

A posición ordinamental dos regulamentos orgánicos das entidades locais despois da sentenza 214/1989 do 21 de decembro, do Tribunal Constitucional

Manuel J. Sarmiento Acosta*

SUMARIO

- I. CONSIDERACIÓNS XERAIS.
- II. A POTESTADE AUTOORGANIZATORIA COMO ELEMENTO IMPRESCINDIBLE DA AUTONOMÍA LOCAL.
 - 2.1.- Determinacións previas.
 - 2.2.- Tipoloxía de entidades locais e potestade autoorganizatoria.
- III. A SITUACIÓN DOS REGULAMENTOS ORGÁNICOS LOCAIS ANTES DA SENTENCIA 214/1989 DO 21 DE DECEMBRO, DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.
- IV. A SITUACIÓN DOS REGULAMENTOS ORGÁNICOS LOCAIS DESPOIS DA SENTENCIA 214/1989 DO 21 DE DECEMBRO, DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.
- V. A INSUFICIENCIA DO ESQUEMA LEXISLACIÓN BÁSICA-LEXISLACIÓN DE DESENVOLVEMENTO PARA ASEGURA-LA AUTONOMÍA LOCAL EN MATERIA ORGANIZATIVA.
- VI. REFLEXIÓNS FINAIS.

ABREVIATURAS EMPREGADAS

Art.	Artigo
BOE	Boletín Oficial do Estado
CE	Constitución Española
LRBRL	Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local
REALA	Revista de Estudos da Administración Local e Autonómica.
S	Sentencia
STC	Sentencia do Tribunal Constitucional
STS	Sentencia do Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo

* Profesor titular interino de Dereito Administrativo. Facultade de Ciencias Xurídicas. Universidade de Las Palmas de Gran Canaria.

I. CONSIDERACIÓNS XERAIS.

A sentenza núm. 214/1989, do 21 de Decembro, do Tribunal Constitucional¹ declarou inconstitucionais unha serie de preceptos da LRBRL, e ó fin de tal declaración modificou substancialmente a posición ordinamental dos Regulamentos Orgánicos das Entidades Locais, pois se antes primaban estes sobre as Leis autonómicas que, no ámbito das súas competencias, puídesen dictalas Comunidades Autónomas, agora, tralo pronunciamento do intérprete supremo da Constitución Española, esta orde de aplicación de normas en materia organizativa e de funcionamento ven de ser alterada, de xeito que os Regulamentos Orgánicos están a ocupar unha posición menos relevante da que ocupaban antes da devandita sentenza. Pola contra, a lexislación autonómica sobre réximen local ten, despois da resolución, prevalencia sobre os Regulamentos Orgánicos Locais.

Este cambio, sen dúbida substantivo, suscita algunhas cuestións sobre o carácter da potestade autoorganizativa das Entidades Locais así como verbo da dificultade de articular un sistema por causa do cal a autonomía constitucionalmente garantida das Entidades Locais non quede reducida a unha simple fórmula enganosa, xa que as regulacións autonómicas no seu labor complementario da lexislación básica estatal poden desvirtuar seriamente a potestade autoorganizativa das Corporacións Locais. E esta non é unha cuestión intrascendente da cal se pode prescindir sen problema ningún, senón que está a constituí-lo núcleo do que é a propia autonomía local e, en concreto, unha das súas manifestacións indeclinables: a potestade autoorganizativa.

Ó longo deste traballo tentaremos abordar sumariamente estas cuestións e veremos como o esquema tomado polo Tribunal Constitucional para lle dar solución ó problema que suscita a materia (lexislación básica-lexislación de desenvolvemento ou complementaria) é insuficiente para configurar unha potestade autoorganizativa efectiva e sen atrancos que vaian reducil a unha simple declaración retórica.

II. A POTESTADE AUTOORGANIZATORIA COMO ELEMENTO IMPRESCINDIBLE DA AUTONOMÍA LOCAL.

2.1.- *Determinacións previas.*

A nova organización territorial do Estado, definida e concretada nas súas liñas mestras pola Constitución e mailos Estatutos de Autonomía das dezasete Comunidades Autónomas ven de supoñe-lo recoñecemento e a plasmación resolta da autonomía das nacionalidades e rexións que integran a nación española (artigo 2 e Título VIII da Constitución), así como das autonomías locais. O recoñecemento da autonomía ten unhas consecuencias que non se poden bordear se non se quere desnaturaliza-lo sistema adoptado (un ámbito competencial, unha cobertura financeira que faga efectiva a autonomía, unha potestade autoorganizativa). Así, polo que nesta sede interesa, o recoñecemento da autonomía implica necesariamente a posibilidade de establecer un armazón organizativo que se adapte ó ámbito específico sobre o cal se vai desprezar esa autonomía. O artigo 148.1.1^a da Carta Magna é paradigmático nesta materia² en canto prevé a asunción de competencias en materia de organización das institucións de autogoberno das Comunidades Autónomas. E preveo, en primeiro lugar, salientando a importancia de tal competencia. Neste sentido, as Entidades locais que teñen constitucionalmente garantida a súa autonomía (artigos 137, 140 e 141 da Norma Suprema)³ precisan que a mesma estea dotada dos elementos imprescindibles para que a autonomía poida ser efectivamente conceptuada como tal. Eses elementos son unha atribución de poderes ou encargos que lles permitan xestionar os seus respectivos intereses (artigo 2 LRBRL), unha cobertura financeira que faga posible o desenvolvemento das obrigas e, evidentemente, unha posibilidade real (e non simplemente formal) de establece-la súa propia organización para satisfacer as necesidades colectivas dentro do seu ámbito de actuación (cfr. art. 4 LRBRL). A potestade autoorganizativa pola cal a Entidade local poida determina-la

súa propia estrutura organizativa axeitada ás súas circunstancias xeográficas, sociolóxicas, culturais... é un elemento imprescindible da autonomía local.

A potestade autoorganizatoria implica, logo, a posibilidade real de definir ou determina-lo organigrama necesario para o desenvolvemento das actividades e o cumprimento dos fins das Entidades locais, o cal se concreta tamén na fixación de criterios rectores que sirvan para o funcionamento de tales Entidades. De aí que, como sinala FERNÁNDEZ FARRERES⁴, a potestade de autoorganización das Entidades locais se manifeste na *liberdade de organización* e na *liberdade de funcionamento*. Agora ben, esta dispoñibilidade que teñen as Entidades locais no ordenamento xurídico para establece-la súa organización mailas liñas de forza do seu funcionamento ten que se inserir inescusablemente no marco xurídico xeral determinado polos principios e valores constitucionais e, en especial, polas prescricións contidas no chamado "bloque da constitucionalidade", pois aínda que a autonomía que teñen as Entidades Locais está protexida pola técnica xermana da *garantía constitucional*, o que comporta que se lles outorgue unha "específica e cualificada protección constitucional a unhas concretas institucións"⁵; e que, por mor diso, haberá que lles atribuír un elenco substantivo de competencias e unha capacidade efectiva para se autoorganizar, non se debe de esquecer que esa autonomía das Entidades locais "non é soberanía" (STC do 2 de Febreiro de 1981) e, ademais, tampouco é equiparable á autonomía política das Comunidades Autónomas xa que ten uns límites máis estrictos e unha funcionalidade distinta.

A autonomía local ven de ser definida polo Tribunal Constitucional, quizais con non demasiada precisión⁶, como autonomía administrativa⁷. Pero esta cualificación non supón, de ningún modo, derroga-lo sentido claramente político que teñen as organizacións locais, senón que implica que o desenvolvemento da mesma "só pode ter manifestacións xurídico-administrativas, quere dicir, a da norma regulamentaria e o acto administrativo, basicamente"⁸. Entón, é evidente que a potestade autoorganizatoria das Entidades locais (artigo 4.1.a LRBR) non significa unha liberdade de disposición absoluta na configuración do seu organigrama administrativo e das súas regras ou criterios rectores de funcionamento. A autoorganización está acoutada pola natureza propia da autonomía local que comporta o respecto ós valores e principios constitucionais (pluralidade política, solidariedade, participación democrática, eficacia, descentralización, etc.)⁹, así como a configuración que fagan outras instancias, tanto na determinación do seu ámbito competencial como dos criterios básicos da súa organización e funcionamento.

E salientable, de forma particular, a configuración que fan as instancias estatal e autonómica en tanto que o Texto Constitucional no seu artigo 149.1.18^a dispón que "o Estado ten competencia exclusiva sobre (...) as bases do réxime xurídico das Administracións públicas (...)". É está claro que dentro da categoría xenérica de "réxime xurídico das Administracións públicas" hai que incluí-la Administración local. Isto implica que como o Estado ten competencia sobre as bases, é dicir, ten poderes para determina-las normas de validez xeral "que crean un común principio de unidade como límite á diversificación a que da lugar á pluralidade de ordenamentos xurídicos no noso sistema constitucional"¹⁰, as Entidades locais, por de pronto, han ver limitada a súa potestade autoorganizatoria polas bases que dicte o Estado, *stricto sensu*. Mais non se pode omitir que o binomio lexislación básica estatal-lexislación de desenvolvemento das Comunidades Autónomas outorga un importante papel a estas últimas, papel que na materia que estamos a analizar (como máis adiante apreciaremos) podería traducirse pura e sinxelamente nun desposuimento da potestade autoorganizatoria establecida no artigo 44.1.a de LRBR.

2.2.- *Tipoloxía de Entidades locais e potestade autoorganizatoria.*

Se lemos con atención os capítulos primeiro ("Principios xerais") e segundo ("Da Administración local") do Título VIII da Constitución española do 27 de decembro de 1978 dedicado, como é sabido, á Organización Territorial do Estado, observamos como se mencionan dous tipos de Entes locais: a provincia (artigos 137 e 141) e o concello (artigos 137 e 140); e, dun xeito máis tanxencial, faise tamén referencia a outro tipo de ente local (artigo 141.4): a illa. E dicir, a Carta Magna menciona un conxunto de Entidades locais que posúen unha autonomía garantida *ope*

constitutionis. Desta maneira, a LRBRL, seguindo este criterio constitucional, distingue as Entidades locais que aparecen configuradas como necesarias e indispensables dentro da economía do sistema (concello, provincia e illa) doutro grupo de Entes locais cunha existencia que ten un tratamento xurídico distinto, e, daquela, unha protección menos intensa cás citadas expresamente polo lexislador constituínte.

En efecto, o artigo 3 da LRBRL establece:

“ 1. Son Entidades locais territoriais:

- a) O Concello
- b) A Provincia
- c) A Illa nos arquipélagos balear e canario.

2. Gozan así mesmo, da condición de Entidades locais:

- a) As Entidades de ámbito territorial inferior ó municipal, instituídas e recoñecidas polas Comunidades Autónomas, consonte ó artigo 45 desta Lei.
- b) As comarcas ou outras entidades que agrupen varios concellos, instituídas polas Comunidades Autónomas de conformidade con esta Lei e os correspondentes Estatutos de Autonomía.
- c) As áreas metropolitanas.
- d) As comunidades de concellos.”

Obsérvase coma o precepto distingue claramente os dous grupos ou tipos de Entidades locais. No primeiro apartado (artigo 3.1) establécense as Entidades locais que a Constitución recoñece e ás que garante a súa existencia e autonomía. Cualifica este tipo de entidades coma “Entidades locais territoriais”. Por contra, o apartado segundo (artigo 3.2) dedícaa a Lei a outra clase de Entidades locais que poden ser supra ou inframunicipais, pero que teñen un tratamento xurídico, verbo da súa institución ou do seu recoñecemento, ben distinto ó que teñen as Entidades citadas no artigo 3.1 LRBRL¹¹.

Congruentemente con este distinto tratamento, o artigo 4 da LRBRL recoñece a potestade autoorganizatoria de maneira expresa para as Entidades locais territoriais (artigo 4.1). Sen embargo, ás restantes Entidades (Entidades locais menores, comarcas, comunidades de concellos, Entidades que agrupan a varios concellos, áreas metropolitanas, ...) só lles recoñece unha simple posibilidade de atribución da potestade autoorganizatoria, como se deduce do disposto no artigo 4.2, segundo o cal:

“O disposto no número precedente poderá ser aplicable ás Entidades territoriais de ámbito inferior ó concello e, así mesmo, ás comarcas, áreas metropolitanas e demais Entidades locais, debendo de concretar, as Leis das Comunidades Autónomas, cales daquelas potestades serán aplicables”.

Logo só as Entidades locais territoriais (concellos, provincias e illas) teñen recoñecida resolta-mente a potestade autoorganizatoria. As demais Entidades que non teñan tal carácter han de a-ter conforme as Leis das respectivas Comunidades Autónomas vaian establecéndoas.

III. A SITUACIÓN DOS REGULAMENTOS ORGÁNICOS LOCAIS ANTES DA SENTENCIA 214/1989 DO 21 DE DECEMBRO, DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Malia que o esquema lexislación básica estatal-lexislación de desenvolvemento das Comunidades Autónomas determinou que foran estas as encargadas de definir ou complementa-las bases estatais, e LRBRL do 2 de abril de 1985 non seguiu este criterio para evitar que a potesta-

de autoorganizatoria das Entidades locais se reduce a un simple nominalismo, sen virtualidade operativa ningunha. Por iso a solución que adopta o lexislador básico de réxime local de 1985 é primar -en relación coa autonomía- a potestade autoorganizatoria dos Entes locais en prexuízo da lexislación complementaria ou de desenvolvemento que, dentro do marco das súas competencias, as Comunidades Autónomas puidesen dictar. De maneira que, consonte á normativa básica de réxime local, os Regulamentos orgánicos locais son os que asumen o encargo de desenvolver, de pormenoriza-los criterios xerais ou básicos establecidos na propia Lei e a normación das Comunidades Autónomas desempeña un papel supletorio das disposicións consignadas na lexislación básica e nos correspondentes Regulamentos orgánicos. Con iso tratábase de dar auténtica operatividade á autonomía local na materia. Polo tanto, a premisa da que parte esta solución lexislativa é correcta, porque o que se persegue é que a potestade autoorganizatoria non quede convertida por mor do binomio lexislación básica estatal-lexislación de desenvolvemento autonómica, en papel mollado. Para iso arbitrouse unha solución que, obviamente, non era a máis satisfactoria para os Entes autonómicos (ansiosos de asumiren máis poderes), pero que sen dúbida amosábase como a máis apta para respecta-la autonomía local¹².

Así, o artigo 5 LRBRL (declarado pola Sentencia inconstitucional na súa totalidade) establecía:

“As Entidades locais réxense en primeiro termo pola presente Lei e ademais:

En canto o seu réxime organizativo e de funcionamento dos seus órganos:

Polas Leis das Comunidades Autónomas sobre réxime local e polo Regulamento orgánico propio de cada Entidade nos termos previstos nesta Lei.

(...)”

Esta disposición debería de se pór en conexión con outros da Lei básica. En concreto cos artigos 20 e 32 LRBRL que, para os concellos e provincias, respectivamente, consignaban -despois de analiza-los órganos necesarios destas Entidades locais territoriais- o seguinte:

“Art. 20.1.c) O resto dos órganos complementarios dos anteriores, establécese e regula polos propios concellos nos seus Regulamentos orgánicos sen outro límite que o respecto á organización determinada por esta Lei.

2. Sen prexuízo do disposto na regra c) do número anterior, as Leis das Comunidades Autónomas sobre réxime local poderán establecer unha organización complementaria da prevista neste texto legal, que rexerá en cada concello en todo aquilo que o seu Regulamento orgánico non dispoña o contrario.

(...)”

E para as provincias o artigo 32 dispoñía:

“O resto dos órganos, complementarios dos anteriores, establécese e régulase polas propias Deputacións sen outro límite que o respecto á organización determinada por esta Lei. Non obstante, as Leis das Comunidades Autónomas sobre réxime local poderán establecer unha organización provincial complementaria da prevista neste texto legal, que rexerá en cada provincia en todo aquilo no que esta non dispoña o contrario, no exercicio da súa potestade de autoorganización.

(...)”.

Da lectura dos preceptos transcritos quedaba meridianamente clara a prevalencia do Regulamento orgánico sobre a lexislación que no ámbito das súas competencias puidesen dicta-las Comunidades Autónomas, o cal supoñía que só no suposto de que a Entidade local non elaborara e aprobara o seu Regulamento orgánico, ou no seu caso, non previra no mesmo determinados aspectos concernentes á organización e funcionamento, se aplicaba a lexislación autonómica. De

xeito que, “unha modesta norma organizativa dun pequeno concello predomina (predominaba) sobre as Leis emanadas co máximo estrépito de soberanía”¹³. Por outra banda, tamén a lexislación estatal que non tivese o carácter de básica era de aplicación supletoria, pero a súa supletoriedade, era, ademais, de *segundo grao*, é dicir, esas normas estatais aplicábanse despois das autonómicas¹⁴.

Todas estas aseveracións foron explicitamente consignadas na Resolución do 27 de Xaneiro de 1987 que adoptou a desaparecida Dirección Xeral de Administración Local (hoxe substituída pola de Réxime Xurídico, para aclarar-la posición ordinamental do Regulamento de Organización, Funcionamento e Réxime Xurídico das Entidades locais, aprobado polo Real Decreto 2.568/1986, do 28 de Novembro. E sen prexuízo das críticas que pode suscitar esa Resolución¹⁵ o certo é que na mesma se conteñen algúns criterios que merecen ser reproducidos pola súa claridade. En particular cando di:

“(…) a normativa que no seu día poidan establece-las Comunidades Autónomas, en exercicio das súas competencias sobre réxime local, terá, polo que se refire ós aspectos de organización e funcionamento internos das Entidades locais, *un alcance simplemente supletorio*, a título de ordenación de segundo grao respecto dos Regulamentos orgánicos adoptados por cada Corporación. Isto tradúcese, no tocante á organización e funcionamento dos órganos básicos (Alcalde, Pleno e, no seu caso, Comisión de Goberno) en que só se aplicará a lexislación autonómica en defecto de toda normativa autonomamente adoptada pola respectiva Corporación. E no referente á organización complementaria (órganos distintos ós citados) en aplicación da devandita normativa autonómica “en todo aquilo no que o Regulamento non dispoña o contrario” (Arts. 20.2 e 32.2 LRBRL).

Así mesmo polo que respecta á normativa que dicta o Estado, distinta á de natureza básica, a antedita Resolución tamén lle concede o carácter de supletoria, aínda que cunha supletoriedade de segundo grao, consonte o establecido no artigo 149.3 da Constitución. Por iso asevera:

“(…) tanto as normas incluídas no Texto refundido como as que conteñen os textos actualizados dos Regulamentos citados na Disposición Final primeira da Lei 7/1985, do 2 de abril, constitúen dereito estatal de carácter supletorio (art. 149.3 CE) e a súa vixencia ven sendo transitoria, xa que está condicionada, en termos xerais, á entrada en vigor da normativa autonómica que veña substituílo”.

En consecuencia, a relevancia que o sistema establecido pola LRBRL confería ós Regulamentos orgánicos locais, conducente a plasmar efectivamente a súa potestade autoorganizatoria, era clara; e, por conseguinte, a relegación que tiñan a lexislación autonómica e a normación non básica estatal era evidente. Posto que só operaban en tanto que non existise unha regulación específica do Ente local, ou, no caso de existir esta, fose compatible coa mesma.

De resultas de todo iso, o sistema de fontes viña determinado pola seguinte orde de prelación:

1º. A lexislación básica estatal.

2º. O Regulamento orgánico que dictase a Entidade local.

3º. A lexislación autonómica elaborada e aprobada dentro do ámbito das súas competencias pola Comunidade Autónoma respectiva.

4º. A lexislación estatal non básica de acordo co prescrito no artigo 149.3 da Carta Magna.

A prevalencia dos Regulamentos orgánicos das Entidades locais facía posible que estes instrumentos xurídicos, dentro dos límites fixados pola lexislación básica estatal, puidesen regular unha serie de aspectos ou asuntos para adapta-lo organigrama local ás circunstancias concretas de tempo e lugar da respectiva Entidade. Si, os Regulamentos orgánicos podían establecer unha

Comisión de Gobierno naqueles concellos menores de 5.000 habitantes, distribuí-las grandes áreas de servicios administrativos dos concellos, establecer medios de control e fiscalización novos a cargo do Pleno, etc.; e, en definitiva, existía unha configuración da potestade autoorganizatoria coherente co principio da autonomía local consagrado pola Carta Magna española.

IV. A SITUACIÓN DOS REGULAMENTOS ORGÁNICOS LOCAIS DESPOIS DA SENTENCIA 214/1989 DO 21 DE DECEMBRO, DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como vimos de sinalar, a Sentencia constitucional número 214/1989, do 21 de decembro declarou inconstitucionais algúns preceptos da LRRL. Polo que á nosa análise interesa hai que destaca-la declaración de inconstitucionalidade do artigo 5 na súa totalidade e tódalas referencias ó mesmo contidas na Lei, do inciso final (“sen outro límite que o respecto á organización determinada por esta Lei”) do artigo 32.2. do inciso final (“en todo aquilo no que o seu Regulamento orgánico non dispoña o contrario”) do artigo 20.2 e do inciso final (“que rexerán en cada provincia en todo aquilo no que esta non dispoña o contrario, no exercicio da súa potestade de autoorganización”) do artigo 32.2.

Esta declaración de inconstitucionalidade vertida na Sentencia resolutoria dos recursos que no seu día interpuxeron os órganos lexislativos e executivos das Comunidades Autónomas de Cataluña e Galicia ven a establecer un “criterio substantivo diferente”¹⁶ sobre a orde de prelación de normas reguladoras da organización e o funcionamento das Entidades locais, xa que a declaración de inconstitucionalidade do artigo 5 na súa totalidade e daquela a inconstitucionalidade dalgúns incisos doutros preceptos que se relacionaban estreitamente con aquel, altera de maneira substancial o sistema de fontes que nel viñan de se establecer.

Así, o Fundamento Xurídico 5º da Sentencia di:

“(…) O precepto impugnado establece a orde de prelación de normas aplicables ás distintas materias que atinxen á Administración Local, situando en primeiro lugar os contidos na propia Lei, que ten así efectivamente unha pretensión de superioridade ordinamental que se fai explícita na súa exposición de motivos. En canto que enumera as normas aplicables nunha materia na que a competencia lexislativa está dividida entre o Estado e as Comunidades Autónomas, o precepto ha de ser entendido, en consecuencia, como unha norma interpretativa do disposto no bloque da constitucionalidade con respecto a esta materia. E esta natureza de norma simplemente interpretativa, sen sentido material ningún, a que fai o precepto constitucionalmente ilexítimo. A orde de fontes dun ordenamento composto é o establecido polo bloque da constitucionalidade, sen que un dos elementos desta realidade composta, neste caso o lexislador estatal, poida impoñer a tódolos demais, como única interpretación posible, a que el mesmo fai. Certo é que ó usaren das súas facultades lexislativas sobre as materias da súa competencia, tanto o Estado como as Comunidades Autónomas teñen que operar a partir dun determinado entendemento do bloque da constitucionalidade. Tal entendemento, ó que tamén se lle pode chamar, se se quere, interpretación, prodúcese entón, sen embargo, en conexión cunha materia determinada non como criterio abstracto de interpretación e poderá ser sempre corrixido por este Tribunal de través das oportunas vías procesuais.

Non é este, así e todo, obviamente, o contido do precepto que agora estamos a analizar. Prescindindo da afirmación preliminar da prioridade absoluta da propia LRRL que, naturalmente, existirá na medida na que os seus preceptos se poidan apoiar nos títulos competenciais que o Estatuto ostenta, o resto dos parágrafos que o artigo 5º contén establece, como xa se dixo, unha orde de prelación de fontes que será correcto na medida en que coincida co disposto no bloque da constitucionalidade, e incorrecto en canto se afaste del. En canto tal coincidencia exista, o precepto é, en consecuencia, superfluo e, en canto non exista, inválido. A súa anulación non orixina, polo tanto, baleiro normativo ningún (...).”

Polo tanto, o Alto Tribunal di que o que coincide co bloque da constitucionalidade é superfluo, e o que non coincide é nulo e, en consecuencia, a anulación ou expulsión do ordenamento do artigo 5 LRBR non produce baleiro normativo ningún. O Tribunal Constitucional non abunda máis sobre esta trascendental cuestión e quizais neste punto debeu de esgotar máis as súas argumentacións para, deste xeito, esclarecer esta intrincada materia. Non avanza nada sobre cales son os seus criterios materiais sobre a orde de fontes (JIMENEZ BLANCO)¹⁷.

En calquera caso o que evidencia este fundamento xurídico 5º así como o 6º é que quere dar meirande protagonismo ó papel configurador das Comunidades Autónomas, e adopta, para acadar este obxectivo, o binomio lexislación básica-lexislación de desenvolvemento.

O Fundamento Xurídico 6º di:

“O que sucede é que no concernente á organización municipal, a orde constitucional de distribución de competencias baséase no recoñecemento de tres ámbitos normativos correspondentes á lexislación básica do Estado (artigo 149.1.18 da Constitución), a lexislación de desenvolvemento das Comunidades Autónomas segundo os respectivos Estatutos e a potestade regulamentaria dos concellos, inherente esta última á autonomía que a Constitución garante no seu artigo 140 (...)”.

E dicir, o Tribunal Constitucional apártase resoltamente da solución adoptada pola LRBR, segundo a cal, como vimos de salientar, a autonomía constitucionalmente garantida das Entidades locais esixía, ou mellor, aconsellaba que o esquema lexislación básica estatal-lexislación de desenvolvemento autonómica rompera a prol dunha verdadeira potestade autoorganizatoria. E esta rotura non se facía para erosionar-la autonomía das Comunidades Autónomas senón pola propia natureza da materia, que require que o principio de autonomía funcione fóra do binomio mencionado. Así se salvagardaba a potestade autoorganizatoria das Entidades locais dos tentáculos das Comunidades Autónomas, inimigas naturais das Corporacións locais, como di expresivamente ANTONIO JIMÉNEZ BLANCO¹⁸. Porque a potestade autoorganizatoria é un elemento trascendental da autonomía. Constitúe o núcleo duro da mesma e dificilmente se pode falar de autonomía local sen unha efectiva *capacidade para se autoorganizar*. Por iso o artigo 6.1 da Carta Europea de Autonomía Local, feita en Estrasburgo o 15 de Outubro de 1985¹⁹ dispón:

“Sen prexuízo das disposicións máis xerais creadas pola Lei, as Entidades locais deben de poder definir de seu as estruturas administrativas internas coas que se pretende dotar, co obxecto de as adaptar ás súas necesidades específicas e a fin de permitir unha xestión eficaz”²⁰.

Isto significa que é a propia Entidade local (concello, provincia ou illa²¹) a que debe de definir as estruturas administrativas internas sen que esta posibilidade quede desvirtuada ou, no mellor dos casos, condicionada excluíntemente pola lexislación complementaria que dicten as Comunidades Autónomas, pois de acordo coa solución adoptada pola devandita Sentencia constitucional do 21 de Decembro de 1989 a potestade autoorganizatoria corre o perigo de se converter nunha potestade case residual que só opera na medida que as respectivas Comunidades Autónomas o permitan.

Certo é que a propia Sentencia se encarga de subliñar que a potestade lexislativa de desenvolvemento dos Entes autonómicos admite asemade a existencia dun ámbito reservado á autonomía organizativa municipal e provincial²², pero tamén é certo que as Entidades locais en España non teñen, contrariamente ó que establecen outros ordenamentos xurídicos, como o alemán²³, unha vía procesual directa perante o Tribunal Constitucional para interpoñer un recurso contra unha Lei estatal ou autonómica que vulnere ou contraveña a autonomía local, polo que sería máis concorde co a devandita autonomía que a Resolución se pronunciara nun sentido máis protector, e deixa-la orde de prelación de normas aplicables como a fixou a LRBR. Agora, trala Sentencia do intérprete máximo da Constitución, cambia a posición dos Regulamentos orgánicos locais, de xeito que a lexislación de desenvolvemento que dicten as Comunidades Autónomas ocupa un lugar máis importante, e paralelamente, prodúcese unha diminución da operatividade

dos referidos Regulamentos ós que se lles confire un papel case residual e “complementario do complementario”.

Isto significa que se segue coa tradicional tendencia a non recoñecer poderes específicos e operativos en materia de organización ás Entidades locais²⁴, o cal se noutras épocas da Historia era consecuencia lóxica dos condicionantes políticos e xurídicos existentes daquela, hoxe en día, coas virtualidades que aniñan nas prescricións constitucionais, non ten xustificación ningunha, tendo en conta que *a autonomía e configuradora dun modelo de Estado*, que desprega os seus potenciais non só con respecto ás Comunidades Autónomas, senón tamén en relación cos Entes locais constitucionalmente garantidos. A autonomía non se pode entender, pois, como unha simple declaración programática da que se pode prescindir na práctica política e administrativa.

En resolución, despois da Sentencia 214/1989, do 21 de Decembro, do Tribunal Constitucional, a orde de prelación das normas aplicables a esta materia é a seguinte:

1ª A lexislación básica estatal.

2ª A lexislación de desenvolvemento que, no marco das súas competencias, dicte a correspondente Comunidade Autónoma.

3ª Os Regulamentos orgánicos das Entidades locais.

4ª A lexislación estatal de natureza non básica, conforme ó disposto no artigo 149.3 da Constitución Española.

V. A INSUFICIENCIA DO ESQUEMA LEXISLACIÓN BÁSICA-LEXISLACIÓN DE DESENVOLVEMENTO PARA ASEGURA-LA AUTONOMÍA LOCAL EN MATERIA ORGANIZATIVA

Sen dúbida a Resolución do Tribunal Constitucional apoiouse no esquema lexislación básica-lexislación de desenvolvemento ou complementaria para solucionar-la cuestión da posición ordinal dos Regulamentos orgánicos das Entidades locais, suscitada polas Comunidades Autónomas recorrentes ó estimaren que as súas potestades viñan de ser erosionadas polo xogo dos artigos 5a, 20.1-c) (inciso final), 20.2 (inciso final) e o 32.2 (inciso final mailo punto que reza: “sen outro límite que o respecto á organización determinada por esta Lei”). Este esquema, válido para a articulación dos poderes do Estado e as Comunidades Autónomas noutras materias, non é, en cambio, operativo de abondo cando se aplica mimeticamente á organización e ó funcionamento das Entidades locais con autonomía constitucionalmente garantida, porque se se deixa que as Comunidades Autónomas sexan as que complementen ou desenvolvan as disposicións básicas dictadas polo Estado –rigorosamente considerado– córrese o perigo de converte-la potestade autoorganizatoria das Entidades locais nunha cláusula baleira, que funciona, todo o máis, como unha potestade cunha operatividade limitada e condicionada á “sensibilidade” local que as distintas Comunidades Autónomas poidan ter. Este esquema é, ademais, inadecuado coa opción que o Texto Constitucional adoptou con vistas a non interioriza-los Entes locais nas Comunidades Autónomas, xa que, como é ben sabido, o réxime local non se atribuíu “in totum” á disponibilidade dos Entes autonómicos. Por iso o Tribunal Constitucional declarou o carácter bifronte do réxime xurídico das autonomías locais (S. do 21 de Decembro de 1982) e tamén é corolario deste aserto o feito de que o Estado manteña *relacións directas* coas Entidades locais²⁵. Como resultado de todo iso, é evidente que non é posible unha interiorización das Entidades locais²⁶ que propugne unha dispoñibilidade tal das Comunidades Autónomas que desvirtúe o que, en puridade, é un elemento substantivo da autonomía local.

Débase de ter en conta que o principio de autonomía garantido pola Constitución Española (artigos 137, 140 e 141) é, como di PAREJO ALFONSO²⁷, “un principio constructivo dun ordenamento territorial específico” que supón que esta clase de Entidades teñan cobertura xurídica

abondo para a xestión dos seus respectivos intereses. Cobertura xurídica que se traduce nun elenco de potestades que teñen de se actuar cos límites que o ordenamento estableza. Por tanto non se pode estimar que a autonomía maila centralización quedan esgotadas co establecemento de Comunidades Autónomas e a atribución de poderes ás mesmas, e que as Entidades locais son unha especie de “parentes pobres e submisos” do novo sistema de organización territorial do Estado ás que se lles dan os residuos que as outras instancias –digamos, coas cautelas que procedan– superiores desbotan. Posto que a autonomía, como se ben de dicir, é unha técnica de carácter xeral que configura un modelo de Estado (SSTC do 28 de Xullo de 1981 e de 27 de Febreiro de 1987). De forma que se o artigo 137 da Constitución establece para tódalas Entidades territoriais, sexan autonómicas ou locais, a autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses e se é evidente que a xestión de intereses autonómicos precisa unha dotación competencial, estrutural e financeira axeitada para que esa autonomía teña tal natureza; tamén está claro que a xestión de intereses locais non pode quedar absorvida pola xestión de intereses autonómicos realizada polas Comunidades Autónomas porque ámbalas dúas formas de organización –a autonómica e a local– superpóñense pero non se anulan²⁸.

Entón, ó cambia-la orde de prelación de normas aplicables á materia que estamos a analizar, a Sentencia do Alto Tribunal dá prevalencia á lexislación que van dicta-las Comunidades Autónomas. Iso significa que os Regulamentos orgánicos locais deberán de se axustar a partir da antedita Resolución non só á lexislación básica estatal senón ás normas locais que elaboren e aproben os Entes autonómicos. Ante esta situación normativa, a operatividade ou innovación que os Regulamentos orgánicos poden ter recórtase substancialmente e, por tanto, máis que Regulamentos nos cales terían de aniñar moitas potencialidades innovativas para adapta-lo organigrama local ás peculiaridades, costumes, cultura e idiosincrasia propia da respectiva Entidade local, transfórmanse en Regulamentos “executivos”²⁹ das disposicións que as Comunidades Autónomas dicten.

Por conseguinte, a aplicación do esquema lexislación básica-lexislación de desenvolvemento á organización e ó funcionamento das Entidades locais supón un recorte efectivo e excesivo da potestade autoorganizatoria que o ordenamento lles reconece como expresión inderrogable da súa autonomía. Diminución que deixa á autonomía nunha disposición máis precaria, de maneira que se as correspondentes Leis autonómicas non teñen sensibilidade abondo verbo desta materia (e existen exemplos que ilustran que a sensibilidade dos lexisladores territoriais en relación coa autonomía local non sempre é a máis desexable) moi ben podería converterse a autonomía local, polo que respecta alomenos a esta materia, nun instituto esvaído e só aparentemente respectado.

VI. REFLEXIÓNS FINAIS

Ó longo das liñas precedentes vimos de observar como a Sentencia constitucional número 214/1989, do 21 de Decembro supuxo unha alteración substancial da orde de prelación de normas aplicables á organización e ó funcionamento das Entidades locais con autonomía constitucionalmente garantida, pois ó declarar inconstitucionais unha serie de artigos e incisos da Lei básica estatal do 2 de Abril de 1985 reforzou diafanamente o poder das Comunidades Autónomas en detrimento da potestade autoorganizatoria das Entidades locais. Para o reforzamento da posición dos Entes autonómicos recorreuse, como se leva advertido, á aplicación do esquema lexislación básica estatal-lexislación de desenvolvemento das Comunidades Autónomas. Esquema que de seu é operativo e eficaz para a vertebración de poderes do Estado e das Comunidades Autónomas noutras materias ou sectores da acción pública, pero que aplicado á materia analizada desnaturaliza considerablemente un dos elementos inescindibles da autonomía local constitucionalmente garantida: *a potestade autoorganizatoria*.

A Sentencia Constitucional do 21 de Decembro de 1989 modifica –na nosa opinión– a atinada solución que arbitrou o lexislador estatal na LRBRL co xogo dos artigos 5, 20 e 32; e con esta alteración as posibilidades *reais* (non as formais ou as imaxinables) dunha xestión autónoma dos intereses propios das entidades locais (concellos, provincias e illas) que sexa respectuosa cos principios constitucionais, entre os cales ocupa un lugar preeminente o da autonomía, recórtanse ata límites excesivos que son incompatibles coa necesaria autoorganización dos Entes.

É evidente que as Comunidades Autónomas deben de establecer regulacións sobre réxime local para que as competencias que o bloque da constitucionalidade lles conferiu desenvólvanse eficazmente. Pero esta potenciación do rol das normacións autonómicas ten o seu campo máis propio noutro tipo de Entidades locais distintas ós concellos, provincias ou illas; Entidades locais ás que a mesma Sentencia constitucional reconece un forte grao de “interiorización” autonómica e que, por tanto, sobre elas cabe unha meirande disponibilidad das Comunidades Autónomas a prol do seu recoñecemento, dotación competencial e estrutura. Todo iso, certamente, sen prexuízo do desenvolvemento doutras atribucións que teñan con respecto ás outras Entidades con autonomía constitucionalmente garantida (concellos, provincias e illas). Por iso sería desexable que a potestade autoorganizatoria de concellos, provincias e illas quedara menos limitada.

Noutra orde de consideracións, é salientable que no propio Tribunal Constitucional pronunciáronse voces sobre o perigo que a potestade autoorganizatoria corre coa solución vertida na Sentencia. Pero o voto discrepante só atende ós concellos, non estende, xa que logo, as súas argumentacións ás provincias ou illas; Entidades, estas últimas, con idéntica protección constitucional cós concellos, fóra de que a Entidade provincial teña pouca virtualidade operativa nalgúns das Comunidades Autónomas –como sucede en Canarias– ou que non teña un enraizamento paragonable ó dos concellos ou ó do outro tipo de Entes locais –como acontece en Cataluña–. Con todo é ilustrativo este voto discrepante da dificultade que a materia ten e dos problemas que produce o dictame. Posto que por riba de afirmacións puramente formais (como dicir que en todo caso a lexislación autonómica deberá de respecta-la autonomía local) de seguro que o papel asignado á potestade autoorganizatoria das Entidades locais é insuficiente. Non vale dicir, por outra banda, que en certa medida a solución da Sentencia é congruente coa pasividade que ata agora amosaron as Entidades locais que non aprobaron moitos Regulamentos de esta clase; habida conta que ata datas recentes as Entidades locais tiñan unha nula autonomía, carecían duns mecanismos de defensa das súas competencias fronte ás constantes invasións do Estado e sobre elas exercíanse unhas ríxidas técnicas de tutela, o que facía que as mesmas fosen uns “simples instrumentos do Estado” (SOSA WAGNER)³⁰. En cambio, o ordenamento vixente, coa Constitución como cabeza e guieiro do mesmo, non pode permitir se manteñan formulacións da mesma natureza. Cómpre unha autonomía local efectiva para a cal a autoorganización é un elemento consubstancial.

NOTAS:

- 1) BOE núm. 10. Suplemento de 11 de xaneiro de 1990. Vid. tamén o BOE núm. 37 de 12 de Febreiro de 1990 no que se publica o Auto dictado polo Tribunal Constitucional o 16 de xaneiro de 1990, para aclarar a sentenza 214/1989, resolutoria dos recursos 610, 613, 617 e 619/1985.
- 2) Este precepto di: "Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1ª organización de sus instituciones de autogobierno (...)".
- 3) Se ben non se pode comparar –como é obvio– a autonomía política das Comunidades Autonomas ca autonomía das Entidades Locais, xa que ambas son cualitativamente diferentes.
- 4) "La potestad local de autoorganización: contenido y límites", en *Tratado de Derecho Municipal I*, Madrid, 1988, p. 739.
- 5) Vid. L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981, p. 116. También, M. SÁNCHEZ MORÓN, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid, 1990, pp. 161 y ss.
- 6) Cfr. M. SÁNCHEZ MORÓN, op. cit., pp. 174-178; e A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional Español 2*, Madrid, 1988, pp. 338 y 339.
- 7) SSTC. 3 e 32/1981, de 2 de febreiro e 28 de xullo, respectivamente.
- 8) L. PAREJO ALFONSO-J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Informe solicitado por el Gobierno de Canarias con motivo de la elaboración de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias*, Instituto de Estudios de Administración Local (inédito), Madrid-Santa Cruz de Tenerife, 1984, p. 12.
- 9) Vid., e título exemplificativo, artigos 1, 1; 14; 23; 103; 138, etc.
- 10) Cfr. I. DE OTTO Y PARDO, *Estudios sobre D. Estatal y Autonómico*, Madrid, 1986, p. 108; e F. TOMAS e VALIENTE, *El reparto constitucional en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988, pp. 108 e ss. Tamén as SSTC de 28 de xullo de 1981 e de 7 de abril de 1983, entre outras moitas.
- 11) Vid. J. DOMÍNGUEZ-ALCAHUD Y MONGE, "Tipología de los Entes locales", en *Organización Territorial del Estado (Administración local)*, Madrid, 1985, pp. 78-83.
- 12) No mesmo sentido G. FERNÁNDEZ FARRERES, op. cit., p. 745, para quen a premissa de que parte a LRRL "no es desacertada", xa que se se ten en conta "que constitucionalmente no se ha querido "entregar" definitivamente e en exclusiva o "régime local" ás comunidades Autónomas, e dada a singularidade mesma da materia –organización e funcionamento das Entidades Locais dotadas de Autonomía.
- 13) Así afirmábo R. MARTÍN MATEO en "El gobierno municipal", REALA, núm. 227, 1985 p. 427.
- 14) G. FERNÁNDEZ FARRERES, op. cit., p. 752.
- 15) Vid. F. SOSA WAGNER, "Los Principios del nuevo Régimen Local", en *Tratado de Derecho Municipal I, ob. cit., p. 102*.
- 16) A. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, *Doctrina Constitucional sobre Régimen Local. La Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, del Tribunal Constitucional, sobre la Ley de Bases de Régimen Local*, Granada, 1990, p. 31.
- 17) Op. cit., p. 41.
- 18) Op. cit., p. 53.
- 19) Aprobouse e ratificouse por España o 20 de xaneiro de 1988 (BOE de 24 de Febreiro de 1989) e entrou en vigor o 1 de Marzal de 1989.
- 20) O subliñado é noso.
- 21) Ó noso xuízo, os argumentos expostos no voto particular discrepante da Sentencia 214/1989, de 21 de decembro do Maxistrado Don Eugenio DÍAZ EIMIL son tamén aplicables ás Entidades provinciais e insulares, pois a autonomía das provincias e illas ten a mesma protección constitucional ca dos concellos. Este voto di: "Mi discrepancia con la Sentencia aprobada por la mayoría del Pleno se produce en relación con la inconstitucionalidad parcial de los artículos 20.1c) y 20.2, declarada en los apartados c) y d) del número primero del fallo y se fundamenta en las siguientes razones: El modelo de organización municipal que diseña la Constitución impide reconocer a las Comunidades Autónomas, en ésta materia, competencias que no sean estrictamente residuales, pues así lo impone el respeto a la autonomía municipal, consagrada en el art. 140. Dicho modelo constitucional resulta del equilibrado juego de tres ámbitos normativos distintos cuyos efectos recíprocamente limitados determinan que, en su configuración deben distinguirse tres diferentes niveles de organización municipal, cuyo correcto orden descendente es, a mi juicio, el siguiente:
 1. Organización básica, común a todos los Municipios, que corresponde establecer al Estado en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.18 de la Constitución.
 2. Organización complementaria, que corresponde a los propios Municipios en ejercicios de su autonomía, en cuyo núcleo esencial se incluye el poder de autoorganización, y
 3. Organización municipal complementaria de la anterior, que corresponde a las Comunidades Autónomas en virtud del art. 148.1.2 de la Constitución y de sus respectivos Estatutos, cuyas normas de atribución de competencias en materia de régimen local deben siempre entenderse, al igual que las del Estado, sometidas al límite que se deriva de la autonomía municipal.
 Los arts. 20.1c) y 20.2 de la ley impugnada guardan fiel conformidad con ese modelo constitucional, no siendo a mi juicio, aceptable afirmar que tales preceptos legales básicos desplazan indebidamente la competencia autonómica sobre la orga-

nización municipal a un plano distinto del que constitucionalmente le corresponde, eliminando la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación de desarrollo autonómico en ésta materia, puesto que la naturaleza supletoria y residual de esa competencia autonómica viene necesariamente determinada por la garantía de la autonomía municipal, la cual exige de manera insoslayable que las Comunidades Autónomas no puedan cubrir más espacio organizativo municipal complementario que aquel que el Municipio no haya complementado. Por lo tanto, los citados preceptos legales sitúan la competencia autonómica en materia de organización de los Municipios en el lugar que constitucionalmente le corresponde. Mantener la tesis contraria de que las Comunidades Autónomas tienen una competencia de organización municipal complementaria que se interpone entre la organización básica establecida por el legislador estatal y la organización complementaria que a los Municipios corresponde en virtud de su autonomía es tanto como reconocer una especie de competencia básica de segundo grado que, aparte de incurrir en la contradicción conceptual de compatibilizar lo básico con lo complementario, altera sustancialmente el modelo constitucional de organización municipal en la medida en que admite la posibilidad de que el poder complementario de autoorganización de los Municipios encuentre límites más allá del marco básico establecido por el legislador estatal, que es el único que tiene competencia para establecerlo.

Por consiguiente, estimo que el ar. 20.1c) en cuanto señala a la legislación básica del Estado como el único límite a la competencia municipal de autoorganización y el art. 20.2, en la medida que limita la competencia al espacio de organización complementaria no cubierto por los reglamentos orgánicos de los Municipios conjugan de forma intachable el orden Constitucional de distribución de competencias con la garantía institucional de la autonomía de los Municipios. Ello me conduce a entender que dichos preceptos legales son, en su totalidad, constitucionales, cualidad que no extendiendo al artículo 32.2, puesto que considero que sería muy discutible reconocer a la provincia el mismo nivel de autonomía que el Municipio, garantizado en el artículo 140.1 de la Constitución. Tal es mi opinión que expongo, sin perjuicio del acatamiento y aceptación que me merece la decisión de la mayoría".

- 22) O mesmo é salientado no Auto aclaratorio dictado polo Tribunal Constitucional o 16 de xaneiro de 1990, cando dí: "(...) con lo que resulta patente que el Tribunal ha considerado que la potestad municipal de autoorganización ha de observar en todo caso, lo dispuesto en las normas básicas estatales y las autonómicas de desarrollo, y que éstas, no pueden en ningún momento desconocer o invadir el espacio dedicado a la autoorganización municipal".
- 23) No sistema xermano as Corporacións Locais poden interpor un recurso contra calquera Lei emanada da Federación o dos Estados Membros (Länder) que vulnere a autonomía local, conforme co artigo 91 da Lei do Tribunal Constitucional Federal. Pola contra, no ordenamento español a única posibilidade que teñen as corporacións Locais é a que establece o artigo 119 LRBRLL, segundo o cal a Comisión Nacional de Administración do Estado e a Administración –"puede solicitar" ós órganos constitucionalmente lexitimados a impugnación que pudesan ser lesivas para a autonomía que garantiza a Norma Fundamental.
- 24) P. ESCRIBANO COLLADO, "La Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, vol. 11, ob. cit., p. 1005.
- 25) cfr. L. PAREJO ALFONSO, Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa, Madrid, 1983, p. 190.
- 26) Noutros ordenamentos (alemán), si existe unha interiorización dos Entes Locais, 7 consecuentemente, a potestade autoorganizadora está máis rixidamente limitada polo "Land" (Vid. F. SOSA WAGNER "la Autonomía Local", en REALA, núm. 240, 1988 pp. 1630 e 1631; e L. PAREJO ALFONSO, "Derecho Básico de la Administración Local", Barcelona, 1988, pp. 221 e ss.)
- 27) Derecho Básico de la Administración Local, op. cit., pp. 112-120.
- 28) L. PAREJO ALFONSO, *Derecho Básico de la Administración Local*, cit., p. 119.
- 29) É tradicional a clasificación ca doutrina científica fai dos Regulamentos pola súa relación ca Lei, segundo o cal existen Regulamentos "extra legem" (os Regulamentos, independentes), secundenm legem (os executivos que desenvolven e executan a Lei), e contra Legem (os de necesidade, que se dictan para facer fronte a unha circunstancia excepcional). Pois ben, os Regulamentos Executivos ou secundenm Legem son os máis condicionados pola lei, e, daquela, os que menos manobrabilidade deixan á Administración Pública. Pero, paradoxalmente, son os Regulamentos de Organización os que deixan marxe maior para operar á Administración, a cal pode configurarse a súa estrutura organizativa interna. O maior medio de operatividade fundaméntase en que estes Regulamentos esgoten os seus efectos dentro do propio eido da Administración (operen "ad intra"), e son os Regulamentos de Organización os típicos regulamentos independentes (STS, 11 de Abril de 1981) vid. R. PARADA VÁZQUEZ, "Derecho Administrativo" 1ª Parte General, 2ª ed. Madrid, 1990, pp. 58 e 59; e E. GARCÍA DE ENTERRÍA-T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo 1*, 4ª ed. Madrid, 1983, pp. 213-215). Esto lévanos o que ó ser o eido organizativo o que maior autonomía permite á Administración resulta contraproducente limitar tanto (lexislación básica-lexislación complementaria autonómica) a potestade autoorganizatoria das Entidades Locais, xa que os criterios básicos o uniformes están explicados dabondo na normativa básica estatal.
- 30) *Manual de Derecho Local*, Madrid, 1987, p. 46.

