

2. GENERALITAT DE CATALUNYA

2.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

A cargo de JOAN VINTRÓ

Ley 22/1985, de 8 de noviembre, de creación del Colegio profesional de periodistas de Cataluña.

La Ley objeto de comentario, aprobada al amparo de lo que establece el artículo 3 de la ley 13/1982, de 17 de diciembre, comporta la extensión de la organización colegial a la actividad profesional del periodismo mediante la creación de una corporación de derecho público que agrupa a todos los periodistas que ejercen la profesión en el territorio de Cataluña.

Según establece el preámbulo de esta Ley, la creación del Colegio Profesional de Periodistas «ha de servir para consolidar y ampliar la labor que, con la defensa de la libertad de expresión y con la autoexigencia profesional, siempre han desarrollado los periodistas desde sus asociaciones».

La autonomía con que se configuran los colegios profesionales en sus relaciones con la Administración de la Generalidad y su caracterización como corporaciones de derecho público que agrupan a los profesionales de una actividad permiten considerar el colegio profesional de periodistas como un elemento garantizador del ejercicio en libertad del derecho a la información, en la medida en que puede contribuir a garantizar el respeto a la independencia y a la libertad de

los periodistas en las relaciones con los poderes económicos, con las empresas periodísticas y con los propios poderes públicos.

Los cuatro artículos que componen la Ley definen el ámbito territorial del Colegio —que se corresponde en Cataluña—, la relación institucional con la Generalidad —que tiene lugar por medio del Departamento de la Presidencia o de aquel en que se delegue— y los requisitos para ser admitido como miembro del Colegio.

Los requisitos para formalizar la inscripción se establecen con un criterio flexible y teniendo en cuenta el carácter en muchos casos multidisciplinario de la actividad periodística, considerando que para ser miembro del Colegio Profesional de Periodistas hay que acreditar la posesión del título de licenciado en Ciencias de la Información, rama de Periodismo, o tener otro título universitario superior y acreditar dos años efectivos de prácticas periodísticas. Para el caso de los periodistas que no dispongan de titulación universitaria en el momento de entrar en vigor la Ley, la Disposición transitoria segunda admite su integración en el Colegio Profesional siempre que puedan acreditar

el ejercicio ininterrumpido de la actividad periodística durante cinco años.

De acuerdo con la legislación vigente sobre los colegios profesionales, la inscripción en el colegio profesional correspondiente es un requisito indispensable para ejercer la profesión de que se trate. Consiguientemente, en el ámbito territorial de Cataluña, todas aquellas personas que quieran ejercer la actividad periodística han de estar dadas de alta en el Colegio Profesional de Periodistas. La obligatoriedad de la colegiación recae, pues, sobre la nota de la profesionalidad o del ejercicio profesional de la actividad de periodista, sin efectar al uso de los periódicos u otros medios de comunicación como vía para la libre manifestación del pensamiento y como instrumento para ejercer el derecho de información.

La colegiación obligatoria de los periodistas no impide el acceso de cualquier persona al uso pleno de los medios de comunicación para expresar o transmitir información ni comporta el monopolio de los medios de comunicación en favor de los que están inscritos en un colegio profesional: el citado requisito sólo es exigible a quien quiera hacer un ejercicio profesional de dicha actividad. En consecuencia, la inscripción en el colegio profesional no es condición necesaria para el desarrollo de una actividad periodística que no tenga la rigurosa característica de la profesionalidad.

La dificultad se plantea en torno a la delimitación del ámbito subjetivo de aplicación o, dicho en otros términos, de qué se entiende por ejercicio profesional de la actividad periodística. A falta de un parámetro legal que acote la noción de profesional del periodismo, habrán de ser los propios

Estatutos, aprobados por la asamblea de los socios de las asociaciones de prensa de Cataluña, los que determinen el alcance de la obligación de colegiarse como profesional.

Al amparo de lo que establece la Disposición adicional, la constitución del Colegio de Periodistas ha de producirse dentro de los seis meses a contar desde la entrada en vigor de la Ley. Dentro de este plazo, las asociaciones de la prensa que hay en Cataluña han de convocar a sus socios a una asamblea constituyente y conjunta para nombrar una comisión gestora encargada de preparar los Estatutos del Colegio, que han de ser aprobados por la Asamblea y comunicados a la Generalidad para su calificación de legalidad.

Sin embargo, la Ley deja un margen de cinco años desde su entrada en vigor para que puedan inscribirse en el Colegio los periodistas a que se refieren las Disposiciones transitorias primera y segunda, esto es, los inscritos en el Registro Profesional de la Federación de Asociaciones de la Prensa Española y los periodistas que no disponen de titulación universitaria y que no están inscritos en el Registro Profesional antes citado, siempre que en este último caso acrediten el ejercicio de la actividad periodística durante un período no inferior a cinco años.

Esta Ley, aprobada con el voto unánime de todos los grupos parlamentarios representados en el Parlament de Cataluña, se ha inspirado en el modelo adoptado en otros países de nuestra área cultural y política, como es el caso de Italia, y ha pretendido dar respuesta a una necesidad manifestada en la profesión periodística.

Finalmente, hay que advertir que el artículo primero y las disposicio-

nes adicional y transitoria primera de la Ley de Creación del Colegio Profesional de Periodistas ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo en uso de la legitimación que le atribuyen el artículo 162.1 de la Constitución Española y 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El motivo central de la impugnación —que no pone en duda la competencia de la Generalidad para legislar en materia de Colegios Profesionales— se fundamenta en la pretendida vulneración del derecho a la libertad de información derivada de la colegiación obligatoria y en el quebrantamiento de la unidad de ordenamiento en materia de derecho de información ocasionada por la existencia de un colegio profesional que agrupa a los periodistas que ejercen la profesión en Cataluña.

Las alegaciones formuladas por el Parlament de Catalunya (BOPC 124, 6030) se oponen a los motivos aduci-

dos por el demandante, al considerar que la constitucionalidad de los Colegios Profesionales no padece ninguna otra alteración por el hecho de estar relacionados con el ejercicio de un derecho constitucional garantizado, ni se ve tampoco afectada por el hecho de que la colegiación sea obligatoria.

La interposición del recurso de inconstitucionalidad, aunque pendiente de sentencia, no afecta a la vigencia de la Ley al no poder invocar el Defensor del Pueblo los efectos suspensivos del artículo 161.2 de la Constitución, previstos exclusivamente para las impugnaciones promovidas por el Gobierno.

Consiguientemente, la Ley de Creación del Colegio Profesional de Periodistas está plenamente vigente desde el momento de la publicación en el *Diario Oficial de la Generalidad*, producida el 22 de noviembre de 1985.

IMMA FOLCHI

Ley 25/1985, de 10 de diciembre, de los Consejos escolares.

En el marco de las competencias en materia de enseñanza que el artículo 15 del Estatuto atribuye a la Generalidad, esta Ley supone un desarrollo de los artículos 34 y 35 de la «Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del derecho a la educación».

Partiendo de los preceptos de la LODE citados ahora mismo, la ley catalana define los Consejos Escolares como los organismos de consulta y participación de los sectores afectados en la programación de la enseñanza no universitaria y configura tres niveles de representatividad, que son

los Consejos Escolares de Cataluña, los Consejos Escolares Territoriales y los Consejos Escolares Municipales.

El Consejo Escolar de Cataluña es objeto de una regulación detallada tanto en lo que se refiere a la composición como a la estructura y funciones. En la composición se asegura una representación de los sectores más directamente afectados (profesores, alumnos, padres, personal no docente, titulares de centros privados, las diversas administraciones), así como también de las centrales sindicales, organizaciones patronales, universida-

des y otras entidades. En cuanto a la estructura hay que señalar que, por un lado, el Consejo Escolar de Cataluña está presidido por el *Conseller* de Enseñanza y puede funcionar en Pleno y Comisiones, y que, por otro lado, dispone de un órgano administrativo permanente —la Secretaría— integrado en el Departamento de Enseñanza. Finalmente conviene destacar que la función consultiva del Consejo Escolar de Cataluña ha de proyectarse preceptivamente sobre aspectos importantes de la enseñanza, como, entre otros, los siguientes: proyectos de ley y de disposiciones generales en materia educativa que ha de aprobar el Consejo Ejecutivo

de la Generalidad; programación respecto a creación y distribución de centros docentes; programas educativos; criterios para la financiación de los centros públicos y concertados; política de becas.

Partiendo del modelo del Consejo Escolar de Cataluña, la Ley regula los aspectos generales de los Consejos Escolares Territoriales y de los Consejos Escolares Municipales, teniendo en cuenta la especificidad del ámbito en el que habrán de ejercer su función asesora y dejando un margen de autonomía a estos organismos para la elaboración de sus reglamentos de organización y funcionamiento.

J. V.

Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de servicios sociales.

Después de diversas iniciativas encauzadas durante la anterior Legislatura, la actual Ley Reguladora de los Servicios Sociales ha venido a definir lo que ha de ser esencialmente el marco jurídico en que han de moverse en Cataluña los operadores públicos y privados en lo que toca a la prestación de servicios de este carácter, definidos y estructurados bajo la idea de colaboración entre las diversas Administraciones públicas existentes en Cataluña y, esencialmente, entre la Generalidad y los entes locales.

Esta filosofía de colaboración que se desprende del texto de la Ley no supone otra cosa que una concreción del espíritu y la actitud que presidió toda la tramitación parlamentaria, siendo, pues, una consecuencia de la total y absoluta consciencia y coincidencia del legislador al asumir la tras-

cendencia que en nuestro país están adquiriendo las carencias sociales.

El ámbito y el objeto de la Ley, a pesar de ser bastante amplio y ambicioso, se han alcanzado a lo largo de todo el texto del articulado de la Ley. En efecto, el artículo primero determina como objeto de la Ley el «ordenar, estructurar, promover y garantizar el derecho a un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública...». El precepto transcrito configura el espíritu profundamente obligacional que el legislador ha imprimido a la Administración pública por lo que respecta a la prestación por parte de ésta de los servicios objeto de la regulación en la Ley de referencia. Se olvida completamente el concepto ya periclitado de «beneficencia» y se adopta el de «servicio» precisamente para configurarlo como

un verdadero derecho del ciudadano («... *garantizar el derecho a un sistema...*»). La prestación aislada, benéfica, de pura y simple liberalidad, se transforma en un derecho del ciudadano exigible de la Administración, es decir, en algo no «solicitado», sino plenamente «exigible». Ciertamente, la garantía es del derecho a un sistema y no a una prestación directa de servicios, pero realmente el derecho a la existencia de un sistema no supone otra cosa que la continuación de un derecho subjetivo a ser asistido por la Administración. El cambio de orientación no es ya importante sino esencial y sin duda el punto más trascendental de toda norma, recogiendo en el articulado los instrumentos necesarios para poder dar satisfacción a la exigencia contemplada en el artículo primero, exigencia, por otro lado, implícitamente ya formulada en la propia Constitución (art. 41).

Independientemente del reconocimiento que en la Ley se hace de la trascendencia de la iniciativa social en estas áreas de actuación (art. 3.b), la norma procede a estructurar en forma loablemente racional la estructura por medio de la cual ha de llegarse a la prestación asistencial, adoptando el sistema de niveles (art. 4), que son de dos tipos:

— De atención, primaria, integra-dos esencialmente por actividades de carácter informativo y de asesoramiento y dirigidos a la atención domiciliaria.

— De carácter especializado, dirigidos al diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de individuos pertenecientes a determinados sectores o colectivos de la ciudadanía.

Importante también es el sistema

de distribución competencial y funcional entre las diferentes Administraciones de Cataluña y sus órganos, siendo básicamente la arquitectura de esta distribución la siguiente:

— El Gobierno de la Generalidad, con competencias principalmente de planificación general, ordenación, coordinación y programación (art. 8).

— El ICASS, respecto al cual se mantienen las funciones ya determinadas por la Ley 12/1983, de 14 de julio.

— Los entes territoriales, con funciones básicamente de apoyo a otros organismos públicos, sin perjuicio de aquellas que les puedan ser delegadas (art. 2).

— Los ayuntamientos, verdaderos ejes de la actividad asistencial de la Administración por cuanto se refiere a los servicios de carácter primario, siendo responsables de la coordinación de los servicios sociales municipales y los privados en el ámbito del propio municipio.

— Las Diputaciones, respecto a las cuales la Ley no realiza ninguna otra precisión que la simple congelación de competencias ya reconocidas a las mismas por la legislación anterior, y ello en tanto que no se legisle en materia de Administración territorial en Cataluña.

No obstante el magnífico marco jurídico establecido en la Ley de Servicios Sociales, la norma aquí reseñada constituye en realidad una verdadera ley-marco que precisará de un amplio desarrollo de carácter reglamentario, el cual, en último término, vendrá a determinar al efectiva viabilidad de la propia Ley y de las finalidades pretendidas

CARLES DE ALFONSO

Leyes promulgadas en Cataluña en el período comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 1985

- LEY 21/1985, de 8 de noviembre, de modificación de la Ley 1/1982, de 3 de marzo, de Fundaciones Privadas Catalanas. DOGC 616, 22-11-85.
- LEY 22/1985, de 8 de noviembre, de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña. DOGC 616, 22-11-85.
- LEY 23/1985, de 28 de noviembre, de creación del *Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries*. DOGC 621, 4-12-85.
- LEY 24/1985, de 29 de noviembre, de concesión de un suplemento de crédito al Presupuesto del *Institut Català de la Salut* para 1985. DOGC 621, 4-12-85.
- LEY 25/1985, de 10 de diciembre, de los Consejos Escolares. DOGC 627, 4-12-85.
- LEY 26/1985, de 10 de diciembre, de Servicios Sociales. DOGC 634, 10-1-86.
- LEY 27/1985, de 27 de diciembre, de l'*Escola de Policia de Catalunya*. DOGC 634, 10-1-86.
- LEY 28/1985, de 27 de diciembre, de modificación de la Reserva Nacional de Caza de la Cerdaña. DOGC 634, 10-1-86.
- LEY 29/1985, de 27 de diciembre, de modificación de la disposición transitoria segunda de la Ley 4/2983, de 9 de marzo, de Cooperativas de Catalunya. DOGC 633, 8-1-86.
- LEY 26/1985, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales. DOGC 634, 10-1-86, p. 35.

2.2. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

A cargo de ISABEL BAIXERAS y M.^a EUGÈNIA CUENCA

DECRETO 239/1985, de 23 de julio, de creación del Instituto Catalán para el Desarrollo del Transporte. (DOGC, 4-9-1985).

Se crea el Instituto Catalán para el Desarrollo del Transporte, como servicio administrativo sin personalidad jurídica y dependiente orgánica y funcionalmente de la Secretaría General del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, con la finalidad de promover la actividad del transporte en Cataluña y en el ámbito interregional de influencia, mediante la realización y difusión de estudios económicos, sociológicos y de cualquier otra naturaleza que tengan interés o importancia para el transporte de Cataluña y también entre los países ribereños del Mediterráneo.

DECRETO 249/1985, de 29 de agosto, por el que se regulan las tasas académicas para las Universidades Catalanas para el curso 1985-86 (DOGC, 16-9-1985).

De acuerdo con lo que dispone el artículo 54 de la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, se establecen la relación y forma de pago de las tarifas de las tasas académicas para las Universidades catalanas para el curso 1985-86, ajustándolas a las alteraciones experimen-

tadas en el valor de la moneda y al coste de los diversos servicios administrativos.

DECRETO 270/1985, de 19 de septiembre, regulador, en el ámbito territorial de Cataluña, de las actividades relativas a la televisión (DOGC, 4-10-1985).

De acuerdo con la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de Radio y Televisión, y con el artículo 16.1 del Estatuto de autonomía de Cataluña, se establece que la responsabilidad administrativa para las actividades relacionadas con la realización y/o transmisión simultánea de imágenes y sonidos, mediante ondas o cables, destinados al público en general o a un sector de éste, cualquiera que sea su finalidad y que no goce de concesión legalmente otorgada, corresponde a la persona física o jurídica titular de la actividad y/o de la propiedad de los equipos o instalaciones que conozca cuál es su destino.

DECRETO 275/1985, de 12 de septiembre, de creación de los efectos timbrados de la Generalidad de Cataluña (DOGC, 16-10-1985).

Haciendo uso de la autorización que otorga el artículo 9.1.e) de la Ley 27/1985, de 19 de diciembre, de

tasas de la Generalidad, se crean el Sello y el Papel de pago de la Generalidad, como medio de pago de las tasas en los casos en que reglamentariamente se determine, de otros tributos propios cuando así lo autorice su ley y de las sanciones pecuniarias que impongan los órganos de la Administración de la Generalidad.

Por otro lado, se especifican las características de los citados efectos timbrados, así como las normas de percepción mediante papel de pago a la Generalidad y las normas de pago mediante sellos de la Generalidad.

DECRETO 276/1985, de 29 de agosto, sobre el Reglamento de la Ley 18/1984, de 20 de marzo, referente al personal eventual, contratado e interino al servicio de la Generalidad en el período anterior a 1939 (DOGC, 23-10-1985).

Se disponen las normas sobre la tramitación y el plazo hábil de presentación, que se establece en un año, de las solicitudes de los posibles beneficiarios.

El examen y estudio de los expedientes corresponde a la Comisión Interdepartamental que se crea al efecto en virtud de lo que dispone el artículo 9 de la Ley 18/1984, de 20 de marzo.

ORDEN de 17 de octubre de 1985, por la que se aprueba el Reglamento de Apuestas Hípicas (DOGC, 25-10-1985).

El objeto de este Reglamento es establecer las normas que han de regular las apuestas sobre los resultados de las carreras de caballos que tienen lugar en los hipódromos de Cataluña, así como el desarrollo de todo lo que

concierna a las apuestas mutuas y a la garantía de los intereses de los apostantes. En este sentido se definen, entre otras cosas, las diferentes clases de apuestas, los plazos y forma de admisión, su cuantía, etc.

DECRETO 277/1985, de 19 de septiembre, sobre asignación de funciones a los Servicios Territoriales del Departamento de Enseñanza (DOGC, 25-10-1985).

Como complemento a los Decretos 282/1980, de 1 de diciembre, 302/1980, de 22 de diciembre, 75/1981, de 1 de abril, y 195/1983, de 13 de mayo, de desarrollo de la estructura orgánica del Departamento de Enseñanza, y de regulación de funciones, respectivamente, se decreta una nueva definición de funciones que permite conseguir un mejor funcionamiento de los servicios y un acercamiento de éstos a la comunidad, así como su programación, la evaluación de las necesidades, la administración de los recursos y la coordinación de las funciones y competencias de los diferentes territorios.

ORDEN de 25 de setiembre de 1985 (Presidente de la Generalidad) por la que se establece la normativa para la apertura y funcionamiento de Casas de Colonias y Albergues de Juventud (DOGC 609, 6 noviembre 1985).

Desarrolla el Decreto 269/1985, de 19 de setiembre, que establecía la ordenación de las Casas de Colonias y Albergues de Juventud; regula los requisitos y servicios mínimos exigibles en las instalaciones y los derechos y deberes de los usuarios. Establece un régimen transitorio para las

Casas de Colonias y Albergues de Juventud existentes en la actualidad, que habrán de adecuarse a la nueva normativa en un plazo de cinco años.

DECRETO 281/1985, de 17 de octubre, por el que se establece la organización y funcionamiento del Registro de Empresas Familiares Agrarias (DOGC 610, 8 noviembre 1985).

Adscribe a la Dirección General de Promoción y Desarrollo del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca el Registro de Empresas Familiares Agrarias establecido por la Ley 9/1985, de 24 de mayo, de modernización de la Empresa Familiar Agraria. La inscripción en el Registro, que no es obligatoria, es, no obstante, un requisito necesario para la obtención de los beneficios previstos en las disposiciones vigentes. El Decreto establece los datos que se inscribirán en el Registro y especifica la documentación que habrá de adjuntarse a la instancia de solicitud de inscripción. Prevé la modificación de datos y las causas de baja del Registro.

DECRETO 299/1985, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de las Carreras de Caballos al galope que se celebren en los hipódromos de Cataluña, que se establezcan de acuerdo con el Decreto 455/1983, de 22 de setiembre (DOGC 610, 8 noviembre 1985).

Extenso reglamento de 168 artículos que regula la intervención de la Generalidad en el desarrollo de las carreras de caballos. Prevé la creación de un organismo del que dependerá el funcionamiento de los hipó-

dromos y sus actividades: el Consejo de Carreras de Caballos de Cataluña (C.C.C.C.), que nombra un mínimo de cuatro Comisarios del Consejo (órgano colegiado que tiene como misión principal la de velar por la regularidad de las carreras que se celebren en los hipódromos de Cataluña). Regula también la calificación y la identificación de los caballos, el régimen de los propietarios de caballos, los preparadores, las autorizaciones a los jinetes para montar, los jockeys, los jinetes no profesionales y los aprendices. Reglamenta los actos preparatorios de las carreras, su desarrollo y el régimen sancionador. En un Anexo se definen los conceptos que utiliza el reglamento.

ORDEN de 23 de octubre de 1985 (Departamento de Industria y Energía) por la que se aprueban las bases reguladoras del procedimiento y criterios de concesión de subvenciones a inversiones destinadas a conseguir la utilización de fuentes renovables y ahorro de energía que lleven a cabo las empresas públicas (DOGC 612, 13 noviembre 1985).

DECRETO 310/1985, de 25 de octubre, sobre regularización de las situaciones de los ocupantes de viviendas de protección oficial (DOGC 616, 22 noviembre 1985).

Establece medidas jurídicas para que los usuarios de viviendas de promoción pública de titularidad de la Generalidad que no dispongan de título jurídico para su ocupación puedan solicitar y obtener de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda la regularización de su situación.

ORDEN de 23 de octubre de 1985 (De-

partamento de Agricultura, Ganadería y Pesca) por la que se crea el Registro de Sustancias y Productos para la alimentación animal y se establece un directorio de empresas dedicadas a su fabricación o distribución (DOGC 617, 25 noviembre 1985).

NORMAS básicas del *Síndic de Greuges* (Presidente del Parlamento de Cataluña, 8 noviembre 1985) (DOGC 618, 27 noviembre 1985).

Establecen el régimen jurídico del personal al servicio del *Síndic de Greuges*, que tiene la consideración de personal al servicio del Parlamento si bien depende orgánica y funcionalmente del *Síndic de Greuges*, que es el que establece la plantilla orgánica, el que designa y separa libremente el personal y el que ejerce la función disciplinaria. Regula también la gestión económica, estableciendo que el régimen de contabilidad e intervención que ha de aplicarse al *Síndic de Greuges* es el del Parlament de Catalunya y que el Oidor de Cuentas del Parlament ejerce la función interventora. El régimen de contratación y adquisición de bienes y servicios es el que sirve para el Parlamento de Cataluña.

DECRETO 311/1985, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Carreteras de Cataluña (DOGC 618, 27 noviembre 1985).

Aprueba el Plan de Carreteras de Cataluña con el carácter de Plan Territorial Sectorial.

DECRETO 307/1985, de 31 de octubre, sobre las normas y el procedimiento para la aplicación de las

incompatibilidades al personal sanitario al servicio de la Generalidad (DOGC 621, 4 diciembre 1985).

En desarrollo de la Ley del Estado 53/1984, de 26 de diciembre, sobre régimen general de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, este Decreto dicta normas para el establecimiento de un régimen específico de incompatibilidades para el personal sanitario que desarrolla funciones de carácter asistencial al servicio de la Generalidad de Cataluña. Fija el régimen de compatibilidad de actividades en el sector público y de compatibilidades con actividades privadas, y establece las normas aplicables a los regímenes de transitoriedad previstos en la Ley 53/1984 y el procedimiento para la compatibilización y el ejercicio de la opción sobre actividades.

DECRETO 324/1985, de 28 de noviembre, por el que se establece la planificación del juego de acuerdo con la Ley 15/1984, de 20 de marzo (DOGC 621, 4 diciembre 1985).

Decreto que se dicta en cumplimiento de lo que dispone el artículo 4 de la Ley 15/1984, de 20 de marzo, del Juego. Planifica aquellos juegos que tienen una incidencia mayor en la sociedad, como son: los Casinos, Bingos, Máquinas Recreativas, Rifas y Tómbolas; fija el plazo para la implantación de los Hipódromos y reserva para la Generalidad la organización de la Lotería, en cualquiera de las variantes que se prevén en el Catálogo de Juegos. Prevé que los Proyectos de Decreto de modificación de lo que se establece serán sometidos,

durante un mes, a información pública, a fin de que las Corporaciones Locales, Asociaciones de Vecinos, de Consumidores y Usuarios, y Asociaciones de Empresarios del sector puedan presentar observaciones y sugerencias.

DECRETO 325/1985, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el primer Catálogo de Juegos y Apuestas autorizadas en Cataluña (DOGC 621, 4 diciembre 1985).

DECRETO 312/1985, de 31 de octubre, sobre régimen financiero de la Comisión de Puertos de Cataluña y de los Puertos dependientes de la Generalidad (DOGC 622, 6 diciembre 1985).

Decreto que se dicta para llenar el vacío legal provocado por la Ley del Estado 18/1985, de 1 de julio, que, respetuosa con la autonomía de las Comunidades, al modificar la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de puertos, sólo regulaba el procedimiento de fijación y revisión de tarifas para los organismos o entidades portuarias dependientes de la Administración Central, de manera que la remisión que la Ley de Cataluña 4/1982, de 5 de abril, de creación de la Comisión de Puertos de Cataluña, hacía al régimen financie-

ro establecido por la Ley 1/1966 había quedado sin contenido.

DECRETO 348/1985, de 13 de diciembre, de ejercicio de las labores de inspección técnica, control y ensayo dentro del ámbito de la Seguridad, Calidad y Normativa Industrial (DOGC 628, 20 diciembre 1985).

Establece que el ejercicio de las funciones que corresponden a la Generalidad dentro del ámbito de la seguridad, calidad y normativa industrial podrá ser realizado por el Departamento de Industria y Energía, directamente o bien a través de sociedades participadas o vinculadas, o por las entidades públicas o privadas a las que se les encargue; en orden al encargo, se confiere prioridad a las entidades sin ánimo de lucro.

DECRETO 368/1985, de 19 de diciembre, por que se prorroga el Presupuesto de la Generalidad de Cataluña, de sus entidades autónomas y de las entidades gestoras de la Seguridad Social para 1985, hasta que sea aprobado y publicado el Presupuesto correspondiente al ejercicio de 1986 (DOGC 631, 31 diciembre 1985).

2.3. DICTÁMENES DEL CONSEJO CONSULTIVO

A cargo de JOAQUIM FERRET

Dictamen n.º 88, sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local *

En Barcelona, a cuatro de mayo de mayo de mil novecientos ochenta y cinco.

La Mesa del Parlamento de Cataluña, en su sesión del día 12 de abril de 1985, tomó el acuerdo que se reproduce a continuación:

«La Mesa ha admitido a trámite la solicitud del requerimiento del dictamen previo del Consejo Consultivo a la interposición ante el Tribunal Constitucional (de un recurso) contra la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, presentada por los Grupos parlamentarios del PSUC y de Esquerra Republicana (Reg. 4220), y de acuerdo con el artículo 10.1 de la Ley de Cataluña núm. 1/1981, de 25 de febrero, de Creación del Consejo Consultivo de la Generalidad, acuerda transmitir dicha solicitud al Presidente del Consejo Consultivo para que emita el dictamen al que hace referencia el artículo 8.2 de la Ley anteriormente citada.»

La comunicación de petición de dictamen del Parlamento de Cataluña

tuvo entrada en el Registro de este Consejo el día 17 de abril de 1985 (R. 548).

Asimismo, el Gobierno de la Generalidad, en su sesión del día 11 de abril de 1985, tomó el acuerdo que se reproduce a continuación:

«El Consejo ha estudiado la posibilidad de presentar recurso a la totalidad de la Ley de Administración Local. En este sentido, y en cumplimiento de lo que establece el artículo 8.2 de la Ley 1/1984, de 25 de febrero, de Creación del Consejo Consultivo de la Generalidad, se acuerda solicitar a este Consejo que emita el dictamen previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, en relación a si la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, puede suponer invasión de las competencias que corresponden a la Generalidad en virtud de lo que establece el Estatuto de Autonomía.»

La comunicación de petición de dictamen, del Gobierno de la Generalidad, tuvo entrada en el Registro de

* Se publica íntegro el texto de este dictamen, tal como se anunció en el núm. 2-3 de AUTONOMIES.

este Consejo el día 17 de abril de 1985 (R. 550).

Este Consejo Consultivo, en sesión tenida el día 18 de abril, examinó las solicitudes de dictamen citadas y, de acuerdo con lo establecido en los artículos 8 y 10 de la Ley de Cataluña 1/1981, de 25 de febrero, se declaró competente para la emisión del dictamen y acordó emitir un solo dictamen y entregar dos certificaciones a utilidad de cada uno de los órganos solicitantes. En la misma sesión se nombró ponentes a los Consejeros señores Eduard Vivancos y Enric Argullol.

Este Consejo Consultivo de la Generalidad, en la sesión tenida el día de hoy, con asistencia de los señores Francesc Fdez. de Villavicencio Arévalo, Presidente, Robert Vergé Cadanet, Francesc de Carreras Serra, Enric Argullol Murgades, que es el Secretario, Eduard Vivancos Comes, Lluís Roca-Sastre Muncunill y J. A. González Casanova, ha deliberado sobre el Proyecto de Dictamen elaborado por la ponencia y, en consecuencia, ha acordado emitir el siguiente

DICTAMEN

ANTECEDENTES

1. El objeto de este Dictamen es emitir opinión fundamentada en Derecho sobre si la Ley 7/1985, de 2 de abril, que regula las Bases de Régimen Local, se adecúa a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, estudio que debe alcanzar, de acuerdo con las solicitudes formuladas, la totalidad de la Ley y, por tanto, aquellos preceptos señalados en la solicitud formulada por los Grupos parlamentarios del PSUC y de Esquerra Republicana a la Mesa del Parlament de Ca-

taluña, que concretamente son los artículos 2, 5, 9, 38, 60, 67 y 112.2, el Capítulo I del Título VI, todo el Título VII, las Disposiciones transitorias primera, séptima y octava y la Disposición final primera.

2. Se ha pedido información y documentación complementarias a los Portavoces de los Grupos parlamentarios del PSUC y de Esquerra Republicana, al *Conseller* de Gobernación de la Generalidad, al Presidente de la Asociación Catalana de Municipios y al Presidente de la Federación de Municipios de Cataluña.

3. Asimismo, se ha recibido documentación de la Dirección General de Urbanismo del Departamento de política territorial y Obras Públicas de la Generalidad.

FUNDAMENTOS

Indice

- I. Legitimación.
- II. Objeto del dictamen y características de la Ley.
- III. Orden competencial en materia de régimen local.
- IV. Ámbito de la competencia estatal
- V. Ámbito de la competencia autonómica.
- VI. La potestad estatal de establecer bases.
- VII. Principios constitucionales sobre la Administración Local.
- VIII. El artículo 2.
- IX. El artículo 5.
- X. El artículo 9.
- XI. Los artículos 27 y 37.
- XII. El artículo 38.

- XIII. El artículo 42 y la Disposición adicional cuarta.
- XIV. El artículo 58.
- XV. El artículo 60.
- XVI. Los artículos 65, 66 y 67.
- XVII. El artículo 70.2.
- XVIII. El capítulo primero del Título VI.
- XIX. El Título VII y las Disposiciones transitorias séptima y octava.
- XX. El Título VIII.
- XXI. El artículo 117.
- XXII. La Disposición transitoria primera y la Disposición final primera.

I

1. Teniendo en cuenta que la emisión de este Dictamen sirve a la finalidad de que sus peticionarios dispongan de una opinión fundamentada en Derecho, que contribuya a la formación de la voluntad en virtud de la cual se ha de decidir el ejercicio de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 7/1985, de 2 de abril, que regula las bases del Régimen Local, el seguimiento de un proceder ordenado aconseja, con carácter preliminar, el examen de la norma legal objeto del dictamen solicitado, y aclara si concurren los requisitos que condicionan la admisibilidad del recurso que, en su caso, se interponga.

Con la finalidad expuesta, dejaremos establecido lo que sigue:

La ley que motiva la formulación de la consulta es una ley estatal ordinaria. De su preámbulo resulta que se ha dictado haciendo uso de la competencia estatal exclusiva establecida en el artículo 149.1.18 CE en cuanto a las bases del régimen jurídico de las

Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios.

Contra las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley se puede ejercer el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (art. 161.1 CE) y para interponerlo están legitimados, entre otros, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de éstas (art. 162.1.a) CE).

Antes de seguir adelante, no estará de más precisar que la expresión «en su caso» resulta ahora irrelevante, ya que no admite ninguna otra interpretación que la que impondría la existencia de Comunidades Autónomas desprovistas de Asambleas legislativas; situación que fue necesario representar en el momento de la entrada en vigor de la Constitución, anterior, por tanto, a la aprobación de los Estatutos de Autonomía. Ahora bien, completada la generalización de las autonomías y dotadas todas de Asamblea legislativa, la lectura correcta del artículo 162.1.a) CE es que están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad, entre los otros sujetos que en el precepto citado se enumeran, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y sus Asambleas; designio constitucional que, aplicado a la Generalidad de Cataluña, quiere decir que esta legitimación le está reconocida tanto al Consejo Ejecutivo como al Parlamento.

La Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), contiene, en el artículo 32.2, la precisión siguiente:

«Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están

también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto.»

Sin esfuerzo se detecta que entre el artículo 162.1.a) CE y el artículo 32.2 LOTC hay una clara diferencia. Según el primero de estos preceptos, los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas pueden ejercer el recurso de inconstitucionalidad contra cualesquiera leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, mientras que, según el segundo, la legitimación para ejercitar este recurso por parte de los órganos autonómicos citados, contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado, se limita al supuesto de que estas normas o actos puedan afectar al ámbito de autonomía reconocido en el Estatuto correspondiente.

En este sentido debe hacerse notar que, desde el momento en que el artículo 32.2 LOTC utiliza la expresión «puedan afectar», está remitiendo a la resolución del fondo del litigio la apreciación de la concurrencia o no de esta afectación, ya que ésta debe ser el resultado de un juicio y no de un prejuicio.

Esta consideración se hace particularmente digna de consideración en aquellos casos en que las competencias, a pesar de su calificación de exclusivas, son, en realidad, compartidas. Decididamente, la nitidez de la no afectación resulta casi imposible de predicar respecto de aquellas materias en que los órdenes normativos no están monopolizados, como son aquellos en que el Estado ostenta la titularidad de la legislación básica y la Comunidad Autónoma ostenta la titularidad de todas las competencias restantes, sin más

límite que el de la supeditación a las bases establecidas por aquélla.

La expresión «pueda afectar» expone una posibilidad y alude a una afectación en potencia, es decir, se encara con una situación dudosa y susceptible de ser resuelta en presencia del simple enunciado o de la escueta nominación de la norma cuestionable. El hecho de recurrir indica que el impugnante cree que la norma combatida puede afectar a su ámbito de autonomía. La decisión sobre si le afecta o no corresponde a la resolución del recurso de inconstitucionalidad.

Entendemos que, en realidad, el artículo 32 LOTC no es una especificación que reduce lo que dispone el artículo 162 CE en cuanto a las posibilidades de ejercer la acción. Lo que sí comporta es que la sentencia que ponga fin al recurso declarará la inadmisibilidad de éste, en lugar de la desestimación, en aquellos casos en que, por entender que la norma reconocida no afecta al ámbito de autonomía del impugnante, no concurre en éste el requisito procesal de la legitimación; con lo cual se hace evidente que este procedimiento habrá obligado a entrar en el fondo de la cuestión planteada, a diferencia de los supuestos sencillos de inadmisibilidad, como podría ser, por ejemplo, el del recurso interpuesto fuera del plazo legal.

En el procedimiento aplicable al recurso de inconstitucionalidad no está contemplada expresamente la contingencia de su denegación en trámite de admisión que, en cambio, se regula en el artículo 37 LOTC para la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad promovida por jueces o tribunales, o en el acuerdo motivado de inadmisibilidad en los supuestos del artículo 50 LOTC sobre la tramitación de los recursos de amparo constitucio-

nal. Así pues, deberá ser la sentencia que resuelva el recurso de inconstitucionalidad la que decida sobre la concurrencia, en el recurrente, del requisito de la legitimación activa. Si la sentencia es estimatoria, en todo o en parte, es claro que este pronunciamiento implica el reconocimiento de la legitimación. Puede ser, también, totalmente desestimatoria y no por ello negar la concurrencia de la legitimación para recurrir. Contrariamente, parece claro que se impondría la declaración de inadmisibilidad si el Tribunal Constitucional apreciase que la ley impugnada no solamente no afecta, sino que no puede afectar al ámbito de autonomía reivindicado.

Aunque, como hemos dicho, no aparece explicitada en las normas que regulan el recurso de inconstitucionalidad, tampoco puede decirse, no obstante, que la inadmisión inicial no es posible en este procedimiento. Efectivamente, cuando se dice (art. 34.1 TLTC) «Admitida a trámite la demanda...», se está considerando la posibilidad de que la resolución interlocutoria que adopte esta decisión también puede adoptar la opuesta, con el apoyo, una y otra, de lo que dispone el artículo 4.2 LOTC.

«El Tribunal Constitucional apreciará, de oficio o a instancia de parte, su falta de jurisdicción o de competencia.»

Pero no cabe, en esta facultad, la denegación del recurso en trámite de admisión por la causa que estamos examinando. Desde hace mucho tiempo está superada aquella jurisprudencia que reconducía cualquier causa de inadmisibilidad a una declaración de incompetencia; y no resultaría sostenible una inadmisión en trámite porque hay una duda racional con vista a la legitimación activa del recurrente.

Más aún, la declaración de que un recurso de inconstitucionalidad es inadmisibile por haberlo deducido una persona no legitimada es una competencia del Tribunal Constitucional y, por tanto, resulta inconcebible una declaración de incompetencia con este fundamento.

2. Hasta aquí nos hemos ocupado de lo que se ha estado llamando el derecho al proceso. Veamos ahora si la ley en dictamen puede afectar al ámbito de autonomía de la Generalidad de Cataluña, ya que la respuesta afirmativa debe conducir a entender que la sentencia que en su caso dictase el Tribunal Constitucional resolviendo el recurso o los recursos que pudiesen interponerse podría ser total o parcialmente estimatoria o bien desestimatoria, pero nunca podría declarar la inadmisibilidad.

Las Corporaciones locales son Administraciones públicas de base territorial. El conjunto normativo por el que se regula la organización, el funcionamiento y la actividad externa y relacional de estas corporaciones es aquel sector del ordenamiento que se conoce con la denominación genérica de «Régimen Local».

El artículo 9 EAC, que es el precepto que enumera las materias sobre las que la Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva, inserta en el apartado 8 el «régimen local». Esta exclusividad está acotada, no obstante, e igual que otras materias, por una competencia estatal: la del establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Es decir, el ejercicio de la competencia autonómica exclusiva no tiene ningún otro límite que la obligación de moverse dentro del contorno definido por aquellas bases.

La confrontación del precepto esta-

tutario que se menciona con lo que dispone el artículo 149.1.18 CE es suficiente para que, sin más, se desvanezca la duda de si una ley estatal dictada en uso de esta competencia «puede afectar al ámbito de autonomía de Cataluña».

La materia «Régimen Local», en tanto que constituida por la existencia y actividad de las Corporaciones locales, está afectada por las bases a que se refiere el citado artículo 149.1.18 CE. La Ley en dictamen es, específicamente, reguladora de las bases del Régimen local.

Situaciones así no constituyen un problema nuevo, ya que el Tribunal Constitucional ha establecido la doctrina de que:

«...la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitada en la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamien-

to mediante la invalidación de la norma inconstitucional.

»Para la decisión que ha de tomarse sobre la legitimación de los recursos en el presente asunto y, sin perjuicio de las consideraciones que después se harán al entrar en el fondo, sobre la heterogénea fundamentación del recurso, basta partir, por tanto, de la atribución de competencias exclusivas sobre régimen local (con la salvedad de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 CE) que en favor de la Generalidad hace el artículo 9.8 EAC. La titularidad de esta competencia ofrece base suficiente para legitimar a los órganos de la Generalidad en su impugnación de un precepto legal referido a las Corporaciones Locales» (sentencia de 23 de diciembre de 1982).

La transcripción que, en la parte necesaria, acabamos de hacer de esta sentencia del Tribunal Constitucional nos releva de realizar más argumentaciones extensas para sostener que, a nuestro entender, concurre en el caso presente la condición contemplada en el artículo 32.2 LOTC y que, por consiguiente, tanto el Parlamento de Cataluña como el Consejo Consultivo de la Generalidad, están legitimados para la interpretación y seguimiento de un eventual recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 7/1985, de 2 de abril, que regula las bases del Régimen Local.

II

1. Veamos ahora cuál es el contenido de la Ley que se someta a dictamen de este Consejo. Creemos que es adecuado un examen detallado, si bien, con el objeto de no incurrir en una transcripción inútil del texto legal, matizaremos la intensidad o la pro-

fundidad de esta visión bajo dos consideraciones: la de los preceptos que parecen revestir más importancia y, sobre todo, los que en principio aparentan poder constituirse en motivo de conflictividad por su pertenencia a aquellos espacios susceptibles de dar lugar a la interferencia de las competencias autonómicas. Debemos añadir que es esencial no perder de vista en ningún momento que la Ley se dicta en principio con el carácter de básica, y que el alcance de su aplicabilidad es diferente respecto a las Comunidades Autónomas que tienen competencias exclusivas sobre régimen local y aquellas otras que no las tienen, ya que, respecto a las primeras, las hipotéticas normas no básicas de la Ley serán aplicables con el carácter de derecho supletorio sólo mientras la Comunidad Autónoma no haga ejercicio de sus potestades legislativas.

2. El texto legal que nos ocupa se divide en nueve títulos, que comprenden 120 artículos, 6 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria, 10 disposiciones transitorias y 5 disposiciones finales.

El Título I contiene unas disposiciones generales.

El Título II se dedica al Municipio. Después de su primer artículo (1.11), destinado a definirlo, se subdivide en: capítulo I, territorios y población; capítulo II, organización; capítulo III, competencias, y capítulo IV, regímenes especiales.

El Título III se dedica a la Provincia. Después del primer artículo (el 31), destinado también a definirla, se subdivide en: capítulo I, organización; capítulo II, competencias, y capítulo III, regímenes especiales.

El Título IV trata de otras entidades locales.

El Título V se consagra a disposicio-

nes comunes a las entidades locales, y se subdivide en: capítulo I, régimen de funcionamiento; capítulo II, relaciones interadministrativas; capítulo III, impugnación de actas y acuerdos y ejercicio de acciones; capítulo IV, información y participación ciudadanas, y capítulo V, estatuto de los miembros de las Corporaciones locales.

El Título VI trata de bienes, actividades y servicios, y contratación, y se subdivide en: capítulo I, bienes; capítulo II, actividades y servicios, y capítulo III, contratación.

El Título VII trata del personal al servicio de las entidades locales. Se subdivide en: capítulo I, sobre disposiciones generales; capítulo II, disposiciones comunes a los funcionarios de carrera; capítulo III, selección y formación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y sistema de provisión de plazas; capítulo IV, selección de otros funcionarios y reglas de provisión de puestos de trabajo; capítulo V, personal laboral y eventual.

El Título VIII trata de las haciendas locales sin diversificarse en capítulos.

Por último, el título IX, también sin esta diversificación, trata de las organizaciones para la cooperación de la Administración del Estado con la local.

3. Siguiendo el orden expuesto y, por tanto, el de la sistemática de la Ley, veremos ahora separadamente lo que más interesa.

Título I

Disposiciones generales (arts. 1 a 10, ambos incluidos)

Se definen los Municipios como entidades básicas de la organización territorial del Estado y vías inmediatas de participación ciudadana en los asun-

tos públicos. Estas entidades *gestionan* con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.

La provincia y, en su caso, la isla, gozan de idéntica autonomía para la *gestión* de los intereses respectivos.

Deberemos hacer notar, por tanto, que la calidad de entidad básica se atribuye únicamente al Municipio, pero tanto para éste como para la provincia y la isla se proclama una autonomía de *gestión*, sin delimitar su alcance.

La Ley atribuye la condición de entidades locales sin el elemento esencial de la territorialidad —que adscribe al municipio, la provincia y la isla— a aquéllas de ámbito territorial inferior al municipio, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, a las comarcas o a otras entidades que agrupen diversos municipios, instituidas también por las Comunidades Autónomas, de conformidad con esta Ley y los Estatutos de Autonomía correspondientes; y, asimismo, a las áreas metropolitanas y a las mancomunidades de municipios.

Solamente a las Entidades territoriales existentes, no a las equiparables a éstas, que puedan crearse de acuerdo con lo que se ha dicho, es decir, sólo al municipio, a la provincia y a la isla corresponden las potestades que se enumeran en el artículo 4.1, si bien podrán corresponder también a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las comarcas, áreas metropolitanas y otras entidades locales. En estos casos, la atribución de aquellas potestades a las entidades citadas en último término se hará por medio de las leyes de las Comunidades Autónomas.

Dentro de las disposiciones generales del Título primero, debemos hacer una mención especial del artículo 5,

que es el que contiene una enumeración de las normas por las cuales han de regirse las entidades locales en cuanto a su régimen organizativo y de funcionamiento de sus órganos, en cuanto al régimen sustantivo de las funciones y los servicios, en cuanto al régimen estatutario de sus funcionarios, procedimiento administrativo, contrataciones, concesiones y otras formas de prestación de los servicios públicos, expropiación y responsabilidad patrimonial; en cuanto al régimen de sus bienes y en cuanto a las Haciendas locales. Este artículo 5 establece una pluralidad de órdenes normativos según cuáles sean las ramas en que se divide el conjunto de la materia «Régimen Local».

Éste es un precepto aparentemente inocuo pero de una relevancia muy importante. En principio parece intentar una simple reordenación sistemática de las fuentes que afectan al régimen jurídico de las Corporaciones locales, acompañada de un repaso de competencias según el bloque constitucional. Fijamos especialmente la atención sobre la relación del apartado A) con lo que disponen los artículos 20.2 y 30.2 en cuanto al lanzamiento cualitativo de los reglamentos orgánicos de las entidades locales; sobre el contenido ambiguo del apartado B); en cuanto a la expresión «y demás formas de prestación de los servicios públicos» y el conjunto del enunciado del apartado C); sobre la referencia del apartado D) en el artículo 132 CE; y, finalmente, sobre el apartado E), que, no obstante la importancia del tema, no hace ninguna referencia, ni directa ni indirecta, al carácter básico de la legislación del Estado que reclama.

Es importante también el artículo 9, en el cual se destaca la obligada uniformidad de tratamiento de cuales-

quiera entidades locales territoriales por las normas de desarrollo de la Ley. El inciso «sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley para los regímenes municipales o provinciales especiales», no por su aplicación extensiva (arts. 29, 30, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45, y DA 6.ª 2) deja de privar de trascendencia a la obligada uniformidad, sino que, al contrario, refuerza esta regla general.

Por último, se establecen los principios de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos entre todas las Administraciones públicas. Procederá la coordinación de competencias cuando las actividades o servicios trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades o incidan en otras administraciones, y no podrá resultar afectada por estas relaciones de coordinación la autonomía de las entidades locales.

Título II

El Municipio
(arts. 11 a 30, ambos incluidos)

Capítulo I

Territorios y población

Es importante, a los efectos de este dictamen, la afirmación de que la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local. Estas operaciones requerirán, en todos los casos, la audiencia de los municipios interesados y el dictamen del Consejo de Estado o del organismo consultivo superior de los Consejos de gobierno de las Comuni-

dades Autónomas, si existen; y deberá darse conocimiento a la Administración del Estado de la petición del dictamen con ocasión de formularla.

La oficialidad del cambio de nombre de los municipios depende de su inscripción en un registro, creado por la Administración estatal y de su publicación en el *BOE*. La denominación de los municipios podrá ser en castellano, en cualquier lengua española que sea oficial en la Comunidad Autónoma respectiva, o en las dos.

Capítulo II

Organización

El gobierno y la administración municipal corresponden al Ayuntamiento y, en su caso, al Consejo abierto. El Ayuntamiento está integrado por el Alcalde y los Concejales. El Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno existen en todos los Ayuntamientos. La Comisión de gobierno existe obligadamente en todos los municipios de más de 5.000 habitantes y facultativamente en los de población inferior.

Se añade que, dentro del respeto de esta organización y con el carácter de *complementarios* de los órganos citados, los municipios pueden establecer otros en sus reglamentos orgánicos y que, sin perjuicio de esta potestad municipal, las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización municipal *complementaria* de la prevista en este texto legal, que regirá en cada municipio *en todo aquello en que su reglamento orgánico no disponga lo contrario* (art. 20.2).

Aquí debe recordarse que cuando el artículo 5 dice que las entidades locales se rigen, además de por esta Ley,

en primer término, en cuanto a su régimen organizativo y de funcionamiento de sus órganos, «por las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local y por el reglamento orgánico propio de cada entidad, *en los términos previstos en esta Ley*», se está invirtiendo el orden de prelación que aparenta el artículo 5, ya que «los términos previstos en esta Ley» son los opuestos al orden que consigna el citado artículo 5, puesto que lo que resulta de «los términos previstos en esta Ley» (art. 20.2) es que las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regirán en defecto del reglamento orgánico del municipio y con supeditación a éste.

Los artículos 21, 22, 23 y 24 tratan, respectivamente, del Alcalde, del Pleno, de la Comisión de gobierno y del establecimiento facultativo de órganos territoriales de gestión desconcentrada, como las juntas municipales de distrito, que funcionan actualmente en algunos Ayuntamientos. Veamos un poco más detenidamente los tres primeros de estos cuatro preceptos.

La Ley introduce, respecto a regulaciones anteriores, una modificación consistente en la desaparición de la Comisión permanente, dando atribuciones específicas a la Alcaldía; se crea una Comisión de gobierno que no tiene atribuciones propias, pero que las puede adquirir por disposición legal. Los Tenientes de Alcalde también son designados y relevados, libremente por el Alcalde, de entre los miembros de la Comisión de gobierno, donde la haya.

Las líneas fundamentales de la organización municipal se pueden describir así: *a)* no hay relaciones jerárquicas entre los órganos municipales; *b)* el Pleno tiene unas atribuciones determinadas o determinables; *c)* el Alcalde

tiene las suyas propias y, residualmente, aquellas otras que corresponden al Municipio y no estén reservadas expresamente a otro órgano; *d)* la Comisión de gobierno, compuesta por concejales nombrados (y separados) libremente por el Alcalde, es un órgano de asistencia a éste, pero también un órgano que actúa en el ejercicio de las atribuciones que el Alcalde u otro órgano municipal le haya delegado. Asimismo, se contempla la posibilidad de que las leyes atribuyan competencias propias a la Comisión de gobierno; *e)* los Tenientes de Alcalde son sustitutos del Alcalde para los casos de vacante, ausencia o enfermedad. No tienen competencias propias; y *f)* los miembros de la Comisión de gobierno y, si procede, los Tenientes de Alcalde, pueden ejercer, por delegación, determinadas atribuciones del Alcalde.

Capítulo III

Competencias

El tema de las competencias municipales exige recordar en este momento lo que dispone el artículo 2 de la Ley, que dice:

«1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procede 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 de los ciudadanos.

»2. Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en la materia que regulen.»

Este precepto, que contiene principios y reglas comunes sobre competencias, debe relacionarse, especialmente, con los artículos 25, 26, 28 y 36 (Diputaciones) y con la Disposición transitoria segunda.

La ley acoge el principio de generalidad de competencias ordenadas a prestar a todos aquellos servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y las aspiraciones de la comunidad de vecinos. Se establecen las obligaciones municipales mínimas en función del número de habitantes y se faculta a los municipios para solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de prestación de servicios mínimos cuando su cumplimiento resulte imposible o muy difícil de conseguir.

Según el artículo 27, se faculta a la Administración del Estado, la de las Comunidades Autónomas y las Entidades locales para delegar a favor de los municipios el ejercicio de competencias e n materia que afecten a sus intereses propios, si así se mejora la eficacia de la gestión pública y se consigue una mayor participación ciudadana. La disposición o acuerdo de delegación fijará el alcance, contenido, condiciones y duración, la forma de control y los medios personales, materiales y económicos que la delegación transfiere.

Como es característico de las delegaciones intersubjetivas, estas operaciones *se asimilan* a las transferencias, como pone de relieve el hecho de que la intervención del ente que delega y el ejercicio de la potestad de revocación o de ejecución por sustitución haya de tener lugar, si procede, de acuerdo con la ley. Al mismo tiempo se establece, en reconocimiento de que las competencias ejercidas no se ostentan como propias, la posibilidad de recurrir, ante la Administración delegante, los actos dictados en ejercicio de la delegación. La efectividad de la delegación requerirá la aceptación por el Municipio, y, si procede, *la consulta o el informe previos de la Comunidad Autónoma, salvo que por ley se imponga obligatoriamente* (art. 27.3).

El artículo 27, referido, naturalmente, a los municipios se corresponde con el artículo 37, por lo que respecta a las Diputaciones, hasta el punto de que este último contiene una referencia expresa al primero en cuanto al ejercicio de las facultades delegadas.

Por último, se faculta a los municipios para la realización de actividades que se califican de complementarias en materias de la competencia de otras Administraciones públicas. En particular, la educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente (art. 28).

Capítulo IV

Regímenes especiales

Se asigna el régimen de consejo abierto a los municipios de menos de 100 habitantes y a aquellos que tradicionalmente se administran de acuerdo con este sistema. Y regula el procedimiento para que se constituyan en

consejos abiertos aquellos municipios cuyas características lo hagan aconsejable. La aprobación corresponderá a la Comunidad Autónoma.

Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local podrán, en el marco de esta Ley, establecer regímenes especiales para municipios con características que lo hagan aconsejable, por ser muy pequeños o por tener carácter rural; también por aquellas otras caracterizaciones que resulten de su calidad histórico-artística o bien por predominar actividades turísticas, industriales, mineras o cualquier otra singularidad.

Título III

La Provincia

(arts. 31 a 41, ambos incluidos)

La Ley toma del artículo 141 CE la definición de la provincia, añadiéndole la expresión de que tiene plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Capítulo I

Organización

En este capítulo se aplica a la provincia el esquema organizativo que ya hemos visto del municipio, con unas ligeras variaciones. Es obligada la existencia del Presidente, de los Vicepresidentes, de la Comisión de gobierno y del Pleno.

Igual que en el caso de los Ayuntamientos, se establece la posibilidad de crear órganos complementarios, bien por las mismas Diputaciones, bien

por leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

El paralelismo con la organización municipal, el régimen de delegaciones y sustituciones es casi absoluto.

Capítulo II

Competencias

Se establece la afirmación de principio de que las competencias propias de las Diputaciones son las que en este concepto les atribuyen las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas. No obstante, se expresan seguidamente unas competencias que les corresponderán en todos los casos. A continuación se enumeran una serie de actos que proporcionan contenido a las competencias.

Las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en las Diputaciones y encomendarles la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en sus Estatutos. También el Estado, con la consulta y el informe previos de la Comunidad Autónoma interesada, podrá delegar a las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los servicios. El ejercicio de las facultades delegadas se acomodará a lo que se dispone, con los mismos fines, por los Ayuntamientos. Recordemos, en este sentido, la relación entre los artículos 27 y 37 de la Ley.

El artículo 38 de la Ley declara aplicables las previsiones establecidas para la Diputación a aquellas otras corporaciones de carácter representativo de Gobierno y de Administración Autónoma de la provincia.

Capítulo III

Regímenes especiales

Por el hecho de referirse a los órganos forales del País Vasco, a las Comunidades Autónomas uniprovinciales y a las peculiaridades organizativas de las Comunidades Autónomas insulares, no nos detendremos en el examen de este capítulo.

Título IV

Otras Entidades Locales (arts. 42 a 45, ambos incluidos)

En el artículo 42 se contempla la posibilidad de creación de comarcas u otras entidades que agrupen una pluralidad de municipios, de acuerdo con lo que disponen los Estatutos de Autonomía.

Este precepto recoge la iniciativa de los municipios interesados por la creación de la comarca; y se dispone también que no podrá crearse la comarca si de una manera expresa se oponen las dos quintas partes de los municipios que deberían agruparse, siempre que, en este caso, estos municipios representen, por lo menos, la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. También se impone la necesidad del informe favorable de las Diputaciones provinciales cuando la comarca deba agrupar municipios de más de una provincia. El citado artículo 42 dispone que la creación de las comarcas no podrá presuponer la pérdida de las competencias municipales. Lo que dispone este artículo es objeto de una especificación para el caso de la comarcalización de Cataluña en la Disposición adicional cuarta de la Ley.

Remarquemos, en relación con este artículo 42 y la Disposición adicional cuarta, que estos preceptos permiten que la creación de entidades comarcales pueda ser impedida por los municipios y, además, que exigen, para esta creación, un quórum calificado del Parlamento de Cataluña. Por otro lado, establecen implícitamente la imposibilidad de que las comarcas asuman funciones relativas a los servicios mínimos municipales.

El artículo 43 atribuye a las Comunidades Autónomas la creación, modificación y supresión, mediante ley, de áreas metropolitanas, con la audiencia previa de la Administración del Estado y de la de los Ayuntamientos y las Diputaciones afectadas. También la legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración y el régimen económico y de funcionamiento, con la representación y la participación de los municipios integrados.

El artículo 44 reconoce a los municipios el derecho de asociarse con otros en mancomunidades con personalidad y capacidad jurídica, que se regirán por estatutos propios aprobados, de acuerdo con la legislación de las Comunidades Autónomas, por los plenos de los ayuntamientos con el informe de la Diputación o Diputaciones interesadas.

El artículo 45 establece que las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, dentro de determinadas reglas.

Título V

Disposiciones comunes a las Entidades locales (arts. 46 a 78, ambos incluidos)

Capítulo I

Régimen de funcionamiento

Se fija un mínimo de sesiones ordinarias de los plenos de las Corporaciones locales, consistente en uno cada tres meses, y de sesiones extraordinarias, por decisión del Presidente o a solicitud de la cuarta parte, por lo menos, del número legal de miembros de la corporación, caso en que la celebración de la sesión no se podrá retrasar más de dos meses desde que fuera solicitada.

A continuación se trata de las convocatorias, constitución del Pleno, sistema de votación y quórum pertinentes, casos en los que el Consejo de Estado ha de dictaminar, y el procedimiento a seguir para la aprobación de las Ordenanzas.

El artículo 50 establece un sistema de resolución de conflictos de atribuciones entre órganos y entidades de una misma Corporación, y de conflictos de competencias entre diferentes Entidades locales.

El artículo 51 incorpora el principio de ejecutividad de los actos administrativos con carácter general, si bien con la excepción de aquellos casos en que una disposición de rango legal establezca lo contrario o cuando se suspenda la eficacia de acuerdo con la ley.

Más adelante (art. 52) se expresa que los interesados podrán ejercer las acciones que procedan ante la jurisdicción competente, contra los actos y acuerdos de las Entidades locales y de sus órganos, que agoten la vía administrativa.

Se confiere a las Corporaciones locales competencia para anular de oficio sus propios actos; y, por último, se establece la responsabilidad patrimo-

nial directa de las Entidades locales por los años y perjuicios causados en los bienes y derechos de particulares, así como a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes.

Capítulo II

Relaciones interadministrativas

Se establecen unos principios dirigidos a la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas respecto a la ejecución de las competencias ajenas, la ponderación de los intereses públicos implicados, cuya gestión corresponda a otra Administración, la facilitación de informaciones y la cooperación y la asistencia activas.

Las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas están facultadas, a fin de comprobar la efectividad de la aplicación de la legislación estatal y autonómica, respectivamente, para pedir y obtener información concreta sobre la actividad municipal, y pueden solicitar incluso la exhibición del Estado y la de las Comunidades autónomas facilitarán el acceso de las entidades locales a los instrumentos de planificación y gestión que afecten directamente a estas entidades.

La cooperación de todo tipo entre las Administraciones públicas tendrá lugar con carácter voluntario.

Según el artículo 58, las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear órganos de colaboración, deliberantes o consultivos, de ámbito autonómico o provincial y de carácter general o sectorial, con las Entidades locales. Llamamos la atención sobre el párrafo segundo del punto 1 del citado artículo 58.

Según el artículo 59, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial podrán atribuir al Gobierno del Estado o al Consejo de Gobierno la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, especialmente, de las Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias.

En virtud de los artículos 60 y 61, cuando una Entidad local incumpliese las obligaciones impuestas directamente por la ley de manera que este incumplimiento afectase al ejercicio de competencias estatales o autonómicas, cuyo cubrimiento económico estuviese garantizado legalmente o presupuestariamente, estas Administraciones deberán recordarle su cumplimiento y conceder un plazo no inferior a un mes, con este efecto; si el incumplimiento persistiese se procederá a la ejecución por sustitución. El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, o bien a solicitud de ésta y, en todo caso, con el acuerdo previo favorable del Senado, podrá disolver por Real Decreto los órganos de las Corporaciones locales en el caso de gestión gravemente dañosa de los intereses generales que implique el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Acordada la disolución, se aplicará la legislación electoral general para retomar la administración de la Corporación.

El artículo 62, después de establecer unas reglas encaminadas a asegurar la participación de todas las Administraciones en la toma de decisiones de muy difícil asignación diferenciada, dispone que el uso de estas técnicas no podrá afectar a la potestad de autogobernación de los servicios que corresponde a la Entidad local.

Capítulo III

Impugnación de actos y acuerdos y ejercicios de acciones

La Ley señala a los entes locales legitimados para impugnar los actos de las Entidades locales que incurran en infracción del Ordenamiento jurídico.

La administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, con invocación del artículo 65 de esta Ley, podrán requerir a las Entidades locales para que anulen sus actos o acuerdos que, a juicio de las primeras, infrinjan el Ordenamiento jurídico, así como impugnar el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El Delegado del Gobierno (art. 67), con el requerimiento previo al Presidente de la Corporación y desatendido este requerimiento, podrá suspender los actos o acuerdos de una Entidad local que atenten gravemente contra el interés general de España, debiendo impugnarlos en el plazo de 10 días ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de adoptar las medidas pertinentes en la protección del citado interés.

Al final del capítulo (art. 68) se recoge la obligación de las Entidades locales de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos.

Capítulo IV

Información y participación ciudadanas

Se establece el principio de la información más amplia sobre la actividad de las Corporaciones locales y de la participación de todos los ciudadanos en la vida local. Las sesiones del Ple-

no de las Corporaciones son, en general, públicas. Hay que poner de relieve que, según el artículo 70.2, las Ordenanzas entran en vigor en un plazo que se cuenta a partir de su publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia*. Por acuerdo de la mayoría absoluta del Pleno, con autorización del Gobierno y de conformidad con la legislación del Estado y, si procede, de la Comunidad Autónoma, los Alcaldes podrán someter a consulta popular de especial relevancia. Se exceptúan los referentes a la Hacienda local.

Capítulo V

Estatuto de los miembros de las Corporaciones locales

Se remite a la regulación de la legislación electoral la determinación del número de miembros de las Corporaciones locales, el procedimiento de elección, la duración del mandato y las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad; asimismo, se regula la situación de los miembros y su retribución, indemnización y responsabilidad.

Título VI

Bienes, actividades y servicios de contratación (arts. 79 a 88, ambos incluidos)

Capítulo I

Bienes

Recoge la tradicional diferencia entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales, y, dentro de los prime-

ros, la subespecie de bienes comunales. Establece los requisitos y los supuestos de alteración de su calificación jurídica, la prerrogativa de recuperación de la posesión y la de deslindamiento, y precisa que los montes vecinales de uso común se regulan por su legislación específica.

Capítulo II

Actividades y servicios

Las Corporaciones locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos mediante ordenanzas y edictos, sujeción a licencia previa y órdenes de ejecución o prohibiciones.

Se definen los servicios públicos locales y se expresan sus medios de prestación. Las Entidades locales, acreditando la conveniencia de la medida, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas de acuerdo con el artículo 128.2 CE.

Capítulo III

Contratación

La competencia para contratar se regirá por esta Ley y por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre Régimen local. Los supuestos de incapacidad o incompatibilidad se determinarán por la legislación básica del Estado.

La contratación directa (art. 88.3) sólo podrá acordarse cuando la cantidad no exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto. No podrá superarse el límite establecido para la contratación directa en las normas básicas aplicables a todas las Ad-

ministraciones públicas. Todo esto sin perjuicio de lo que dispone el artículo 5.c) de esta Ley. Fijamos la atención sobre la relación entre el artículo 88.3 y los artículos 21.1.b) y 34.1.i).

Título VII

Personal al servicio de las Entidades locales

(arts. 89 a 104, ambos incluidos)

Capítulo I

Disposiciones generales

Los artículos 89 y 90 clasifican al personal y establecen normas para la aprobación de plantillas; corresponde al Estado el establecimiento de las normas de acuerdo con las cuales hayan de hacerse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, como también las normas básicas de la carrera administrativa.

Las Corporaciones locales constituirán registros de personal coordinados con los de las demás Administraciones públicas, según las normas aprobadas por el Gobierno.

La selección de todo el personal, funcionario o laboral, debe realizarse a través del sistema del concurso-oposición bajo los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Capítulo II

Disposiciones comunes a los funcionarios de carrera

Según el artículo 92.3, son funcio-

nes públicas ejercidas en todas las Corporaciones, reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional: a) la de Secretaría, que comprende la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo; b) el control y la fiscalización interna de la gestión económico-administrativa y presupuestaria y la compatibilidad, tesorería y recaptación. En supuestos en que así se determine por la legislación del Estado, las funciones de compatibilidad, tesorería y recaptación pueden ser atribuidas a miembros de las Corporaciones o a funcionarios sin habilitación de carácter nacional.

Otros preceptos de este capítulo proclaman la identidad de las retribuciones básicas y de jornada de trabajo en toda la función pública. Estas retribuciones, como también los máximos y los mínimos de las complementarias, serán fijadas por el Estado (artículo 93).

El capítulo finaliza con una disposición referente al régimen de publicidad de las convocatorias de pruebas y de sus bases.

Capítulo III

Selección y formación con habilitación de carácter nacional y sistema de provisión de plazas

La selección, formación y habilitación de aquellos funcionarios a que se refiere el artículo 92.3, antes citado, corresponde al Instituto de Estudios de Administración Local, conforme a las bases y programas aprobados reglamentariamente (art. 98.1). El Instituto está definido y regulado en el artículo 120.

Sin embargo, se establece un sistema de descentralización de la realiza-

ción de las pruebas, así como un convenio con las Comunidades Autónomas para la formación, por delegación, de estos funcionarios (art. 98.1). La obtención de la habilitación determina el ingreso en la función pública local y legítima para participar en los concursos que se convoquen para proveer las plazas reservadas a este tipo de funcionarios en las plantillas de las Entidades locales. Según el artículo 99, la Administración del Estado establece las normas básicas de estos concursos, e incluye en ellas los méritos generales de valoración preceptiva hasta un 75 por 100 del total posible, conforme al baremo correspondiente. Las vacantes serán cubiertas mediante concursos anuales convocados simultáneamente por las Administraciones de las Comunidades Autónomas, y supletoriamente por el Estado. En ambas circunstancias las convocatorias se publicarán en el *BOE*.

Las Entidades locales remitirán anualmente a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas una relación de las plazas que corresponden a este tipo de funcionarios, así como las bases aprobadas que deben regir los concursos, y se incluirán en ella los méritos específicos de los baremos fijados por las citadas Corporaciones. La Administración del Estado determinará la fecha de convocatoria anual de los concursos para todas las plazas vacantes y recibirá las solicitudes correspondientes que deberá remitir a las Entidades locales interesadas. Cada Corporación local, con la evaluación previa de los candidatos por un Tribunal nombrado en el seno de la Corporación, formulará a la Administración del Estado la propuesta de nombramiento por orden de calificación obtenida. La Administración del Estado procederá al nombramiento

del candidato con mejor calificación, respetando el orden de preferencia que previamente hubiese manifestado el solicitante. La toma de posesión determina la adquisición de los derechos y deberes funcionariales inherentes a la situación en activo, y el funcionario pasa a depender de la Corporación correspondiente, sin perjuicio de la facultad disciplinaria de destitución del cargo y de separación definitiva del servicio, que queda reservada, en todo caso, a la Administración del Estado.

Capítulo IV

Selección de los restantes funcionarios y reglas sobre provisión de puestos de trabajo

Es competencia de cada Corporación la selección de los funcionarios que han de tener habilitación de carácter nacional. No obstante, corresponde a la Administración del Estado establecer reglamentariamente:

a) las reglas básicas y los programas mínimos a que se debe ajustar el procedimiento de selección y de formación;

b) los títulos académicos requeridos para tomar parte en las pruebas selectivas, así como otros títulos complementarios que puedan exigirse (artículo 100).

En los concursos podrán participar funcionarios que pertenezcan a cualquiera de las Administraciones públicas; no obstante, aquellos puestos en que así esté establecido se podrán proveer mediante libre designación en convocatoria pública, también entre funcionarios. Serán de aplicación las normas que regulen estos procedimien-

tos en todas las Administraciones públicas (art. 101). Las pruebas de selección para la provisión de puestos de trabajo se regirán por las bases que apruebe el Pleno de la Corporación. En las pruebas selectivas, el Tribunal elevará la relación de aprobados a la autoridad competente para hacer el nombramiento. Y los concursos para la provisión de puestos de trabajo serán resueltos motivadamente por el Pleno de la Corporación, con la propuesta previa del Tribunal, u órgano similar, designado con esta finalidad (art. 102).

Capítulo V

Del personal laboral y eventual

El personal laboral será seleccionado por la misma Corporación de acuerdo con la oferta de ocupación pública y con el máximo de respeto al principio de igualdad de oportunidades. Los nombramientos de estos funcionarios por el Alcalde o Presidente de la Entidad local, el régimen de retribuciones y de dedicación, se publicarán en el *Boletín Oficial de la Provincia* y, si procede, en el de la misma corporación.

Título VIII

Haciendas Locales

(arts. 105 a 106, ambos incluidos)

Dentro del tratamiento parcial del tema, destaca, no obstante, el artículo 112, que, después de definir el presupuesto y de reproducir conceptos derivados de la Ley General Presupuestaria, establece que «la Administración del Estado determinará con ca-

rácter general la estructura de los presupuestos de las Entidades locales», y la referencia en los artículos 115 y 116 al control externo.

Título IX

Organización para la cooperación de la Administración del Estado con la local
(arts. 117 a 120, ambos incluidos)

En este sentido, el artículo 117 crea la Comisión Nacional de Administración Local, órgano permanente de colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local. Está presidida por el Ministro de Administración Territorial y compuesta por un número igual de representantes de las Entidades locales y de la Administración del Estado. La designación de los primeros corresponde a la asociación de ámbito estatal de mayor implantación. No se integran, como miembros, representantes de las Comunidades Autónomas, los cuales, sin embargo, pueden asistir a las reuniones.

Son destacables también las competencias de esta Comisión (art. 118):

A. Emitir informe en estos supuestos: *a)* proyectos de ley de reglamentos del Estado en materia del artículo 5 de la Ley, en la medida en que afecte a la Administración local; *b)* criterios para las autorizaciones de operaciones de endeudamiento de las Corporaciones locales; *c)* previamente, en los supuestos en que el Consejo de Ministros apruebe la disolución de los órganos a que se refiere el artículo 61.

B. Efectuar propuestas y sugerencias al Gobierno en materia de Admi-

nistración local, y, en especial, sobre:

a) atribución y delegación de competencias en favor de las Entidades locales; *b)* distribución de subvenciones, créditos y transferencias del Estado a la Administración local; *c)* participación de las Haciendas locales en los tributos del Estado, y *d)* previsiones de los Presupuestos Generales del Estado que afecten a las Entidades locales.

El Instituto se gobierna por un Director y un Consejo Rector. El Consejo Rector está formado por el Director, que lo preside, por ocho representantes de las Entidades locales, designados por la asociación de éstas de ámbito estatal implantada más ampliamente, tres representantes de las Comunidades Autónomas, designados por un período anual y por el orden cronológico de los Estatutos de Autonomía, más cinco representantes de la Administración del Estado nombrados por el Ministerio de Administración Territorial.

Disposiciones adicionales

Contienen precisiones referidas a peculiaridades de algunas Comunidades Autónomas. Asimismo, prevén la constitución de asociaciones de Entidades locales de ámbito estatal o autonómico.

A los efectos de este dictamen, es relevante la Disposición adicional cuarta en relación con el artículo 42 (organización comarcal de Cataluña) y la sexta, en cuanto al régimen especial del Municipio de Barcelona y la subsistencia de la entidad Municipal Metropolitana.

Disposición derogatoria

Deroga el texto articulado de la Ley de Régimen Local aprobado por el Decreto de 24 de junio de 1955; el texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobado por RD 3046/1977, de 6 de octubre; la Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales, sin perjuicio de la que en la Disposición Transitoria 10.^a se refiere a las reclamaciones económico-administrativas; la Ley 11/1960, de 12 de mayo, de creación y regulación de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL). Por último, deroga todas aquellas normas de igual o inferior rango que se opongan, contradigan o sean incompatibles con esta Ley.

Disposiciones transitorias

Tiene interés la primera, en relación con la Disposición final primera y el artículo 5 de la Ley en el sentido de que la facultad de refundición atribuida al Gobierno (del Estado) no excluye expresamente la posibilidad de ampliar las bases mediante el uso de aquella facultad.

Disposiciones finales

Como hemos dicho, destaca la primera, que autoriza al Gobierno para que en el plazo de un año pueda refundir en un solo texto las disposiciones legales vigentes de acuerdo con la Disposición derogatoria. En el mismo plazo procederán a actualizar y a acomodar lo que se dispone, todas las normas reglamentarias que continúen vigentes y, en particular, todos los reglamentos

dictados en desarrollo de la Ley de Bases de 1945, excepto las Haciendas locales.

III

En el ámbito específico del régimen local el orden de competencias que se deriva de la Constitución y de su desarrollo hace que la posición de las Comunidades Autónomas sea considerablemente diversa y, por tanto, también diferente del alcance de las titularidades del Estado en los diversos territorios autónomos.

Comenzamos por el estudio de las determinaciones de la norma fundamental en este sentido.

El artículo 149 CE, en el primer párrafo, no incluye ninguna mención específica del régimen local o equiparable al enunciar las competencias que en todo caso quedan en manos del Estado al configurarse el ámbito estatutario de competencias autonómicas. Ahora bien, en el número 18 se incluye una cláusula referida a las Administraciones públicas en general, que comprende —y así ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional y por los mismos Estatutos— facultades estatales en lo que respecta al régimen local.

El campo material en el que se proyectan las potestades estatales está descrito en el precepto constitucional utilizando conceptos referidos a instituciones jurídicas. Son: régimen jurídico de las Administraciones públicas, régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas, procedimiento administrativo común, expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas y responsabilidad de las Administraciones públicas.

Ahora bien, la calidad de las potes-

tades estatales no es siempre la misma, y se configuran, en consecuencia, diferentes tipos de competencias.

Por lo que respecta al régimen jurídico y régimen estatutario de los funcionarios, así como los contratos, concesiones y responsabilidad administrativa, la competencia estatal se manifiesta en el establecimiento de las bases o legislación básica. En cuanto a la expropiación forzosa, la potestad estatal se concreta en la titularidad total de la potestad legislativa. En fin, en el caso del procedimiento administrativo, la atribución de competencia al Estado es completa, si bien se establece una excepción importante: esta atribución se hace «sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas», lo cual permite entender —y así se hace en algunos Estatutos— que, en relación con la regulación de estas especialidades, se puede asignar competencia a las Comunidades.

No nos detendremos ahora a desentrañar el significado de los diversos ámbitos materiales, y singularmente del descrito con la expresión «régimen jurídico», y el alcance o calidad de la competencia y, particularmente, de la que se define otorgando la potestad de fijar las bases, ya que estos aspectos se considerarán de forma separada más adelante, sino que, con la finalidad descriptiva de este momento, centraremos aún la atención en otras disposiciones de la Constitución.

En este sentido hemos de hacer, en primer lugar, un breve recordatorio del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Como se sabe, las competencias quedan fijadas específicamente en los Estatutos respectivos, respetando los ámbitos reservados ini-

cialmente al Estado en el artículo 149.1 CE, y queda a favor del Estado, además, la cláusula residual. Ahora bien, mientras en el caso de las Comunidades Autónomas institucionalizadas a través del artículo 151 no hay ningún otro condicionamiento, por lo que respecta a las restantes Comunidades Autónomas, inicialmente, sólo pueden asumir competencias en las materias enumeradas en el artículo 148 CE. Y esta previsión es, en el contexto de estas páginas, particularmente significativa, ya que el número 2 del primer apartado de este artículo se refiere a la materia «Régimen Local», de manera que las Comunidades Autónomas a las que es aplicable el artículo 148 CE, podrán asumir competencias con vistas a «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales, cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local». El techo material, durante la primera fase de funcionamiento, se define de forma mixta: por un lado, aludiendo a un aspecto del gobierno local, es decir, «las alteraciones de los términos municipales», y, por otro, haciendo una remisión a las previsiones del legislador ordinario, pero precisando, puesto que las facultades autonómicas serán de orden ejecutivo o administrativo, según se desprende de la expresión utilizada: «funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales».

Aunque de momento se diga entre paréntesis, querríamos llamar la atención sobre el hecho de que la única referencia constitucional a los términos «Régimen Local» se hace además utilizando letras iniciales en mayúscula.

En cualquier caso, la Constitución proyecta expresamente la forma diferente de institucionalización de las Comunidades Autónomas al definir el marco en que podrán asumir competencias en materia de régimen local, acotando estrechamente el marco para las Comunidades Autónomas ex-artículo 143 CE y dejando mucho más amplio (sólo acotado por el artículo 149.1.18 CE) el espacio a ocupar por las Comunidades Autónomas ex-artículo 151 CE. Este criterio diversificador de la Ley fundamental se reflejará, con profusión, en los diversos Estatutos, de manera que en la materia «Régimen Local» se establece un panorama muy diferenciador de competencias de las Comunidades Autónomas que, si bien es consecuencia directa de las previsiones constitucionales, responde también a la necesidad de considerar las diferencias reales que hay en la vida y la estructura locales de los diferentes territorios autonómicos, y a la existencia de tradiciones bien diferentes.

En la exposición de las cláusulas competenciales de los Estatutos de Autonomía consideraremos sólo aquellos preceptos que configuran las potestades y el ámbito material de la acción autonómica, prescindiendo de las numerosas previsiones sobre la organización territorial de las Comunidades Autónomas, que contienen indicaciones sustanciales sobre régimen local o sobre el papel de las entidades locales en la gestión de las decisiones comunitarias según el modelo de administración indirecta. En relación con estos aspectos sólo se hará referencia en conexión con preceptos concretos de la Ley que se dictamina, normalmente, a partir del Estatuto de Cataluña.

Por lo que se refiere al grupo de Comunidades Autónomas, es decir, las

institucionalizadas a partir del artículo 151 CE, hay que considerar separadamente los casos del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía. Por lo que respecta a esta última Comunidad, el artículo 13.3 EAA le atribuye competencia exclusiva en materia de Régimen Local «sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución», el artículo 62.1 EAA le atribuye la tutela financiera de los entes locales y el artículo 3.2 prevé que «la alteración de términos municipales y la fusión de municipios limítrofes se realizará de acuerdo con la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en el marco de la legislación básica del Estado». Por lo que respecta al Estatuto de Galicia, se prevé que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia» y sobre «alteraciones de los términos municipales comprendidos dentro de su territorio y, en general, las funciones que sobre el régimen local corresponden a la Comunidad Autónoma al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y su desarrollo» (art. 27.2 EAG). Asimismo, le otorga la tutela financiera sobre las entidades locales (art. 49 EAG).

En el caso del País Vasco hay que diferenciar entre la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos. A la primera se le asigna competencia exclusiva en materia de Régimen Local y Estatuto de los Funcionarios de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución (artículo 10.4 EAPV) y de «Demarcaciones territoriales municipales sin per-

juicio de las facultades correspondientes de los Territorios Históricos», que según el artículo 37 EAPV tienen competencias exclusivas sobre su organización, régimen y funcionamiento, demarcaciones territoriales intra-provinciales, bienes provinciales y municipales y régimen electoral municipal.

La Generalidad de Cataluña ostenta competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y sobre alteración de los territorios municipales y denominación oficial de municipios y topónimos (art. 9.8 EAC) y competencia para el desarrollo legislativo sobre consultas populares municipales (artículo 10.2 EAC). Sin embargo, el artículo 48 EAC le asigna la tutela financiera de los entes locales. Se precisa también que corresponde al Parlamento de Cataluña la regulación de la organización territorial catalana (artículo 5 EAC).

A la vista de las determinaciones de los cuatro Estatutos de las Comunidades ex-artículo 151 CE, se puede afirmar:

a) Estas Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en materia de Régimen Local, y se alude así a un ámbito omnicompreensivo, del cual

b) en algunos casos se diferencian, otorgando o no una calidad diferente a la competencia, algunos aspectos concretos que, en ausencia de diferenciación, hay que entenderlos incluidos en la cláusula general. Conviene advertir, en este sentido, que no se puede otorgar una significación diferenciadora a la mención particularizada del

«Estatuto de los Funcionarios de su Administración Local», ya que es un aspecto concreto del régimen local y, como ya hemos dicho, las alusiones específicas de aspectos concretos no permiten deducir su exclusión del concepto globalizado de régimen local. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 7 de abril de 1983, al decir que el régimen jurídico de los funcionarios locales no «es una parte del Derecho Administrativo general de la Administración del Estado, sino que lo es del Derecho Local».

c) El otorgamiento a estas Comunidades Autónomas de la facultad de tutela financiera de los entes locales.

d) Las peculiaridades del Estatuto del País Vasco están ligadas estrechamente a la configuración particular de esta Comunidad y al papel de los Territorios Históricos. Algunas no tienen en estas páginas ninguna significación, ya que presentan un carácter intracomunitario. Otras tienen una resonancia diferente, como es la manera de acotación de las competencias de los territorios sobre bienes y régimen local electoral, pero sin que las atribuciones de los Territorios Históricos citadas en el Estatuto tengan, por lo que respecta al ámbito local, un carácter global en el sentido de que no comprenden todos los aspectos de la actividad local y, en concreto, la función pública de los municipios.

En definitiva, estas Comunidades, y entre ellas la Generalidad de Cataluña, ostentan todas las potestades públicas en relación con el régimen local con la única acotación de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.18 CE y, naturalmente, su ejercicio deberá acomodarse a los princi-

pios y previsiones de la Constitución de orden sustancial que sean aplicables.

El examen de las cláusulas competenciales del resto de las Comunidades —las constituidas al amparo del artículo 143 CE, o haciendo uso del artículo 144 CE— es más árido, aunque se consideren solamente los aspectos aludidos.

La Comunidad Autónoma de Asturias tiene competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y, si procede, en los términos que ésta establezca respecto al «régimen local en la forma prevista en el artículo 148.1.2 de la Constitución y, en especial, la alteración de los términos y denominaciones de los Consejos comprendidos en su territorio, así como la creación de organizaciones de ámbito inferior y superior» (art. 11.a EAA).

La Comunidad Autónoma de Cantabria ha asumido competencia exclusiva por lo que respecta a «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local» (art. 22.2 EAC); y competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre «denominación de sus municipios y de las entidades de población que comprendan los mismos» (art. 23.2 EAC).

La Comunidad Autónoma de la Rioja ostenta competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre «alteración de términos municipales, su denominación y capitalidad; organización de mancomunidades, agrupación de municipios y creación de entidades

infra y supramunicipales y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local» (art. 9.1 EAR).

Una fórmula similar se utiliza para definir la competencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (art. 11.e EAM), de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha (artículo 31.1 EACM), de la Comunidad Autónoma de Castilla-León (art. 27.8 EACL) y de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 35.2 EAA), si bien en este caso la competencia se califica como exclusiva.

La Comunidad Autónoma Valenciana ostenta competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.18 CE, y también por lo que respecta a las alteraciones de términos y denominaciones de municipios y toponimia y competencia de desarrollo legislativo y ejecución por lo que respecta a consultas populares municipales. Hay que tener en cuenta, sin embargo, en relación con los enunciados competenciales de la Comunidad Autónoma Valenciana las determinaciones contenidas en las Disposiciones adicionales de su Estatuto que sitúan la asunción de las competencias, en parte, en el contexto de los procedimientos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 150 CE, habiéndose adoptado posteriormente el correspondiente instrumento legislativo.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, su Estatuto le atribuye competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre «régimen local en la forma prevista en el artículo 148.1.2 de la Constitución y, en especial, la alteración de los términos y denominaciones de los municipios

comprendidos en su territorio, así como la creación de organizaciones de ámbito inferior y superior a los mismos» (art. 8.2 EAE) y sobre «régimen estatutario de los funcionarios de la Administración Local» (art. 10 EAE).

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Madrid, el artículo 27.1 de su Estatuto le asigna competencia de desarrollo legislativo y ejecución en relación con el «desarrollo de las funciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local», y el artículo 26.2 EAM, la plenitud legislativa sobre alteraciones de los términos municipales.

En el caso de Navarra, el artículo 46 de la «Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral» prevé que en materia de Administración Local se continuarán ostentando las competencias ya asumidas y, además, le corresponderán «las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las comunidades Autónomas o a las provincias, conforme a la legislación básica del Estado».

Recordando las peculiaridades de las Comunidades Autónomas no peninsulares por lo que respecta a su organización territorial y al papel de las entidades locales de gobierno de las Islas en la gestión administrativa de facultades comunitarias, señalaremos sólo que el artículo 29.2 del Estatuto Canario otorga a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre demarcaciones territoriales, alteración de términos y denominación oficial de municipios, y el artículo 42.1 EAC, competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Régimen Local, habiéndose hecho uso también del medio previsto en el artículo 150.2 CE. Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Baleares, el artículo 10.2 de su Estatuto atribuye a la

Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre alteraciones de los términos municipales y, en general, las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales cuya transferencia autorice la legislación de Régimen Local.

De este repaso breve sobre las cláusulas competenciales referidas más directamente al régimen local, contenidas en los Estatutos de las Comunidades Autónomas ex-artículo 143 CE, y sin entrar a valorar la compatibilidad de los términos literales de algunas con los mandamientos constitucionales, misión que no nos corresponde, en este segundo grupo de Comunidades Autónomas pueden distinguirse, por lo que respecta al tema considerado:

a) La configuración de las competencias autonómicas según las previsiones del artículo 148.1.2 CE en cuanto a la formulación del ámbito material, si bien en cuanto al alcance cualitativo hay diferencias (competencia exclusiva, competencia de desarrollo legislativo y ejecución, meramente ejecutiva) que, en todo caso, deberán entenderse al amparo del enunciado constitucional, que distingue entre un aspecto —las alteraciones de términos municipales— y el resto de funciones que se acotan en un nivel ejecutivo y administrativo.

En cualquier caso —es una derivación de lo que dispone la misma Constitución—, el papel de la legislación estatal de Régimen Local para la integración del campo de acción de estas Comunidades Autónomas es notorio.

b) Las particularidades, bien diferentes además, de las Comunidades Autónomas Valenciana, de Navarra, Canarias y Baleares.

La consideración del orden competencial en materia de régimen local que resulta de la Constitución y de su desarrollo en los Estatutos de Autonomía permite constatar que las competencias del Estado resultan muy diversamente moduladas respecto al territorio de las diversas Comunidades Autónomas. Mientras en el caso de las Comunidades Autónomas ex-artículo 151 CE el alcance se reduce normalmente a fijar las bases o legislación básica, y el campo o ámbito material contenidos en el artículo 149.1.18 CE, en el caso de las Comunidades Autónomas ex-artículo 143 CE, con las matizaciones o excepciones indicadas, el alcance de la acción estatal puede ir más allá, comprendiendo la legislación *tout court*, y en cuanto a las funciones ejecutivas queda al arbitrio del legislador estatal precisar —por tanto, con criterios en parte de oportunidad— las funciones autonómicas al autorizar o no su transferencia.

Hay, por tanto, a la luz de la Constitución y de los Estatutos, una amplia distinción en las competencias autonómicas en materia de régimen local, consecuencia lógica de la diferenciación de procesos y ámbitos competenciales posibles.

Concentrando la atención en el caso de Cataluña, debe repetirse que el orden competencial del Estado y la Comunidad Autónoma, por lo que respecta al régimen local, se centra en los puntos siguientes:

1. Competencias estatales:

a) Establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones locales y del régimen estatutario de sus funcionarios (artículo 149.1.18 CE).

b) Fijación de la legislación básica

sobre concesiones, contratos y responsabilidad referente o en los que sean parte las entidades locales (artículo 149.1.18 CE).

c) Legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE).

d) Regulación del procedimiento administrativo, si bien caben especialidades en razón de las peculiaridades que puedan derivarse del hecho autonómico (art. 149.1.18 CE).

e) Regulación de la participación de las Haciendas locales en los ingresos del Estado (art. 142 CE).

Aparte queda la incidencia de la acción estatal como consecuencia de títulos competenciales específicos que se proyecten en ámbitos concretos de la actividad de las entidades locales.

2. Competencias de la Generalidad:

a) De carácter legislativo, reglamentario y ejecutivo, ya que es competencia calificada como exclusiva (artículo 25 EAC), por lo que respecta al régimen local, si bien con la acotación que resulta del ejercicio de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.18 CE (art. 9.8. EAC).

b) De carácter también legislativo, reglamentario y ejecutivo con vistas a alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimos (art. 9.8 EAC *in fine*).

c) Tutela financiera de los entes locales y otras funciones en este campo (art. 48 EAC).

d) De desarrollo legislativo y ejecutivo por lo que respecta a la expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas (art. 10.1.2 EAC).

e) De desarrollo legislativo del sistema de consultas populares municipales (art. 10.2 EAC).

Al margen queda también la incidencia de la acción comunitaria en virtud de titularidades concretas que afecten a ámbitos específicos de la actividad local.

A la vista del compendio anterior no es difícil concluir que los elementos que han de ser objeto de una consideración más profunda se contienen en las cláusulas de los artículos 149.1.18 CE —la parte inicial— y 9.8 EAC —también la primera parte.

En el estudio de cualquier titularidad jurídica debe fijarse la atención en dos aspectos perfectamente diferenciables: por un lado, el ámbito o espacio material en el que se proyectan las facultades o poderes de que está dotada la entidad pública; por otro lado, las características o calidad de la potestad o potestades que el ordenamiento ha conferido a la institución. Éstos son, lógicamente, los puntos objeto de nuestro análisis. Y por ello deberemos estudiar sucesivamente la significación de la acotación de la realidad jurídica que se desprende de expresiones como «régimen jurídico de las Administraciones Públicas», o «régimen local», y deberemos tomar en consideración cuál es el alcance de las diversas potestades aludidas (legislación básica o bases, legislación autonómica acotada por bases estatales, legislación autonómica de desarrollo...).

Antes de dejar presentados los aspectos a los que en los fundamentos sucesivos nos referiremos, querríamos hacer una advertencia muy concreta. La pretensión de considerar determinados exactamente y precisados los ámbitos materiales de una competencia legislativa es imposible, ya que los

contornos concretos se irán definiendo precisamente como consecuencia del ejercicio de las potestades legislativas, que son esencialmente libres, ya que su subordinación a la Constitución no responde a los patrones propios de la relación ley-reglamento. Establecido esto, no se puede propugnar lo contrario, es decir, que los enunciados constitucionales —y estatutarios— de ámbitos materiales son simples manifestaciones piadosas de intenciones, y se les puede desfigurar al arbitrio del operador institucional con más virtualidad. Si se hiciese así, peligrarían los mismos cimientos de un Estado que, como está establecido en nuestra Constitución, reposa sobre el pluralismo de centros productores de normas legislativas y el principio de competencia entre las diversas entidades —Estado y Comunidad Autónoma—. Por tanto, estas determinaciones tienen un valor jurídico indudable y su interpretación ha de hacerse, cuando sea necesaria, de acuerdo con las reglas que el mismo ordenamiento ha establecido.

Son diversos los criterios que los estudiosos han aportado para determinar la significación de las materias y las interrelaciones entre éstas. La experiencia de otros sistemas también pluralistas territorialmente (bien sean según patrones federales, o de regionalismo político) pone de relieve también que cualquier criterio tiene un valor aproximativo y hay que combinar diversas perspectivas.

En este sentido, conviene recordar que el Tribunal Constitucional, desde la Sentencia de 22 de diciembre de 1981, ha estado utilizando criterios que implican la valoración del significado político-jurídico de la actividad, institución o aspecto de la realidad que se considere en el momento de su utilización con vistas a fijar las compe-

tencias, y de los precedentes que han establecido configurando la materia o ámbito aludido. Se trata, por tanto, de un planteamiento esencialmente objetivo.

Finalmente, y como última parte de este fundamento, hemos de aludir a los trasposos efectuados en materia de régimen local, ya que si bien, como se sabe, las competencias autonómicas no nacen de esta operación sino con la vigencia del Estatuto, los términos concretos del trasposo son ilustrativos en la labor de identificar los contornos de la materia.

Debemos advertir, además, sobre dos extremos. En el campo de la Administración Local se produjeron transferencias de gestiones a la Generalidad durante el período preautonómico, trasposo que de acuerdo con el punto 6.º de la Disposición transitoria sexta ha quedado consolidado con la entrada en vigor del Estatuto. Por otro lado, como la operación de trasposo de servicios en la etapa post-estatutaria es esencialmente un trámite para transferir medios de diversa clase —personal, económico...— por las peculiaridades de las funciones administrativas en este campo, el trasposo ha sido reducido, haciendo frente a las necesidades de una correcta continuidad entre ordenamientos, coordinación entre administraciones y seguridad jurídica a través de normas autonómicas de asunción explícita de funciones concretas en relación con las entidades locales.

Haremos referencia a continuación, de forma breve y diferenciando etapas o características, a estas diversas disposiciones.

En primer lugar, por el RD 2115/1978, de 26 de julio, se transfirieron funciones en el orden local a la Gene-

alidad. Interesa remarcar tan sólo algún aspecto. Por un lado, hay que indicar que por lo que respecta al control ordinario de la actividad local se diseña un modelo según el cual a la Generalidad le corresponde el ejercicio de las correspondientes funciones de manera principal y se asigna sólo y no siempre a la Administración estatal la posibilidad de actuar si no lo ha hecho la autoridad autonómica. La transferencia de las funciones en este campo se hace absolutamente al margen de la distribución sectorial de la acción pública.

Un segundo aspecto que hay que poner de relieve es la determinación contenida en el artículo segundo en virtud de la cual «la Generalidad de Cataluña confeccionará y aprobará un plan único de obras y servicios para su territorio. La ejecución del plan corresponderá a la Generalidad de Cataluña, y la podrá encomendar a las correspondientes Entidades locales, previa su solicitud y justificación de tener capacidad de gestión y medios técnicos. La aportación de la Administración del Estado a la realización de aquel plan se entregará a la Generalidad de Cataluña, a la cual corresponderá su distribución conforme al plan». Además, la Generalidad asumirá las funciones en este sentido de las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.

Por otro lado, la transferencia incide significativamente en el campo de las relaciones interadministrativas. Así, además de lo que se acaba de mencionar sobre el plan único, se preveía que «todas las funciones que la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales

lleve a cabo en relación con las de Cataluña se afectuarán a través de la Generalidad» (art. 2.1).

Por el RD 329/1981, de 16 de enero, se aprobó el acuerdo de traspaso de las Unidades Básicas de Administración Local. En el apartado B del Anexo del Real Decreto se señala que «la Generalidad de Cataluña ejercerá las funciones que actualmente ejercen los servicios de las Unidades Básicas de Administración Local en las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona», sin que se especifique ninguna excepción.

Como hemos dicho más arriba, en este apartado deben tenerse en cuenta también un conjunto de disposiciones de la Generalidad que formalizan y declaran la asunción de funciones inherentes a la competencia autonómica en materia de régimen local. Son los Decretos 160/1980, 328/1980, 46/1982 y 162/1982, el segundo y el tercero referidos a las Haciendas locales.

Una última consideración es necesaria en relación con las transferencias preestatutarias en materia de régimen local. El efecto consolidador de la vigencia del Estatuto no se extiende a las características cualitativas de la facultad asumida, que quedan configuradas por el ordenamiento vigente en cada momento, y, por tanto, sería incorrecto mantener sobre esta base la inmutabilidad del tipo de control.

En cambio, la consolidación se proyecta con todos sus efectos en los perfiles de la posición de la Comunidad Autónoma y la posición relativa de ésta y la Administración del Estado con vistas a la utilización de los medios de control, sean cuales sean el alcance y las peculiaridades de éstos.

IV

Con el fin de establecer el perímetro y las características del ámbito material de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.18 CE, hay que establecer a efectos expositivos, y como consecuencia del diferente grado de dificultades que ofrecen los conceptos utilizados, una distinción entre el primer enunciado del precepto —Régimen jurídico de las Administraciones Públicas— y los restantes aspectos —régimen estatutario de los funcionarios, procedimiento administrativo, expropiación forzosa, responsabilidad administrativa, contratación y régimen de concesiones administrativas— que se centran sobre instituciones delimitadas en nuestro ordenamiento.

Ya desde los primeros momentos de vigencia de la Constitución y de funcionamiento de las Comunidades Autónomas, el concepto de «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» ha sido objeto de controversia, y se han producido desde entonces diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional. En este sentido hay que remarcar, entre otras, y las citamos por orden cronológico, las sentencias de 28 de julio, de 13 de noviembre de 1981 y de 5 de agosto de 1983.

Como ya hemos señalado otras veces, el seguimiento puntal de la jurisprudencia constitucional no implica lógicamente la consideración de todos sus extremos como acertados ni tampoco es posible olvidar —y el examen que hacemos lo confirma suficientemente, aunque de forma primordial en un determinado sentido— que los criterios establecidos en cierto momento por el órgano de la justicia constitucional no puedan ser después,

en otra ocasión, alterados o modulados.

En torno al recurso de inconstitucionalidad que resolvió la sentencia de 28 de julio de 1981, las partes ofrecían dos interpretaciones bien diferentes de la citada expresión del artículo 149.1.18 CE, a las que se alude en el Fundamento Jurídico quinto en los términos siguientes:

«Ni el uso de la expresión "régimen jurídico" para designar sólo el procedimiento y el régimen de recursos en nuestra práctica legislativa es un criterio constante ni uniforme para todas las Administraciones Públicas que permita inducir de él la voluntad inequívoca del constituyente ni, aunque lo fuera, podría aceptarse sin más esta interpretación sin apoyarla en otras razones que deriven directamente de la propia estructura constitucional. Tampoco puede afirmarse, sin más, que la expresión régimen jurídico de las Administraciones Públicas abarque "en puridad todo el Derecho Administrativo, cuya clave es la sumisión de la Administración al Derecho"... por el evidente motivo de que tal razón es, en sí misma, pura tautología reduccionista que restringe el Derecho Administrativo a su "clave" e identifica a ésta como las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.»

Refutadas las posiciones de las partes, el Tribunal Constitucional, después de remarcar la especificidad de la cláusula del artículo 149.1.18 CE —«en la que la referencia es justamente a una acción por así decir reflexiva del Estado» a diferencia de otras que inciden en actividades o fines sociales—, relaciona la determinación del contenido del concepto con las previsiones constitucionales

relativas a las Administraciones afectadas —las locales— diciendo:

«Esta peculiaridad es importante, ya que entronca con el tema de la garantía constitucional... Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada las Comunidades locales no pueden ser dejadas, en lo que toca a la *definición de sus competencias y a la configuración de sus órganos de gobierno*, a la interpretación que cada Comunidad Autónoma puede hacer... corresponde [al Estado] la fijación de principios o criterios básicos en *materia de organización y competencia* de general aplicación a todo el Estado.»

Y más adelante:

«Es forzoso concluir, por tanto, que también cuando se trata de legislar sobre cuestiones que conciernen directamente a la composición, estructura y órganos de gobierno y administración deben las Comunidades Autónomas respetar las bases establecidas por la legislación vigente.»

Y después, en el penúltimo Fundamento Jurídico, la sentencia enumera algunas posibles bases deducibles de la legislación entonces vigente y las refiere a los temas siguientes: composición de órganos de gobierno, estructura, «naciones mismas de intereses peculiares, de competencias propias y de servicios mínimos».

La insistencia de esta sentencia en reconducir «régimen jurídico» en el campo de las Administraciones locales a las cuestiones de organización y competencias no ha sido entendida por el mismo Tribunal de forma taxativa, y así, en el Fundamento Jurídico decimonoveno de la sentencia de 5 de agosto de 1983, dice textualmente:

«De ninguno de sus fundamentos [de la sentencia de 28 de julio de 1981] puede deducirse que dicha sentencia haya enunciado una lista cerrada y taxativa de normas o principios básicos en la mencionada materia [la de régimen local].»

De hecho, sin embargo, una ampliación del ámbito del concepto de régimen jurídico la había hecho ya en cierto sentido implícitamente el Tribunal Constitucional en la sentencia de 13 de noviembre de 1981, si bien, hay que advertirlo, sin ninguna relación con el régimen local.

En el último Fundamento Jurídico de la sentencia que se acaba de citar, se analiza la contradicción denunciada por el recurrente entre la Ley vasca 3/1981, sobre Centros de Contratación de carga, y un conjunto de preceptos del ordenamiento estatal de carácter muy diferente —Ley de Entidades Autónomas, Ley General Presupuestaria, Ley de Patrimonio del Estado, Estatuto de Personal de los Organismos Autónomos— «que era necesario observar de acuerdo con lo que prevé el artículo 149.1.18 de la Constitución... El deber de sujeción del legislador comunitario a las bases y principios del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios ha sido ya analizado por este Tribunal en su sentencia de 28 de julio de 1981...».

Aunque algunos puntos se refieren evidentemente al régimen estatutario de los funcionarios, otros deben relacionarse con el régimen jurídico, como son los de gestión presupuestaria y patrimonial. En todo caso, los pronunciamientos contenidos en esta sentencia son indicativos de una orientación que se concretará de manera

más directa en la sentencia de 5 de agosto de 1983.

Los elementos más significativos de esta sentencia, en lo que toca al alcance del régimen jurídico de las Administraciones, pueden agruparse según se proyecten o no en el campo de la competencia autonómica en materia de régimen local.

En el primer grupo se inscriben los aspectos regulados en el Título II de la Ley recurrida, es decir, las relaciones interadministrativas entre Comunidades Autónomas y Entidades locales, concretamente las Diputaciones, por lo que respecta a las transferencias, delegación o encargo de los servicios autonómicos. «El contenido del Título II... es legítimo constitucionalmente como legislación básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas... tanto respecto de aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan asumido el desarrollo legislativo en tal materia como respecto a las demás Comunidades Autónomas.»

En un segundo grupo se pueden incluir las remisiones al amparo del artículo 149.1.18 CE, respecto a diversos aspectos relacionados, sin embargo, con las Comunidades Autónomas. Así, en el Fundamento Jurídico vigésimo cuarto, se incluyen en el régimen jurídico las reglas de compatibilidad y control económico y financiero de las Comunidades Autónomas, que puedan incluirse dentro del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Por tanto, la afirmación del Tribunal Constitucional aclara menos de lo que aparentemente parece, ya que remite otra vez al concepto de régimen jurídico, pero, en todo caso, no todos los aspectos del

control económico y financiero son subsumibles en él.

Por otro lado, y en relación con las Corporaciones de Derecho público, aparece el recurso al concepto de régimen jurídico respecto a puntos que ya conocemos: «la constitución de sus órganos, así como su actividad en los limitados aspectos en que se realizan funciones administrativas, han de entenderse sujetas a las bases que con respecto a dichas Corporaciones dicte el Estado en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1.18 de la Constitución» (fundamento vigésimo sexto).

Finalmente, el Tribunal ha insistido en la inclusión de los aspectos organizativos dentro del concepto de régimen jurídico. Al plantearse la constitucionalidad de preceptos estatales sobre la estructura de la función pública de las Comunidades Autónomas en el fundamento trigésimo octavo se afirma:

«El artículo 149.1.18 de la Constitución reconoce al Estado competencia estatal en materia de función pública: 1) 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 2) Competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones Públicas, pues la expresión "régimen jurídico" contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos... y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones Públicas.»

A la vista de esta jurisprudencia

constitucional se puede concluir que en concepto de régimen jurídico se pueden integrar el procedimiento y el régimen de recursos, y los aspectos organizativos, en un sentido amplio que contiene también las relaciones interadministrativas, y las competencias. Más allá de estos extremos, los pronunciamientos están muy matizados o se han hecho de manera implícita y, en definitiva, remiten de nuevo al sentido mismo de la expresión «régimen jurídico» (no todas las reglas de control contable o financiero, sino sólo las subsumibles en ese concepto, ha indicado el Tribunal). Pero, además, han de tenerse en cuenta también las exclusiones: por un lado, régimen jurídico no es todo el Derecho administrativo; por otro, han de diferenciarse los elementos referidos a cada una de las partes de la cláusula del artículo 149.1.18 CE.

Al lado de las consideraciones que pueden hacerse a partir de las sentencias constitucionales reseñadas hemos de añadir las observaciones que se obtienen de la aplicación de las reglas interpretativas. Se puede afirmar que la expresión régimen jurídico nunca puede comprender la totalidad de los aspectos de la ordenación de las Administraciones públicas, ya que en el mismo precepto del artículo 149.1.18 CE se diferencian diversos sin dar prioridad a ninguno, ni considerar integrados unos en un primer enunciado más amplio y omnicompreensivo, que sería el régimen jurídico. De la literalidad del precepto se deriva simplemente una enumeración y, por tanto, la necesidad de no atribuir a ningún aspecto una virtualidad global que, como ya hemos visto, refutó el Tribunal Constitucional en la sentencia de 28 de julio de 1981. En definitiva, se puede mantener que el con-

cepto de régimen jurídico de las Administraciones públicas, y, en concreto, de las entidades locales, debe centrarse en los aspectos organizativos y competenciales con posibilidades restrictivas de ampliación, sin que sea admisible una interpretación que considere integrados en él todos los aspectos de una Administración tanto como sometida al Derecho público. A partir de esta conclusión puede mantenerse que el alcance sustancial —la extensión de la materia—, aunque ofrece puntos fronterizos inciertos, no comprende la totalidad del tratamiento de una entidad pública, y es, por tanto, más reducido que el ámbito material que contemple directa y globalmente la regulación *in genere* de una entidad o tipo de administración. Más claramente, el alcance de la materia «régimen local» —que no es régimen jurídico de las Administraciones locales— es más amplio que el propio del concepto régimen jurídico contemplado en la cláusula del artículo 49.1.18 CE.

V

Al desentrañar la significación del ámbito material designado con la expresión «Régimen Local» debemos recoger, en primer lugar, los datos que nos aporta la Constitución y el bloque constitucional completo.

En relación con la Constitución hemos de remarcar, por un lado, que el artículo 148.1.2, al fijar las materias en que pueden asumir titularidades las Comunidades Autónomas ex-artículo 143 utiliza la expresión «régimen local» para identificar la legislación que, en su caso, ha de contemplar la transferencia de funciones de la Administración estatal sobre Cor-

poraciones locales a las Comunidades Autónomas. Se entiende, por tanto, que «régimen local» califica la legislación que regula las funciones estatales relativas a las Corporaciones locales, en todas las funciones de forma indiferenciada. Hay que señalar, además, el detalle de que la alusión del artículo 148.1.2 CE al régimen local se hace utilizando esta misma expresión. Por otro lado, hay que advertir que se utiliza la fórmula «régimen local» precisamente en un precepto que, como el artículo 148, no tiene por objeto atribuir competencias —si así fuese se podría enturbiar quizá la referencia, ya que confluirían potestad y ámbito material— sino enunciar *materias* en las que los Estatutos pueden atribuir titularidades (potestad normativa, ejecutiva...).

Además, no es extraño que se utilicen expresiones jurídicas o institucionales para definir ámbitos materiales. Ciertamente que en ocasiones éstos se describen partiendo de enunciados descriptivos de la realidad física o económica o social, pero es igualmente cierto que también con frecuencia se remarca un aspecto de la realidad modulado por el Derecho (véanse, a título de ejemplo, los números 2 u 8 del artículo 149.1 CE).

También los Estatutos de Autonomía, como hemos tenido ocasión de poner de relieve, ven en la expresión «régimen local» un enunciado descriptivo de un ámbito competencial, es decir, de un trozo de la realidad sobre la cual se asignan titularidades jurídicas, en este caso, a las Comunidades Autónomas. Por tanto, para los Estatutos, que, no lo olvidemos, constituyen la norma fundamental para cerrar la distribución de competencias entre el Estado y las

Comunidades Autónomas, «régimen local» es una materia objeto, si así lo prevén, de la competencia autonómica, identificable de la misma manera, en principio, que la agricultura o las fundaciones privadas.

Un tercer elemento se deriva del bloque constitucional, cuya significación no se puede olvidar a la luz de la jurisprudencia constitucional. Nos referimos a los trasposos de servicios o asunción de funciones que se han producido en el campo del régimen local. El Tribunal Constitucional ha estado manteniendo que, si bien las competencias autonómicas se ostentan en virtud de las cláusulas estatutarias y no de las normas de traspaso, el contenido de éstas puede ser útil para perfilar precisamente el ámbito competencial (sentencia 117/1984, de 5 de diciembre). En relación con un Decreto de la Generalidad de Cataluña, por el que se asumen competencias de régimen local, el número 162/19 de 3 de junio, el Tribunal Constitucional, al resolver un conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno del Estado, se ha pronunciado, de hecho, sobre el tema que estamos estudiando, y en el sentido de admitir la sustantividad del ámbito material definido con la expresión «régimen local». En este sentido, es útil reseguir, en primer lugar, la argumentación del representante estatal tendente a vaciar de significación este ámbito competencial, para después contrastar como el órgano de la justicia constitucional obvia si no hace su razonamiento.

En la letra f) del número 2 de los Antecedentes de la sentencia de 5 de diciembre de 1984 se recogen los argumentos de la Administración del Estado que ahora interesan en los términos siguientes:

«La competencia del art. 9.8 del Estatuto catalán sobre materias de régimen local tiene una naturaleza similar a su precepto matriz de la Constitución (artículo 149.1.18); se trata no de una competencia sobre un sector o ámbito normativo (puesto que la legislación de régimen local llega a comprender una pluralidad de éstos), sino de una competencia organizativa e instrumental de desarrollo de unas bases que debe acatar en su ejercicio las competencias auténticamente "materiales" distribuidas en la Constitución.»

El Tribunal no acepta este razonamiento y, así, en el Fundamento jurídico 3 afirma:

«En principio, la competencia a que se refiere la norma citada podría encuadrarse tanto en la "*materia*" de "régimen local" como en la de "orden público", pero en cualquier caso, dada la naturaleza de la norma, la delimitación de la titularidad de la competencia controvertida obliga a examinar, con carácter previo, el alcance de la tutela del Estado o de las Comunidades Autónomas sobre los entes locales.»

No se admite, pues, una evaporación del ámbito competencial, sino que la solución del conflicto se plantea partiendo de la inclusión de la facultad discutida en una u otra materia.

En el último Fundamento se ratifica este enfoque al resolver el segundo punto objeto del conflicto:

«De aquí que el título competencial que ha de servir de base para el ejercicio de la facultad prevista en el mencionado precepto sea el relativo al "régimen local" y, por lo tanto, la competencia controvertida haya de

considerarse incluida dentro de las asumidas por la Generalidad de Cataluña en virtud del artículo 9.8 de su Estatuto de Autonomía.»

Por otro lado, ya en la anterior sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, se hacía implícitamente un enfoque similar cuando se decía:

«Las consideraciones anteriores sobre el concepto constitucional de autonomía y los límites de los controles no se ven afectadas por el hecho de que se haya producido la *transferencia* de determinadas *competencias en relación con la materia* que aquí nos interesa "*interior*" o "*administración local*" a los diversos Entes preautónomos y Comunidades Autónomas...»

Se admite, por tanto, el carácter globalizador del «régimen local» y su naturaleza de objeto de unas titularidades jurídicas atribuidas a la Generalidad por el Estatuto.

Por otro lado, la expresión «régimen local» tiene raíces consolidadas en la evolución de nuestro ordenamiento como un concepto que comprende los diversos aspectos referidos a las Entidades Locales. Es suficiente citar en este sentido la Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955, o la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, de 19 de noviembre de 1975.

Sin embargo, se ha querido derivar del contenido específico —parte del contenido— del régimen local, que comprende los aspectos orgánicos y funcionales de las entidades locales, y que lo diferencian de otros ámbitos materiales en los cuales, además de forma más evidente, se incluye la regulación de un sector de la realidad física o económica, casi una

eliminación de la competencia sin advertir que ni todos los ámbitos sustanciales se acotan desde la misma perspectiva —lo hemos advertido ya—, ni los citados aspectos orgánico y funcional están ausentes en otros campos sustanciales.

Pero es que, además de aceptar este planteamiento, muchas de las atribuciones que la Constitución reserva al Estado quedarían afectadas ya que también se refieren a materias en las que privan los aspectos organizativos y funcionales. Aparte de la cláusula del artículo 149.1.18 CE, podríamos citar las competencias en materia de planificación.

Hemos de concluir que la competencia de la Generalidad contemplada en el artículo 9.8 EAC comprende, como ámbito material, la totalidad de los aspectos referidos a la Administración local, objeto normal de la regulación de las Entidades locales. Este es el campo en el que la Comunidad Autónoma y también el Estatuto asumen las titularidades respectivas. Que los aspectos orgánicos o funcionales tengan una especial significación no elimina el carácter global del precepto, ni la incidencia de valoraciones jurídicas deshace el «sustratum» material de las competencias.

VI

Corresponde ahora examinar el tipo de potestades que en los respectivos ámbitos materiales han asumido el Estado y la Generalidad. Como sabemos, por lo que respecta al régimen jurídico de las Administraciones públicas y el estatuto de sus funcionarios (como también, en cuanto a la contratación y las concesiones y la responsabilidad administrativa), se-

gún el artículo 149.1.18 CE el Estado tiene competencia para establecer las bases o legislación básica.

De acuerdo con el artículo 9.8 EAC la Generalidad tiene competencia exclusiva en materia de régimen local, atribución que implica la titularidad de las potestades legislativa y reglamentaria de la función ejecutiva (art. 25.2 EAC); todo ello, sin embargo, sin perjuicio de la citada competencia estatal, excepción que no se extiende a unos aspectos concretos: alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimos. Así pues, el artículo 9.8 EAC nos hace un diseño de un tipo concreto de competencia: las diferentes potestades públicas, cualitativamente consideradas, son asumidas por la Generalidad, que, no obstante, se encuentra circunscrita por una facultad estatal específica que consiste en fijar las bases.

Ahora bien, conviene remarcar que el Estatuto, que es la norma que cierra el sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad (art. 149.3 CE), combina las potestades autonómicas con la facultad estatal de establecer las bases en una materia esencialmente de dos maneras: la primera, como acabamos de indicar, afirmando unas titularidades que quedan, sin embargo, acotadas por la competencia estatal; la segunda tiene una ejemplificación concreta en el artículo 10 EAC, aunque podríamos aducir otros ejemplos, y sitúa las potestades legislativas autonómicas, que expresivamente se describen como de *desarrollo* legislativo, «en el marco de la legislación básica del Estado y, si procede, en los términos que aquella legislación establezca».

Puede considerarse que la diferencia reside en el tipo de modulación de

la relación entre los dos ordenamientos y que en el primer caso las bases ejercen una función más bien de delimitación, es decir, de prefiguración negativa de los contornos, mientras que en el segundo presentan una virtualidad positiva en el sentido de informar el contenido de la misma legislación autonómica.

No desconocemos en la actualidad el escepticismo que puede despertar el recuerdo de estas matizaciones, pero sería incorrecto olvidar que el mismo Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 8 de febrero de 1982, aludió a ello, diciendo en concreto:

«Estas diferencias de dicción autorizan a entender, entre otras consecuencias, que cuando se utiliza esta segunda fórmula se intenta sujetar más estrechamente la competencia legislativa al marco de la legislación básica del Estado.»

No pretendemos, al recordar este aspecto, más que señalar la necesidad de buscar, no únicamente la significación general de la facultad de establecer las bases y las características de éstas, sino también las peculiaridades que en cada caso se pueden derivar de la posición concreta y, en relación con las competencias económicas, de esta titularidad estatal.

No nos entretendremos en el examen, de forma separada, de las potestades que corresponden a la Generalidad, ya que en sí mismas no presentan una problemática especial, separada de la que se puede derivar de las características concretas que asume la potestad estatal de fijar las bases.

El estudio de las características de las bases es uno de los aspectos más complejos de las relaciones entre el Derecho estatal y el Derecho auto-

nómico. Además, como este Consejo ya ha tenido ocasión de advertir (entre otros, en nuestros Dictámenes núms. 75 y 79), los contornos considerablemente difíciles u oscuros del tema han favorecido interpretaciones en las que incide más la inercia de los esquemas anteriores de organización tradicional de los poderes públicos y de ordenación del sistema de fuentes del derecho que una profundización en las directrices renovadoras que se desprenden de la consagración del principio de pluralismo legislativo en la Constitución de 1978.

En el examen de las normas básicas habría que distinguir, a efectos expositivos, dos aspectos según se centre la atención en su contenido —el elemento material— o en la exteriorización y su rango —el elemento formal—. Al considerarlos ambos, lo haremos teniendo en cuenta las orientaciones que se derivan de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sin que ello implique una asunción general de estos criterios, respecto a los cuales se harán también determinadas observaciones.

Desde su primera toma de posición sobre este tema, en la Sentencia de 28 de julio de 1981, el Tribunal Constitucional ha insistido en una configuración material de las bases:

«La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente.»

Además, ha añadido:

«... de esta noción material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar

contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales, sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido» (STC, de 28 de enero de 1982).

Hay que aclarar que, a nuestro parecer, esto no quiere decir que todo aquello que por diversas razones ha de ser uniforme sea básico, sino que la uniformidad es un componente de la integridad de lo que es básico. En otras palabras, la uniformidad necesaria, en sí misma, no es un criterio de asignación de competencia sobre «bases». La competencia sobre bases tiene una causa específica en el bloque constitucional, diferente de la causa de las competencias sobre tratamiento uniforme de la realidad (salvo casos especiales y determinados instrumentos previstos en la Constitución).

En estos enfoques, por tanto, la existencia de lo que debe entenderse como básico depende necesariamente del hecho de que efectivamente (sustancialmente) sea básico o fundamental, ya que la misión de las bases, y de esta competencia estatal, es que «tales bases tengan una regulación uniforme y de vigencia en toda la nación, con lo cual se asegura... un común denominador normativo, a partir del cual, cada Comunidad, en defensa de su propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que convenga» (STC de 28 de enero de 1982). «Cuando la Constitución utiliza el término bases (así en el artículo 149.1.11, 13 y 18) está comprendiendo funciones normativas que aseguran, en lo que es menester, un común uniforme, unas *reglas* a partir de las cuales las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en la materia puedan ejercerlas» (STC de 28 de junio de 1983).

En consecuencia, se puede mantener que una primera condición necesaria para que una norma sea básica radica en el hecho de que su contenido implique una regulación material del sector o aspecto de la realidad, y ordene la acción pública que debe proyectarse. Y la segunda condición es que el citado contenido responda al objetivo o finalidad de esta competencia: identificación del núcleo de una parte del ordenamiento en función de los intereses generales unitarios de los que es exponente el Estado como aparato central, que se concretará normalmente con el establecimiento del mínimo denominador común señalado expresivamente en la jurisprudencia constitucional. De esta condición se deriva una tercera en el sentido de que la normación básica no ha de agotar la regulación de una materia ni impedir «una diversidad de regulaciones» (STC de 4 de noviembre de 1982), o «una acción de gobierno» de cada Comunidad «en función de una política propia» (STC de 14 de junio de 1982). La fijación de las normas básicas «debe permitir distintas opciones, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente» (STC de 28 de julio de 1981) y no «debe llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades» (STC de 28 de abril de 1983). Y, en último término, han de dejar un espacio para la normación autonómica, ya que, como se ha dicho precisamente en relación con una cuestión concreta relacionada con el régimen local, «la instrumentación única

de una publicidad que como modelo uniforme y general se imponga a todas las administraciones agotaría, por lo demás, una parcela, dentro de la materia de la función pública local en la que en principio concurren competencias normativas del Estado y del País Vasco» (STC de 25 de octubre de 1983).

En definitiva, las bases o regulación básica no pueden agotar, completamente, la ordenación de una materia de manera que se impidan desarrollos diferentes que lógicamente no pueden estar incluidos en el núcleo básico, que no puede comprender la totalidad de la materia, ya que si fuese así, todas las potestades públicas, o al menos las normativas, habrían sido atribuidas por el mismo constituyente al Estado.

Ahora bien, la concepción material de las bases, como ya hemos dicho, comporta la exigencia también de que el contenido de la norma básica sea materialmente ésta. No se trata ahora del problema del alcance o de la incidencia, y, en consecuencia, de la relación con el ordenamiento autonómico. Se trata de un aspecto que puede examinarse de manera aislada, contemplando únicamente las características intrínsecas del precepto. Es, de hecho, un *prius* en el análisis de las bases.

Antes de saber si unas determinadas normas básicas agotan o no su campo y si van más allá afectando al ámbito reservado a las potestades autonómicas, hay que realizar, aunque sea implícitamente, una operación previa: constatar si por sus características las bases tienen apariencia de tales bases o, dicho de otra manera, si su contenido implica una regulación, del tipo que sea, del ámbito material

de la competencia. La materialidad de las normas básicas, precisamente por la concepción que les ha otorgado el Tribunal Constitucional, es un elemento esencialmente ligado a su misma existencia y, en consecuencia, no se puede atribuir simplemente la condición de básica a una norma que no contenga reglas que precisamente regulen el objeto que se trate.

En este sentido, no parecería admisible la consideración de básicas de normas vacías o en blanco.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la potestad de dictar bases, como la competencia de legislar, se sitúan obviamente en el campo de los poderes constituidos. En consecuencia, la materialidad de las bases ha de ser fruto de un ejercicio concreto de los poderes constituidos, y ha de ser invariable una pretendida materialidad anclada en complementos de la función constituyente no legitimados expresamente. Hay que recordar en este sentido las afirmaciones del Tribunal Constitucional, en la sentencia de 5 de agosto de 1983:

«... el legislador estatal no puede incidir directamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma. Es cierto que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternati-

vas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando, al hacerlo, la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos».

Así pues, para calificar una norma como básica es necesario, primero, que tenga un contenido material, es decir, que se produzca una regulación o intervención en un ámbito o sector. Una vez constatada la existencia efectiva de la norma básica, hay que examinar si se limita a los aspectos o funciones que le son propios o bien si va más allá, incidiendo desde este momento sin título en el campo reservado a las potestades autonómicas.

Habiendo llegado a este punto del análisis de la legislación básica, hay que añadir un criterio al que hemos aludido más arriba. La verificación de si el alcance de la base es o no correcta a la luz del bloque constitucional no ha de hacerse de manera aislada o separada de un reconocimiento de las características de la cláusula atributiva de competencia a la Comunidad Autónoma, sino que es necesario, para acabar de centrar la cuestión, conocer cuál es la funcionalidad que se otorga en cada caso a las bases. Si es de carácter informador, el alcance será profundo o incisivo (condicionador o limitador de las opciones propias) que si el papel es de acotación o delimitador.

Los aspectos más formales relativos a esta potestad estatal han sido oscurecidos por la insistencia del Tribunal Constitucional en la concepción material de las bases y relativizadas por la ampliación progresiva tanto de las formas de individualización como

de los instrumentos de exteriorización.

En la sentencia de 28 de julio de 1981 ya se remarcó la primacía de la configuración material, admitiendo la aplicación de métodos deductivos para individualizar los preceptos básicos, pero señalando al mismo tiempo que «las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico». Sin embargo, a partir de este primer pronunciamiento, se ha ido flexibilizando la forma de exteriorización de las bases. «Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley. Sin embargo, puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada» (STC de 28 de enero de 1982). Es la apertura de un proceso en que la emanación de bases al margen de la ley se va admitiendo progresivamente. Las bases se han de regular por ley «sin excluir que este aspecto nuclear pueda ser completado mediante normas reglamentarias en aquellos supuestos en que el desarrollo normativo con eficacia en toda la nación venga exigido para la vigencia efectiva de las bases establecidas por la ley» (STC de 28 de mayo de 1983). Se acepta, incluso, que el elemento básico llegue al campo de las medidas concretas, ya que, si bien «la competencia estatal para fijar las bases es una competencia de normación que corresponde al legislador, ocurre que en algunas materias ciertas decisiones y actuaciones de tipo aparentemente coyuntural, que tienen por objeto la regulación inmediata de situaciones concretas, pueden

tener sin duda carácter básico por la interdependencia en los fundamentos mismos del sistema normativo» (STC de 28 de abril de 1983). Otras veces la calificación de la actividad ejecutiva como básica se ha hecho porque la acción afecta a diversas Comunidades Autónomas (sentencias de 28 de enero y de 8 de julio de 1982), o porque la ejecución comporta márgenes amplios de discrecionalidad (sentencia de 4 de marzo de 1982), o incluso por la existencia de una relación de conexión (sentencia de 7 de abril de 1983). En todo caso, a pesar de la volubilidad de las posiciones del Tribunal, hay un planteamiento implícito en sus pronunciamientos, en el sentido de que la actividad ejecutiva, sólo excepcionalmente y de forma limitada, se puede entender como básica.

De todas formas, con este enfoque, según el Tribunal Constitucional, las bases desarrollan de hecho una doble función: por un lado, constituyen un criterio discriminador de subsectores materiales de competencia; por otro lado, son un auténtico límite, en el sentido de indicación de actuaciones, a los actos concretos de ejercicio de las potestades autonómicas. Pero desde ninguna de la dos perspectivas —hay que advertirlo— se puede anular la competencia autonómica.

Ahora bien, a pesar de la significación del elemento material, que ha dejado en una posición supeditada el aspecto formal, no se puede admitir una simple y total evaporación de éste. En este sentido podemos recordar la sentencia de 28 de abril de 1983, que, después de recordar planteamientos ya conocidos sobre la posibilidad de expresar a nivel legal e infralegal las bases, afirma:

Un aspecto fundamental e indis-

ciable del resto del debate es el de la concreción del órgano estatal llamado a ejercer esa competencia, y asimismo el de la forma (norma con rango de ley o disposición reglamentaria) a través de la cual ha de ser ejercida la competencia en cuestión... puede no ser indiferente que una competencia estatal... sea ejercida por cualquiera de los órganos centrales del Estado, sino que la naturaleza misma de la competencia en cada caso discutido puede implicar que deba ser ejercida por un órgano del Estado y, en principio, sólo por él. Así acontece en particular con la competencia de fijación de bases, acerca de la cual este Tribunal ha dicho reiteradamente que se trata de una competencia normativa y, más en concreto, que, "dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la ley" (sentencia 1/1982, de 28 de enero...), lo que implica obviamente que han de ser establecidas por las Cortes Generales y no por el Gobierno. Esta afirmación requiere a su vez matizaciones complementarias contenidas en aquella misma sentencia, ... acerca de la posibilidad de que por vía reglamentaria regule el ejecutivo *aspectos* concretos del núcleo básico, previamente definido como tal por el legislador posconstitucional o inferido por el Gobierno a partir de la legislación preconstitucional. Por consiguiente, cuál sea el *órgano* estatal —Cortes Generales o Gobierno— que *ejerce la competencia* del Estado —"id. est", no de la Comunidad que la reclama— y cuál sea la forma o *rango* de la norma a través de la cual se ejerce dicha competencia son *problemas indisociables del de la titularidad de la competencia*, ... de donde se infiere que para

resolverlo no bastará, al menos en relación con la fijación de las bases..., con declarar que tal o cual competencia es o no estatal, pues aun siendo estatal una competencia, *si la ejerce un órgano del estado distinto al previsto constitucionalmente*, el Tribunal tendrá que declarar *nula la norma* en que tal competencia se contenga.»

Así pues, para el Tribunal Constitucional, el rango de la norma que identifique las bases es una cuestión de primer orden y su consideración es del todo compatible con una configuración material de bases. Ciertamente, con esta cuestión no se agota la temática en torno al elemento formal, pero la atención puesta en este caso en el rango de la norma es un reflejo de la vigencia y la aplicación, también en este ámbito, de los principios constitucionales de jerarquía normativa y de legalidad. De esto se deriva que cuando una ley estatal, de forma expresa, ha determinado concretamente cuáles de sus preceptos son básicos e, implícitamente, cuáles no lo son, no es admisible el otorgamiento de carácter básico a un desarrollo reglamentario, o a una previsión de actividades ejecutiva relacionados precisamente con los preceptos no básicos. Lo mismo se puede decir en el caso de una ley enteramente de bases, ejercicio específico, e incluso solemne, de la competencia correlativa.

La fijación expresa de las bases en una materia por parte del Estado mediante una ley es una garantía de la seguridad jurídica y, en cierto sentido, podría sostenerse que desde el momento de su promulgación ofrece una resistencia notable a su modificación por ley que no garantice la plena comprensión de lo que sea básico.

Pero es más importante, sin embargo, que, una vez en vigor la norma básica, el mismo Estado señala acotaciones respecto a la dimensión de la competencia estatal. Por ello, mientras que las normas declaradas básicas por la ley no se modifiquen, las bases en la materia en cuestión son en todo caso y únicamente las señaladas expresamente como tales normas básicas, es decir, las contenidas en la Ley sin que sea posible buscar en el ordenamiento, preexistente o no, entre normas básicas en la materia, y sin que por normas de rango inferior a la ley pueda alterarse por modificación o ampliación (o restricción) lo que ha sido declarado básico y que es, con la excepción única del juicio del Tribunal Constitucional, lo que se ha de entender —y sólo aquello— necesariamente como básico.

Este planteamiento tiene sólo dos excepciones: *a)* pueden existir submaterias (o aspectos individualizados de la materia) dejadas expresamente al margen de la ley de bases; *b)* la misma ley de bases puede prever —todo esto según el Tribunal Constitucional— un desarrollo o, incluso, una actividad ejecutiva pero simplemente en ciertas circunstancias, como complemento o «para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica», ya que aquello «debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o de conexión» (STC de 7 de abril de 1983), posibilidades éstas que han de interpretarse más restrictivamente cuando el legislador estatal ha hecho uso de la competencia de fijar las bases que cuando éstas se deducen del ordenamiento preexistente, ya que en el primer caso ha habido una ocasión concreta de acomodar un sector del ordenamiento a la nueva organización

territorial prevista por la Constitución y no se trata ya de adecuaciones puntuales —y siempre transitorias— del ordenamiento preexistente extraño al orden actual de las competencias.

En definitiva, cuando el legislador dicta la legislación básica en una materia, su pronunciamiento tiene también un sentido negativo y queda delimitado el campo de lo que es básico y lo que no lo es, se produce un rompimiento respecto a la situación anterior y se abre una nueva, y queda vedado el establecimiento de bases, salvo las excepciones apuntadas, en los órganos estatales no titulares de la potestad legislativa.

Recordemos, finalmente, que esta recuperación de los aspectos formales es, además, una condición necesaria para dar un nivel adecuado de seguridad al sistema, que es condición de su mismo funcionamiento regular. Como decía el Tribunal Constitucional en su sentencia de 29 de enero de 1982, «dado un carácter fundamental y general respecto al resto de la ordenación de la materia, las bases de la misma deben tener estabilidad, pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales».

VII

La Constitución contiene un conjunto de disposiciones sustantivas que inciden profundamente en la materia de régimen local. Nos referimos principalmente a los principios y determinaciones contenidos en los artículos 137, 140, 141 CE.

El artículo 137, al contemplar globalmente la organización territorial del Estado, afirma la autonomía de municipios y provincias para la ges-

tión de sus intereses respectivos. El artículo 140, que reafirma la autonomía municipal, señala el carácter representativo y lo mismo hace el artículo 141 respecto a la provincia como entidad local.

El artículo 5 EAC confirma también esta orientación cuando en el párrafo tercero prevé que «una ley del Parlamento regulará la organización territorial de Cataluña... garantizando la *autonomía* de las diferentes entidades territoriales».

La afirmación constitucional de la autonomía local implica el asegurar a estas entidades una posición que queda configurada mediante el otorgamiento de un haz de competencias propias, no condicionadas completamente, en función de los intereses respectivos y la atribución de las potestades características de las Administraciones públicas. La concreción y regulación, sin embargo, no está contenida en la Constitución, sino remitida por ésta al legislador ordinario, que se encuentra, en sus opciones, naturalmente limitado por lo que constituye «el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación de las normas que la regulan y

por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulen y la aplicación que de las mismas se hace» (STC de 28 de julio de 1981). Por tanto, la Constitución no configura ni los intereses ni el haz mínimo de competencias, que deberá identificar el legislador ordinario aunque éste encuentra un límite precisamente en la misma garantía constitucional de la autonomía local, que es administrativa y, en consecuencia, cualitativamente diferente de la de las Comunidades Autónomas, que el mismo Tribunal ha adjetivado como política. Ahora bien, como decía el Tribunal Constitucional en la sentencia de 2 de febrero de 1981, «concretar este interés con relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio».

Por otro lado, hay que tener en cuenta que en la delimitación de intereses y competencias han de producirse alteraciones que deriven necesariamente de la misma implantación del nuevo sistema de poderes públicos previsto en la Constitución de 1978, o de acuerdo con ésta.

En este sentido, se puede establecer una diferenciación entre el hecho de que las alteraciones estén simplemente inducidas por la aparición de las Comunidades Autónomas o bien dependan de una reorganización de la Administración local. Principalmen-

te, a la primera vertiente se ha referido el Tribunal Constitucional cuando en la sentencia de 28 de julio de 1981, refiriéndose a la provincia como entidad local, señala que:

«Si cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que estos intereses provinciales y las competencias que su gestión comporta han de ser inflexionados para acomodar esta pieza de nueva estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación...

»... es lo cierto que si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida. En definitiva, hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica.»

Pero, en el mismo pronunciamiento, el órgano de la justicia constitucional alude también a la segunda vertiente, diciendo:

«Pero no es esta modificación reductora o ampliadora de la Comunidad Autónoma la única que de la Constitución resulta. 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 autónoma correctamente confirmada en el Estatuto de Cataluña (artículo 5.3), podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios mu-

nicipios... pero también el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales, con lo que por esta vía 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 ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cual sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial.*»

Y más adelante, después de reproducir el artículo 141.3 CE:

«De acuerdo con este precepto, que guarda estrecha relación con el artículo 152.3 de la propia Constitución, hay que estimar que la autonomía municipal está limitada por la posibilidad de crear agrupaciones de municipios.»

De hecho, el mismo constituyente previó con una mayor previsión la posible aparición de otras entidades locales territoriales, si bien ciertamente con carácter no general. Nos referimos a la determinación contenida en el artículo 152.3 en virtud de la cual los Estatutos de las Comunidades Autónomas institucionalizadas al amparo del artículo 151 CE «podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica mediante la agrupación de municipios limítrofes».

Por tanto, en este precepto se remite —y se apodera— a los Estatutos de algunas Comunidades Autónomas para introducir un nivel territorial del cual, por la triple vía de indicar la territorialidad, la personalidad jurídica y el carácter de agrupación de municipios, se configura implícitamente una situación de auto-

mía, y así se ha recogido en el artículo 5.3 EAC. Por otro lado, la remisión al legislador estatutario, y aun sólo a aquel que actúa al amparo del artículo 151 CE, implica, si se prevé la creación de las nuevas entidades, la consolidación de una situación especial, que es, además, indisponible, como tal, para el legislador ordinario al regular el régimen local, tanto para el que fija las bases, como para el que legisla en el marco de éstas, de manera que no se puede ni hacer imposible la situación especial, ni tratar uniformemente —estableciendo los mismos procedimientos y condicionantes con vistas a la definición de ámbitos competenciales— a la Administración local allí donde se ha podido hacer y se ha hecho uso de la previsión del artículo 152.3 CE y allí donde esto no se ha producido.

A modo de recapitulación se puede decir que la Constitución garantiza la autonomía de las entidades locales, y explícitamente la de municipios y provincias —implícitamente y con menos énfasis de las entidades ex-artículo 152.3 CE— y de esta manera la definición de las características y el alcance de la posición de cada entidad, que ha de hacer el legislador precisando intereses y competencias, encuentra el límite de la continuidad —«las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas»— del reconocimiento de la institución y que «el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía» (sentencia de 28 de julio de 1981). En este contexto, se admiten las alteraciones, en más o en menos, de las atribuciones que se tenían. Lógicamente la alteración deberá ser más profunda cuando no se produzca sólo

como consecuencia de la aparición de las Comunidades Autónomas sino también de la creación de nuevas entidades locales, normalmente intermedias, que si fueran necesarias como resultado de las previsiones del Estatuto de Autonomía prefigurarían una estructura de la Administración local claramente diferenciada con una especificidad que encuentra un soporte concreto en la misma Constitución. Es también claro en este último supuesto que el principio de autonomía local difícilmente se puede considerar resentido por alteraciones competenciales que se producen exclusivamente por trasvase entre entidades locales autónomas. Finalmente, hay que reiterar que al remitir la Constitución al Estatuto la posible creación de entidades locales intermedias se condiciona el uso de la remisión que misma norma fundamental hace al legislador ordinario.

Conviene advertir, sin embargo, que el principio de autonomía como garantía en la configuración de las entidades locales vale respecto a cualquier legislador ordinario, y, en consecuencia, si se asume por las Comunidades Autónomas la potestad legislativa en materia de régimen local, tanto el legislador estatal, por lo que respecta a las bases, como el autonómico, en relación con la regulación completa, han de ejercer las respectivas competencias en coherencia con la citada garantía.

No parece admisible el enfoque que sitúa exclusivamente en manos del legislador estatal la instrumentalización de la garantía, como si ésta se produjese ante la acción de las Comunidades Autónomas, cuando ciertamente se ha de postular en relación con todos los poderes públicos. No hay una coincidencia o paralelismo

exacto entre el objeto de la garantía y el alcance de la competencia para establecer las bases, que como hemos remarcado incorporan un elemento de uniformidad, mientras el principio de autonomía local en determinados casos, y de acuerdo con las determinaciones estatutarias al amparo del artículo 152.3 CE, sólo se puede respetar completamente mediante una regulación que permita o incluya situaciones especiales. En apoyo de la misma conclusión se puede recordar la no-globalidad del concepto de «régimen jurídico de las Administraciones Públicas», a que nos hemos referido, sobre el que se proyecta la competencia estatal, mientras la garantía institucional se concreta en el establecimiento de mínimos precisamente globales.

En el marco de estas consideraciones sobre los principios constitucionales en torno a la autonomía local, hemos de aludir a las posibles intervenciones de otras administraciones en el ámbito. No se trata ahora de repetir lo apuntado sobre el compartimiento de competencias como resultado de la incidencia de intereses diferentes —local o no— en determinados ámbitos y de la difícil compartimentación de los intereses. Nos referimos ahora a la compatibilidad o no de formas de control sobre el ejercicio de las competencias por las entidades locales y el principio de autonomía. La diferencia entre un tema y otro es clara. En el primer supuesto se cruzan las intervenciones de las diversas administraciones por la concurrencia de intereses. En el segundo caso, el control se produce precisamente en el campo delimitado como propio de las entidades locales.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse al respec-

to estableciendo un conjunto de matizaciones en la sentencia del 2 de febrero de 1981.

«... el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúan a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia casi jerárquica de la Administración del Estado y otras entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad...

»En cambio, la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a "la gestión de los intereses respectivos" fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que puede fundamentarse en la propia Constitución.»

El carácter sistemático de este pronunciamiento hace innecesaria cualquier glosa. Sólo señalamos que el análisis de los preceptos sometidos al examen del Tribunal tiene un cierto carácter de provisionalidad, ya que «el ajuste a la Constitución de la legislación de régimen local —en términos positivos y no de evitar incompatibilidades— se producirá cuando se promulgue una nueva Ley...».

Queremos hacer una alusión a una última cuestión al estudiar algunos aspectos que se derivan de los pre-

ceptos constitucionales que contienen criterios sustanciales en el campo de la Administración local. Se trata del carácter intracomunitario o no de las entidades locales y, por tanto, de precisar si las relaciones entre el Estado como aparato central con la Administración local se ha de producir necesariamente a través de las Comunidades Autónomas cuando éstas tienen competencias exclusivas en esta materia.

Ciertamente, no hay en la Constitución normas que taxativamente permitan avalar una de las soluciones posibles. La misma bivalencia del término «Estado» (ordenamiento o aparato) hace más laboriosa la interpretación, por ejemplo, del artículo 137 CE, de manera que según se adopte una u otra acepción se inicia el camino que lleva a una u otra conclusión.

Este Consejo, en su Dictamen núm. 13, en relación con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1982, mantuvo una posición primordialmente intracomunitaria de las entidades locales, dejando en el ámbito del Estado únicamente el establecimiento de los principios básicos que actuarían la actividad legislativa autonómica, planteamiento que puede encontrar apoyo en argumentos de racionalidad organizativa y de funcionamiento de un Estado pluralista como el que prevé nuestra Constitución y que han hecho propios los ordenamientos de otros países de nuestra área cultural (República Federal Alemana) o se imponen progresivamente y de forma tendencial a pesar de las dificultades insalvables del texto constitucional (Italia).

No es necesario alargarse en la explicación de las razones que hay en este sentido —en parte se encuentran

en fundamentos anteriores—, sino que, después de aludir a ello, es conveniente poner de manifiesto los criterios que se contienen en la jurisprudencia constitucional. Así, en la sentencia de 23 de diciembre de 1982, después de señalar que «el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, asumen el máximum de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas», se mantiene lo siguiente:

«Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como “intercomunitario” o “extracomunitario”, 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 Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse, y si bien el grado superior de autonomía, que es el propio de las Comunidades, les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y 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 cumplir también esta función. Las provincias siguen siendo (artículo 141.1 CE y artículo 5.4 EAC) divisiones territoriales para el cumplimen-

to 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 sumir a título singular el desempeño de funciones o la gestación de servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que se corresponden con su ámbito de intereses propios, definido por la Ley... La transferencia o delegación de funciones o servicios a las Corporaciones Locales está obviamente limitada “a priori” por el interés propio de estas Corporaciones, definido por la Ley.»

Más adelante, la Sentencia saca consecuencia del mencionado carácter bifronte, al indicar que:

«Es cierto, no obstante, que el principio básico de que el Estado puede delegar o transferir directamente competencias a las Corporaciones Locales, ni es necesariamente el único posible dentro del marco constitucional que permite al legislador estatal otras oposiciones para la regulación de las relaciones entre el Estado y los Entes locales, ni puede interpretarse en términos que desconozcan las competencias que en materia de régimen local tienen atribuidas determinadas Comunidades Autónomas, y entre ellas la de Cataluña. Estas competencias no hacen imposible, por las razones ya expuestas, estas delegaciones o transferencias directas, pero aconsejan sin duda dar a la Comunidad Autónoma, sobre todo cuando los receptores de la transferencia o delegación son los municipios, algún género de intervención en el procedimiento que a ellas conducen. Tal intervención queda asegurada en el precepto impugnado de la forma más enérgica posible, al condicionar la transferencia

o delegación en estos supuestos al "acuerdo favorable de su Consejo de Gobierno"...»

En definitiva, según el Tribunal Constitucional, el régimen local es bifronte y de esta característica se deriva la necesidad de una intervención comunitaria en los procedimientos estatales de asignación a las Corporaciones locales de facultades propias o delegadas.

VIII

Estudiados en los fundamentos anteriores los principales datos que ofrece el bloque constitucional, examinaremos, a partir de éste, diversos aspectos de la Ley sometida a nuestro Dictamen. Lo haremos considerando en todo caso puntualmente los extremos específicos señalados en la solicitud parlamentaria. Nuestra exposición seguirá la enumeración de la Ley sin otras modificaciones que las derivadas de la consideración conjunta de artículos por razones de sistemática y con las remisiones oportunas a los fundamentos precedentes por su carácter general.

Tomamos en consideración el artículo 2 pero, dado que establece principios y reglas comunes sobre las competencias de las entidades locales, lo haremos teniendo en cuenta también los artículos 25, 26, 28, 36 y la *Disposición transitoria segunda*.

Los preceptos de la Ley con vistas a establecer las competencias propias de las entidades locales responden al esquema siguiente:

A) Atribución directa de un número de competencias.

B) Simple previsión de una futu-

ra asignación a efectuar por parte del legislador estatal y autonómico en la esfera de la respectiva competencia. Hay que indicar ya ahora que esta sectorialización en el momento de la asignación de la competencia no se puede confundir con el régimen del *ejercicio* de las competencias que una vez asignadas pasen a ser *propias* de las entidades locales.

Por lo que respecta a los municipios, hay que entender que el artículo 26 responde al punto A), ya que el señalamiento de unos servicios mínimos obligatorios lleva inherente la titularidad de las competencias específicas correspondientes. Por lo que respecta al punto B), se considera básica la indicación de los ámbitos materiales en los que la legislación estatal y autonómica, en las respectivas esferas de competencia, podrán asignarles atribuciones en función de «su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses» (art. 2.1), y se asegura que en cualquier caso habrán de tener alguna intervención en estas materias (artículo 42.2).

En el supuesto de las Provincias, el punto A) se complementa en los apartados a), b) y c) del artículo 36.1 y el punto B) en la simple previsión de un futuro otorgamiento por el Estado y las Comunidades Autónomas de competencias en los diferentes sectores de la acción pública.

Respecto al esquema general, y en relación con el punto B), el artículo 2.2 dispone que «las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en la materia que regulen». En los otros supuestos (ar-

título 2.1), la asignación de competencias a los Entes locales corresponde, según la distribución de competencias, a la legislación estatal o autonómica.

Al margen del esquema anterior queda la previsión de que los municipios pueden hacer actividades complementarias en los campos cultural, educacional, política de la mujer, sanidad y medio ambiente (art. 28) y establece en la Disposición transitoria segunda que les corresponden, mientras no se dicten las leyes estatales y autonómicas de carácter sectorial, las competencias de ejecución no atribuidas a otras Administraciones públicas por la legislación sectorial.

El esquema general con vistas a conferir competencias —recordémoslo—, compuesto únicamente de atribuciones específicas y la regla de atribución de funciones en determinadas materias, tiene un contenido, en principio, integrable en el concepto material de bases, si bien es discutible si reúne los elementos imprescindibles desde esta perspectiva (fundamento VI de este dictamen).

La consideración del artículo 2 nos interesa particularmente en cuanto a su segundo apartado, respecto del cual hay que hacer algunas puntualizaciones. En primer lugar, hay que aclarar que las leyes básicas aludidas lo son en función del sector que ordenan y en relación con cláusulas constitucionales específicas, y no respecto a la competencia estatal ex-artículo 149.1.18 CE. En segundo lugar, los intereses públicos que están en la base de la atribución de estas competencias no tienen nada que ver con los que están presentes al establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. En tercer lugar, la forma de asignación y los destinatarios concretos encargados de ejercer las funciones eje-

cutivas quedan al margen de aquello a lo que se puede atribuir el carácter de básico, y frecuentemente tiene un carácter primordialmente organizativo. En cuarto lugar, la definición de los aspectos que se acaban de mencionar forma parte de la actividad legislativa, de desarrollo legislativo o de ejecución, competencias que en ciertos ámbitos corresponden precisamente a la Generalidad. En quinto lugar, hay que advertir que los casos excepcionales en que el Tribunal Constitucional ha reconocido una dimensión ejecutiva a las bases son ajenos a la cuestión que estamos considerando.

En consecuencia, entendemos que no corresponde a las leyes básicas del Estado ni atribuir directamente competencias, que serán obviamente siempre de ejecución, a las Entidades locales, ni señalar exactamente cuáles les han de corresponder. Por estas razones, además de todo lo que se dirá a continuación, el artículo 2.2 se aparta del ordenamiento constitucional.

Como hemos dicho, el artículo 2.1 prevé la asignación por la legislación estatal de competencias a las Entidades locales (en función del punto B) del esquema de competencias antes indicado) sin ninguna intervención de las Comunidades Autónomas (que tampoco prevé en el supuesto del artículo 2.2). La asignación de competencias implica un proceso de configuración de competencias propias de las Entidades locales. Es decir, la Entidad local ve configurado su ámbito de actuación propia. Desde esta perspectiva —no respecto al instrumento jurídico utilizado, pero esto no es trascendente para lo que aquí interesa— coincide con la transferencia de funciones o competencias. Ambos, a diferencia de la delegación, se sitúan en el nivel de los poderes propios.

De la competencia de la Generalidad en materia de régimen local —y del recordado carácter bifronte de éste, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional— se deriva, y así lo ha señalado, como hemos visto, el Tribunal Constitucional, la necesaria intervención de la institución autonómica, cuyas formas pueden ser muy diversas, en la configuración del ámbito de actividad propia de las Entidades locales.

En tanto que el artículo 2, ni en el primer apartado ni en el segundo, prevé ninguna intervención, por reducido que sea el alcance o la incidencia, de las Comunidades Autónomas, se produce una afectación de la ordenación constitucional de la autonomía de la Generalidad (fundamento VIII de este dictamen).

En relación con los municipios y las competencias que se derivan conjuntamente del artículo 28 y la Disposición transitoria segunda hay que remarcar que los ámbitos competenciales aludidos son en principio propios de la Generalidad y, en consecuencia, le corresponde a ésta (cultura, art. 9.4 EAC, promoción de la mujer, art. 9.27 EAC, y vivienda, art. 9.9 EAC, por lo que respecta a las exclusivas; sanidad, artículo 17.1 EAC, protección del medio ambiente, art. 10.1.6 EAC y enseñanza, art. 15, en relación con otros tipos de competencia), incluso en la sistemática de la Ley, regular la atribución de competencias a las Entidades locales. En consecuencia, en tanto que los mencionados preceptos impliquen la asignación genérica de competencias no incluidas en la legislación sectorial vigente en los municipios, supondrían una afectación de la autonomía de las Comunidades Autónomas al margen del orden constitucional.

En fin, por lo que respecta a las Diputaciones, en la medida en que el

precepto sobre el Plan provincial de cooperación, a causa de la alusión en la parte final del artículo 36.2.a) de la Ley —la regulación se hace «*sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos*, la Comunidad Autónoma asegura en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley»—, permite salvaguardar las facultades de la Generalidad con vistas al Plan único de obras y servicios de Cataluña, con el desapoderamiento consiguiente de las Diputaciones, y no es contradictorio con el ordenamiento constitucional (fundamento III de este dictamen).

IX

El artículo 5 de la Ley que dictaminamos se sitúa de hecho en tres planos diferentes. Por un lado, aparenta una ordenación general del régimen jurídico de las Corporaciones Locales con una dosis interesante de sistemática. Por otro lado, se limita a hacer —y a hacerlo efectivamente— una simple interpretación, aunque no aparente, de los preceptos constitucionales (y estatutarios) concernidos. En fin, se hace una reasignación de competencias evidente entre el Estado y la Generalidad.

Como en el estudio de sus diversos apartados es necesario, aludiremos a otros preceptos de la Ley.

En el apartado A) sobre organización y funcionamiento de los órganos de las entidades locales, y teniendo en cuenta lo que disponen los artículos 20.2 y 32.2 de la misma Ley, se determina que el margen de las fa-

cultades legislativas de las Comunidades Autónomas quedará no únicamente delimitado por las bases de la Ley —ciertamente entendidas en un sentido muy amplio—, sino que además serán prevalentes los reglamentos que adopten las mismas entidades locales y las leyes autonómicas serán simplemente supletorias. Parece que el legislador estatal ha entendido que lo que es básico agota la materia desde un punto de vista legislativo —es decir, con la peculiaridad que es específica de la actividad legislativa—. Dicho con otras palabras, en los aspectos organizativos y de funcionamiento, la competencia exclusiva de la Generalidad en régimen local se evapora. Todo es básico, o bien de régimen interno.

La contradicción de un enfoque como éste con una lectura que pretenda atribuir algún sentido a las cláusulas constitucionales y estatutarias es evidente. Ni la garantía institucional de las autonomías locales se refiere sólo al Estado, ni lo que es básico puede agotar la materia legislativa. No es una cuestión «*stricto sensu*», sino una necesidad derivada de entender compatibles y que tienen algún sentido los preceptos de la Constitución y del Estatuto, que prevén acompasadamente la intervención de los poderes legislativos estatal y autonómico. Sin embargo, hay que remarcar que este apartado A) supone incluso en algún sentido una infracción del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), ya que supe- dita la aplicabilidad de la ley autonómica a su no-oposición a lo que dispongan los respectivos reglamentos orgánicos de las entidades locales. No se trata de negar un ámbito a la autonomía organizativa de las entidades locales, sino que es inadmisibles que una extensión sin duda desmesurada de las normas básicas (juicio que está

implícito en la opción estatal) comporte la anulación de la potestad legislativa autonómica. En otras palabras, el apartado que examinamos es un indicador significativo del alcance excesivo otorgado a las bases en materia de organización y funcionamiento (capítulo II del Título II y capítulo I del Título III), que va mucho más allá del alcance reconocido por el Tribunal Constitucional en la ocasión en que de forma concreta estudió estos aspectos, concretamente en la Sentencia de 28 de julio de 1981.

En consecuencia, a la vista de la regulación de la organización y funcionamiento de las entidades locales, el orden de fuentes previstas en el apartado A), en relación con los artículos 20.2 y 32.2, es contrario a la ordenación de la autonomía de la Generalidad.

En cuanto al apartado B), que en materia de régimen sustantivo de las funciones y los servicios remite a la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas según la distribución constitucional de competencias, hay que advertir que si la fórmula se refiere únicamente a la regulación material de los sectores, las consideraciones a hacer están realizadas en el fundamento anterior. Ahora bien, si, como parece plausible, se comprenden también otros aspectos, como la intervención de la actividad de los particulares, en la terminología clásica de la legislación local, el precepto del apartado B) implicaría una anulación de la competencia autonómica en materia de régimen local, que quedaría, por este aspecto, vacía de contenido y trasladada a campos diversos, y, en este sentido, el precepto no sería constitucional.

Respecto al apartado C), sorprende

la ampliación —en clave interpretativa y advertida al comienzo de este fundamento— del posible ámbito de las competencias estatales por el juego del enunciado inicial y de la referencia al artículo 149.1.18 CE, si bien se puede entender que deja sin sentido la ampliación a las «demás formas de prestación de los servicios públicos».

En relación con el apartado D), la literalidad del enunciado no parece correcta en la medida en que quiera encontrar un apoyo de la competencia estatal en el artículo 132 CE. Éste se limita a establecer, por un lado, una reserva de ley sobre el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los bienes comunales, y, por otro lado, a señalar los principios que han de inspirar la legislación. Pero ni el artículo 132 hace ninguna competencia estatal, ni la reserva de ley lo es de ley estatal, sino de ley en sentido técnico, y, por tanto, de ley estatal o autonómica en función de los respectivos ámbitos de competencia. Por tanto, es innecesario el precepto e inconstitucional en la medida en que abone una interpretación del juego de las cláusulas constitucionales. En todo caso, la intervención estatal se habrá de producir exclusivamente al amparo de títulos constitucionales (y no lo es el artículo 132) y no de interpretaciones del mismo legislador estatal.

La problemática que plantea el apartado E) del artículo 5 de la Ley que dictaminamos es bastante compleja. Así, nos encontramos con que la Constitución no atribuye al Estado ningún título especial por lo que se refiere a la Hacienda de las entidades locales (el artículo 142 CE contiene principios o propósitos generales de contenido material). En consecuencia, esta cuestión ha de reconducirse a las cláusulas

generales en materia de régimen local, campo en el que ya conocemos el alcance de la competencia estatal. A la luz de este enfoque no parece correcto el orden establecido en el apartado E), que no prevé que la legislación estatal se limite a la que es básica. Ahora bien, no hay que olvidar la posible incidencia del título competencial previsto en el artículo 149.1.14 CE, según el cual el Estado tiene competencia exclusiva en materia de «Hacienda general», adjetivo éste que no es insólito (régimen electoral general) que se interprete por la jurisprudencia constitucional en un sentido omnicompreensivo. Por ello, aunque de una lectura del precepto se derive una apreciación insatisfactoria, la orientación de la interpretación constitucional en este campo permite pensar que se dará prevailecimiento a otros títulos competenciales, si bien en la medida en que la legislación estatal pudiese hacer imposible la realización de previsiones estatutarias —como, por ejemplo, la regulación de la unificación de los presupuestos de las Diputaciones al de la Comunidad Autónoma— sería plenamente efectiva entonces la inconstitucionalidad.

X

El artículo 9 implica la necesidad de un desarrollo uniforme de las bases sin que el legislador estatal admita otros regímenes municipales o provinciales especiales que los previstos expresamente en la misma Ley que dictaminamos, que son los de los artículos 29 y 30 por lo que se refiere a los municipios, el artículo 39 en cuanto a las Diputaciones forales y el 40 en cuanto a las Comunidades Autónomas uniprovinciales y el artículo 41 en cuanto a

las Islas. Además, hay que tener en cuenta la posibilidad de crear comarcas (art. 42), áreas metropolitanas (artículo 43), mancomunidades (art. 44) y entidades menores (art. 43). También hay que tener en cuenta lo que prevé la Disposición adicional sexta, dos, en relación con el Municipio de Barcelona y la Entidad Municipal Metropolitana, según la cual los correspondientes textos legales «continuarán vigentes salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley», texto ciertamente propio más bien de una disposición derogatoria, que es lo que era en el proyecto de Ley.

Los términos que contiene el artículo 9 y el contexto en que se produce, implican una reducción relativa de una característica propia de la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas en el marco de las bases establecidas por el Estado, es decir, que se ve limitado en la medida en que la actividad legislativa autonómica no puede acomodar el régimen local a las peculiaridades diversas de sus comunidades territoriales. Por otro lado, la prohibición de regulaciones singulares no puede encontrar apoyo en el principio de igualdad que, en primer lugar, es predicable sólo de los ciudadanos (STC de 5 de agosto de 1983), y, además, en todo caso lo sería por lo que respecta a las condiciones básicas (artículo 149.1.1 CE).

Ahora bien, alguna de las cláusulas, concretamente la del artículo 30, permitiría, dada su redacción, obviar la restricción, que si no fuese así implicaría la petrificación de las peculiaridades del régimen especial del municipio de Barcelona, ya que en aquello que no quedase derogado por la Ley de Bases continuaría vigente y no ha-

bría posibilidad de reforma sino a través de nuevas bases.

Si fuese cierta esta afirmación se produciría, al sustraer una entidad local de forma completa, en la competencia autonómica una infracción del ordenamiento constitucional y estatutario.

Por tanto, si se entiende que el artículo 9 impide una regulación diversificada, también singularmente, de las bases de régimen local, iría más allá de la naturaleza y la misma función de las bases (fundamento VI de este dictamen). Sin embargo, si la Disposición adicional sexta, dos, por lo que se refiere al régimen especial del municipio de Barcelona, en el caso anterior se interpretase como una cristalización inmodificable por el poder legislativo autonómico del ordenamiento vigente también sería inadmisibles desde el punto de vista del ordenamiento constitucional.

XI

Los artículos 27 y 37 regulan el supuesto de delegación de competencias a favor, respectivamente, del municipio y de la provincia.

Prevén en caso de delegación del ejercicio de competencias estatales el informe y consulta previos de la Comunidad Autónoma, si bien, en el caso de los municipios, la redacción del artículo 27.3 parece admitir una excepción de este trámite al decir «salvo que por Ley se imponga obligatoriamente...».

Esta última excepción es del todo inadmisibles a la luz de lo que se ha dicho en el fundamento VII de este Dictamen.

Con carácter general hay que constatar que la Ley que dictaminamos

implica un retroceso claro en la configuración del papel de las Comunidades Autónomas en los procedimientos referidos a la delegación de funciones estatales a las entidades locales.

Ya hemos recordado (fundamento VII) que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1982 establecía una facultad codecisoria de la Comunidad Autónoma al otorgar carácter vinculante a su pronunciamiento.

La misma Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, se situaba respecto a delegaciones de funciones a las Diputaciones Provinciales en una orientación similar. En efecto, el artículo 8, en el segundo párrafo, disponía que «el Estado no podrá transferir o delegar directamente sus competencias a las Diputaciones Provinciales. No obstante, podría encomendar a éstas el servicio de recaudación de tributos». En consecuencia, el ejercicio de competencias estatales por las Diputaciones sólo podría producirse con el paso intermedio de una decisión autonómica, y con esta intención en el primer párrafo del mismo artículo se contenía una derogación del principio general que prohíbe las subdelegaciones al prever que «las Comunidades Autónomas podrán delegar en las Diputaciones Provinciales, según la naturaleza de la materia, el ejercicio de competencias transferidas o delegadas por el Estado a aquéllas, salvo que la Ley a que se refiere el artículo 150.2 de la Constitución disponga lo contrario».

La valoración de la constitucionalidad de los artículos 27 y 37, especialmente a la luz del fundamento VII de este Dictamen, obliga a hacer dos consideraciones perfectamente separadas.

Por lo que respecta a la posible exclusión de cualquier tipo de intervención de la Comunidad Autónoma, que

se admite, aunque no como regla general, en el artículo 27.3, su incorrección es manifiesta.

En cuanto a la degradación de la intervención autonómica, que en caso de ser codecisoria y decisiva se transforma en un simple trámite de información y consulta, la falta de coherencia en el caso de Cataluña con el hecho de que la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas en materia de régimen local, sólo acotadas por las bases estatales, es también clara, ya que la «bifrontalidad» hay que situarla en el citado contexto definido por el orden de competencias que se deriva de la Constitución y del Estatuto. Hay que valorar, sin embargo, que el Tribunal Constitucional, como se señala en el fundamento VII, reproduciendo incluso textualmente las palabras, si bien mantuvo la necesidad de la intervención autonómica, no afirmó de forma taxativa que ésta hubiese de tener carácter decisorio.

XII

El artículo 38 de la Ley que dictaminamos se sitúa en el marco de las previsiones del artículo 141.2 CE, según el cual el gobierno y la administración autónoma de las provincias pueden ser encomendados a otras corporaciones, de carácter representativo, diferentes de la Diputación. En este sentido prevé que a estas otras corporaciones les será aplicable el régimen previsto en la Ley para las Diputaciones.

Ciertamente, desde la Sentencia de 28 de julio de 1981 el desarrollo de la Constitución en relación con el papel de la provincia como entidad local ha sufrido significativas inflexiones, de las cuales son los más destaca-

bles exponentes los Estatutos de algunas Comunidades Autónomas uniprovinciales o el de Canarias, que prevé un vaciamiento prácticamente total de los órganos de gobierno de las dos provincias en favor de las instituciones comunitarias.

En este sentido, la regla del artículo 38 no es aplicable a las Comunidades uniprovinciales ni al supuesto de Canarias, que son objeto de regulación especial en los artículos 40 y 41. También quedan al margen las Diputaciones forales en los términos del artículo 39.

Acotado el campo al que se puede referir el artículo 38, la globalidad de la remisión —ya que se prevé que todas las previsiones de la Ley sobre las Diputaciones son aplicables a las «otras Corporaciones de carácter representativo»— implica la anulación del elemento de diversidad que se puede derivar del artículo 141.1 CE. A pesar de esto, se podría interpretar que la palabra «previsiones» tiene una cierta significación genérica, de manera que, deduciendo la orientación de los términos concretos del régimen establecido por la Ley respecto a las Diputaciones, al regular la corporación representativa sustituta se puedan adecuar o adaptar aquellas orientaciones a las características de ésta.

Hay que advertir, además, el limitado alcance de la posibilidad abierta por el artículo 141.2 CE, que únicamente se refiere a los aspectos orgánicos del gobierno de la provincia como entidad local, aspecto que, como ya se ha dicho, el Tribunal Constitucional consideraba integrado en el concepto de régimen jurídico de las Administraciones públicas, respecto al cual el Estado es competente para establecer las bases, circunstancias que hace viable la interpretación apuntada de ma-

nera que no es ineluctable la contradicción entre el artículo 38 de la Ley y el artículo 141 CE.

XIII

Nos referimos ahora a los preceptos de la Ley que regulan, en el Título sobre «otras entidades locales», la comarca. Concretamente, es el artículo 42, pero por relación es inevitable estudiar la *Disposición adicional cuarta*.

El artículo 42 de la Ley que dictaminamos se refiere a las comarcas, y atribuye a las Comunidades Autónomas la facultad de crearlas y de regular sus aspectos fundamentales, entre otros, precisar las potestades que como Administraciones públicas les corresponden y optar por otorgarles o no el carácter de entidad territorial (artículos 3 y 4 de la Ley). Ahora bien, en el segundo párrafo se condiciona la decisión comunitaria a la voluntad de los municipios afectados, que pueden impedir su creación si los que se oponen son las dos quintas partes de éstos y representan al menos la mitad del censo electoral. Al exigirse, si la comarca afecta a más de una provincia, el informe favorable de las Diputaciones, queda en manos de éstas también la decisión final en este supuesto. Además, el último párrafo del artículo prevé que «la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26 [los servicios mínimos que los municipios pueden prestar, sin embargo, de forma asociada], ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 26» (es decir, aquellas en las que la legislación

sectorial del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán atribuir competencias concretas a los municipios).

En este marco general, la Disposición adicional cuarta prevé lo siguiente:

«En el supuesto de que, en aplicación de lo previsto en el número 2 del artículo 42 de esta Ley, se impidiera de forma parcial y minoritaria la organización comarcal del conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma, la Generalidad de Cataluña, por haber tenido aprobada en el pasado una organización comarcal para la totalidad de su territorio y prever su Estatuto, asimismo, una organización comarcal de carácter general, podrá, mediante ley aprobada por mayoría absoluta de su Asamblea Legislativa, acordar la constitución de la comarca o las comarcas que resten para extender dicha organización a todo el ámbito territorial.»

Para examinar la corrección de estos preceptos a la luz del bloque de la constitucionalidad hay que recordar, en primer lugar, los elementos contenidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

El artículo 152.3 CE prevé para las Comunidades Autónomas institucionalizadas según el procedimiento del artículo 151 CE y, por tanto, la Generalidad que:

«Los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica mediante la agrupación de municipios limítrofes.»

De esta forma, y con énfasis especial, se retoma la previsión del artículo 141.3 CE, que ya prevé la creación de agrupaciones diferentes de las pro-

vincias. Pero los elementos nuevos —nos hemos referido ya al fundamento VII— son suficientemente significativos: *a)* remisión expresa a los Estatutos; *b)* carácter comunitario de la nueva entidad; *c)* la atribución de personalidad jurídica apunta hacia la configuración de una entidad autónoma; *d)* la génesis como agrupación de municipios —ésta es también la definición constitucional de la provincia— no aporta ningún elemento de voluntariedad.

Haciendo uso de esta previsión constitucional, el Estatuto de Cataluña, en el artículo 5, y, en particular, en los párrafos primero y tercero, prevé: *a)* la existencia general y necesaria de la comarca; *b)* la competencia del Parlamento para aprobar su regulación y constitución; *c)* el carácter autónomo de la entidad de gobierno de la comarca que es, en consecuencia, una entidad local.

Éstos son los datos de los que el legislador ordinario no puede apartarse.

Antes de examinar la acomodación de los preceptos de la Ley en el bloque de la constitucionalidad, es conveniente, sin embargo, recordar algunos elementos que se desprenden de la jurisprudencia constitucional, reiterando algunas expresiones.

En concreto, en la sentencia de 28 de julio de 1981, el Tribunal Constitucional señaló:

«Pero no es esta modificación reductora o amplificadora de la autonomía provincial inducida por la creación de las Comunidades Autónomas la única que resulta de la Constitución. El texto constitucional contempla también la posibilidad (artículo 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 (artículo 5.3), podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios 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... Es obvio, en definitiva, que la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cuál sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial.»

El contraste de los preceptos que dictaminamos con las indicaciones del bloque constitucional puede concretarse en diversos aspectos: *a)* necesidad o no de la entidad comarcal; *b)* competencia excluyente de la Generalidad para la creación de las comarcas; *c)* acotaciones a la definición del ámbito competencial de las nuevas entidades.

Sobre el primer punto hay que observar que la Disposición adicional cuarta —que contiene una auténtica contradicción interna, ya que por un lado señala acertadamente que según el Estatuto las entidades comarcales son de existencia necesaria, y por otra, admite que no se lleguen a crear si mayoritariamente lo impiden los municipios— se aparta de las previsiones del artículo 5 del Estatuto de Autonomía, y de hecho contempla la posibilidad de que el Parlamento no pueda cumplir el mandamiento estatutario de establecer las comarcas. Por otro lado, el carácter estrictamente intracomunitario de la

comarca, que, como ha recordado el Tribunal Constitucional, no tiene garantizada constitucionalmente la autonomía, y su carácter ajeno a los intereses de los que es exponente el Estado, confirma la falta de justificación del precepto.

En relación con el segundo extremo apuntado, el procedimiento previsto en el artículo 42 de la Ley implica la imposición de un procedimiento que condiciona, y puede impedir, al Parlamento de Cataluña el ejercicio de las facultades que el Estado le otorga. Pero, además, al exigir una mayoría calificada para la aprobación de la Ley, en el único supuesto en que se puede obviar una eventual oposición municipal —es decir, cuando es minoritario—, la Ley que dictaminamos incide en el funcionamiento de la principal institución de autogobierno como es el Parlamento, con desconocimiento de la competencia autonómica exclusiva para regular las instituciones políticas (arts. 9.1 y 29.2) y de las facultades del mismo Parlamento, las características de cuyos acuerdos, según el artículo 32.5, se han de fijar en el Reglamento de la Cámara o en leyes de Cataluña.

Por lo que respecta al tercer punto, es fácil advertir que las limitaciones y restricciones para el ámbito competencial de las comarcas que introduce el último párrafo del artículo 42 de la Ley no sintonizan precisamente con las orientaciones de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional a la que hemos hecho referencia en el fundamento VII. En especial, la imposibilidad de que las comarcas asuman funciones en los sectores calificados como servicios municipales choca con las mismas determinaciones de la Ley al regularlos en el artículo 24, en la me-

dida en que prevé que la prestación de los servicios mínimos la pueden hacer los municipios individualmente o de forma asociada. El carácter de agrupación inherente al mismo concepto constitucional de las comarcas hace inexplicable esta restricción.

En el marco de las consideraciones anteriores se puede afirmar que el artículo 42 y la Disposición adicional cuarta son contrarios a la Constitución y al Estatuto y afectan al ámbito de autonomía de la Generalidad.

XIV

El artículo 58, en el marco del Capítulo II sobre «Relaciones interadministrativas» del Título II, que contiene «Disposiciones Comunes a las Entidades Locales», prevé la posibilidad de crear diversos órganos de colaboración entre las Entidades locales y las Administraciones estatal o autonómica de forma separada, pero pudiendo participar cada una en los órganos creados por la otra.

Ahora bien, el segundo párrafo del número 1 prevé textualmente lo siguiente:

«Para asegurar la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local en materia de inversiones y de prestación de servicios, el Gobierno podrá crear en cada Comunidad Autónoma una Comisión Territorial de Administración Local. Reglamentariamente se establecerá la composición, organización y funcionamiento de la Comisión.»

La mayor precisión de este supuesto respecto a los otros señala el posible relieve de un instrumento organizativo que se proyecta precisamente en el campo de los medios económicos locales. El papel de la Comunidad Autóno-

ma queda situado simplemente, como en cualquier otro órgano, en la posibilidad de una mera participación.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la Generalidad de Cataluña, más allá de la competencia genérica exclusiva en materia de régimen local, goza de atribuciones específicas por lo que respecta a los aspectos financieros de los entes locales. Concretamente, el artículo 48.1 EAC le otorga la tutela financiera sobre los entes locales y el último párrafo del número 2 del mismo artículo prevé que «los ingresos de los entes locales de Cataluña, consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas —la mayor parte de la Hacienda local—, serán percibidos a través de la Generalidad, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que serán establecidos para las citadas participaciones». Por tanto, a la Generalidad corresponde distribuir las cantidades y, además, lo podrá hacer según unos criterios legales que, dada la indeterminación de la referencia, se pueden entender fijados al menos en parte por la misma Comunidad Autónoma.

En fin, la Disposición adicional cuarta (EAC) prevé que «los presupuestos que elaborarán y aprobarán las Diputaciones Provinciales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona serán unidos al de la Generalidad».

Por otro lado, hemos de recordar lo que ya hemos advertido en el fundamento III sobre el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, cuya continuidad, a nuestro entender, no se ve afectada por la nueva regulación de las Diputaciones (fundamento VIII) y sobre la asunción por la Generalidad de las competencias y funciones de orden en las Comisiones de Colaboración con las Corporaciones Locales Catala-

nas, facultades autonómicas consolidadas en el sentido ya indicado.

A la vista de estos elementos, e incluso situándonos en la perspectiva de la «bifrontalidad», hay que concluir que el precepto transcrito, en tanto que excluye que las funciones de colaboración de la Administración estatal con las Corporaciones locales han de hacerse a través de la Generalidad, afecta al ámbito de autonomía de ésta.

XV

En relación con el *artículo 60*, que prevé la ejecución subsidiaria de competencias locales por parte de las Administraciones estatal y autonómica, en ciertos supuestos, y cuando se dan determinadas circunstancias, se puede cuestionar la compatibilidad de este precepto constitucional de autonomía local, al cual hemos hecho referencia en el fundamento VII de este dictamen.

La sustitución sólo es posible cuando se dan conjuntamente los elementos siguientes:

a) Incumplimiento por parte de la entidad local de obligaciones impuestas directamente por una Ley, y no en el supuesto de que deriven de otras normas con rango inferior;

b) el citado incumplimiento ha de repercutir (o afectar) en el ejercicio de competencias estatales o autonómicas;

c) que se cubra económicamente la obligación desde una perspectiva legal o presupuestaria;

d) que no se haya atendido el requerimiento hecho a la entidad local con el fin de que en el plazo señalado, que no puede ser inferior a un mes, cumpla la obligación.

La actividad sustitutoria se ha de limitar a realizar el contenido de la obligación incompleta y se hará a costa y en sustitución de la entidad local.

El origen legal de la obligación sitúa el control sustitutorio entre los que se fundamentan en parámetros normativos y se puede calificar como control de legalidad, que, como sabemos, ha sido admitido por el Tribunal Constitucional como compatible con la autonomía local. La intensidad de esta modalidad de control se ve, sin embargo, acompañada por la necesidad de que la obligación encuentre apoyo en una ley, y su ejecución no se encuentre obstaculizada por la falta de medios económicos. En el mismo sentido de contrapesar la incidencia del control se puede mencionar el procedimiento calificado que en su caso lleva a una ratificación implícita y advertida del incumplimiento.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional señaló que los controles habían de ser puntuales y no genéricos, ya que de otra forma se afectaría a la autonomía local. En este sentido el parámetro que sirve para precisar qué obligaciones impuestas por ley pueden dar lugar a la aplicación del procedimiento sustitutorio —es decir, la afectación del ejercicio de las competencias estatales o autonómicas— podría considerarse hasta cierto punto amplio en tanto que la afectación no es siempre obstaculización o impedimento, y comprende incluso incidencias indirectas. Siempre que se entendiese que la afectación del ejercicio de la competencia estatal autonómica es una afectación directa, y que el incumplimiento lo es de una obligación *específica* y directamente impuesta por ley, no hay incompatibilidad con el principio de autonomía. En otro caso se produciría una vulneración de ésta.

XVI

Nos proponemos estudiar ahora el régimen de control de las Entidades locales y, en concreto, los artículos 65, 66 y 67. Las medidas contempladas en estos preceptos se inscriben en el control de legalidad. En los dos primeros se trata de controles ordinarios, mientras que en el último, de hecho, se configura un control extraordinario.

1. El artículo 65 faculta a las Administraciones estatal y autonómica para requerir si lo consideran oportuno a las Entidades locales la anulación de un acuerdo que consideren contrario al ordenamiento jurídico, y, en todo caso, para impugnar el acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El artículo 66 contiene una modalidad del procedimiento del precepto precedente en la medida en que los acuerdos locales «menoscaban competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas entidades». En este caso, se prescinde del requerimiento previo, y en la impugnación se puede solicitar la suspensión del acuerdo, que el Tribunal, si la considera fundamentada, deberá acordar en el primer trámite posterior a la presentación de la impugnación, si bien en cualquier momento posterior la podrá dejar sin efecto.

Hay que señalar que en tanto que el artículo 65 regula el ejercicio de la facultad de instar una anulación por infracción del ordenamiento jurídico, precisándose la normativa que se tenga por vulnerada, y que por desatención del requerimiento o por no uso de la facultad de practicarlo se podrá impugnar el acto o acuerdo ante la

jurisdicción contencioso-administrativa, por el procedimiento y durante el plazo ordinario, en el artículo 66, aparte de que se pone énfasis en el hecho de que los actos y acuerdos de las entidades locales incurran en infracciones más específicas, consistentes precisamente en una vulneración del orden de competencias, la impugnación en vía jurisdiccional deberá seguirse de acuerdo con un procedimiento especial que presenta estas peculiaridades: 1) la interposición del recurso habrá de estar fundamentada en Derecho de una manera precisa y con expresión de la norma legal que se tenga por infringida, aunque no contenga petición expresa de suspensión del acto impugnado; 2) el plazo de interposición del recurso jurisdiccional no es el ordinario, sino el especial de 15 días; 3) se entiende agotada la vía administrativa sin reposición previa.

De ello resulta que el legislador ha hecho uso de la competencia estatal exclusiva del artículo 149.1.6 CE (legislación procesal), en tanto que configura así un procedimiento especial más, ya que ni es el ordinario ni ninguno de los especiales del capítulo IV del Título IV de la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa.

En ambos supuestos la intervención de las Administraciones estatal y autonómica se proyecta en el campo del control ordinario de la actividad normal de las entidades locales en el ejercicio de competencias propias (quedan al margen, por tanto, los supuestos de articulación de intervenciones de diversas Administraciones en un procedimiento complejo) según la sectorialización prevista por lo que respecta al sistema de asignación de competencias a las Entidades locales.

Ahora bien, como ya advertimos, se trata de dos momentos muy diversos.

En un caso, la atribución de funciones a las Entidades locales está conectada a determinadas opciones de ordenación de la acción pública. En el otro, la perspectiva dominante es precisamente la configuración como propias de unas competencias cuyo ejercicio integra precisamente lo que es la actividad local.

La legislación sectorial asigna la competencia de la entidad, pero la organización y el procedimiento de su ejercicio por parte de la entidad es un aspecto interno y propio de ésta; de hecho, una manifestación de su carácter autónomo. Por la misma razón, el control de legalidad del funcionamiento de la entidad en el ejercicio de esta competencia no es un aspecto de la ordenación de un sector normativo (que es el objeto de la legislación sectorial), sino relativo a la organización y el funcionamiento de la entidad local, y, por lo mismo, inherente a la materia «régimen local». En consecuencia, es el orden competencial en este campo el que nos ha de definir si es competente el Estado o la Comunidad Autónoma.

En este sentido, las características de las atribuciones de uno y otra en régimen local (fundamentos IV, V y VI) y el carácter meramente ejecutivo de la actividad de control llevan a concluir que las facultades ordinarias de control de legalidad de las Entidades locales corresponden a la Generalidad y es incorrecta una signación separada en función de competencias sectoriales como hacen los artículos examinados. Sólo en el caso de entender que la referencia a las respectivas competencias alude a las facultades en régimen local, lo cual parece difícil, podría considerarse correcta la asignación de competencias de control que hacen estos preceptos.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que, como hemos señalado en el fundamento III, en el período preautonómico se produjo una transferencia a la Generalidad de funciones de control de las Entidades locales. Y, si bien es cierto que se establecía la posibilidad de una intervención subsidiaria de órganos de la Administración estatal, en ningún caso se daba entrada a criterios sectoriales ni se equiparaban como instancias principales las Administraciones autonómica y estatal, que quedaba en una posición secundaria.

La entrada en vigor del Estatuto ha consolidado las competencias y funciones asumidas por la Generalidad, y, por tanto, su intervención en primera instancia en el ejercicio de funciones de control de la actividad de las Entidades locales sin discriminaciones por razón de la materia. Obviamente, la vigencia del Estatuto sólo ha consolidado competencias autonómicas; no las estatales, que lógicamente han de entenderse inexistentes por las razones antes apuntadas como consecuencia del nuevo orden competencial derivado de la Constitución.

Advertimos, por otro lado, que la alteración de las formas de control, evidente entre la regulación que ahora se examina y la vigente en el momento de la transferencia, incide en las características de la actividad de la Administración de control, pero no en la determinación de ésta.

Por tanto, también a la luz de los antecedentes que hay, la introducción de criterios sectoriales para determinar cuál ha de ser la instancia de control es incorrecta.

2. El artículo 67 de la Ley que dictaminamos plantea una situación con la cual ya se ha enfrentado el Tribunal Constitucional en la sentencia

4/1981, de 2 de febrero, donde expresó que:

«La autonomía no se garantiza por la Constitución —como es obvio—, para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad, por lo que en estos supuestos la potestad del Estado no se puede declarar contraria a la Constitución, máxime cuando este principio de limitación de la autonomía se refleja de forma expresa en la propia Constitución —artículo 155— con relación a las Comunidades Autónomas.»

Y, más adelante, en la misma sentencia dice que:

«El artículo 110 de la Ley de Régimen Local no puede calificarse de opuesto a la Constitución. La competencia atribuida al Gobernador en relación a las ordenanzas y reglamentos municipales se concreta en un control de legalidad de alcance limitado, ya que la suspensión tiene carácter provisional hasta tanto decida la jurisdicción contencioso-administrativa.»

Esta doctrina del Tribunal Constitucional descansa sobre un juicio comparativo en relación con las medidas que el Gobierno del Estado puede tomar en el supuesto de que una Comunidad Autónoma actuase de una forma gravemente atentatoria del interés general de España. Lógicamente un planteamiento similar se podría extender a las Entidades locales. El precepto considerado tiene un alcance limitado, ya que la suspensión es provisional, en tanto que los tribunales deciden.

No obstante, hay motivos que permiten poner en duda la corrección de los términos concretos del precepto desde el punto de vista constitucional.

La función del Delegado del Gobierno es dirigir la Administración periférica del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y coordinarla con la Administración autonómica, si es procedente (art. 154 CE). Es claro que entre estas funciones no puede subsumirse la de control de las Entidades locales, cuya titularidad ha quedado explicitada en fundamentos anteriores; se admite, sin embargo, sólo una actividad subsidiaria de la Administración estatal según el modelo del RD 2115/1978, de 26 de julio.

XVII

El artículo 70.2 establece que «los acuerdos que adopten las Corporaciones Locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las Ordenanzas, incluidas las normas de los Planes urbanísticos, se publican en el *Boletín Oficial de la Provincia* y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 [es decir, 15 días]. Idéntica regla es de aplicación a los presupuestos, en los términos del artículo 112.2 de esta Ley».

En la medida en que se entienda que los planes urbanísticos son fruto de un procedimiento complejo en el que la intervención de la Administración superior responde a una distribución de funciones paralela a la presencia de intereses diversos, unos de orden local, otros de trascendencia general y diferente, y que el artículo 70.2 de la Ley que dictaminamos comprende *todos* los planes urbanísticos con intervención municipal, se produce una clara contradicción con el artículo 37.4 EAC, en virtud del cual es suficiente la publicación en el *Diario Oficial de la Ge-*

neralidad para la validez y la entrada en vigor de las disposiciones y normas emanadas de la Administración autonómica.

XVIII

Por lo que respecta al capítulo I, «Bienes», del título VI sobre «Bienes, actividades y servicios y contratación» se plantean dos cuestiones: título competencial que puede dar apoyo a esta regulación; adecuación de las normas al correspondiente título de competencia estatal.

Como ya hemos dicho en el fundamento IX, el establecimiento de normas estatales sobre los bienes locales no puede tener apoyo en el artículo 132 CE, ya que éste se limita a establecer una reserva de ley en sentido técnico y a fijar unos principios materiales en los que se ha de inspirar cualquier regulación, bien sea estatal o autonómica.

La posible existencia de un título estatal en que pueda ampararse este capítulo ha de buscarse, en todo caso, en la cláusula del artículo 149.1.18 CE, que, como sabemos, ha sido objeto de una interpretación progresivamente amplificadora por parte del Tribunal Constitucional (fundamento IV y, en especial, la referencia a la sentencia de 13 de noviembre de 1981), o también en las competencias estatales en el orden económico-financiero («en conexión con los límites de la autonomía en materia económico-financiera, se plantea un tema clásico, que es el relativo a la defensa del patrimonio del Estado o de los entes públicos...», (Sentencia TC de 2 de febrero de 1981).

En relación con la segunda cuestión, un análisis de los cinco artículos del

capítulo que estamos considerando pone de relieve la parquedad de una regulación que se limita a formular unas reglas esenciales o incluso a reproducir los principios constitucionales. Por tanto, en sí misma, y al margen de lo que se ha señalado en el fundamento IX, y teniendo en cuenta la flexibilidad que se ha dado al alcance de los títulos competenciales del Estado relativos, no se aprecia contradicción entre estos preceptos de la Ley y el orden constitucionai.

XIX

1. El Título VII de la Ley dictaminada trata del personal al servicio de las Entidades locales. Nos ocuparemos primero de los capítulos primero, II, IV y V al objeto de examinar separadamente el contenido del capítulo III, que se concreta en el tema de la selección y la formación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y en el sistema de provisión de plazas correspondientes.

El marco competencial del Estado y de la Generalidad de Cataluña sobre este tema es el que se define en el artículo 149.1.18 CE y el artículo 9.8 CE (fundamento III).

Los funcionarios de los entes locales en el territorio de Cataluña han de regirse por normas básicas, cuyo dictado corresponde al Estado, y por las normas que por no ser básicas corresponde dictar a la Generalidad de Cataluña en ejercicio de la competencia que tiene reconocida en el artículo 9.8 EAC.

Hemos de remarcar, no obstante, que el Título VII de la Ley dictaminada no se concreta en establecer normas sobre los funcionarios en sentido estricto, sino que alcanza un campo más

amplio en tanto que se refiere a todo el personal, funcionario o no, que preste servicios en las Entidades locales, y así dedica un capítulo, el v, al personal laboral además del eventual. Por esta razón puede incidir también la distribución de competencias en el campo laboral (art. 149.1.7 CE y art. 11.2 EAC) en el que corresponde al Estado la totalidad de las potestades normativas.

La Ley que dictaminamos divide el personal al servicio de las Entidades locales en tres ramas: los funcionarios de carrera, los contratados en régimen de Derecho laboral y el personal eventual que sirve en puestos de confianza o de asesoramiento especial.

En cuanto a los funcionarios de carrera, se establece que se regirán en aquello que esta Ley no disponga, por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 149.1.18 CE. A estos funcionarios se reservan las funciones que implican el ejercicio de autoridad, fe pública y asesoramiento legal preceptivo, control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que en desarrollo de esta Ley se reservan a los funcionarios para una mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función, y se declara que son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales que quedan reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional las que han sido correspondientes a los Secretarios, Interventores y Depositarios. Al mismo tiempo, se expresa que las funciones de contabilidad y tesorería, como también las de recaptación pueden, excepcionalmente, atribuirse a miembros de la Corporación o a funciona-

rios sin habilitación de carácter nacional, si así se determina por la legislación del Estado.

Los otros preceptos incluidos en el capítulo no hacen otra cosa que reflejar, con referencia a los funcionarios al servicio de las Entidades locales, disposiciones establecidas ya como básicas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, además de una norma sobre colaboración del Instituto de Estudios de Administración Local con las Escuelas autonómicas o de las mismas Corporaciones locales. El capítulo finaliza disponiendo que las convocatorias de pruebas de acceso a la Función Pública local y de concurso para la provisión de puestos de trabajo deberán publicarse en el *Boletín Oficial del Estado* y las bases en el *Boletín Oficial de la Provincia*.

En cuanto a la selección de los restantes funcionarios y reglas sobre provisión de puestos de trabajo, entendiéndose que estos restantes funcionarios son los de carrera no comprendidos en el artículo 92.3, se atribuye la competencia a cada Corporación local, que habrá de actuar de acuerdo con las reglas básicas y los programas mínimos con vistas a la selección y formación dictadas por la Administración estatal, que establecerá también los títulos académicos y otros méritos documentales para tomar parte en las pruebas selectivas.

Remarcamos sólo algunos aspectos.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, declaró formalmente básicos algunos de sus preceptos y, en consecuencia, implícitamente, no básicos los otros aspectos. Por otro lado, la competencia estatal, en tanto que se proyecta sobre la función pública, no es esencialmente diferente si se trata de la local o la autonómica.

Es bien cierto que el legislador puede alterar criterios anteriores sobre la configuración de las normas básicas, pero igualmente lo es que, en la difícil labor de valorar el alcance de lo que es básico, puede constituir un indicio la discrepancia entre dos leyes temporalmente cercanas (fundamento VI).

En este sentido, puede remarcarse la exigencia de publicación de convocatorias en el *Boletín Oficial del Estado*, sin mencionar el *Diario Oficial de las Comunidades Autónomas*, o la reserva en exclusiva a la Administración estatal de las reglas básicas o los programas mínimos para la selección y formación y de la previsión de títulos y diplomas para participar en las pruebas, si bien en este supuesto hay que entender que la reserva al Estado no impide que las Comunidades Autónomas puedan regular, en el marco de las normas básicas, estos aspectos, de manera que sólo en el caso de que por el contenido de las bases se evaporase el ámbito de normación autonómica se produciría una afectación efectiva del ámbito comunitario. Por lo que respecta a la publicación de las convocatorias, se puede interpretar que la previsión no es exhaustiva y la legislación autonómica puede señalar la obligación de que se publiquen en el correspondiente *Diario Oficial*.

2. Abordaremos ahora el tema de los funcionarios con habilitación de carácter nacional a que se refieren los artículos 92, 98 y 99 de la Ley.

Por los mismos motivos que con carácter general ya han quedado expuestos en fundamentos anteriores, entendemos que en el que ahora constituye objeto de atención confluyen dos órdenes de consideraciones, el primero de los cuales se dirige a aclarar si estamos en presencia de un objeto de normación que pertenece a las bases

del régimen jurídico de las Administraciones públicas o del régimen estatutario de sus funcionarios y, en segundo lugar, inquirir sin la regulación del tema tratado en los preceptos citados se adecúa a la potestad que tiene conferida el Estado.

La competencia estatal exclusiva sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios prefigura el sistema en virtud del cual las Comunidades Autónomas, a través de sus respectivos Estatutos, podrán con este límite adquirir, según éstos, competencias de diversos niveles. En el fundamento III nos hemos referido a ello.

Hemos de señalar que las normas reguladoras del tema que estamos considerando no son únicamente propias del régimen estatutario de los funcionarios, admitiendo que inciden en él, ya que el objeto de la regulación no es el reflejo en las leyes que tratan del régimen estatutario de los funcionarios, descomponiéndolo en conceptos como las condiciones generales, las vacantes, las licencias, las excedencias, los haberes pasivos y los derechos pasivos, las retribuciones, las responsabilidades, etc. Las normas que contemplamos se reducen a la regulación del acceso a la función pública local y al procedimiento a seguir para la ocupación de plazas determinadas, además de la fijación de la competencia para la aplicación de las sanciones disciplinarias más aflictivas. La regulación que examinamos se enfrenta, en cambio, de manera mucho más directa con el sistema en virtud del cual ha de dotarse a las Entidades locales de los medios personales adecuados para el ejercicio de unas determinadas funciones y encuentra el apoyo más específico en la competencia estatal con vistas al ré-

gimen jurídico de las Administraciones públicas (fundamento iv).

Los funcionarios a que se refieren los preceptos citados y, de manera especialmente destacada, la figura del Secretario, constituyen un elemento significativo de la organización y del funcionamiento del régimen local. Recogiendo y reactualizando una regla constante de todas las regulaciones posteriores a 1924, la Ley remarca, atribuyéndolas al Secretario, las funciones de fe pública y de asesoramiento legal preceptivo.

El Estatuto Municipal de 1942 ya estableció que era atribución del Secretario «advertir a la Corporación local, a la Comisión permanente y al Alcalde, de la ilegalidad, si la hubiere, de cualquier acuerdo que pretendiera adoptar, consignando en acta la advertencia, a fin de eximirse de responsabilidad, que en otro caso habrá de alcanzarle...», y «certificar de todos los actos oficiales de la Corporación Municipal, de la Comisión permanente y del Alcalde, con el V.ºB.º del Alcalde, de los documentos y con relación a los libros confiados a su custodia» (art. 277).

La Ley Municipal de Cataluña de 1934 le atribuyó la función de «certificar de oficio o a petición de parte respecto de todo lo que tenga relación con la Administración municipal y que el Alcalde ordene» (art. 214). Dispuso, asimismo, que el «Secretario tendrá la obligación de enterar por escrito al Alcalde de la ilegalidad o la extralimitación que observe en los acuerdos municipales y deberá hacerlo antes de que los acuerdos sean firmes» (artículo 215).

La legislación del régimen anterior asignó al Secretario también las funciones de fedatario de todos los actos y acuerdos, como la de asesorar a la

Corporación, las Comisiones y la presidencia (art. 140 del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local de 1952).

Ahora bien, hay que advertir que hasta 1924 no había ningún cuerpo nacional de secretarios u otros funcionarios locales, los cuales eran nombrados por las mismas Corporaciones locales. A partir de esta fecha, si bien se crea el cuerpo nacional, no se estabiliza, sin embargo, la provisión de las plazas, sino que los nombramientos eran competencia de las mismas Entidades locales, sistema que también asumió la Ley de Bases de 10 de julio de 1935.

Por otro lado, la Ley Municipal de Cataluña, de 1933-1934, eliminó los cuerpos nacionales, correspondiendo a cada municipio designar un secretario que sería elegido por concurso o concurso-oposición.

Hemos de llegar a las medidas adoptadas al final de la guerra civil y a la Ley de 23 de noviembre de 1940 para encontrar un sistema que establezca tanto la fase de integración en el Cuerpo como la de provisión de plazas.

De los preceptos antes transcritos resulta que, entre otras funciones que puedan corresponder a los Secretarios de las Entidades locales, la atribución de la fe pública administrativa, en la esfera local, y la de asesoramiento legal, aunque sólo sea en la modalidad negativa concretada en la advertencia de ilegalidad, son sin duda especialmente relevantes. Corresponde al Secretario la misión de instrumentar el acto jurídico en que se exterioriza la voluntad política de la Corporación, que exige disponer del órgano que traduzca de forma indubitada y con la debida solemnidad lo que se ha acordado, y evidentemente sus certificaciones gozan de toda la fuerza jurídica

que corresponde a los instrumentos públicos de cualquier naturaleza con eficacia que excede del ámbito territorial de la Corporación de la cual depende.

Esta evocación de las atribuciones de los Secretarios de las Entidades locales, y a la función de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, la tesorería y la recaptación, y el hecho de enfatizar en torno a las necesidades públicas de su profesionalización, tecnificación y, en la esfera de la legalidad, independencia, nos lleva a entender que a través del ejercicio de las respectivas funciones se establece un dispositivo adecuado para servir, en la esfera local, al designio constitucional de garantizar el resplandecimiento del principio de legalidad, de publicidad de las normas y de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE).

Hechas estas consideraciones generales, examinaremos concretamente el procedimiento que la Ley dictaminada ha previsto para la selección de estos funcionarios al servicio de las Corporaciones locales.

El proceso a seguir hasta la prestación efectiva de las funciones se descompone en cinco actos o series de actos: selección, formación, habilitación, nombramiento y toma de posesión.

La selección, la formación y la habilitación (y si procede el perfeccionamiento) se confían al Instituto de Estudios de Administración Local, entidad de Derecho público con personalidad, capacidad y patrimonio propios (art. 120 de la Ley), que actúa con autonomía funcional para el cumplimiento de los fines expresados, entre otros. El citado Instituto llevará a cabo estas labores de acuerdo con las bases y los

programas aprobados reglamentariamente.

En estas bases del proceso hay dos especificaciones:

a) La Administración del Estado podrá (es decir, será potestativo) descentralizar territorialmente la realización de las pruebas de *selección* para el acceso a los cursos de *formación*, con relación entre las Corporaciones de determinado nivel de población.

b) El Instituto de Estudios de Administración Local *habrá* de encargar, mediante un convenio entre los Institutos o Escuelas de funcionarios de las Comunidades Autónomas, la *formación*, por *delegación*.

En el caso del País Vasco se prevé (DA 2.^a 9) la posible inclusión de disciplinas específicas.

Obtenida la habilitación, se ingresará en la función pública local (no en un cuerpo) y se podrá participar en los concursos que se convoquen, para puestos de trabajo reservados a estos funcionarios.

En la medida en que con la habilitación nacional se pretende asegurar un nivel homogeneizado de conocimientos y de formación, de manera que se asegura, para todo el país, la disposición de un personal con unas garantías mínimas de preparación, y teniendo en cuenta la valoración que se hace de las funciones que les son reservadas en el sentido de estar relacionadas con los intereses generales, se puede admitir, a la luz de las tendencias interpretativas dominantes, la condición básica de estas normas. Ahora bien, hay que añadir una matización. El alcance de lo que es básico no puede agotar nunca un espacio normativo; y la necesidad de un denominador común, que es la raíz de la norma básica,

no puede ahogar por completo una modulación diversificada, por pequeña que sea la expresión de esta diferenciación, cuando así se desprende de la misma configuración real de las estructuras de poder (fundamento VI). En esta línea es donde parece inadecuada la falta de previsión (o la simple excepción respecto a una Comunidad Autónoma) con vistas a incorporar elementos de formación específicos en el curso que las instituciones dependientes de la Generalidad hagan por convenio o delegación. La excepción que se acaba de mencionar es, por otro lado, un elemento que demuestra que la no previsión (implícita denegación) de materias específicas a fijar por la Comunidad Autónoma en el curso de formación implica una regulación que en este punto va más allá de lo que es posible considerar básico y, por lo mismo, afecta al orden competencial de la Generalidad.

Ahora bien, como hemos advertido, la Ley no se limita a apoderar a la Administración estatal por lo que respecta al otorgamiento de la habilitación, sino que en el artículo 99 establece una regulación detallada de la provisión de puestos de trabajo correspondientes estableciendo una intervención prioritaria de los órganos estatales. Examinaremos sus rasgos más significativos.

a) La Administración estatal establece las normas básicas de los concursos de provisión con inclusión de los méritos generales que preceptivamente han de tenerse en cuenta. Con carácter general, le corresponde establecer como mínimo el 75 % del baremo, pudiendo la Corporación local interesada establecer hasta el 25 % en relación con méritos específicos referidos a peculiaridades locales. En el País Vasco el porcentaje estatal se reduce

al 65 %, pudiendo la Comunidad Autónoma fijar un 10 % (DA 2.^ª8).

b) La convocatoria anual de los concursos para las plazas vacantes será hecha simultáneamente por las Administraciones autonómicas, o supletoriamente por la estatal, que en cualquier caso ordenará la publicación de las convocatorias en el *Boletín Oficial del Estado*. La Administración estatal determinará la fecha de convocatoria y recibirá las solicitudes correspondientes.

En el País Vasco corresponde a los Territorios Históricos convocar, exclusivamente para su territorio, los concursos. Las convocatorias se publicarán, además, en el *Boletín Oficial del Territorio* y en el del País Vasco (DA 2.^ª7).

Como se desprende de esta descripción de las principales fases del procedimiento de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de habilitación nacional, la intervención estatal es preponderante, la local significativa y la autonómica prácticamente inexistente.

Como ha puesto de relieve la jurisprudencia constitucional —nos hemos referido a ello en el fundamento VI de este dictamen—, el alcance de las normas básicas y el espacio que se deja para su desarrollo, y en términos mucho más estrictos la admisión de la actividad ejecutiva al amparo de aquéllas, responden a una dosificación de los intereses públicos relativos al aspecto que concretamente se considera.

La regulación concreta que ahora estamos examinando implica una presencia abrumadora de los intereses públicos generales de los que es exponente el Estado, una cierta minusvalía, pero aún se mantiene una presencia local —sobre la obviedad que no hace

falta recalcar, ya que se trata del nombramiento de funcionarios de la misma Entidad local— y se juzgan prácticamente inexistentes los intereses generales que asume la institución que como la Generalidad tiene competencia exclusiva en materia de régimen local y, dentro de ésta, respecto a todos los funcionarios locales (fundamento III), que si bien está acotada por las bases estatales, éstas, en el diseño del constituyente, no podrían anular la competencia autonómica, es decir, suponer inexistentes los poderes públicos cuya gestión corresponde a la Comunidad Autónoma, porque, si fuese así, se habría establecido una excepción específica respecto a un aspecto del régimen local como es el que estamos considerando.

La presencia conjunta de funciones estatales y locales en la esfera de las Entidades locales, como consecuencia de las respectivas competencias (y de los intereses correlativos, ha sido puesta de relieve por la misma jurisprudencia constitucional que, como ya hemos recordado, ha hablado del carácter bifronte del régimen local (fundamento VII). La regulación que estamos estudiando hace evanescente cualquier perspectiva comunitaria y convierte este aspecto del régimen local en una cuestión exclusivamente extracomunitaria.

Por otro lado, el sistema del artículo 99 no contempla expresamente la realización del objetivo que, en cambio, ha previsto la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública, que en el artículo 1.1, precepto que tiene carácter básico, prevé que:

«En las convocatorias para acceso a la Función Pública, las Administraciones públicas en el respectivo ám-

bito de sus competencias deberán prever la selección de funcionarios debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales.»

Este precepto no se está refiriendo a los puestos de trabajo de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, sino a los de todas las Administraciones en el territorio de ciertas Comunidades Autónomas.

Si relacionamos este precepto básico con la cooficialidad que la Generalidad de Cataluña está estatutariamente obligada a garantizar (art. 3 EAC), no sólo en su Administración, sino en todo su territorio, resulta que su compatibilización con el sistema regulado en el artículo 99 de la Ley que dictaminamos exige un grado más intenso de protagonismo de la Generalidad, ya que si bien es cierto que este designio puede conseguirse a través de los méritos específicos que establecen las Entidades locales, no lo es menos que las citadas Entidades no tienen esta obligación.

En función de lo que se ha dicho hasta ahora, puede afirmarse que la exclusión de la Comunidad Autónoma en la configuración del baremo de méritos (en el que podría reflejar las peculiaridades de la misma Generalidad y de su legislación local, aparte de la lengua) implica un desconocimiento del orden competencial autonómico.

Ahora bien, las facultades estatales previstas en el artículo 99 no responden tampoco a las características de las normas básicas porque, de hecho, ni constituyen la regulación común mínima, ni las facultades ejecutivas de titularidad estatal son absolutamente necesarias para alcanzar las finalidades de la competencia del Estado.

En efecto, como hemos puesto de relieve, la Administración estatal ha regulado la selección y ha provisto en el otorgamiento de habilitaciones, es decir, de la condición necesaria para participar en los concursos. Además, se reserva la fijación de las normas básicas con el establecimiento de la parte mayoritaria de los méritos. Estos elementos, a nuestro entender, aseguran suficientemente el denominador común propio en que se concreta una competencia para establecer las normas básicas. En realidad, el mismo legislador confirma implícitamente nuestro criterio cuando en la Disposición Adicional segunda contempla un supuesto en el que las funciones estatales se limitan a los aspectos apuntados. La excepción de esta Disposición Adicional es la mejor prueba de que el artículo 99 va más allá del contenido propio de una norma básica y que en realidad ni la posibilidad de publicaciones adicionales a la del *Boletín Oficial del Estado*, ni la inclusión de un pequeño porcentaje en el baremo de méritos definido por la Comunidad Autónoma, ni el nombramiento del candidato con mejor calificación por órganos no estatales pueden impedirse al amparo de la competencia estatal para establecer las normas básicas.

La misma Disposición Adicional segunda pretende dar apoyo a la excepción al margen del orden normal de competencias buscando el cobijo de la Disposición Adicional primera, pero ésta no ampara derechos o competencias al margen de la Constitución y el Estatuto, como señaló el Tribunal Constitucional en las sentencias de 16 de mayo de 1983 y 6 de febrero de 1984, y el Estatuto Vasco en materia de funcionarios municipales no establece para la Comunidad Autónoma Vasca un orden competencial diferente

o específico. Las especificidades se reducen a las Instituciones forales de los Territorios Históricos (fundamento III). Y así lo entendió el mismo Tribunal Constitucional en la Sentencia de 7 de abril de 1983, que no aceptó las alegaciones (Antecedente 3.4.^o) en este sentido.

En consecuencia, no pudiendo fundamentar las excepciones referidas en ninguna norma competencial particular, la Disposición Adicional segunda sólo encuentra apoyo en el carácter no básico, según la afirmación, ciertamente implícita, del legislador estatal de las correlativas normas del artículo 99.

De todo esto se deduce que el artículo 99 en la medida en que no prevé la intervención de la Generalidad en la fijación (en parte) de los méritos de los concursos para proveer puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación nacional, ni la publicación adicional de las convocatorias, y, además, establece el nombramiento por la Administración estatal, no puede tener carácter básico y al otorgársele formalmente se afecta el ámbito de autonomía de la Generalidad.

Sin embargo, la incorrección de los aspectos que hemos puesto de relieve es confirmada también por el hecho de que, a pesar de la diferenciación nítida del orden competencial en materia de régimen local entre las Comunidades Autónomas institucionalizadas en virtud del artículo 151 CE o del artículo 143 CE, la regulación del artículo 99 —con la única excepción de la Disposición Adicional segunda— es uniformista y, por las características de su contenido, no permite un desarrollo diverso ni, de hecho, un margen de intervención diferente de las Comunidades Autónomas.

Queremos remarcar también que el artículo 99, en la medida en que, en relación con la Disposición Adicional segunda, establece, en cambio, un régimen diferenciado en el seno del grupo de las Comunidades Autónomas institucionalizadas a partir del artículo 151 CE cuyos Estatutos contienen un sistema de competencias en materia de régimen local homogéneo, es también por esta razón incorrecto, y que sin motivos que avalen la diferenciación —el Tribunal Constitucional (Sentencia de 5 de abril de 1983) ha admitido la procedencia de tratamientos diferenciados, pero precisamente en función de las cláusulas estatutarias, supuesto que el punto considerado no se da— se establece un régimen diferente entre Comunidades Autónomas con el mismo orden de competencias.

Finalmente, hemos de referirnos también a que la regulación contenida en el artículo 99 implica la intervención decisiva estatal en la provisión de puestos de trabajo a ocupar por funcionarios de habilitación nacional que no tiene ningún precedente en la evolución legislativa del régimen local si excluimos la etapa que comienza en 1939, en la que, por otro lado, era inexistente la autonomía de las Entidades locales. La significación de la garantía constitucional de la Autonomía de las Corporaciones Locales implica un giro total de su régimen con el que es difícilmente conciliable la continuidad del nombramiento por la Administración estatal de estos funcionarios.

Por tanto, a la luz de todas estas consideraciones se puede afirmar que la regulación del artículo 99 en los extremos indicados es contraria al ordenamiento constitucional.

3. Nos referimos finalmente a las *Disposiciones Transitorias séptima y octava*, que han sido citadas específicamente en la solicitud parlamentaria.

La Disposición Transitoria séptima aborda tres temas en sus respectivos tres puntos. En el primero, de contenido más caracterizadamente transitorio, se establece que a los funcionarios actualmente integrantes de los cuerpos nacionales de Administración local les seguirá siendo aplicable el régimen estatutario actualmente vigente en lo que sea compatible y no quede derogado por esta Ley y por la legislación general del Estado en materia de Función Pública.

La norma se encamina al mantenimiento del régimen hasta ahora vigente para los individuos que actualmente sirven en los cuerpos citados, si bien la conservación, para estas personas, del régimen estatutario que les es aplicable en la actualidad se supedita a lo que se disponga en desarrollo de esta Ley respecto a los funcionarios públicos que necesitan habilitación nacional. La última frase revela que el tránsito de un sistema a otro no ha de implicar someter a los actuales al itinerario regulado en el artículo 98 de esta Ley, sin que la habilitación les quede, sin más, reconocida. Ahora bien, la referencia a la «legislación general» del Estado en materia de Función Pública no sería adecuada al orden competencial, ya que al Estado le corresponde dictar las bases, pero no ostenta la totalidad de la potestad legislativa (fundamento III), si se entendiese que la expresión implica un desconocimiento del límite de la competencia estatal. Parece, no obstante, que el carácter general se afirme como contrario a una regulación particular de los funcionarios de cada tipo de Administración pública y, por tanto, en

este sentido se superpone al carácter básico o no de cada norma, perspectiva que la mencionada expresión no contempla. En cualquier caso, se podrá verificar en cada supuesto si el ejercicio de la potestad estatal es o no adecuado al orden de competencias.

En el punto dos, se regula una autorización al Gobierno para que declare a extinguir determinados cuerpos, y establece los criterios y las condiciones para la integración en otros de los funcionarios afectados.

Esto suscita algunas objeciones, sobre todo si se compara con el punto tres de la misma Disposición Transitoria, donde, con una claridad perfecta, se dice que queda extinguido el cuerpo nacional de Directores de Bandas de Música Civiles y se regula la situación futura de los funcionarios correspondientes. El punto dos, en cambio, es una norma en blanco, una autorización genérica, en la medida en que deja a la decisión del Gobierno, por un lado, la apreciación de la conveniencia, y, por otro, la fijación de los criterios, los requisitos y las condiciones. Teniendo en cuenta que toda la Disposición Transitoria séptima se refiere a los funcionarios de los cuerpos nacionales de la Administración local y que el sistema que se establece en el artículo 98 no es el de cuerpos, la consecuencia de su aplicación —dejando salvados los derechos adquiridos, que es lo que se hace en el punto primero— ha de ser la extinción de estos cuerpos y de ninguna manera la integración de sus miembros en otros.

Con independencia de esta consideración, hay que señalar que esta disposición facultaría al Gobierno para reconstruir el sistema de los cuerpos nacionales de la Administración local en contra del espíritu de otras normas básicas de la misma Ley. Ahora bien,

esta consecuencia no es la acertada si se entiende que se autoriza al Gobierno para que, dadas las razones que se exponen, fije las condiciones en virtud de las cuales los funcionarios de los cuerpos nacionales de Administración local extinguidos, o a extinguir, puedan integrarse en cuerpos de otras Administraciones públicas, según los criterios de movilidad de los funcionarios en las diferentes Administraciones públicas, que, para una mejor utilización de los recursos humanos, se establece con el carácter de básico en el artículo 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

En lo que se refiere a la Disposición Transitoria octava, hay que advertir que de hecho implica la aplicación a la Administración local de lo que, con carácter general y básico, estableció la Disposición Adicional cuarta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública: «A partir de la fecha de entrada en vigor de la presente ley no podrán celebrarse por las Administraciones públicas contratos de colaboración temporal en régimen de Derecho administrativo»; y, en concreto, la aplicación a la esfera local de la norma básica contenida en el artículo 16 de esta Ley: «Las Comunidades Autónomas y la Administración Local formarán también la relación de los puestos de trabajo existentes en su organización, que deberá incluir en todo caso la denominación y características esenciales de los puestos (es decir, la clasificación), las retribuciones complementarias que les corresponden y los requisitos exigidos para su desempeño. Estas relaciones de puestos se harán públicas».

También constituye una reproducción de lo que dispone la repetida Ley con el carácter de básica con vistas a la

selección del personal mediante convocatoria pública y a través de los sistemas de concurso, oposición o concurso-oposición, en los cuales se garantizan en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, valorándose el trabajo realizado en los puestos anteriormente ocupados (artículos 19.1 y 20.1.a).

Considerando el contenido de esta Disposición Transitoria, y al margen de que en el desarrollo pueda producirse alguna incorrección, no se constata de forma clara, teniendo en cuenta las líneas generales de la interpretación aludida en el fundamento IV, una infracción del orden constitucional de la autonomía.

XX

1. En relación con las Haciendas locales hay que señalar en primer lugar que el legislador ha renunciado expresamente a formular en el marco de la Ley que dictaminamos una regulación completa. En segundo lugar, hemos de recordar las observaciones sobre el orden competencial en este campo hechas en el fundamento IX. En la solicitud parlamentaria se menciona como precepto concreto a examinar el artículo 112.2, que atribuye a la Administración estatal la facultad de determinar con carácter general la estructura de los presupuestos de las Entidades locales.

Nos encontramos de nuevo ante un enfoque unilateral, no bifrontal, que olvida las relaciones entre las Entidades locales y las Comunidades Autónomas, y concretamente competencias específicas de éstas en el ámbito financiero de las Corporaciones locales que dan soporte a una intervención autonómica en el procedimiento de elabo-

ración de las normas a que se refiere el artículo 119.2 de la Ley. En las cláusulas específicas referidas a la Generalidad de Cataluña hemos mencionado el fundamento XIV. Todo esto al margen de la racionalidad que puede tener una previsión absolutamente indispensable para la homogeneización estadística y contable de todas las Entidades públicas.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional, al interpretar las competencias estatales previstas en el artículo 149.1.18 CE (fundamento IV) ha incluido la ordenación de los presupuestos, y, como ya hemos dicho, una intervención más incisiva —relativamente, hay que decir, dada la extensión otorgada a la potestad de fijar las bases— puede buscar el cobijo de la competencia estatal genérica sobre la Hacienda general (art. 149.1.14 CE). Hay que recordar, en este sentido, además, que la Ley de 14 de octubre de 1983 incluye un precepto declarado constitucional en el artículo 13.1, que prevé que, «en tanto que una Ley del Estado no establezca un régimen distinto en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución, serán de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas y a los Organismos y Empresas que de ella dependen las mismas reglas sobre contabilidad y control económico y financiero aplicables a la Administración del Estado...». Por tanto, el contenido del precepto responde a las características otorgadas a las bases o legislación básica.

Queda sólo un problema que tiene que ver con el aspecto formal de esta competencia estatal (fundamento VI). En este sentido se puede cuestionar que la determinación de la estructura presupuestaria se remita sin otras previsiones al Gobierno. Por lo que res-

pecta a la remisión reglamentaria, la Sentencia del Tribunal Constitucional ha establecido algunas puntualizaciones interesantes.

«Este Principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponde a los ciudadanos dependan exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo, y en consecuencia de sus productos normativos propios que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.

»Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. Y este criterio aparece contradicho con evidencia mediante cláusulas legales, del tipo de la que ahora se cuestiona, en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limita-

tivas transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir.

»En la razón de lo ya dicho, cabe afirmar sin lugar a dudas que una norma de habilitación como la cuestionada, en cuanto tiene de habilitación genérica, equivale a una deslegalización, y por tanto viola la reserva de ley constitucionalmente establecida y es contraria a la Constitución.» (Sentencia de 24 de julio de 1984.)

No obstante, esta doctrina del Tribunal Constitucional no puede extenderse a aspectos exclusivamente técnicos y reflexivos en el ámbito administrativo. Precisamente, en relación con un supuesto estrechamente conectado con éste, el mismo Tribunal, en la Sentencia de 5 de agosto de 1983, había indicado que «la habilitación al Gobierno aparece justificada porque la materia a que se refiere, de carácter técnico, es más propia del Reglamento que de la Ley».

2. Hay que advertir también que sobre la regulación contenida en los *artículos 115 y 116* en la medida en que difieren al «Tribunal de Cuentas» la fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las Entidades locales. En este sentido, y sobre la competencia autonómica en este campo, nos remitimos a nuestro Dictamen núm. 54.

XXI

En relación con el *artículo 117*, que regula la composición de la Comisión Nacional de Administración local, que se define como el órgano para la colaboración entre la Administración es-

tatal y la local, hay que remarcar que no se integran en él como miembros de la Comisión representantes de las Comunidades Autónomas, sino sólo la posible asistencia a las reuniones de representaciones de las Comunidades Autónomas.

Incluso situándonos en la tantas veces mencionada perspectiva bifrontal de las Entidades locales, es incomprensible esta regulación, ya que precisamente de este mismo carácter deriva que al lado de la relación directa entre el Estado y las Entidades locales se produce la relación más natural de éstas con la respectiva Comunidad Autónoma, sobre todo si ostenta competencias en materia de régimen local. En este sentido, además, el artículo 5 EAC tiene una significación especial en la medida en que las Entidades locales se integran en la organización territorial de la Generalidad en sentido amplio.

Por otro lado, un examen de las funciones de esta Comisión (art. 118 de la Ley) pone de relieve la conexión de éstas con materias de competencia de la Generalidad.

Sin embargo, hay que recordar que el Tribunal Constitucional, tanto con carácter general como contemplando directamente la regulación y el funcionamiento de las Entidades locales, ha puesto énfasis en el principio de cooperación entre la Administración estatal y autonómica que en el precepto es menospreciado y prácticamente desconocido, posición de otra parte insólita, ya que, precisamente, recientemente (Ley de 2 de agosto de 1984, de medidas para la Reforma de la Función Pública) se ha reflejado la participación necesaria de las Comunidades Autónomas.

Hay que tener en cuenta también la consolidación de las funciones y la po-

sición de la Generalidad en este campo, derivadas de la transferencia durante el período preautonómico (fundamento III).

En consecuencia, en la medida en que no integra representantes de las Comunidades Autónomas como miembros de la Comisión Nacional de Administración Local, consideramos que el artículo 117 —y concretamente su segundo párrafo— es contradictorio con el orden constitucional.

XXII

Estudiaremos ahora la *Disposición transitoria primera* y, en relación con ésta, la *Disposición final primera*.

La Disposición final primera contiene dos párrafos: *a)* en el primero contiene una autorización al Gobierno estatal para *refundir* en el plazo de un año, y en un solo texto, «las disposiciones legales vigentes de acuerdo con la disposición derogatoria» (que a pesar de las apariencias es, de hecho, tácita, ya que cita unos textos legales que se entienden, sin embargo, derogados «en cuanto se opongan, contradigan o resulten incompatibles» con la nueva Ley y explícita, por tanto, sólo una regla general del sistema de fuentes).

Añade que la refundición comprenderá también la regularización, el aclaramiento y la armonización de las citadas disposiciones que continúan vigentes; *b)* en el segundo, autoriza al Gobierno estatal para que en el mismo plazo proceda a *actualizar y acomodar* a lo que dispone la Ley refundida todas las normas reglamentarias que continúen vigentes, y señala en particular los Reglamentos dictados para desarrollar la anterior legislación local.

La Disposición transitoria primera dispone que «las disposiciones que ha de *refundir* el Gobierno en uso de la autorización que le confiere la disposición final primera de esta Ley constituyen la legislación del Estado transitoriamente aplicable en los términos de los diferentes apartados de su artículo 5, teniendo, en consecuencia, según los diversos supuestos en él contemplados, el carácter de normativa estatal o, en su caso, supletoria de la que puedan ir aprobando las Comunidades Autónomas».

De una lectura de estos textos, con la remisión correspondiente, cuya comprensión, por otro lado, no es inmediata, puede establecerse en primer lugar que la legislación estatal transitoria queda acotada en la primera de las autorizaciones de la Disposición final primera, es decir, en el texto refundido de la Ley de Bases que dictaminamos y los textos legales que continúan vigentes, pero no se extiende al objeto de las autorizaciones citadas, es decir, a los reglamentos generales de régimen local.

Establecida la anterior previsión, se puede entrar en el examen de los términos concretos de la Disposición transitoria. En este sentido, se pueden hacer algunas observaciones. En primer lugar, la legislación estatal aplicable lo será según las previsiones del artículo 5 de la Ley. En consecuencia, damos por reproducidas también a los efectos de esta Disposición las observaciones formuladas en este sentido en el fundamento IX, ya que la transitoriedad que ahora se afirma no cambia nada.

Siguiendo el esquema del artículo 5, se afirma, según los diversos supuestos, que los preceptos estatales serán básicos o supletorios de la legislación autonómica. No se plantea ninguna

duda respecto a este último extremo. Al contrario, necesita una atención más cuidada la primera de las funciones que puede ejercer la legislación estatal, es decir, como normas básicas.

En este sentido, hay que indicar que el texto del precepto permite dos lecturas. La primera, en las materias reguladas en la Ley de Bases, la legislación aplicable como bases después de la aprobación del texto refundido son los preceptos aprobados formalmente como básicos, siendo los restantes preceptos incorporados en virtud de la autorización para refundir los no básicos y, por tanto, aplicables como Derecho supletorio.

Una segunda entendería que la normativa estatal básica no estaría compuesta exclusivamente por las normas contenidas en la Ley de Bases, sino también por las incorporadas en uso de la autorización a refundir que, según el método deductivo, se entendiesen básicas por parte del Gobierno, siempre con referencia a los aspectos del régimen local expresamente regulados por la Ley que dictaminamos.

Esta segunda interpretación es, a nuestro entender, claramente inaceptable, según lo que se establece en el fundamento VI, ya que el establecimiento formal de las bases en un sector normativo concreto cierra la vía de la identificación deductiva de otras bases, con las matizaciones que se indique que no tienen, respecto al precepto que ahora examinamos, una significación particular. Hay que insistir en ello: en los términos y cuestiones (o sectores y aspectos) contemplados en la Ley que dictaminamos, las bases quedan exhaustivamente cristalizadas por la Ley, sin que quepa una extensión amplia y genérica, haciendo uso de una autorización que tiene una finalidad bien específica, como es la simpli-

ficación formal del ordenamiento. En consecuencia, el texto refundido habrá de reproducir —con «la regularización, aclaración y armonización» imprescindibles y congruentes con los preceptos del artículo 82.5 CE, a interpretar obviamente de forma restrictiva— las bases establecidas por la Ley, con la mención expresa de esta condición y diferenciando claramente estos preceptos de aquellos que se puedan incorporar por no haber sido derogados pero que no pueden tener carácter básico, ni el Gobierno puede otorgarles esta condición.

Como acabamos de decir, de las dos interpretaciones racionalmente deducibles —a pesar de que sea criticable la relativa oscuridad del texto— sólo una es aceptable mientras la otra implicaría una clara vulneración del orden constitucional. Pero, por lo mismo, siendo posible una interpretación correcta, no se puede hablar aún de una infracción efectiva, sino, en todo caso, de carácter potencial, y no es, en consecuencia, aún el momento de aducirla ante el Tribunal Constitucional. Será en el momento en que el Gobierno haga uso de la citada autorización, y se publique el texto refundido, cuando se podrá constatar si efectivamente se produce una vulneración en el sentido indicado y, si fuese así, sería el momento para ejercer la acción ante la justicia constitucional.

Considerando los razonamientos contenidos en los fundamentos precedentes, opinamos en

CONCLUSIÓN

1. El Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalidad de Cataluña están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 7/1985, de 2 de abril, que regula las Bases de Régimen Local.

2. Los artículos 2; 5, apartado A), en relación con los artículos 20.2 y 32.2, y apartado D); 27.3, 42 y la Disposición adicional cuarta; 58; 65; 66; 98.1, apartado tercero, parcialmente; 99.1, 99.2, apartado primero; 99.3, apartado segundo; y 117 de la Ley 7/1985, son contrarios a la Constitución y al Estatuto de Autonomía y vulneran el ámbito de autonomía de Cataluña.

3. En relación con los otros preceptos citados expresamente en la solicitud parlamentaria, los artículos 9, 38, 60, el capítulo II del Título VI, el artículo 112.2, las Disposiciones transitorias primera, séptima (apartado tercero) y octava, y la Disposición final primera, de la Ley 7/1985, se estiman adecuados a la Constitución y al Estatuto de Autonomía.

4. Los artículos 5, apartados B), C) y E); 36.2, letra a); 67; 97; 100 y la Disposición transitoria séptima, apartados primero y segundo, y 115 y 116, de la Ley 7/1985, pueden considerarse adecuados al orden constitucional si se tienen en cuenta las observaciones contenidas, respectivamente, en los fundamentos VIII, IX, XVI, XIX y XX.

Éste es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha indicados al comienzo.

Enric Argullol Murgades, *Conseller-Secretario del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña.*

CERTIFICO que el presente ejemplar es copia auténtica de su original, que se encuentra en el archivo a mi cargo.

Barcelona, seis de mayo de mil novecientos ochenta y cinco.

Visto Bueno

El Presidente

Francesc Fdez. de Villavicencio