹². E aínda podemos citar outro desfasamento que pouco ten que ver co económico, como é o avance constitucional na democratización dos concellos (artigo 140), convivindo cun papel de índole administrativa escasamente alterado na dicción e no espírito das leis.

Resulta cando menos chocante a fondura das reformas do réxime local no contorno europeo occidental, co requisito respecto que mantiveron cara ás formas articuladas da convivencia local e a participación democrática cidadá, e as declaracións de principios de democratiza-

⁹⁰ Neste último aspecto, Baena del Alcázar fala de que “no sólo por la disparidad de su extensión y de sus características económicas y culturales, sino también por el número de sus Municipios. Las diferencias son extremas y van desde los 34 Municipios de Las Palmas a los 439 de Burgos en 1975. En estas entidades de segundo grado también influyen, como es lógico, las disparidades en cuanto al número y el asentamiento de la población”. Mariano Baena del Alcázar: *Curso de Ciencia de la Administración* vol. I, Madrid, Tecnos, 1985, 2ª ed., p. 324.

⁹¹ *Ibid.*, p. 321.

⁹² Tomás Ramón Fernández Rodríguez: *La organización territorial del Estado...*, *op. cit.*, p. 363.

ción e modernidade do sistema local español compatibilizadas co mantemento dunhas estruturas decimonónicas que todo o mundo recoñece como insuficientes. Algo falla. Comenzando polo desencaixe que supón a rixida constitucionalización dunha entidade de segundo grao como a provincia, en prexuízo de calquera outra opción e sabendo o necesaria que era a súa perfectibilidade; e hai que dicir que pensamos que a isto non son alleas razóns de índole electoral, ó poñer este feito en relación cos artigos 68 e 69 CE e coas leis electorais vixentes desde a instauración da democracia, mesmo descendendo á escasa sinceridade a prol da autonomía local que demostra o sistema de elección para as deputacións provinciais, que consideraremos con certa atención.

Nesta liña, non é preciso investigar atentamente para ratificar con claridade que o uniformismo e o unitarismo latentes no modelo francés, no que os entes locais son simplemente unha parte (bastante do apéndice ademais) do Estado, tremelocen nas elites políticas españolas, e fan sospeitar -por extrema que esta postura poida parecer- acerca da pouca sinceridade ou concesión forzada dun determinado momento que supuxo o Estado autonómico. Por isto, cando un ministro de Administracións Públicas manifesta -en alusión ó presidente da Generalitat de Cataluña- que “olvida la existencia de la Administración local, otro de los poderes del Estado (central); y casi siempre se olvida hasta qué punto la autonomía local se ha podido ver limitada por las pretensiones de las CC.AA.”⁹³, máis ca unha mostra de inopinada ignorancia, percíbese un convencemento interior -subliminarmente atoado máis alá do texto constitucional- e máis fondo cás súas propias palabras.

Neste sentido, non se debe ignorar que a distorsión entre norma xurídica e realidade en materia de réxime local en España, “es lo que ocurre en otros sectores del ordenamiento, en que la superestructura normativa, oculta una realidad más amplia en beneficio de otra más limitada que subyace a aquella y que es la verdaderamente protegida. Olvidar esto, no tener en cuenta que la ley no es un valor neutro, sino el producto de una serie de intereses en juego a los que legitima; la resultante de unas fuerzas sociales dominantes, puede conducir a ejercicios de malabarismo teórico, bien ajenos a la praxis re-

⁹³ *Revista Cambio* 16 nº 1038, 14.X.91, p. 43. E non é máis ca un simple exemplo que facilmente se podería ampliar; así, recentemente, o presidente do Goberno, Felipe González, mostrou unha curiosa cultura e concepción da historia de España, ó dicir que “El Gobierno y los ayuntamientos son las instituciones más históricas y de más peso del Estado”. Toda unha declaración de principios, e non só en relación ó réxime local. Fonte: *La Voz de Galicia*, 19.IV.92.

al”⁹⁴. Aí se encontra a clave interpretativa da nosa historia constitucional e local; mais acontece que despois de 1978, este difícil malabarismo insírese tamén –se cadra porque constitucionalmente non cabe outra opción máis nítida– na entraña lexislativa, e obstaculiza solucións claras que non se vexan articuladas nesa forma de política xudicializante que supón o conflito xurídico-constitucional, malia o distinto enfoque –e isto é quizais o máis grave– dunhas novas coordenadas políticas e sociais.

Moi posiblemente desde a nosa perspectiva, as razóns de xustiza constitucional e autonómica sexan as principais á hora de fundamentala argumentación de que se está perdendo un momento histórico de –se se desexa– vertebrar consistentemente o modelo español escollido en 1978, do que non poden ser desvinculadas as entidades locais. Mais as motivacións de racionalidade e eficacia –que non se poden escindir das anteriores– resultan tamén básicas para planificar un sistema de administracións coa suficiente perspectiva territorial e participativa, xa que case nunca foron postas de manifesto na práctica da acción administrativa copiada dun exemplo francés de perfectos paralelismos centrífugos, nunca reais en España (e moito menos en Galicia), onde só se xeraron desigualdades rexionais e intrarrexionais, que se deberían corrixir no actual marco do Estado autonómico (en principio moi arredado na súa ideoloxía organizativa do vixente sistema francés).

Pois “si el Estado de las Autonomías no quiere ser el heredero de los vicios del Estado centralizado, tiene que plantearse en profundidad la problemática de la vertebración territorial de sus regiones, para lograr una estructura más coherente con la sociedad que le subyace (...), en la medida en que ha de tener en cuenta cómo y cuáles son los marcos en que la convivencia regional está organizada, no sólo administrativamente, sino también en sus aspectos cultural, económico y social, en general”. Non é admisible, consecuentemente, “que cada Comunidad Autónoma se invente ahora un esquema de poderes territoriales y lo constituya en una especie de camisa de fuerza impuesta a su propia sociedad regional. Muy al contrario, ha de buscar el armazón de la vida colectiva, los niveles y estructuras que amparan y ordenan las relaciones sociales, y asentar sobre ellas las pro-

⁹⁴ Claudio Movilla Álvarez: “La articulación autonómica del municipio”, en *Autonomía, Hacienda y Régimen Local en Galicia*, op. cit., p. 192.

pias estruturas administrativas; por muy primitivas o inertes que sean"⁹⁵. Malia as distorsións que introduce a faceta de bifrontismo estatal, á hora das decididas actuacións encóntrase na actualidade nas mans dos lexisladores autonómicos.

4. Sobre o Tribunal Constitucional.

O feito de non ter citado a penas xurisprudencia constitucional, débese a estar esta incluída neste apartado específico, que se xustifica sobre todo pola decisiva importancia que as resolucións do alto intérprete da Constitución tiveron –e probablemente aínda terán– na materia que nos ocupa; importancia que vén dada pola capacidade que ten de emitir coas súas sentencias *normas paraconstitucionais*⁹⁶ –aínda que represivamente–, desempeñando ademais funcións de estrado superior por esa indefinible obxectividade que se supón que embarga o contido de toda a xurisprudencia constitucional. Importancia que –como atinadamente expón José Eugenio Soriano⁹⁷–, no proceso de subsunción de competencias exclusivas autonómicas polos órganos centrais do Estado a través da inmersión no completo sistema xurídico das comunidades europeas, tamén lle vén dada por se-lo TC o único posible órgano que ampare minimamente o dereito das CC.AA., agás que consolide a súa xa manifesta tendencia proestatalista nunha materia internacional que se internaliza, podendo causar, ó noso entender, graves amputacións e fraudes constitucionais. Nunha recente sentenza (núm. 28/91, do 14 de febreiro), sen embargo, o Tribunal decántase pola técnica da evasión⁹⁸, e favorece só a unha das partes, co cal o resultado é case idéntico.

Se a isto engadimos que xa non son poucos os autores que caracterizaron a posición do TC como a dun garante da preeminencia do Estado central sobre as rexións⁹⁹, e a case paralización deste organismo, ó verse literalmente incapacitado para resolver coa necesaria présa a multitude de recursos e conflitos de competencias que se lle presentan, o que non é máis ca un reflexo do maniqueísmo dun sistema que non promove máis ca eufemisticamente a necesaria colaboración; e mesmo o perigo de que, ante esta situación, poida xurdir de acoller con xenerali-

⁹⁵ Luis Morell Ocaña. Citado por Jesús Leguina Villa: *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 273.

⁹⁶ Mesmo GARCÍA DE ENTERRÍA chegou a falar, quizais con excesiva hipérbole, do Tribunal Constitucional como *comisionado* do poder constituínte.

⁹⁷ José Eugenio Soriano: "Comunidades Autónomas, Comunidades Europeas y Tribunal Constitucional", en *Revista de Derecho Político* nº 29, Madrid, UNED, 1989, pp. 9-36. Verbo disto, debemos facer notar que a Lei 47/85, do 27 de decembro, para a aplicación en España do dereito das comunidades europeas, interpreta este como normas de bases, e o seu desenvolvemento corresponderíalle ó Estado central ou ás CC.AA. en virtude das competencias por un ou outras asumidas. Sen embargo, este criterio, non foi o seguido en posteriores disposicións.

⁹⁸ Pois manifesta que "es evidente que ni el Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas ni el derecho de éstas integra, en virtud del artículo 96.1 CE el cánón de constitucionalidad bajo el que hayan de examinarse las leyes del Estado español". Fonte: *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, nº 119, 1991, p. 15.

⁹⁹ Por exemplo, Jiménez Blanco expón que, a xurisprudencia constitucional atribúe con máis frecuencia do

que sería desexable, “a la Administración del Estado competencias ejecutivas en todo el territorio nacional cuando la Constitución ha reservado a los poderes centrales tan sólo las bases o la legislación”. Antonio Jiménez Blanco: *Las relaciones...*, op. cit., p. 314. Tamén o profesor Argullol sinalou o papel transcendental que xoga nos conflitos bipartitos, e a contradicción que supón que a composición do TC sexa plenamente estatal, e considérase tema tabú calquera outra alternativa (como a integración de maxistrados das CC.AA., aínda que sexa a nivel de consulta, co que non sería necesario reforma-la Constitución). Cfr. Enrique Argullol i Murgadas: “A dialéctica Centro-Periferia no Estado Autonómico”, en *Simpósio Internacional da Europa dos Estados á Europa dos Pobos*, Santiago, IGEA-CIFE, 1988.

¹⁰⁰ Voto particular subscrito polos maxistrados don Francisco Rubio Llorente e don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, na STC 56/86, do 13 de maio.

¹⁰¹ Como organización global: as CC.AA. son Estado en sentido pleno e non só lato como aduce o propio TC, aínda que ás veces teña caído no anfibolóxico sentido con que emprega o vocábulo a Constitución. Non existen estas vacilacións nos modelos federais, as leis e competencias son claramente ou federais ou estatais.

dade a doutrina dos poderes implícitos a cal, en palabras de dous maxistrados do Tribunal “es difícilmente compatible con el sistema de delimitación competencial que resulta de la Constitución y de los Estatutos, que puede quedar aniquilado si se acepta el principio de que la titularidad de una determinada competencia faculta para realizar en otros campos, en materias respecto de las que no se posee competencia alguna, cuantos actos resulten necesarios para el ejercicio de la competencia propia”¹⁰⁰.

Tanto o carácter marcadamente ambiguo duns preceptos constitucionais de directa aplicación que abren o camiño á diversidade de interpretacións, como a equivocidade do termo *competencia exclusiva*, arredor do cal se configura a repartición de competencias da Constitución e dos estatutos de autonomía, tendo que ser estes descifrados en función de aquela; e ó se-lo TC o máis alto intérprete da mesma como órgano do Estado¹⁰¹, quizais por iso non se optase polo criterio de representación territorial na designación dos seus membros (a diferencia dos precedentes históricos do Proxecto de Constitución Federal de 1873 e da Constitución de 1931)... Todos eles son factores que promoven que o labor do TC no tratamento que nos ocupa, e ante a relativa imprecisión no mesmo de todo o bloque da constitucionalidade, se configurase como autenticamente decisorio e definitorio. Sen necesidade de realizar un estudio exhaustivo da xa numerosa xurisprudencia que sería propio doutro traballo, case se pode inducir que o alto tribunal se erixiu, pode que non moi consecuentemente, en pre-lexislador en relación con –entre outras– a LRBRL.

Ademais, por outra parte, parece claro que o TC manifestou altibaixos no entendemento das súas glosas sobre o asunto, ó non decantarse no mesmo sentido senencia tras sentenza ou ó perderse en floeos argumentais o que, sendo permisible, non impide a posible existencia de cambios en futuras interpretacións que –quêirase ou non– non estarán exentas do azar de metamorfoses políticas noutros órganos do Estado, mudables pola súa natureza de representantes da vontade popular que, se son síntoma de cambios sociais, terán que incidir necesariamente na sensibilidade dun organismo que non se pode enterrar na trincheira do precedente, atrofiando unha

evolutiva conciencia social que é fundamento de todo dereito.

Non estraña que xa o propio TC advertise máis dunha vez, sobre o “sentido marcadamente equívoco con que el adjetivo *exclusivo* se utiliza, tanto en el texto de la Constitución como en los Estatutos de Autonomía” (sentencias do 16 de novembro de 1981 e do 2 de febreiro de 1982), polo que se dúas competencias semellantes son cualificadas como exclusivas, “están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes” (Sentencia do 28 de xaneiro de 1982). Neste sentido, consideramos que, en España, as conferencias sectoriais que propuxo o Tribunal (STC 76/83 do 5 de agosto), que son técnica bastante común nos estados federais, deberían ir unidas a outras para facelas efectivas, como a colaboración normativa e a reconversión do Senado, so pena de que no sistema autonómico, tal e como se configurou, unicamente sirvan para montar administracións sobre administracións, xa que non existe a menor correspondencia entre o probado sentido cooperativo que estas conferencias teñen e a palpable realidade española de falta total de colaboración (máis ou menos nítida segundo a Comunidade Autónoma de que se trate), á marxe do propio xogo de contrapesos políticos nada equilibrados, xa que inclinan a balanza dun lado ou do outro en función de alianzas conxunturais e inestables que, inevitablemente, sempre causan algún prexudicado, e impiden de raíz aplica-la baza da solidariedade.

Por outra parte, e neste mesmo sentido, tampouco axudan demasiado as restriccións que supoñen o mantemento de reductos de competencias mínimos da Administración periférica do Estado (especialmente as delegacións) nalgunhas CC.AA., intentando soportar como codependentes materias e entes orgánicos que non o son; iso sen contar coa insostible, en termos de recursos escasos, duplicidade de que se instaurou, tema que foi obxecto de abondosa literatura que –curiosamente– parece ser unánime [na nosa doutrina González Mariñas propón a subsunción dos gobernadores civís das CC.AA. pluriprovinciais nun único organismo¹⁰², o que cremos moito máis acorde coa letra e o espírito do artigo 154 CE], e que non se soluciona simplemente coa creación da figura do delegado do Goberno como cargo sinecura, e ó que con xustiza se po-

¹⁰² Pablo González Mariñas: *Galicia, ¿provincia única?*, Santiago de Compostela, Sotelo Blanco-PNG-PG, 1989, p. 36.

dería cualificar de *virrey*, en atinada precisión de humorismo galaico co que o bautizou Iglesias Corral.

Pois ben, dicíamos que ante a indefinición e mesmo confusiónismo do título VIII da CE, o TC foi o grande arquitecto vertebrador do esquema da organización territorial do Estado, tamén en materia local, aínda que non sempre coa claridade desexable, quizais porque a Constitución non permita outra cousa. Antes da Lei 7/85, do 2 de abril, incorrectamente chamada *de bases* (o propio TC declarou que as bases “nada tienen que ver con la delegación legislativa de la que tratan los artículos 82 y 83 de la Constitución”: Sentencia do 28 de xaneiro de 1982), inspirándoa¹⁰³; despois dela, asentando a súa lectura restrictiva das competencias autonómicas, ó evita-la *interiorización* plena dos entes locais intracomunitariamente¹⁰⁴. E ó longo destes anos, movéndose proteicamente en torno ó concepto de *bases*, e así o exemplificou García Martínez como unha alternativa pendular: STC do 28 de xullo de 1981, concepto material de bases; SSTC 32/83 do 28 de abril e 42/83 do 20 de maio, consideración formal das mesmas; SSTC 85/83 do 25 de outubro e 33/84 do 9 de marzo, volve a manexalo concepto material de bases; SSTC 80/88 do 28 de abril (en relación co uso do idioma galego na etiquetaxe e publicidade dos produtos comercializados en Galicia), 102/88 do 8 de xuño e 158/88 do 15 de setembro, opta novamente polo criterio formal que, a xuízo da autora citada, parece se-lo que se impo-
rá no futuro¹⁰⁵.

Recordando a concepción *federalista* anteriormente exposta, e segundo a cal o TC erraría ó realizar unha interpretación extensiva das bases do artigo 149.1.18º CE, destacaremos dous aspectos xurisprudencialmente exemplificados:

1. Por unha parte, ó non ter outorgado a CE unha solución diáfana á cuestión de se o réxime local debe integrarse no ámbito organizativo das CC.AA., especialmente das denominadas de primeiro grao (como vimos coa única limitación do artigo 149.1.18º), foron os estatutos de autonomía os que definiron con claridade a cuestión en sentido afirmativo: artigo 5.1 Estatuto catalán; 2.2 e 27.2 do galego; 3 a 5 do andaluz; 5 da Rioxa; 3.1 do murciano; 5 do Estatuto de Aragón; 2.2 do de Castela - A

¹⁰³ Cfr. por exemplo, SSTC 84/82 e 25/83 do 7 de abril; e as do 2 de febreiro e 28 de xullo de 1981.

¹⁰⁴ Por exemplo, SSTC 27/87, do 27 de febreiro; 213/88, do 11 de novembro; e 259/88, do 22 de decembro; antes de chegar á 214/89, do 21 de decembro.

¹⁰⁵ M^a Asunción García Martínez: “Algunos aspectos de nueve años de jurisprudencia constitucional”, en *Diez años de desarrollo constitucional*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense nº 15, Madrid, Facultade de Dereito, 1989, pp. 503-506. Ignacio de Otto opina que “con la LBRL se hace uso por primera vez de una competencia estatal cuya no utilización ha sido, como se sabe, la causa y el fundamento de la adopción de la noción material de bases por el Tribunal Constitucional”. Ignacio de Otto y Pardo: *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Civitas, 1986, p. 103.

Mancha; 2.2 do estremeño, etc. Prodúcese entón, xa desde antes da LRBRL, un enfrontamento xordo, precisamente nun tema necesitado de fonda sinerxía, entre os defensores dunha postura se se quere máis federalizante –parecida á do sistema alemán– de *interioriza*-los entes locais e a súa regulación dentro da Comunidade Autónoma, e os partidarios de inserilos como un terceiro chanzo na organización administrativo-territorial do Estado configurado coma un todo unívoco, e semiencadrados no principio constitucional de autonomía (local). Este é, simplificando, o miolo da cuestión, dado que ningunha das dúas posicións é aclarada pola CE, e –pensamos– tampouco definitivamente polo TC. Máis aínda, consideramos que tal e como se veu enfocando o tema, case desde posicionamentos irreductibles, a aparencia que merecen é a de intentar recorta-la esencia da autonomía dos entes locais (os que sexan), e débese recalcar que o noso empeño guíase precisamente polo camiño contrario.

Exemplificando verbo diso, a STC 32/81, do 28 de xullo, ante a escasa sutileza da Lei de Cataluña núm. 6/80, do 17 de decembro, pola que se regulaba a transferencia urxente e plena das deputacións catalanas á Generalitat, e na que *de facto* desaparecían as catro deputacións provinciais de Cataluña, non deixaba moita máis marxe cá de estima-lo recurso e declara-la nulidade do fundamental da norma. Así e todo, en canto ó establecemento das bases do artigo 149.1.18º CE, o texto desta sentenza aclara que “la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad legislativa de las CC.AA. no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por lo tanto, las CC.AA. podrán legislar libremente”. O Tribunal sinala tres planos de potestade territorial: “La Constitución prefigura una división territorial del poder público entre entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las CC.AA., caracterizadas por la autonomía política, y las provincias y municipios, dotados de autonomía administrativa”. As tres aseveracións son atinadamente acoutadas por Torres del Moral¹⁰⁶ por:

- i. Se-lo pobo o titular da soberanía, non o Estado.

¹⁰⁶ Antonio Torres del Moral: *Principios...*, *op. cit.*, p. 321.

- ii. Pola incorrección ó contrapoñer Estado e poderes autonómicos: “así pues donde el Tribunal escribe Estado hay que leer órganos de poder generales y centrales”.
- iii. Por non ser cuestión pacífica que a autonomía das provincias e concellos sexa simplemente administrativa.

Recollendo o que é substancial nesta transcendental sentenza, parece albiscarse na doutrina do xurisprudente –se cadra provocado polo enfoque da Lei catalana–, un temor a que a arela de competencias das CC.AA. baldeie completamente o contido esencial da autonomía local, e de aí extráese a lectura das “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (incluídas as locais) do artigo 149.1.18ª CE, como se tivese que se-lo legislador estatal o seu defensor sen concesións (“reducto indisponible” di a STC 38/83, do 16 de maio, aludindo á que estamos comentando), mais engadindo que “ciertamente, no será siempre fácil la determinación de qué es lo que se ha de entender por regulación de las condiciones básicas o establecimiento de las bases del régimen jurídico, y parece imposible la definición precisa y apriorística. Las Cortes deberán establecer lo que se ha de entender por básico, y, en caso necesario, será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución (artigo 1 LOTC)”.

Este recoñecemento do básico, xa é doutrina consolidada polo TC (cfr. por exemplo Sentencia do 28 de xaneiro de 1982), e resulta obvio que lles concede unha ampla marxe de apreciación ás Cortes nun concepto tan remitente a encadramentos, o que –por rexeitamento– delimita o campo de mobilidade dos legisladores autonómicos, que nunca poderá ser demasiado estreito, pola oscilación inmanente á noción do *básico*, e polas mesmas posibilidades cambiantes –o *feedback* que se pode autoalimentar proteicamente, ó que aludiamos– que en materia de competencias e funcións, e por suposto de organización, dispénsalles ós entes locais a LRBRL (cfr. a elasticidade dos seus artigos 2, 28, 36, etc.). E mesmo a doutrina da *garantía institucional* –“la moderna vestidura sociológica del iusnaturalismo”, en expresión de Ignacio de Otto¹⁰⁷– como último reducto do corpo da autonomía local indispoñible polo legislador ordinario, é matizada

¹⁰⁷ Ignacio de Otto y Pardo: *Estudios...*, op. cit., p. 112.

polo TC cando aclara que “la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”.

Que as competencias autonómicas non nacen dunha lei estatal (por básica que sexa) parece claro; que a definición do básico non segue unha liña ben perfilada na xurisprudencia constitucional (cfr. Sentencia 25/83, do 7 de abril, na que se admite que a competencia básica estatal sobre réxime local pode incluír meras facultades de execución) tamén; a diferenza entre dous tipos de comunidade autónoma non é tema polémico; que os aspectos organizativos das entidades locais (excepto quizais os límites das provincias en razón da redacción do artigo 141.1 CE) pódense interiorizar en boa medida, parece admitilo o Tribunal, mesmo na Sentencia do 28 de xullo de 1981. Sobre o reducto ou núcleo de competencias, non só se pode incidir sobre a súa zona exterior, senón que ata o lexislador básico coñece a imposibilidade do seu cumprimento pola maioría de concellos, e por iso establece a excepción ou dispensa do mesmo no artigo 26.2 da LRBRL a prol da comunidade autónoma respectiva.

Todos estes asertos algo máis ca teóricos, deberían terse en conta á hora de establece-la lexislación organizativo-territorial galega, sen falsos temores a futuros intervencionismos restrictivos do valedor constitucional, malia algunha experiencia comparada de outras CC.AA. Só será cuestión de puntualización e exquisita afinación, crenndo na bondade do que se opere. Neste sentido, constituiría un grave erro caer –no tratamento de entidades locais– na teima das materias ou competencias exclusivas, xa que os antecedentes xurídico-políticos españois transmítennos a experiencia de que estas poden quedar facilmente baldeiradas de contido pola lexislación sectorial en calquera momento. E se isto sucedeu en momentos de centralismo antidemocrático da nosa historia, non sería de recibo (argumento constantemente esgrimido polas instancias centrais nunha especie de padriñado, aconsellando ou impondo que non se faga o mesmo que elas practicaron) que as CC.AA. adoptasen como

súa esa liña continuísta, pois quedaría en dúbida –aínda que non constitucionalmente– a credibilidade sobre a súa capacidade para autoorganizarse autonomamente, e poderíaselles dar parcialmente a razón ós que lles achacan a súa menoridade como xustificante de certas actuacións.

Seguindo cun acelerado repaso á xurisprudencia constitucional, mencionar que ese miolo que establece a STC 117/84, do 5 de decembro, na que se afirma que “en realidade esas CC.AA. que accedieron a la autonomía sobre la base del artículo 151 de la Constitución, reclamando y asumiendo en sus Estatutos competencias plenas en materia de régimen local *substituyen al Estado*, colocándose en su lugar, en el bloque de competencias –normativas, ejecutivas– propio del régimen local, con la única limitación del obligado respeto a la competencia del poder central para fijar los principios o criterios básicos en materia de organización y competencia general de los Entes locales”.

Outra das sentencias emblemáticas do noso tratamento é a 84/82, do 23 de decembro, que outorga carácter bifronte ó réxime xurídico das autonomías locais nalgunhas CC.AA., o que “hace imposible calificarlo de forma unívoca como *intracomunitario* o *extracomunitario*, lo que no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado, también éste, en su integridad y sin mengua de ella en las CC.AA., ambas formas de organización se superponen sin anularse, y si bien el grado superior de autonomía que es propio de las Comunidades, les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias 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 también cumplir esta función* –subliñamos–. Las provincias, siguen siendo (artículo 141 CE y artículo 5.4 EAC) divisiones territoriales para el cumplimiento de la actividad del Estado, y municipios y provincias, como entes dotados de personalidad jurídica propia (artículos 140 y 141 CE), pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir a título singular el desempeño de funciones o la gestión de

servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que corresponden con su ámbito de intereses propios, definido por la Ley”.

Cínguese sobre esta sentenza, amais amén dun certo primitivismo técnico-xurídico sobre o réxime local afortunadamente mellorado despois pola xurisprudencia constitucional, e dun uso confuso e restrinxido que da expresión Estado efectúa a CE, unha etérea aureola de inaprehensibilidade. Semella de tal xeito que o carácter bifronte –que obviamente nunca poderá ter ámbalas caras iguais– dependerá da práctica das actuacións que, por pura lóxica, e malia as interferencias que lles poden supoñer as delegacións directas dos órganos centrais do Estado ós entes locais que, pola súa mesma natureza nunca poderán ser moi importantes¹⁰⁸, saltando por riba da Comunidade Autónoma en que se localicen, tenderá en principio a reforzar-lo peso do intracomunitario, pola maior interrelación entre as competencias atribuídas ós entes locais e as propias das CC.AA., e porque estas posúen o maior número material das mesmas, ademais de que isto unido a que gozan das competencias de organización do seu espazo territorial, necesariamente debería causar que a interconexión sexa bastante máis exhaustiva cos entes que ocupan ese mesmo espazo.

A inflexión da LRBRL que, como é sabido, realiza unha interpretación pouco xenerosa coas competencias autonómicas, e pronúnciase nitidamente en contra da *interiorización*, orientada por unha “tensión dialéctica soterrada con las CC.AA.” e que “ha dejado como tarea pendiente una reforma en profundidad de la tradicional Administración Local”¹⁰⁹, marca posteriores sentencias do TC¹¹⁰, que mesmo sitúan a esta norma nun nivel de alto rango que formalmente non lle corresponde –coa escusa do carácter básico exponencialmente esaxerado– fronte ós lexisladores estatal e –especialmente– autonómico; pois, todas elas, ordénanse a defende-los entes locais dun suposto *vampirismo* de competencias das CC.AA., aínda que tendo en conta que “la garantía institucional del artículo 137 de la Constitución, opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos” (Sentencia do 11 de novembro de 1988). Por máis que na do 27 de febreiro de 1987, se faga unha xenerosa interpretación das posibilidades de coordinación, aín-

¹⁰⁸ De aí que, na actualidade, os órganos centrais do Estado defendan a descentralización de competencias nas entidades locais (léase provincias e concellos).

¹⁰⁹ José Luis Meilán Gil: *Re-modelación de los espacios locales*, op. cit., p. 796.

¹¹⁰ SSTC 27/87, do 27 de febreiro; 213/88, do 11 de novembro; e 259/88, do 22 de decembro.

da que “constituya un límite al pleno ejercicio de las competencias constitucionales de las Corporaciones Locales”.

En canto á extensa STC 214/89, do 21 de decembro, que resolve os recursos formulados contra a LRBRL, e sobre a que volveremos ó centrarnos no réxime local –ou como quere a sentenza, “régimen jurídico de las Administraciones Locales”– específico de Galicia, dicir agora que, malia que a completa lectura da mesma require un traballo específico como sen titubeos merece a súa excesiva casuística, neste momento pensamos que chega con sinalar que, ó noso entender, continúa movéndose nuns vagarosos e indeterminados límites, sen adoptar claramente unha liña definitoria e precisa en canto ós dous posicionamentos que se poden gardar no texto constitucional, e pódese entrever nela unha certa política xurisprudencial ó servicio do caso concreto, na opinión de Meilán Gil¹¹¹.

Circunscríbese a recalcar que a “garantía institucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y eso conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo¹¹² la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia”. Segue incidindo en idéntica interpretación sobre o artigo 149.1.18º CE. E, en relación cos entes locais [comarcas, entidades *territoriais* de ámbito inferior ó municipal (*sic*), etc.] sinala que “se trata de unas Entidades con un fuerte grado de *interiorización* autonómica, por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino permanecer al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las CC.AA. determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales. Asignación de competencias que, evidentemente, conllevará una redistribución, si bien con el límite de que esta reordenación no podrá afectar al contenido competencial mínimo de estas últimas garantizado como imperativo de la autonomía local que la Constitución les reconoce”. Verbo disto, Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz comenta que “la LRBRL se vería así reducida a ser una Ley de Municipios y Provincias; lo demás, y, en especial, las comarcas, quedaría en las manos exclusivas de las CC.AA. En seguida se advertirá que el razonamiento no casa bien con la realidad, porque la Entidad inter-

¹¹¹ José Luis Meilán Gil: *Re-modelación...*, *op. cit.*, p. 794.

¹¹² Despois duns cantos anos segue sen ser preciso o alto tribunal.

media sólo tiene pleno sentido a costa de alguna de las dos anteriores: no hay sitio para todo el mundo”¹¹³.

Como decíamos, volveremos sobre esta sentencia para expoñe-la nosa discrepancia –ou cando menos dúbida razoada– no que se refire á ponderación que realiza do artigo 27.2 da norma estatutaria galega, e as hipotéticas reducións que isto puidese supoñer para o seu cabal desenvolvemento; con todo, aquí e agora, pensamos que o fondo da argumentación do Tribunal acerca diso, non esconde máis ca un reproche a unha comunidade que non lexislou absolutamente nada sobre a materia con posterioridade ó Estatuto e, non obstante, exercita a acción de inconstitucionalidade, o que obriga ó TC a aclarar que “el Estado (órganos centrales) atiende a una exigencia fundamental, que no es otra más que la de prever un marco normativo general que venga a cubrir no sólo las consecuencias resultantes de los diferentes niveles de competencias existentes en la materia entre unas y otras Comunidades, sino también *la simple inactividad normativa...*”.

Concluiremos este punto ó fío da interpretación do último autor citado, acerca da *interiorización* ou non dos entes locais intracomunitariamente, dicindo que nesta prolongada situación de indefinición (sobre a que quizais o TC non poida concretar moito máis só co simple apoio da CE), Estado e CC.AA. van cada un polo seu lado. O primeiro opta pola lectura constitucional dos tres niveis, “pero si a la LBRL acompañamos las normas sectoriales (operación indispensable si se parte de la economía general de aquélla) llegaremos a la conclusión de que lo ha hecho sesgada y egoístamente. Baste pensar en las leyes demaniales (costas y carreteras) para darse cuenta de que hay una desconfianza absoluta hacia los municipios –quizá justificada, que esa es otra cuestión– y también de que para nada son éstos los titulares últimos de una implícita cláusula residual para la generalidad de las competencias de las Administraciones Públicas. Utilizando un símil feudal –que, en todo caso no debe interpretarse literalmente, como es obvio– pudiera decirse que el Estado busca un pacto con los Entes locales según el cual *te oprimo, pero te protejo*. Te protejo de tus enemigos naturales, que son las CC.AA., pero yo, a cambio de ello, sigo siendo el *dominus terrae* y puedo inmiscuirme allí donde quiera. Las CC.AA., por su parte,

¹¹³ Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz: *Doctrina Constitucional sobre...*, *op. cit.*, p. 25.

¹¹⁴ *Ibid.*, pp. 52-53.

llevan mal su antilocalismo, que en el fondo consideran algo vergonzante". Isto non impide que a lectura que do tema local fai o Estado (central) "es propia de sistemas absolutamente centralizados como el francés, aún cuando las palabras, a partir de 1982, parezcan decir otra cosa", mentres que a de internalización "es la de un esquema de pluralismo territorial sincero. Pero la propia debilidad sociológica de las CC.AA. al menos en algunos lugares de nuestra geografía, les impide jugar sus cartas abiertamente"¹¹⁴. Parece claro que nun caso tan caracterioloxicamente ben definido coma é o galego, as razóns desa debilidade son máis ben de intrasocioloxía das elites políticas que ata hoxe gobernaron na nacionalidade.

2. Por outro lado, debemos separa-lo tratamento da escala provincial, porque tamén o fixo implicitamente o TC (e a LRBRL), e quizais non podería ser de outra maneira en vista da súa regulación na CE.

Nunha sinxela lectura dos preceptos constitucionais, obtense o resultado de poder afirmar que a provincia ten un dobre carácter como ente territorial (artigo 141.1), mais a deputación é só un órgano *posible* do seu goberno e administración como entidade local, xa que ó fala-la Constitución dun hipotético órgano análogo (artigo 141.1), permítelles ás CC.AA. legislar sobre ese *análogos*, aínda que respectando os límites da demarcación provincial (artigo 141.1 *in fine*). Pois ben, lonxe de filias e fobias que facilmente se poden suscitar, a cuestión cabe resumila apuntando dous extremos:

- i. Esta constitucionalización da provincia e a necesidade de lei orgánica para poder modifica-los seus límites territoriais, non ten precedentes dunha magnitude semellante na súa faceta de ente local (instaurada no Estatuto provincial de 1925) en España; o que non deixa de sorprender que coincida cunha ampla descentralización rexional, e semella algo máis ca unha simple casualidade.
- ii. Sen embargo, a asunción de moitas das tradicionais competencias dos entes provinciais por parte das CC.AA., e a posibilidade aberta á creación de comarcas e, sobre todo, de supracomarcas (tal vez un pouco máis pequenas en extensión ca unha provincia), tenden a encaixar na práctica as posibili-

dades de actuación e desenvolvemento da institución provincial. Os intentos de robustecela por parte da Comisión de Expertos, ou de facela viable no novo esquema de organización territorial constitucional nos artigos 5 a 11 da caída en desgracia Lei de proceso autonómico, non tiveron case eco. Máis éxito poden logralos propósitos de coordinación previstos en bastantes estatutos e na LRBRL, aínda que a tendencia parece enfilarse cara ó fortalecemento das actuacións autonómicas en prexuízo das provinciais (tan ineficazmente como fai o Estado coa súa Administración periférica en relación coas CC.AA.); así, como sinala Sosa Wagner¹¹⁵, a LRBRL ampara tacitamente a unificación, feita realidade en Cataluña, dos plans provinciais de obras e servicios integrados nun único plan; e non é máis ca un exemplo.

Este, se se quere, esquema un pouco esquizofrénico, non deixou de afectarlle á doutrina do TC, que se mostra matizadamente diglósico, sen encarar directamente o problema á hora de darlle resposta, unha resposta que quizais non sexa posible. Xa desde a temperá STC 3/81, do 2 de febreiro, menciónanse os artigos 141.3 e 152.3 da Constitución, e sinala que “hay que estimar que la autonomía municipal está limitada por la posibilidad de crear agrupaciones de municipios (...). Las causas previstas para esta creación por la Ley aparecen justificadas, ya que tienden a superar la insuficiencia de medios de los Municipios (...) o a facilitar la ejecución de obras y servicios subvencionados o delegados por el Estado” (pódese ler no momento actual CC.AA.).

A STC 40/81, do 28 de xullo, non pode obviar por evidente, “la incontrastable necesidad constitucional de la provincia”, matizando que “la garantía institucional no asegura un contenido concreto...” (como xa citamos); ademais, “el texto constitucional contempla también la posibilidad (art. 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones, cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, pero que tienen una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Cataluña (art. 5.3)¹¹⁶, podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios muni-

¹¹⁵ F. Sosa Wagner: *Manual de Derecho Local*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 128.

¹¹⁶ Pódese comprobar que non se alude ó artigo 152.3, o que posibilitaría se cadra a deducción de consideralo excluído desta interpretación no sentido de ampliala; ou tal vez de efectuala *sensu contrario* en canto á garantía institucional, con base, sobre todo, no engado –que non fai o 141.3– deste precepto no tocante á plena personalidade xurídica.

cipios o actuar como divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de ésta, pero también el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales, con lo que por esta vía se puede producir igualmente una cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial. Es obvio, en definitiva, que la aparición de nuevas *Entidades territoriales* –sublíñamos– ha de tener una honda repercusión sobre la delimitación de cuál sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial. Estos procesos de cambio que la propia Constitución impone o posibilita y que manifiestamente tendrán que conducir a una estructura diferenciada no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada¹¹⁷, a una desaparición de la provincia como Entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses”.

Quizais a propia lei motivadora do recurso de inconstitucionalidade, que *de facto* abocaba a unha desaparición da institución provincial en Cataluña, provocou a excesiva aspereza no pronunciamento do Tribunal –constitucionalmente correcto ó noso entender– sobre a provincia, ó tempo que parece admitir que non ten por que ser en tódolos casos a solución máis atinada.

A STC 84/82, do 23 de decembro, parece darlle carácter de provisionalidade á provincia cando di que “las provincias, siguen siendo...”; sen embargo na 38/83, do 16 de maio, volve a insistirse nos termos da do 28 de xullo de 1981, ó confirma-la súa liña de garanti-lo núcleo ou reducto indispoñible polo lexislador, aínda que considera pouco orixinal e correcta a expresión constitucional de que, como entidade local, a provincia vén determinada “por la agrupación de municipios (...), y que incluso puede entenderse como simple alusión a una base física, geográfica y territorial, expresión sustitutoria o equivalente a una descripción jurídica, sin más alcance que el anotado”. En semellante corda de asentamento está tamén a STC 27/87, do 27 de febreiro, referente á coordinación das deputacións da Comunidade Valenciana, o que non podía ser doutro xeito despois do debilitamento da escala provincial á que induce a mesma LRBRL (cfr. artigo 36, ou o mesmo artigo 42.4), en relación xa non só coas CC.AA., senón mesmo cos concellos.

¹¹⁷ O que, pola expresión, parece que non lle disgustaría –cando menos neste punto– ó xurisprudente constitucional.

Tocante á STC 214/89, do 21 de decembro, hai que asignarlle o engadido á relación de entes garantidos institucionalmente das Illas, incidindo o alto tribunal en que estas, provincias e municipios, deben ter “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 de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”; doutrina realmente encomiable coma todo rosario de boas intencións, mais que non debería constituí-lo tipo de linguaxe dunha sentenza, agás que, á mantenta, se busque a ambigüidade, a indeterminación ou a irresolución.

Compartímo-la opinión de Jiménez Blanco segundo a que “por supuesto, el TC no es quien para diseñar, por sí mismo, la planta de la Administración española, pero sí le es exigible que tenga una idea clara sobre los límites exteriores entre los que se pueden mover el Estado y las CC.AA. Y esos límites externos no se han fijado en la Sentencia, porque la propia LBRL no lo había hecho difícil, al desdibujar el escalón provincial y no provocar así las argumentaciones más enérgicas de las CC.AA. El rediseño del mapa local (comarcas, fusión de municipios, etc.) depende absolutamente de la suerte que corran las Diputaciones Provinciales, y estas son las *Rebecas* de la Sentencia. Cualquiera que la analice se da cuenta de que la lucha por o en contra de la provincia es lo que explica, en lo sustancial, las tensiones del régimen local español en la década de los ochenta. Pero los recurrentes y el TC, al menos en esta ocasión, han preferido omitir todo pronunciamiento expreso al respecto, aún cuando la Sentencia, razonando sobre la Administración local en general, *parece dar ya por inexistente la provincia* –o subliñado é noso–, al entender como parámetro de constitucionalidad el art. 140 y no el 141 (...). Del art. 141, pues, ni mención, aun cuando la LBRL, en las normas enjuiciadas, se está refiriendo a todos los entes locales.

Es por todo ello que de la Sentencia no cabe esperar el efecto pacificador que, como es sabido, suele ser consecuencia de las decisiones de la justicia constitucional”¹¹⁸. Aínda que pareza que insistimos en demasía, temos que

¹¹⁸ Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz: *Doctrina...*, op. cit., pp. 51-52.

recalcar que esta postura salomónica pode que sexa inevitable¹¹⁹ se se quere salvar pudorosamente a falta de claridade de ideas –por moi consensuais que fosen– do título VIII CE, e en xeral de todo o Estado; o confuso Estado a que deu lugar, e que foi superado por unha artificial ansia autonomista que o deixou en poucos anos sen sentido, pois non parece moi xusto falar de tendencias *federalizantes*, cando iso non pasou pola mente do constituínte, e se estas proclividades existen, amáñanse hoxe en día de forma chafulleira no ‘mercadillo’ político, e arrédase cada vez máis dunha nítida e ben definida estrutura xurídica que, se cadra, conviría pensar en comezar a reconsiderar.

5. Conclusións-resumo.

A relativa brevidade dos anteriores apartados dada a extensión do tema, vén imposta por ter maior importancia no obxecto do noso tratamento a consideración do dereito autonómico –especialmente o de Galicia– en materia de réxime local á vista dos parámetros constitucionais. De calquera xeito, parecía necesaria esta referencia que poderíamos intentar compendiar nuns poucos puntos, aínda a sabendas do difícil que resulta esquematizar só cos reducidos perfís examinados:

1^o. Aínda que é certo que non se pode operar un cambio brusco dun día para outro nunhas estruturas xurídicas definidas por máis dun século e medio de historia, tamén o é que dado o tempo e as importantes mutacións ocorridas en España desde 1978, poderíase esperar algo máis tocante á evolución e modernización dos entes locais no marco do Estado das autonomías. Neste sentido, a Constitución que fai excesivamente ríxidos os límites provinciais, permite o posterior baldeiro dos órganos de goberno e administración destas circunscricións; e, pola contra, considerando os municipios como entidade ou unidade territorial básica, facilita as súas alteracións ou supresións (artigo 148.1.2) a tódalas CC.AA., o que parece unha acumulación de contrasentidos.

Unha eséxese da mínima regulación constitucional da materia local ten que vir dada ou ben pola vontade continuísta do constituínte a este respecto, que non parece moi acorde nin coa proclamación de autonomía das en-

¹¹⁹ Respecto disto último, debemos manifestar que parece claro que unha deputación provincial pode cambiarse por un organismo distinto (cfr. CC.AA. uniprovinciais), mais non resulta en absoluto desatinado ou inviable a supresión dunha deputación polo órgano pertinente *ad hoc* da Comunidade Autónoma na que se encadre. A mesma doutrina da garantía institucional que o TC emprega desde a Sentencia do 28 de xullo de 1981, avalaría esta tese; iso si, evitando caer no erro de identificala coa demarcación territorial provincial, onde calquera alteración de límites precisa da intervención dun órgano alleo á Comunidade Autónoma.

tidades locais, nin coa regulación electoral democrática prevista (algo máis minuciosa e tamén máis participativa para o concello); ou ben por interpreta-los silencios da norma suprema de xeito concordante co novo modelo de Estado que deseña, uns silencios elocuentes cando no capítulo II do título VIII non se encontra ningunha referencia ás relacións das entidades locais coas CC.AA., polo que hai que entender que algunhas destas están constitucionalmente capacitadas en virtude dos seus respectivos estatutos (artigo 149.3), para asumir a exclusiva regulación sobre o seu réxime local. A todo isto habería que engadir as posibilidades que contén o xa comentado artigo 152.3, que ata hoxe permanece inédito.

2º. Na materia que nos ocupa foi o TC máis có lexislador básico o que deseñou a xeometría xurídica local; simplificando a complexidade das súas argumentacións, teriamos que entresaca-lo carácter bifronte do réxime local español, a correcta depuración do principio de garantía institucional e a interpretación das bases do artigo 149.1.18º da Constitución.

Á volta deste último punto, hai que dicir que o propio tribunal fai nota-la súa peculiaridade en relación cos demais do artigo 149.1, pois se destes se pode predicar que enumeran competencias do Estado en sentido restrinxido –o seu aparato central–, o apartado 18º é excepción xa que o fai referido “a una acción por así decir reflexiva del Estado [entendido aquí en sentido global], esto es, a la que el mismo lleva a cabo en relación con el aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación”; “en materia de régimen local, el artículo 149.1.18º CE sólo tiene el propósito de garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones públicas utilizando una acepción estricta de dicho concepto” (Sentencia do 28 de xullo de 1981).

Actuando en consonancia, a intensidade do ámbito de competencias reservado ás entidades locais dependerá de decisións do lexislador sectorial (fundamentalmente autonómico, pois son as CC.AA. as que teñen a maior parte das competencias de execución nas distintas materias), que deberá cumprir-los principios do modelo de Estado descentralizado do artigo 137 CE e tamén a eficacia do artigo 103. Pois ben, a ninguén se lle escapa que a pureza xurídica do modelo que petrifica de xeito insensible

determinados entes locais, implica na práctica española que non se descentralice (as CC.AA. crearon as súas propias administracións periféricas e o Estado central mantivo a súa en maior medida do que permitía apura-la solución constitucional); que non exista un tratamento común dos administrados (abonda con pensar nas diferenzas impositivas segundo se viva nun pequeno concello rural ou nunha grande urbe, e aínda dentro destas, por extrema-la comparación, é clara a abundancia de discriminacións en canto á prestación igualitaria dos servizos públicos); polo que –en consecuencia– tampouco resulta nin plausible nin coherente falar de eficacia. Consecuentemente, e con tódolos respectos, non parece arbitrario sinalar que en determinados puntos clave, a STC 214/89 non é a máis “constituínte” posible, que encobre receos e desconfianzas cara á posible regulación do réxime local polas CC.AA., e que se manifesta cunha “concepción doctrinaria y formalista”¹²⁰.

En sentido semellante, convén aludir á doutrina da garantía institucional coa que o alto tribunal delimitou o contido *in genere* das bases estatais do réxime local, que incluíría no ámbito máis irreductible da autonomía local, dun lado, o relativo ó autogoberno democrático desta índole; e doutro, a xestión dos propios intereses, é dicir, a participación da comunidade local na resolución dos asuntos que lles afecten a través de órganos propios de goberno e administración; e máis concretamente, na caracterización de Parejo¹²¹ incluíría:

- a protección fronte ó Estado e fronte a terceiros.
- resgarda o núcleo esencial ante medidas que incidan directamente no mesmo.
- ten unha dimensión temporal, en función do que a conciencia social considere esencial nun momento determinado.

Pois ben, admitindo a corrección desta interpretación constitucional da autonomía local, non se oculta que o baldeiro vía lexislación sectorial, as ausencias de mecanismos de reacción ante o TC e a debilidade na maior parte dos casos da cobertura financeira das entidades locais, dificultan –se non impiden– a pristinez da mesma na súa aplicación. A isto habería que engadi-la contradicción que emana da iusnatureza da construción coa esixencia de cumprimento do principio de eficacia que, como en-

¹²⁰ José Luis Meilán Gil: *Re-modelación...*, *op. cit.*, pp. 803 e 805.

¹²¹ Cfr. Luciano Parejo Alfonso: *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981.

tidades que prestan servicios públicos, deben exercerlas administraciones locais, sen contar coas maiores esixencias de participación cidadá que parece percibirse na conciencia social das comunidades locais, máxime cando a garantía recae na institución non na colectividade, polo que se fallan os criterios de representación existe un contrasentido, e se esa institución é só Administración, a estreiteza da consideración é indubidable, xa que se despraza ó corpo social sobre o que descansa a institución e despois –só despois– a garantía. Neste mesmo sentido, resulta moi incerto que no caso concreto de Galicia, aquel se puidese sentir identificado nalgunha ocasión coa institucionalización de concellos e provincias –como tereamos ocasión de comprobar–, e que a diferenza entre o básico e o non básico se sitúe na natureza das cousas é aínda máis inseguro. Con todo, a doutrina exposta será usada na nosa construción teórica do réxime local galego, intentando darlle trazos de maior concreción e contido que, sen embargo, coinciden en boa medida cos intentos que nese sentido exercitou semanticamente o lexislador básico estatal.

3º. Respecto da LRBRL, pouco queda por engadir da súa limitada conceptualización, tratada moi amplamente, dunhas poucas entidades locais, que non supuxese entrar en cuestións de detalle (algunhas das súas contradicións porémolas de relevo) que non son obxecto deste traballo. Fóra do distinto tratamento entre concello e provincia, onde esta non é entidade básica da organización territorial do Estado (artigo 1), débense ademais salientalas numerosas excepcións que o propio Estado (central) lle reconece no texto á súa normativa básica para varias CC.AA. que, obviamente, limitan a necesidade de regulación plural para outras que ademais teñen as mesmas competencias, como é o caso de Galicia, cás exceptuadas. Con todo, e aínda entendendo que algúns preceptos da LRBRL chocan directamente cos contidos do Estatuto de autonomía de Galicia, as declaracións de inconstitucionalidade realizadas pola Sentencia 214/89, do 21 de decembro, aclaran en certa medida o panorama á hora de amplialo campo de actuación do lexislador galego.

4º. Por outro lado, non parece alleo ó lexislador básico un certo acercamento a tempos históricos de predominio do *self-government*, *pouvoir municipal* ou *home rule*

que só tiveron acollida figurativa nos nosos textos legais, e que nos países de orixe unicamente conservan o esquema participativo (aínda que o artigo 2.1 fale estrañamente de “intervenir”, parece obvio que se trata de conducir-la autonomía local ó dereito de participar); pero, a contradicción acentúase ó plasmarse pragmaticamente esta vontade na reduccionista concepción de administracións locais con completos listados de competencias que tropezan, na definición finalista do artigo 1 LRBRL, coa realidade inframunicipalista española, que aínda podería empeorar de acceder á reclamación que de cesións de competencias das CC.AA. están pedindo insistente e recentemente as administracións locais. Dificilmente se pode falar de eficacia na prestación de servizos públicos se o enfoque non se orienta por coordenadas políticas; se a autonomía local non se vertebra en torno ó superior valor constitucional de pluralismo político, será raro que a súa articulación institucional responda efectivamente ás demandas políticas, ós intereses da comunidade, por pretenciosa que sexa a cantidade da dimensión competencial, da xestión administrativa, esta terá que ir en prexuízo da calidade, cando non caer nun completo abandono do seu exercicio. Máis aínda, pensamos que as insólitas pretensións de soberanía municipal que estamos vivindo, son unha consecuencia evitable dunha férrea cerrazón que imposibilita a súa articulación coherente coa rexión á que dan vida e coa base social sobre a que asentan.

É unha interpretación perfectamente constitucional que cada comunidade autónoma sexa cabeza de goberno no seu territorio con respecto ó réxime local, abonda con realizar unha nova lectura do seu desenvolvemento, e aí é onde as CC.AA. non deben segui-lo mal exemplo dos órganos centrais do Estado¹²², nin na súa concepción reduccionista das administracións locais, nin na uniformización das entidades, nin na consideración de competidores menores no exercicio de actividades públicas, que ademais poidan transformarse en máis perigosos ó sobredimensionar-la súa faceta política e se aumentase a súa eficacia na prestación de servizos ós cidadáns.

O problema radica en que o tema parece que se formula en clave de discordia –só hai que ve-las faccións en *banderías* que desata a comarca–, onde se recea que o cam-

¹²² Cfr. José Luis Meilán Gil: *Remodelación...*, op. cit., p. 798.

bio de esquemas rompa polo menos a unidade estatal, ou como salientaba Pi y Margall onde “por temor a la disgregación de las antiguas provincias las han descuartizado y han producido la de los individuos hasta casi reducirnos a *tot capita quot sensus*”¹²³, onde o afastamento das estruturas sociais da superestructura estatal afecta a unhas administracións locais que aquel intenta identificar consigo mesmo, precisamente alí onde a sociedade civil está máis capacitada e manifesta a súa intención de intervir directamente para organiza-los servicios, abranguendo terreos cada vez máis amplos coma os políticos e os económicos, nos que debe pivota-la participación democrática. Resulta obvio ata para os gobernantes centrais que a inviabilidade das solucións precisa a súa reconducción, mais aquí os afáns tutelares superan os que xa houbo nunha fase política moito máis dificultosa como foi a do *íter* constituínte de 1978; resulta que agora son as CC.AA. as culpables de que non se reduci-se o número de concellos, e aí se xustifica un novo intervencionismo recentralizador por máis que busque expresarse en forma de pacto.

Quixeramos finalizar este capítulo reunindo resumidamente un reducido ramallo de conclusións inspiradas na xurisprudencia constitucional, as cales intentan recoller unha serie de principios informadores do ordenamento autonómico que, pensamos, deberían harmonizar cun modelo de réxime local para Galicia:

- a. Principio de unidade. Transferible ás relacións das CC.AA. cos entes locais do seu ámbito territorial, non se pode interpretar como de uniformidade. O seu cumprimento vén interferido en parte pola inmutabilidade constitucional que caracteriza á provincia.
- b. Principio de autonomía. Indubidablemente unha dinámica electoral e participativa como a que proporemos, avalaría a propia capacidade autoorganizativa das entidades locais máis alá mesmo da garantía institucional, ademais de afondar intensamente na democracia propugnada polo ideario constitucional, o que deixaría moi lonxe o intervencionismo de *man estirada* das CC.AA. que deberían articularse organizativamente arredor dos seus propios entes locais.

¹²³ Francisco Pi y Margall: *Las nacionalidades*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 231.

- c. Principio de solidariedade e/ou cooperación. Dificilmente pode ser imposto desde arriba. Sen embargo, facilitaríase o seu cumprimento vertebrando de forma correcta cada territorio, ó ser algo que contribuiría de xeito inestimable a unha positiva estruturación social. **G**

Abreviaturas

- CC.AA. ——— Comunidades autónomas.
 CE ——— Constitución española.
 EAC ——— Estatuto de autonomía de Cataluña.
 EAG ——— Estatuto de autonomía de Galicia.
 EPV ——— Estatuto de autonomía do País Vasco.
 LOHAPA ——— Lei orgánica de harmonización do proceso autonómico.
 LOTC ——— Lei orgánica do Tribunal Constitucional.
 LORARFNA ——— *Lei orgánica de reintegración y ameioramiento del Régimen Foral de Navarra.*
 LPA ——— Lei do proceso autonómico.
 LRBRL ——— Lei reguladora das bases do réxime xurídico das entidades locais.
 ROF ——— Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais.
 RL ——— Texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local.
 STC ——— Sentencia do Tribunal Constitucional.
 SSTC ——— Sentencias do Tribunal Constitucional.
 TC ——— Tribunal Constitucional.