

**EL RÉGIMEN LOCAL Y EL TURISMO:  
COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES  
EN MATERIA TURÍSTICA; EN PARTICULAR LA  
COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN.  
LA LEY 10/1997, DE 19 DE DICIEMBRE,  
DE TURISMO DE CASTILLA Y LEÓN**

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ IGLESIAS\*

RESUMEN: La relevancia que, sobre todo, desde el punto de vista económico, ostenta el turismo para España hace que el mismo se presente, en la actualidad, como uno de los sectores productivos y dinámicos más importantes para su evolución y desarrollo económico-social. Parece lógico, por lo tanto, que ante tan cualificada fuente de ingresos las Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local) manifiesten un justificado interés. Este interés de las diferentes Administraciones en el turismo, se articula o traduce, jurídicamente, a través del consiguiente reparto de competencias. En concreto, las competencias de las Entidades Locales en materia de turismo son fruto del reconocimiento constitucional de su autonomía (art.137CE), entendida como autonomía participativa (art.2.1 LRBRL) en la gestión de sus respectivos intereses, quedando reservada la ulterior determinación de aquéllas al legislador sectorial correspondiente. En este orden de cosas hay que advertir, es necesario que dichas competencias sean «reales», pues la amplitud de competencias frente a la escasez de recursos, haría estéril el principio constitucional de autonomía municipal; autonomía que, por otra parte, puede verse limitada, en la realidad, por el juego de las relaciones administrativas entre las Comunidades Autónomas y los Entes Locales.

ABSTRACT: The importance of tourism in Spain, particularly from the economic point of view, makes it one of the most significant productive and dynamic sectors for the socio-economic evolution and development of this country. It therefore seems logical that the various branches of public administration (state, regional and municipal) should show a justified interest in this outstanding source of income. The interest of these different branches is organised legally through the distribution of powers. In particular, the powers of local government in matters of tourism are the consequence of the constitutional recognition of their autonomy (art.

\* Campus Miguel de Unamuno, Facultad de Derecho.

137CE), understood as participative autonomy (art. 2.1 LRBRL) in the management of their respective interests, the final determination of these powers being the domain of the corresponding regional legislature. In this order of things, it should be noted that it is necessary for these powers to be real, since the extent of powers in the face of a scarcity of resources would render the constitutional principal of municipal autonomy useless. Moreover, this autonomy could also be limited by the play of administrative relations between the Autonomous Regional Communities and the Local authorities.

PALABRAS CLAVE: Administración Local / Comunidades Autónomas

## 1. PLANTEAMIENTO GENERAL

Para poder comprender la trascendencia que para España tiene el turismo, sólo hace falta aludir a la importancia que, como fuente de ingresos, tiene dicho sector para nuestra economía; estando el mismo considerado, en la actualidad, como la primera fuerza o el primer motor económico de España. Esta importancia económica, hace que al turismo se le conciba como un «sector productivo dinámico», en palabras de la Exposición de Motivos de la Ley 10/1997, de Turismo de Castilla y León, capaz de contribuir de manera importante al desarrollo económico y social de cualquier Comunidad Autónoma o, también, por qué no reconocerlo, de cualquier Entidad local de España; pues, debemos tener en cuenta que el turismo es un fenómeno que afecta a la totalidad del territorio nacional ya que, si bien hay que reconocer que una gran parte de usuarios turísticos se destina a las zonas costeras españolas, debe resaltarse también que cada vez hay una cuota más importante de los mismos que se dirige a las zonas del interior, ya sea por razones culturales, históricas, estéticas, ya sea por motivos relacionados con la naturaleza, sus recursos y las posibles actividades a realizar relacionadas con los mismos.

El propósito de este trabajo es encontrar algún argumento, legal, doctrinal o jurisprudencial que, por decirlo gráficamente, nos sirva de apoyo para reconocer que en esa gran «tarta económica» en la que se ha convertido el turismo, debe haber una porción de la misma, por muy ínfima que sea, que debe ser «servida» a los Entes Locales. Si trasladásemos estas consideraciones preliminares al terreno jurídico, parece evidente que nos estaremos moviendo en la polémica cuestión del reconocimiento y del reparto de las competencias a los Entes Locales. En realidad lo que está verdaderamente en juego es la delimitación competencial entre las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, cuestión trascendente en la materia objeto de nuestro estudio pues no podemos olvidar que la «materia turística», es, una materia «autonómica», al haber sumido todas y cada una de las Comunidades Autónomas, en virtud del art. 148.1.18 de la CE y de sus respectivos Estatutos de Autonomía, la competencia en materia de turismo.

Pero para llegar a este reparto competencial, debemos partir, en primer lugar, de un concepto clave en toda esta cuestión y sin el cual no podríamos hablar de dicha distribución; me estoy refiriendo, como se intuye fácilmente, al concepto de «autonomía de los entes locales» –autonomía que debe ser entendida, a tenor de la doctrina, de la jurisprudencia constitucional y de nuestros textos legales, como derecho de dichos entes a participar en la gestión de los asuntos que les afecten, es decir, como autonomía participativa (art.137 CE).

En este sentido, resulta interesante también comprobar como el significado plurívoco del término autonomía ha dado lugar a que la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional haya distinguido entre «autonomía administrativa» de los Entes locales» y «autonomía política» de las Comunidades Autónoma.

Además, otro aspecto a tener en cuenta en nuestro estudio estará representado por la delimitación de otro concepto esencial, que habrá de influir, y mucho, en el reparto de las competencias correspondientes a los entes locales; concreción competencial que estará reservada al correspondiente legislador, estatal o autonómico, según la materia o sector de que se trata. Evidentemente me estoy refiriendo al término «gestión de sus respectivos intereses» que aparece recogido en un precepto clave, en esta materia, de nuestro texto constitucional: el art. 137 CE.

De otra parte, haremos una referencia a las líneas directrices que debe ofrecer, desde la Constitución, la articulación de los ordenamientos autonómico y local, para, posteriormente, realizar un breve análisis del sistema que debe presidir las relaciones administrativas entre las instancias territoriales superiores y las Corporaciones Locales, pues de dicho sistema dependerá, y mucho, el margen de manobra preciso o el concreto grado de actuación que corresponderá a las Corporaciones Locales en ejercicio de su consagrada autonomía.

El problema, claro está, puede verse desde dos puntos de vista. Desde el primer punto de vista habrá que reconocer que, «en general, el proceso de retroceso de la libertad local en sus relaciones con los Gobiernos Autónomos ha aumentado... porque se ha desaprovechado la ocasión de garantizar constitucionalmente un campo propio a las Corporaciones Locales (y)... porque las Comunidades Autónomas olvidan constantemente la autonomía local» (Berenguer Urrutia). Desde el otro punto de vista, como señala la Exposición de Motivos de la reciente Ley 1/1998, de 4 de Junio, de Régimen Local de Castilla y León, resulta cierto que «la amplitud de competencias y la escasez de recursos hace estéril el principio constitucional de autonomía municipal al no contar muchas Entidades Locales con otros medios financieros que las ayudas de otras Administraciones Públicas».

Por ello, el turismo puede jugar un papel trascendental en el pretendido proceso del desarrollo económico local, reactivando la economía y dinamizando la sociedad local mediante el aprovechamiento de sus propios recursos, estimulando y fomentando su crecimiento económico, creando empleo y riqueza y, sobre todo, mejorando la calidad de vida y el bienestar social de la correspondiente Comunidad local. Además, sería esencial que parte del caudal económico obtenido a través del turismo mediante el ejercicio de las correspondientes competencias (y no

hay que olvidar que dentro de ellas se encuentran las ejercidas por las Entidades locales), fuera reinvertido en la explotación y el desarrollo adecuado y eficiente de los recursos propios de cada entidad local, sobre todo por lo que hace referencia a las infraestructuras (transportes, telecomunicaciones, abastecimientos de agua y energía, sanidad, servicios sociales, cultura, etc.) y a los medios tecnológicos, económico-financieros y a los recursos humanos y socioculturales, entre otros, para poder lograr así un desarrollo local real y efectivo, a la vez de poder ofrecer, por consiguiente, un turismo con un nivel cualitativo cada vez más importante capaz de atraer la atención de un porcentaje mucho mayor de turistas.

Pero antes de iniciar nuestro estudio, y con el objeto de empezar a familiarizarnos un poco más con el mundo de los Entes Locales, considero conveniente delimitar o acotar un poco más la realidad a la que nos estamos enfrentando precisando qué es lo que podemos entender por «régimen local». Pues bien, por «régimen local» podría entenderse el conjunto de principios, normas e instituciones que garantizan la existencia de las Entidades Territoriales que integran la Administración Local y el gobierno de las mismas por sus propios ciudadanos (bien directamente, como en el supuesto del Concejo Abierto, bien a través de representantes elegidos democráticamente) con autonomía dentro de su ámbito competencial propio (Migallón Rubert).

## 2. LA AUTONOMÍA LOCAL

Elaborada en el marco del Consejo de Europa, la CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL, ratificada por España el 20 de Enero de 1988 y vigente desde el 1 de Septiembre de 1988, constituye un tratado internacional válidamente celebrado. Pues bien, dicha Carta, en su art. 3, viene a expresar que las Entidades Locales ordenan y gestionan los asuntos públicos en beneficio de sus habitantes y, que sus órganos de gobierno son directamente representativos de dichos ciudadanos. Ello supone el ejercicio de potestad reglamentaria y de resoluciones administrativas en la asunción de competencias propias sobre una parte importante de los asuntos públicos y en la financiación suficiente para ejercitarlos.

En la Carta Europea se parte de dos principios claros que deben ser tenidos en cuenta, como criterios, para la consiguiente distribución de competencias: el de *subsidiariedad*, que no significa otra cosa que estas dos ideas: Que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate (el punto primero del apartado tercero del art. 4 de la Carta señala que el autogobierno debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos); y que el Gobierno, de cualquier clase, debe completar, no sustituir, la acción de los individuos y de las familias; y otro el de *proximidad*, de cercanía a los ciudadanos.

Categorícamente viene a señalar el art. 31 de la Carta Europea de la Autonomía Local, que la autonomía local supone el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos

en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Y no podemos olvidar, como no puede ser de otro modo, que la potestad de autoorganización es inherente a la idea de autonomía (Ballesteros Fernández).

Al examinar nuestra Constitución nos daremos cuenta de que en ella se realiza, en primer lugar, un reconocimiento constitutivo de los Entes locales; reconocimiento, porque su decisión no es creativa, sino simplemente acogedora de una realidad preexistente; constitutivo, porque sólo por dicha decisión llegan a alcanzar la condición de poderes públicos (Parejo Alfonso). Es decir, el reconocimiento de los Entes Locales se realiza directa e inmediatamente por la propia Constitución. La razón se debe a su integración en la arquitectura básica de la organización territorial del Estado y a que participan en una decisión constitucional de carácter estructural. De esta previsión constitucional puede deducirse, consecuentemente, una garantía específica en torno a la existencia y a la actuación en el ordenamiento estatal de los Entes Locales.

En nuestro ordenamiento, la Constitución de 1978 se limita a reconocer el principio de autonomía local, pero la misma no contiene unos criterios claros para interpretar su significado, como si diera por sobreentendido su contenido. Hay que tener en cuenta que la autonomía local es un principio básico de la nueva organización territorial del Estado y que la correcta interpretación de su significado constituye la clave de todo el proceso de acomodación de la legislación de régimen local a las exigencias derivadas del mandato constitucional. Ha sido, como en otras ocasiones, la doctrina la que ha tenido que encargarse de buscar y encontrar la correcta interpretación de dicho principio básico de la organización territorial de nuestro Estado.

Nuestro Texto Fundamental, desde el punto de vista de la organización territorial del Estado (Título VIII CE), ha previsto una estructura que aparece integrada por las Comunidades Autónomas, como expresión del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española (art.2 CE), y por los Municipios y las Provincias. A la regulación de la Administración local dedica nuestro Texto Fundamental el Capítulo II de dicho Título VIII (arts. 140 a 142 CE) estableciendo un modelo cuyas líneas maestras son, las siguientes:

- Reconocimiento de Corporaciones Públicas Territoriales y su tipología básica: Municipios, Provincias e Islas (arts. 140 y 141 CE).
- El carácter representativo de estas Corporaciones (arts. 140 y 141 CE). El gobierno y administración de estas Corporaciones está integrado de acuerdo con el principio representativo democrático, salvo los casos de democracia directa (el Concejo Abierto, art. 140).
- Reconocimiento de la autonomía de los Municipios y de las Provincias para la gestión de sus respectivos intereses, a título de principio general de la organización territorial del Estado (art. 137 CE).
- Desde el punto de vista económico-financiero, se proclama el principio, complementario del anterior, de la suficiencia de los medios de las hacien-

das locales para el desempeño de las funciones asignadas a los entes locales (art. 142 CE).

- Especificación de dicho principio para los Municipios bajo la forma de «garantía» de su autonomía (arts. 137 y 140 CE). Es la segunda Constitución, tras la de 1931, que proclama la autonomía municipal.

De la escasa regulación que la CE dedica a la Administración local (no olvidemos que son los arts. 140 a 142, a los cuales debe añadirse el art. 137 CE por su capital importancia), si hay algo que debemos destacar por encima de todo es la idea o la nota de AUTONOMÍA LOCAL, erigiéndose tal como la piedra ANGULAR sobre la que se apoya y en la que descansa dicho ordenamiento. La construcción jurídica de dicho ordenamiento sólo es posible a partir y sobre la base de la determinación, conforme al orden constitucional, de esa autonomía que la Constitución predica de los entes locales. Por lo tanto, parece claro que la construcción del régimen local depende del contenido concreto que pueda dársele a dicho principio de autonomía. Entonces, el primer paso a dar deberá consistir en delimitar el significado, el contenido y los límites del principio de autonomía al ser éste el elemento fundamental de la organización de la Administración Local.

Esta tarea de la delimitación del concepto de autonomía no es una tarea fácil pues, de una parte, el concepto de autonomía ha perdido hoy toda su conexión con su origen filosófico-jurídico, y, de otra, al haberse incorporado dicho término plenamente al vocabulario ordinario, el mismo se ha visto privado de toda significación precisa.

De hecho, como señala la doctrina, nuestro propio constituyente utiliza el vocablo autonomía en sentidos diversos: como principio organizativo territorial se predica tanto de las Comunidades Autónomas (arts. 2 y 137 CE) como de los Municipios, Provincias e Islas (arts. 137, 140 y 141 CE), principio que tiene distinto alcance referido a unos u otros entes territoriales. La CE emplea, también, la palabra autonomía como principio organizativo abstracto al reconocer autonomía a las Universidades (art. 27.10 CE); o utiliza el concepto de independencia para referirse a los miembros del poder judicial (art. 117.1 CE), del Tribunal de Cuentas (art. 136.3 CE) y del Tribunal Constitucional (art. 159.5 CE). Nuestra Constitución habla también, por otro lado, de autonomía presupuestaria de las Cámaras Legislativas (art. 72.1 CE).

Debemos indicar que a nosotros sólo nos interesa la autonomía de los entes públicos territoriales en cuanto principio ordenador de la estructura territorial del Estado (art. 137 CE). Con dicho principio, así entendido, se hace referencia a cierta independencia o separación funcional que tiene un ente u órgano dentro de un sistema organizativo complejo.

En este sentido, El Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto en sus Sentencias de 2 de Febrero de 1981 (F.J.3) y la de 28 de Julio de 1981, (F.J.3), que las Comunidades Autónomas se caracterizan por estar dotadas de una autonomía política y las Provincias y los Municipios están dotados de una autonomía administrativa de distinto ámbito. Señalan, concretamente, que la autonomía que la CE garantiza

para cada entidad lo es en función del respectivo interés (interés del Municipio, de la Provincia, de la Comunidad Autónoma), y esta última –la Comunidad Autónoma– está dotada de una autonomía cualitativamente superior a la de los Entes Locales, pues es, en definitiva, política, mientras la local tiene carácter administrativo, se dice por el Tribunal. Continúa señalando que esto se refleja en la menor densidad de la regulación constitucional destinada a la autonomía local (arts. 137 y 140 a 142 CE), lo cual se corresponde con una mayor capacidad del legislador ordinario a la hora de concretar el régimen de dicha autonomía; en una menor consistencia formal de la regulación legal estatutaria o institucional de los Entes Locales, es decir, de la norma de cabecera, en expresión de J.A. Santamaría, del ordenamiento local autónomo –ley ordinaria– en comparación con la propia del ordenamiento autonómico –ley orgánica–; agotamiento del ordenamiento local en el ámbito de lo administrativo, es decir, el ordenamiento local se mueve íntegramente en el marco de la ley ordinaria, estatal o autonómica, con lo cual escapa al mismo toda decisión con valor y fuerza de ley formal. Todas las declaraciones de voluntad locales tienen la fuerza y el valor de actos administrativos, aunque el local sea un poder normativo autónomo que su fundamenta directamente en la Constitución y respecto del cual la ley juega como límite o marco.

Pero, para evitar equívocas interpretaciones, la diferenciación entre estas dos autonomías (política y administrativa) requiere una precisión dirigida a evitar la tergiversación del verdadero contenido de lo local; pues, en realidad, ambas autonomías tienen una sustancia igual. Prueba concluyente es el hecho de que el art.137 CE regule simultáneamente todas las piezas territoriales de la organización del Estado y prescribe para todas ellas una misma autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. La diferencia no radica, pues, en la naturaleza de la autonomía, sino en el alcance de ésta y en la distinta capacidad de configuración social otorgada a una y a otra por el poder constituyente. Por lo tanto, las autonomías territoriales poseen todas sustancia política, ocurriendo sólo que las posibilidades de opción son más amplias en el caso de las Comunidades Autónomas (mayor amplitud que se expresa en su capacidad de formalizar su voluntad en actos con el valor y la eficacia propia de la ley formal) que en el caso de los Municipios, Provincias e Islas (menor amplitud que se manifiesta en que su capacidad se agota en los actos de voluntad propios de las Administraciones Públicas). Salvo en esta amplitud de las posibilidades de opción política en la gestión de los intereses correspondientes, no existe diferencia entre las autonomías territoriales (Parejo Alfonso).

El concepto de autonomía como tal sólo invoca, con seguridad, la cualidad de un sujeto consistente en una cierta (derivada, por reconocida por un ordenamiento superior, y limitada, en cuanto acotada por éste) capacidad de autorregulación o autodeterminación. Cualquier ulterior precisión no puede hacerse ya derivar del concepto mismo, sino de los términos y condiciones concretos de su empleo positivo en el seno de un ordenamiento determinado. Tal ulterior precisión sólo es posible, por lo tanto, por vía de interpretación de este último, siendo así, en suma, una cuestión de derecho positivo. No hay dudas, por lo tanto, en reconocer que,



desde el punto de vista jurídico, existe unanimidad en señalar que la autonomía debe ser entendida como capacidad de autogobierno. Las discrepancias se producen, entonces, cuando se acude a la concreción del contenido de dicho principio.

Puede claramente vislumbrarse, por lo tanto, como tras el principio de autonomía local latan los problemas que suscita la articulación de las distintas Administraciones Territoriales y, en particular, la posición de los entes en la organización territorial del Estado. Los dos aspectos sobre los que actualmente se asienta el contenido efectivo de la autonomía local, aparte del de la representatividad democrática de los miembros de las Entidades Locales por esencial a la noción misma del régimen local, son el mayor o menor haz de funciones públicas atribuidas y desempeñadas por los Entes locales y el mayor o menor ámbito de libertad de decisión propia o bajo la propia responsabilidad, o lo que es lo mismo, el grado de control o injerencia del Estado u otras Administraciones superiores en la actividad local en este sentido será fundamental la aplicación e interpretación, tanto doctrinal como jurisprudencial que se haga de los artículos 65, 66 y 67 de la ley 71/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, modificados por la ley 11/1999, de 21 de abril.

A la vista de todo lo anterior, parece clara la importancia que tiene en nuestro Texto Fundamental, el concepto de autonomía como principio básico y vertebrador de la organización territorial del Estado tal y como se recoge en el art.137 CE, pues los distintos niveles territoriales en los que se estructura el Estado han de constituirse y organizarse en virtud de dicho principio. Ello requiere una construcción del Estado en la que las tareas públicas o los fines del Estado se realicen precisamente a través del juego combinado de las distintas instancias territoriales. Todas estas manifestaciones aparecen recogidas ya en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de Febrero de 1981 (F.J.3). Dicha sentencia viene a señalar que «la unidad de que parte la CE en sus arts. 1 y 2 se traduce en una organización –El Estado– para todo el territorio nacional», la distribución vertical del poder en el seno de ese Estado determina la participación en el ejercicio mismo del poder de entidades territoriales de distinto rango y esto es precisamente lo que expresa el art. 137.

Posteriormente, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 1987 (F.J.2) ha venido a señalar que la autonomía hace referencia a la «distribución del poder del Estado en el sentido amplio del término», de manera que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo. Por lo tanto, el art. 137 CE refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesta por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía –Sentencias del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 (F.J.5) y de 27 de febrero de 1987 (F.J.3).

Resulta innegable, entonces, que la clave de bóveda de todo el sistema de distribución territorial del poder de nuestro Estado se encuentra en el art.137CE, pues este precepto explícitamente establece los principios, directrices o líneas maestras de la organización territorial del poder en su conjunto, es decir, de las piezas constructivas sobre las que se asienta el Estado como un todo (Parejo Alfonso). De ahí



que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 (F.J.3) haya señalado que «la autonomía es un principio general de la organización del Estado», que goza de la eficacia inmediata propia de los Principios Generales del Derecho y, por lo tanto, trasciende a la totalidad del ordenamiento, a la par que está conectado con el valor del pluralismo político, es decir, con uno de los valores superiores del orden constitucional, directamente entroncado éste, a su vez, con la caracterización esencial del Estado como Social y Democrático de Derecho.

En esencia, la importancia del art. 137 CE se concreta en que el mismo contribuye a la definición misma del Estado como organización territorialmente plural del poder constituido, en el establecimiento de las condiciones para la distribución concreta de ese poder y en la forma de ejercicio de dicho poder. Como ya anteriormente resaltamos, la configuración de la estructura territorial del Estado con arreglo al principio de autonomía goza del reconocimiento de una garantía constitucional, que constituye un mandato explícito al legislador para que respete las exigencias derivadas de dicho principio.

Las autonomías locales, en este sentido, pasan a convertirse en elementos necesarios de la estructura del Estado por estar previsto así en nuestra Constitución. Esta previsión constitucional despliega una eficacia especial, que consiste jurídicamente en la *garantía institucional de los entes locales*; técnica esta de la garantía institucional de los entes locales que nuestro Tribunal Constitucional ha calificado de carácter general y configuradora de un modelo de Estado en sus Sentencias de 28 de julio de 1981 (F.J.5) y de 27 de febrero de 1983 (F.J.3). Esta teoría de la garantía institucional de la autonomía local hunde sus raíces en el Derecho alemán; es concretamente C. Schmitt quien elabora el concepto en 1928. En España, serán fundamentalmente A. Embid Irujo y L. Parejo Alfonso los que se hagan eco de la citada teoría como instrumento de interpretación del principio de la autonomía local. Pero será nuestro Tribunal Constitucional, concretamente en su Sentencia de 28 de julio de 1981 (F.J.3), el que finalmente haya recogido esta teoría como técnica ordinaria de interpretación constitucional de la autonomía local (aunque no sólo ha sido aplicada al ámbito de la autonomía local). Según el Tribunal Constitucional, las ideas básicas de esta teoría podrían resumirse en dos:

- La existencia de determinadas instituciones como «elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional». Por lo tanto, la garantía institucional es una técnica de protección, es decir, el orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación resulta indispensable para asegurar los principios constitucionales. Por lo que respecta a los entes locales, la configuración institucional concreta se difiere al legislador ordinario, mientras que la regulación orgánica de las instituciones supremas del Estado se hace en la propia Constitución.
- Su finalidad protectora frente al legislador ordinario del núcleo o reducto indisponible de la institución: éste no es un contenido concreto o ámbito de competencias determinado, sino la preservación de una institución en térmi-

nos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar. El problema consiste, realmente, en precisar cuál es el núcleo esencial de la institución. En este sentido, habrá que señalar que lo único que podemos afirmar, con carácter general, es que el poder constituido, a la hora de la regulación de una institución, habrá desconocido o infringido dicha garantía, cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. En este sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, resaltando que «las nociones mismas de intereses peculiares, de competencias propias y de servicios mínimos preceptivos como elementos imprescindibles constitutivos del núcleo esencial de la institución constitucionalmente garantizada han de ser consideradas como bases que no cabe ignorar al legislar sobre la materia».

A la vista de lo expuesto con anterioridad podemos señalar, siguiendo a Fanlo Loras, que la autonomía local, en cuanto institución garantizada constitucionalmente, tiene el siguiente contenido:

1.º. CONTENIDO SUBJETIVO U ORGANIZATIVO DE LA AUTONOMÍA: LA EXISTENCIA DE ENTIDADES LOCALES TERRITORIALES. El Municipio, la Provincia y la Isla, en cuanto poderes públicos dentro del ámbito que les es propio, distintos del Estado y la Comunidad Autónoma, gestionan sus propios intereses (arts.140 y 141 CE). Es decir, organización propia y distinta.

2.º CONTENIDO OBJETIVO O SUSTANTIVO DE LA AUTONOMÍA, es decir, la autonomía como garantía de la gestión de los respectivos intereses o autonomía como título de reserva de competencias determinadas. O lo que es lo mismo, el reconocimiento para estos entes de un ámbito competencial de tareas públicas.

3.º CONTENIDO INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA, que hace referencia a la posición de los entes locales en el desempeño de sus tareas, es decir, la autonomía como ejercicio bajo la propia responsabilidad del ámbito de funciones públicas confiado por el legislador. Con ello se quiere aludir a un cierto grado de libertad e independencia que caracteriza la posición de la actuación de las Entidades Locales frente a injerencias de instancias superiores. A esta idea hace referencia nuestra Constitución cuando señala que los Entes Locales gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (arts. 137 y 140 CE). Dicho de otra manera, libre capacidad de decisión de estos entes.

4.º PRINCIPIO DE SUFICIENCIA DE LAS HACIENDAS LOCALES (art. 142 CE). Principio que no significa, como señala el Tribunal Constitucional, que todos los ingresos locales deban proceder de la propia Entidad Local. En efecto, como señala la STC 233/1999, de 16 de diciembre de 1999, «la reserva de ley en materia tributaria, impuesta por el artículo 31.3 CE, se extiende a la creación *ex novo* de los tributos y a la configuración de los elementos esenciales de los mismos. En el caso de que se trate de tributos que constituyan recursos propios de las corporaciones

locales –carentes de potestad legislativa, aunque habilitadas por el artículo 133.2 CE para establecerlos y exigirlos– aquella reserva habrá de operarse necesariamente a través del legislador estatal, cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 CE... Además, y desde el momento en que esta concreta potestad normativa del estado tiene como inmediata finalidad garantizar la suficiencia financiera de las corporaciones locales... debe entenderse vedada, por ello, la intervención de las comunidades autónomas en este concreto ámbito normativo (pues el Estado tiene la competencia exclusiva sobre hacienda general –artículo 149.1.14 CE–). Ello no es óbice para que tanto el estado como las comunidades autónomas puedan ceder sus propios tributos en beneficio de las corporaciones locales... Por último, se reconoce en la sentencia que la autonomía de las corporaciones locales se traduce en que estos entes habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia. Se está ante un aspecto importante de la autonomía, pues la ausencia de medios económicos suficientes convierte al principio de autonomía en una declaración vacía, carente de sustantividad propia.

Antes de abordar otras cuestiones, resulta conveniente hacer referencia a un aspecto de la autonomía que es prácticamente admitido de forma unánime por todos; estoy aludiendo, en concreto, al *carácter limitado que tiene dicha autonomía*. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 2 de Febrero de 1981, se expresó, en lo que hace referencia a este aspecto de la autonomía, con estos categóricos términos: «La autonomía hace referencia a un poder limitado. Autonomía no es soberanía. Dado que cada organización territorial dotada de autonomía es parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido... El poder en que la autonomía consiste se ejerce en el marco del ordenamiento, de manera que es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía para cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución». De aquí que, como acertadamente señalan García Escudero, P. y Pendás García, B., hay de deducirse que, como consecuencia del principio de unidad y en garantía de la supremacía del interés nacional, el Estado ha de quedar colocado en una posición de superioridad, tanto respecto de las Comunidades Autónomas como de los Entes Locales.

En otro orden de cosas, sabemos que la Constitución estructura territorialmente el Estado en tres instancias básicas –local, autonómica y estatal–, cada una de las cuales goza de una posición y función propia en la vertebración y construcción del mismo. También sabemos que nuestra Constitución no da un tratamiento acabado a las autonomías, en especial la local, de manera que la determinación de su estatuto, de su régimen jurídico, habrá de realizarse por normas de rango inferior (en concreto, la ley); por lo que será necesario examinar la forma y los términos en que habrá de hacerse aquella determinación, delimitación o concreción de dicha autonomía.

Este proceso de ulterior concreción de las autonomías locales no queda entregado, sin más, *in totum* a una u otra de las dos instancias territoriales superiores

con capacidad legislativa (Estado y Comunidad Autónoma), sino que queda repartido entre ambas en función del binomio BASES-DESARROLLO (Parejo Alfonso). Por lo tanto, la ley, en el régimen local, será, concurrentemente ley estatal, en el ámbito de lo básico, y ley autonómica, en el ámbito del desarrollo de lo básico (aseveración que puede verse reflejada, perfectamente, en el ámbito de la materia turística que tratamos, pues no podemos olvidar que el art. 25.2 m) de la LRBRL reconoce a los Municipios competencias en materia de turismo, viéndose concretada esa autonomía municipal, por lo que hace referencia a la materia de turismo en nuestra Comunidad Autónoma, en la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León. No podemos olvidar que en virtud del art. 148.1.18 de la CE y, más concretamente, en virtud del art. 26.1.15 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León nuestra Comunidad ha asumido la competencia en materia de ordenación y promoción del turismo, es decir, nuestra Comunidad, al igual que todas las demás –no olvidemos que todas y cada una de las Comunidades Autónomas ha asumido la competencia «exclusiva» en materia de turismo, a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía– es titular de la totalidad de funciones y potestades públicas en relación con la materia de turismo, es decir, podrá dictar las normas y ejecutarlas). Consecuencia de la relación bases-desarrollo en el proceso de concreción o delimitación de las autonomías locales ha sido el hecho de que tanto la doctrina como la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional (STC de 23 de diciembre de 1982 –F.J.4–), hayan acuñado la expresión «carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales».

Por otra parte, al ser la autonomía local un ordenamiento exclusivamente administrativo, en el sentido de estar enmarcado plenamente por la ley ordinaria en calidad de norma heterónoma, y los entes locales exclusivamente Administraciones Públicas, la materia de régimen local habrá de entenderla incluida, salvo el aspecto electoral, en la delimitada con mayor generalidad por el art.149.1.18 de la CE: «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios». Así viene a manifestarlo también nuestro Tribunal Constitucional (Ss.TC de 7 de abril –F.J.4–, de 28 de junio –F.J.6– y de 3 de agosto de 1983 –F.J.18–). Por lo tanto, al Poder Central le corresponde, en exclusiva, concretar a través de la ley lo que debe entenderse por autonomía local en sus aspectos básicos. Esta concreción de los aspectos básicos deberá comprender, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia de 27 de febrero de 1987 –F.J.2–: «tanto la vertiente subjetiva o de construcción institucional de los entes locales, como la vertiente objetiva o de delimitación de las competencias de dichos entes y también la regulación de las relaciones de éstos con otras entidades públicas y los controles de legalidad constitucionalmente legítimos».

Otra cuestión trascendente viene representada por el hecho de tratar de concretar que es lo que quiere decir nuestra Constitución en su art. 137 cuando señala explícitamente que Municipios y Provincias gozan de autonomía para la gestión de sus «respectivos intereses», sin que nuestra Norma Fundamental especifique más acerca de cuáles son esos intereses y su forma de materialización. Siguiendo en este

punto a Fanlo Loras, hay que reconocer que la Constitución no recoge un listado de competencias locales como hace en el caso de las Comunidades Autónomas, pero este hecho es también habitual en el Derecho Comparado. Las Constituciones no suelen recoger un listado de las competencias de los entes territoriales menores por evidentes razones de técnica legislativa, sin que ello suponga merma alguna de su importancia constitucional. Hay que tener en cuenta que las funciones locales están sujetas a constantes cambios los cuales obligarían, consecuentemente también, a la pertinente reforma constitucional. Por lo tanto, su determinación se difiere, pues, al legislador ordinario convirtiéndose así la cláusula del art. 137 CE en un criterio interpretativo para el legislador y un mandato y exigencia de configurar los entes territoriales como ámbitos de gestión de las tareas públicas que interesan a la comunidad. Lo que sí parece tener claro la doctrina y la jurisprudencia constitucional (entre otras, las Ss.TC de 2 de febrero y de 28 de julio de 1981) es que por intereses (art. 137 CE) han de entenderse intereses de las Corporaciones Locales en cualesquiera asuntos públicos.

En este orden de cosas, hay que dejar claramente sentado que lo que sí aparece claramente reconocido y precisado en nuestro Texto Constitucional, es, por una parte, la universalidad de fines y, por lo tanto, de intereses de las instituciones locales, y, por otra parte, el criterio conforme al cual, en el curso del desarrollo de la Constitución, esa universalidad de fines o de intereses debe de concretarse en capacidades de actuación jurídico administrativa, es decir, por decirlo claramente, en las correspondientes competencias.

Esta concepción de la autonomía local es fruto de una evolución ideológica, pues como es sabido la legislación clásica de régimen local acogió la concepción de autonomía derivada de la idea del «poder municipal», para la cual, el fundamento de dicho poder municipal residía en la existencia de unos «asuntos locales», propios de cada comunidad, distintos de los intereses generales de la nación, que legitimarían y exigirían su gestión por los propios interesados. La autonomía local se entenderá, por esta corriente, como una esfera de asuntos por naturaleza locales sobre los que deben ejercerse competencias propias y exclusivas, diferentes y separadas de las del Estado.

Frente a esta concepción, la nueva teoría de la autonomía como derecho de participación (teoría recogida fundamentalmente de la obra de Burmeister y acogida entre nosotros, principalmente por Parejo Alfonso y Embid Irujo) surge de un esfuerzo por acomodar la autonomía local a la realidad de nuestro tiempo, a partir de dos observaciones esenciales:

- 1.<sup>a</sup> Que en la práctica ya no hay intereses exclusivamente locales.
- 2.<sup>a</sup> Que cada vez hay más asuntos de interés general que inciden en la vida local.

En otras palabras, los entes locales son entes con generalidad de fines cuyo sustrato personal viene dado por una colectividad de personas cuyos intereses están

en cualquiera de los múltiples asuntos públicos que puedan afectarles (Rivero Ysern, J.L.).

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 (FJ.4), ha acogido plenamente esta concepción de la autonomía entendida como autonomía participativa de los Entes Locales. Señala dicha sentencia que «la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias». Autonomía, pues, como derecho de gestión de cualquier asunto que afecte a la comunidad local; pues, en realidad, la esencia del autogobierno como principio organizativo se encuentra en el derecho de la comunidad a través de los órganos que la institucionalizan, a participar en el gobierno, administración y gestión de los asuntos que le afectan.

Esta teoría de la autonomía participativa de los Entes locales ha sido acogida también en el art. 2.1 de la LBRL, si bien utiliza en lugar del término «participar» el de «intervenir», expresión que en opinión de García-Escudero y de Pendás García, es menos adecuada desde el punto de vista de la teoría en que está inspirada.

Entonces, cómo podemos «medir» esa participación de cada Entidad Local en la gestión de los asuntos que le afecten. Según el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia de 2 de febrero de 1981 (FJ.3), el criterio a utilizar debe ser el del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma. Idéntico criterio utiliza también la Sentencia de 28 de julio de 1981. Por lo tanto, el determinar cuáles sean esos intereses deberá ser el resultado de una ponderación de intereses, locales y supralocales; ponderación que corresponde realizar al legislador. Esta tarea identificativa de los intereses comunitarios locales habrá de terminar con el reconocimiento de un haz de competencias administrativas (Santamaría Pastor), que constituirán el ámbito sustantivo de la autonomía local. Entonces, allí donde el legislador constata la presencia de un asunto que sea de interés para la comunidad local, deberá traducirlo en el reconocimiento de un conjunto de competencias.

En realidad, la autonomía entendida como derecho a participar en la gestión de los asuntos que afecta a la comunidad y el concepto de interés respectivo como criterio de atribución de competencias son principios ya incorporados a la doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencias de 2 de febrero, de 14 de julio, de 28 de julio y de 16 de noviembre de 1981, entre otras), y que el legislador estatal al dictar las bases de régimen local ha hecho suyo en el art. 2.1 LBRL, como un mandato de futuro dirigido al legislador sectorial. Por lo tanto, la idea que debe quedar absolutamente clara es que la delimitación del ámbito competencial de los Entes Locales, en las diferentes materias, queda reservado al legislador, estatal o regional.

La expresión constitucional «respectivos intereses» del art. 137 CE encierra una cláusula general de apoderamiento que el legislador debe traducir en una serie de materias o funciones concretas, quedando como un criterio interpretativo y como

cláusula residual de delimitación del área de actividad propia de cada ente territorial (Morrell Ocaña). Criterio interpretativo que también debe de utilizarse para enjuiciar las concretas plasmaciones o las ausencias competenciales que haga el legislador ordinario; pues aunque la autonomía no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado (STC 28 de julio de 1981), ello no impide que pueda servir como instrumento de valoración de la acción delimitadora de las competencias locales hechas por el legislador.

En definitiva, la Constitución se limita a reconocer la existencia del ordenamiento local y a garantizar el principio de autonomía que lo informa, pero no culmina el proceso total de su construcción, dejando así en manos de la ley ordinaria la ulterior delimitación de su contenido. Será la ley, por lo tanto, la que deba concretar el principio de autonomía de cada tipo de entes (STC de 2 de febrero de 1981 –F.J.3–), de acuerdo con nuestra Constitución. Como señala el art. 137 CE los Municipios y las Provincias gozan de autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses. La delimitación o determinación de cuáles sean esos intereses «es obra de la ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que, en todo caso, debe respetar la autonomía y, como substrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia (STC de 23 de diciembre de 1982. La STC de 27 de febrero de 1987 –F.J.2– reitera esta idea pero en relación con las Diputaciones).

Llegados a este punto de la exposición parece conveniente especificar las dos vertientes sobre las que descansa la autonomía local (Parejo Alfonso):

- La de la organización y su régimen subjetivo; que es la que traduce o articula la forma en que se produce el autogobierno aludido por la autonomía; dicho autogobierno debe ser democrático (art. 140 in fine CE y art. 141 CE); las instituciones de autogobierno gozan de personalidad jurídica plena, indicándose así que institucionalizan ordenamientos menores, limitados, pero completos y no están jerarquizadas en sentido estricto a ninguna otra de las que sirven a los ordenamientos superiores; el gobierno local se produce así bajo la propia responsabilidad, es decir, que dentro de los límites que definen su ámbito propio, la acción de los entes locales es libre, siendo compatible con controles concretos, como los de legalidad (SsTC de 2 de febrero de 1981 y de 27 de febrero de 1987); por último, las organizaciones locales, en cuanto elementos de la organización territorial del Estado, han de ser construidas por el legislador ordinario como Administraciones Públicas Territoriales, al gestionar, en el marco de la ley, el universo de intereses generales de la Corporación o Comunidad, y ejercer, en definitiva, poder público administrativo, debiendo estar dotadas forzosamente de los atributos generales inherentes al mismo, además de citarse en el art. 137CE junto con las Comunidades Autónomas como partes de la organización territorial del Estado, regulándose constitucionalmente bajo la rúbrica de «Administración Local».



- La de las competencias concretas a través de las cuales se materializa, en cada momento, la esfera de actuación de aquella organización. Como queda reflejado en la STC de 3 de agosto de 1983 –F.J.19–: «la autonomía para serlo realmente, debe tener una proyección material en una determinada cuota del total del poder público administrativo. No puede desvincularse la autonomía de su contenido competencial, pero en modo alguno resulta lícito pretender que esta aseveración reopere sobre el orden constitucional para hacer decir a éste algo que no dice, para imponer a éste un concreto esquema competencial de la autonomía». Como hemos dejado ya claramente expuesto, será la ley, estatal o autonómica, según la distribución constitucional de la potestad legislativa por materias la que deba concretar ese esquema competencial de los entes locales. Debe tenerse en cuenta que esta distribución de competencias no es libre, sino que ha de estar vinculada por la propia Constitución. La STC de 28 de julio de 1981 señala que «las nociones mismas de intereses peculiares, de competencias propias y de servicios mínimos preceptivos como elementos imprescindibles constitutivos del núcleo esencial de la institución, constitucionalmente garantizada, han de ser consideradas como bases que no cabe ignorar al legislar sobre la materia».

### 3. LAS COMPETENCIAS LOCALES

Hay que comenzar resaltando una realidad latente o palpable al que surge al examinar nuestra Constitución, y es que la misma establece una diferencia notable por lo que hace referencia al sistema utilizado para concretar el contenido competencial de las Comunidades Autónomas con respecto al utilizado para las Corporaciones Locales.

En primer término, por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, nuestra Constitución establece una primera definición, por materias y funciones, del ámbito competencial autonómico, autorizando posteriormente a los Estatutos de Autonomía de las correspondientes Comunidades Autónomas a concretar y delimitar ese marco constitucional, de manera que las leyes ordinarias, que serán, en primer término, las leyes básicas estatales, podrán efectuar una última operación de ajuste, pero condicionada por las dos anteriores.

En el caso de las Corporaciones locales, el protagonismo corresponde a la ley ordinaria, estatal o autonómica, según la distribución constitucional de la potestad legislativa por materias, sin otra vinculación normativa que la respectiva a la garantía institucional de la autonomía local. En consecuencia, el contenido funcional de la autonomía local queda permanentemente en la disposición de la ley ordinaria y está sujeto, así, a una continua evolución. Esta disposición de la ley, como hemos señalado anteriormente no es total, pues dicha ley ha de estar limitada por la Constitución. La garantía constitucional de la autonomía local postula y exige un requisito de calidad (Parejo Alfonso) en la atribución de competencias, es decir, no permite que ésta se haga en cualquier forma, sino de manera orgánica o por bloques

como regla general. La razón se encuentra en que aquí, de lo que se trata es de la entrega o descentralización de campos de actuación para su gestión por la Administración local conforme a su lógica y economía interna propia.

Siendo este el sistema previsto de delimitación de las competencias locales, está claro que la garantía jurisdiccional de su integridad se configura como una pieza esencial de la autonomía local. Pero esta garantía es actualmente incompleta, ante la ausencia de un derecho reaccional de las Corporaciones locales para impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones legales del Estado o de la Comunidad Autónoma (leyes generales sobre régimen local o leyes sectoriales) en las que va a concretarse y definirse la autonomía local. La LRBRL no reconoce esta legitimación a las Corporaciones Locales, limitándose a reconocer a las mismas el derecho a solicitar de la Comisión Nacional de Administración Local que inste a los órganos constitucionalmente legitimados para ello, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de estas leyes que se estiman lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente.

Dejando de lado la cuestión teórica relativa a si los entes tienen capacidad y los órganos competencia, hemos de responder a la siguiente pregunta: ¿cómo determina la LRBRL las competencias locales? Siguiendo en este punto a Fanlo Loras hay que decir que el legislador recoge entre las disposiciones generales de la ley un criterio material, el del derecho de participación de los Entes Locales en cuantos asuntos públicos afecten a los intereses de la comunidad (art. 2.1 LRBRL), con arreglo al cual debe proceder el legislador sectorial ordinario, estatal o regional, a determinar las competencias locales. La STC de 21 de diciembre de 1989 (F.J.3) viene a recoger esta idea señalando que el legislador estatal, al cual corresponde fijar los principios básicos en relación con las competencias locales, ha recogido en el art. 2.1 las directrices para llevar a cabo la asignación de competencias que no pueden ser desconocidas por el legislador regional. En otros términos, el Preámbulo de la LRBRL señala que dicho precepto constituye un mandato formulado al legislador sectorial, el cual habrá de guiarse por dicho criterio interpretativo. Además, debe tenerse en cuenta que si el contenido sustantivo o competencial constituye uno de los aspectos esenciales del principio de autonomía, parece evidente que la legislación básica estatal de régimen local debe cumplir con la función de asegurar un mínimo competencial a la Administración local. La consecución de esta función aseguradora de un mínimo competencial a la Administración local y su armonización con el respeto de las potestades legislativas que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en los distintos sectores materiales asumidos por sus Estatutos constituye un problema de difícil solución jurídica, pero que es necesario abordar pues de la resolución del mismo dependerá el concreto grado de autonomía del ente local.

Lo que sí puede deducirse de la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 21 de diciembre de 1989, es que el sistema de determinación de las competencias locales establecido por el art. 2.1 de la LRBRL «resulta plenamente adecuado a la Constitución, sin que pueda apreciarse extralimitación

alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales». Sigue señalando el Tribunal en la misma Sentencia que: «se mantiene y conyuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local (concretamente, y por lo que hace referencia a la materia de turismo como competencia municipal así lo dispone el art. 25.2, m) de la LRBRL), ya que no desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas (ya hemos señalado con anterioridad que todas y cada una de las Comunidades Autónomas, en virtud de lo dispuesto en el art. 148.1.18 CE y, posterior, pero fundamentalmente, a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía –en concreto, el art. 26.1.15 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León– han asumido la titularidad de la competencia en materia de turismo, es decir, ostentan todas las funciones y potestades relacionadas con la materia de turismo –pueden dictar las leyes y pueden ejecutarlas –). De ahí que esa ulterior operación quede referida al legislador competente por razón de la materia (por lo que hace referencia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en relación con la materia de turismo, estas competencias de los entes municipales han sido detalladas a través de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León). Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los artículos 25.2, 26 y 36 de la misma LRBRL han establecido».

En concreto, la LRBRL establece con distinto alcance, según se trate de Municipios o de Provincias, una declaración de capacidad o de legitimación para actuar en los arts. 25.1 y 36.1.d) LRBRL. Para los municipios señala un listado de materias en las cuales habrán de ejercer competencias «en todo caso» en términos del art. 25.2 LRBRL, y, por último, la ley contiene un núcleo competencial mínimo recogido a través de la técnica de la fijación de un listado de obligaciones mínimas en los arts. 26 y 36 a), b) y c) de la LRBRL.

Entrando brevemente en el estudio de dicho listado de competencias, y empezando por el examen de las competencias municipales, Entrena Cuesta distingue tres ámbitos o círculos:

1.º CÍRCULO DE CAPACITACIÓN. Este círculo consagra el principio de legitimación general del Ayuntamiento y aparece recogido en el art. 25.1 LRBRL. Esta cláusula general de apoderamiento debe entenderse como una «aptitud facultativa a intervenir», en palabras de Pontier, y constituye, con carácter excepcional eso sí, una verdadera técnica complementaria de determinación de las competencias locales. Resulta evidente que las competencias locales no se agotan por minuciosas que sean las enumeraciones contenidas en las leyes. La cláusula general de competencia consagra la iniciativa posible de la Corporación más allá de la lista posible de competencias, y significa que pueden utilizar las potencialidades que les dejan las leyes. Así, donde la ley no haya ocupado un terreno reservándolo para otra Administración, podrán las Corporaciones Locales desarrollar toda clase de actividades y

prestar cuantos públicos sean de interés para la comunidad. Esta capacidad «potencialmente universal» tiene como límites las reservas que el legislador haya efectuado de determinadas actividades o servicios para otras Administraciones Públicas. Y aún en ese caso, ello no es obstáculo para reconocer que los municipios puedan realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente (art. 28LRBRL). La STC de 21 de diciembre de 1989 (F.J.12.A) considera que el art. 25.1 LRBRL contiene una cláusula competencial genérica que, más allá de las competencias que por imperativo de los arts. 2.1 y 25 de la ley, el legislador sectorial debe reconocer a las entidades municipales, pues habilita a los municipios para que puedan desarrollar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones.

2.º CÍRCULO DE PARTICIPACIÓN. Este círculo enumera las materias en las que el legislador básico estatal ha considerado que existe una conexión con el interés municipal, comprometiendo al legislador sectorial, estatal o regional, a que reserve en esos ámbitos materiales o en otros, si así lo estima conveniente, competencias determinadas y específicas. Debe resaltarse que en el art. 25.3 LRBRL se recoge una importante garantía formal, y es que sólo por ley podrán determinarse las competencias locales, poniendo fin a la práctica a través de la cual en virtud de normas de rango reglamentario se modificaba el régimen legal de las competencias locales.

Muñoz Machado viene a señalar que la función de garantía de la autonomía local en todo el Estado, esencial a la existencia de una legislación básica, queda cumplida si en ésta se recoge una relación básica de materias en las que deberán asumir responsabilidades los entes locales. El grado de participación en dicho ámbito material, la fijación de las competencias específicas corresponderá al legislador sectorial competente por razón de la materia. Su explicación técnica consiste en que el Estado fija el contenido de la garantía institucional de la autonomía local marcando las materias o sectores de actividad pública que son de interés local. La operación posterior es una simple fijación del alcance de las atribuciones locales que corresponderá, normalmente, a las Comunidades Autónomas por la coincidencia del listado de competencias del art.148 CE con las atribuidas tradicionalmente a los entes locales en los arts. 25 y 26 LRBRL.

Esta opción es la que acoge la LRBRL, pero completada con dos precisiones importantes: en primer lugar, el listado de servicios de prestación obligatoria para los municipios; en segundo lugar, señalando que cuando el Estado tenga competencia para dictar la legislación básica en un sector material «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 las materias que regulen» (art. 2.2 LRBRL).

El Tribunal Constitucional en su Sentencia de 21 de diciembre de 1989 (F.J.3 in fine) viene a decirnos lo siguiente: «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 regu-

lan». Sigue diciendo el intérprete supremo de nuestra Constitución que: «el art. 2.2 es una norma incompleta o de remisión, que no avala o garantiza, por sí misma, la constitucionalidad de las leyes básicas sectoriales, pero no por ello es inconstitucional, ya que tiene en su fundamento las mismas razones que se dan en el párrafo primero de este artículo 2 resultando una consecuencia del reconocimiento de la autonomía de los Entes Locales que proclama el art. 137 CE y de su garantía institucional, según el artículo 140 de la misma. Todo lo cual nos lleva a un fallo interpretativo del precepto contenido en el artículo 2.2 en el sentido de que las leyes básicas deberán decidir qué competencias corresponden en una competencia compartida a las Entidades Locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía (arts. 137 y 140 CE)».

En realidad, bastaría con aplicar al fallo interpretativo del art. 2.2 LRBRL el mismo criterio que el recogido en el art. 25.2 LRBRL. Y así, en consecuencia, esas leyes básicas estatales sectoriales pueden fijar los ámbitos materiales en los que las Corporaciones Locales ejercerán competencias, pero la determinación detallada corresponderá a las Comunidades Autónomas, si tienen competencia por sus Estatutos –como es el caso de la materia que nos ocupa, esto es, la materia turística–.

3.º CÍRCULO DE PROTECCIÓN. Con él se está haciendo referencia a la relación de servicios de prestación obligatoria que corresponde a los Ayuntamientos (art. 26 LRBRL). La configuración legal de este círculo ha llevado a la doctrina (Entrena Cuesta, Parejo Alfonso, Parada Vázquez, Lliset Borrell, Leguina Villa, Ortega Álvarez) a defender que nos encontramos ante verdaderas competencias municipales, consideración que viene a confirmarse cuando el propio legislador se ha visto obligado a prever un mecanismo para dispensar de la prestación de estos servicios obligatorios a algunos municipios (art. 26.2 LRBRL) y cuando considera fin preferente de la cooperación provincial la prestación de estos servicios obligatorios municipales (arts. 26.3 y 31.2, a) LRBRL). Igualmente, el art. 4.2 LRBRL señala que la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios obligatorios municipales.

Por lo que hace referencia a la determinación de las competencias provinciales, Entrena Cuesta destaca que la LRBRL sólo recoge el círculo de capacitación (art. 36.1, d): «el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia») y el círculo de protección, reducido a su núcleo esencial (art. 36.1 apartados a, b y c) relacionado con la coordinación de los servicios municipales y con la prestación de los servicios públicos de carácter supramunicipal, ámbito calificado por la LRBRL como de «competencia propia». No existe, sin embargo, en el caso de las Diputaciones Provinciales un listado de materias que constituya su círculo de capacitación. La concreción de éste queda confiado, si así lo consideran oportuno, a las leyes sectoriales del Estado y, sobre todo, de las Comunidades Autónomas.

En definitiva y como corolario a lo expuesto en los párrafos anteriores, hay que señalar que el derecho de los entes locales a participar en la gestión de los asuntos que afecten a su círculo de intereses (art. 2 LRBRL), se concreta para los Municipios en un listado de materias, en relación con las cuales el art. 25.2 LRBRL esta-

blece que dichos entes deberán ejercer competencias «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Aunque para algunos (Josep Mir i Bago), no hay en este precepto, una definición formal y directa de competencias municipales, pues la determinación de las competencias municipales es una tarea altamente compartida por los legisladores estatal y autonómico, confirmándose una vez más el carácter bifronte de nuestro régimen local; lo cierto es que el legislador autonómico no puede dejar de definir competencias municipales en las materias previstas en el art. 25.2 LRBRL.

Es decir, en estos preceptos se parte de reconocer un mínimo competencial constitucionalmente garantizado e indisponible para el legislador ordinario, sea este estatal o autonómico. Este mínimo indisponible está, para el Municipio, en el derecho y la obligación de ejercer competencias, de participar en los términos que establezcan las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25, así como en la prestación de los servicios mínimos obligatorios que contempla el artículo 26. Por lo tanto, junto a la capacidad genérica para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, se reconoce a los Municipios competencia en un catálogo de materias enumeradas en el art. 25.2 LRBRL, cuya concreción corresponde a la ley sectorial, estatal o autonómica. Estas leyes deberán, en todo caso, respetar el derecho de las Entidades Locales a intervenir en estas materias en la medida en que afecten a su círculo de intereses, atribuyéndoles, en consecuencia, las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos (Rivero Ysern, J.L.).

Por el contrario, y conforme a lo dispuesto por la LRBRL el derecho de las Diputaciones a participar en la gestión de los asuntos que afectan a su círculo de intereses, no se concreta, a diferencia de lo que sucede con los Municipios, en un listado más o menos extenso de materias. Se concreta, eso sí, en una relación de posibles funciones, de carácter supramunicipal, correspondiendo al legislador sectorial decidir los ámbitos materiales en los que puede desarrollar estas funciones, que pueden ser los mismos previstos para los municipios en el art. 25.2 LRBRL, o no. En cualquier caso, el legislador sectorial no puede prescindir de la Diputación Provincial o, en su caso, del ente local supramunicipal alternativo o complementario a la Provincia, si advierte la presencia de intereses supramunicipales, que requieran el establecimiento de servicios de ésta ámbito. Así viene a reconocerlo la STC de 28 de julio de 1981. Entonces, el concreto contenido de la autonomía local concebida como derecho de participación del ente correspondiente en cuantos asuntos afectan al círculo de sus intereses, habrá de estar especificado también en las atribuciones que la legislación, estatal o autonómica, otorgue a la institución provincial.

Pero, ¿la regulación que se contiene en la LRBRL por lo que hace referencia a la materia de las competencias locales vincula o no a la normativa posterior que

pueda dictarse? En este sentido el primer dato relevante que debemos destacar es la reserva de ley que la propia LRBRL establece (art. 7.1) para la determinación de las competencias locales, de manera que ya no podrá volver a repetirse el consabido fenómeno del vaciamiento de las competencias locales llevado a cabo por simples normas de rango reglamentario. Aclarado esto, lo primero que hay que resaltar es que al ser la LRBRL una ley básica, resulta evidente que la misma ha de vincular a la autonómica de desarrollo, es decir, a las leyes autonómicas sobre régimen local.

¿Pero también vincula a las leyes sectoriales estatales y autonómicas, las cuales deberán respetar las competencias locales determinadas en la ley básica y a la vez regular la intervención local en las materias que así se establecen en la legislación básica? Señala la propia Exposición de Motivos de la LRBRL que esta ley básica desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordenamental que, al estarle reservada o vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento una vis específica, no obstante su condición formal de ley ordinaria.

Lo que sí está fuera de toda duda es que la LRBRL vincula al legislador autonómico, aunque sólo sea como consecuencia de su condición de ley básica. De esta manera lo ha entendido también el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 21 de diciembre de 1989 –F.J.3– al señalar que las Comunidades Autónomas no pueden desconocer... los criterios generales que los artículos 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma ley han establecido.

Parece, por lo tanto, que el problema se plantea con referencia a las leyes del Estado, es decir, si las mismas se encuentran vinculadas por la regulación contenida en la LRBRL no pudiendo vulnerar los mínimos competenciales establecidos en la misma. La doctrina no ha sido unánime al resolver esta cuestión. Así, podemos encontrar tres posturas al respecto:

Un importante sector doctrinal (Parejo Alfonso, Gómez Ferrer, Sosa Wagner) considera, acertadamente en mi opinión, que las leyes que emanen del Estado sí están vinculadas por la regulación contenida en la LRBRL. Encuentran su justificación en la función constitucional que le corresponde desempeñar a la LRBRL, que no es otra que la de ser norma de cabecera de la estructuración del propio Estado; función que no podría ser desempeñada materialmente por otra ley que no se planteara formal y deliberadamente este objetivo.

Otro sector doctrinal (Leguina, J.; Mir i Bago) opina lo contrario, pues, según ellos nos encontramos ante una ley ordinaria, y si el constituyente hubiese querido proporcionarle un mayor valor, tenía a su favor la figura de la ley orgánica, que si se utiliza para otras instituciones del Estado. Entonces, en principio, cualquier ley estatal podría modificar las previsiones de la LRBRL.

Una posición intermedia es la de Ortega Álvarez, pues para él aunque el legislador estatal queda vinculado por el listado de materias, puede variar los mínimos competenciales atribuidos inicialmente por la LRBRL, pero señala que hasta el pre-



sente el legislador estatal sectorial ha sido respetuoso con el marco diseñado por la ley.

Otra cuestión relacionada íntimamente con las competencias locales es la relativa a su naturaleza, es decir, determinar si nos encontramos ante competencias propias o ante competencias delegadas de dichos entes.

Es el art. 7 LRBRL el que clasifica las competencias de las Entidades locales en propias y delegadas.

Las COMPETENCIAS PROPIAS (arts. 26 y 36 LRBRL) son las que se ejercen en régimen de autonomía, es decir, por su propia cuenta, bajo la propia responsabilidad de la entidad que es titular de las mismas, y que son, además, las competencias locales por excelencia. Esta última nota significa que toda competencia local es, en principio, propia, a no ser que la ley que la define disponga expresamente lo contrario.

También existe la posibilidad de que los Municipios ejerzan COMPETENCIAS COMPLEMENTARIAS (art. 28 LRBRL), al poder realizar éstos actividades de carácter complementario, es decir, subsidiarias o adicionales, de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a educación y cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y medio ambiente. En opinión de García-Escudero y Pendás-García, esta relación parece innecesaria al ser, por fuerza, incompleta; pudiendo haber quedado en una previsión de carácter genérico, no limitativa de la capacidad de gestión del ente local.

Las COMPETENCIAS DELEGADAS (art. 27 y 37 LRBRL) son aquellas cuya titularidad corresponde a una Administración Pública distinta de la que, en régimen de delegación, las ejecuta. El hecho consistente en que la Administración a la que corresponde el ejercicio delegado de la competencia no sea titular de la misma, es lo que explica que no disponga de plena autonomía para gestionarla, debiendo someterse a algún tipo de controles e instrucciones por parte de la Administración titular de dicha competencia. La intensidad de estos controles puede ser muy diversa, de modo que el nivel de autonomía con el que la Administración receptora de la delegación puede ejercer la competencia delegada puede ser muy distinto, según el régimen de cada delegación. En todo caso, la LRBRL impone unos límites a los controles que se puede reservar la Administración titular de la competencia sobre la que recibe la delegación de la misma, y así siempre se debe respetar, por lo menos, la capacidad de autoorganización de los servicios por parte de la entidad receptora de la delegación.

Efectos más negativos a los de la delegación desde el punto de vista de la autonomía local, pueden conseguirse con la figura de la *asignación, encomienda o gestión ordinaria de los servicios comunitarios o estatales por una entidad local* (arts. 8 y 37 LRBRL, señalando este último que las Diputaciones Provinciales pueden asumir la gestión ordinaria de servicios de la Comunidad Autónoma respectiva). Dicha figura permite un mayor control de la Comunidad Autónoma sobre el ejercicio de las competencias encomendadas, que de hecho son gestionadas bajo la responsabilidad de la entidad asignante, que incluso puede condicionar la organización de

los servicios que utilice la entidad local para ejercer estas competencias. Por lo tanto, el peligro de esta figura para la autonomía local parece evidente, pudiendo llegar a convertirse la Entidad local afectada por la misma en mero instrumento en manos de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Lo que no podemos afirmar, en absoluto, es que el requisito de la exclusividad de las competencias locales se derive de la garantía institucional de la autonomía local y de su traducción, por la jurisprudencia constitucional, en la necesidad de un ámbito de competencias locales; si acaso, esta exclusividad podría deducirse del principio de seguridad jurídica, que impone una imputación cierta de todas aquellas competencias y responsabilidades públicas de cuyo ejercicio pueda depender la efectividad de los derechos y libertades de los ciudadanos. Siguiendo con la línea argumental de este razonamiento, podremos afirmar que todas aquellas competencias definidas con el suficiente grado de concreción a favor de los entes locales son, en principio, exclusivas, a no ser que la propia ley prevea expresamente lo contrario.

Teniendo en consideración todo lo expuesto con anterioridad, ¿bajo qué principio deben desarrollarse las relaciones entre las Comunidades Autónomas y los Entes Locales? En primer lugar, tenemos que ser conscientes de que nuestra Constitución cambió profundamente la relación entre entidades locales y Administración del Estado, debido a la aparición de las Comunidades Autónomas, pues éstas constituían ya otro elemento a tener en cuenta para el desenvolvimiento del régimen local al sustituir a la Administración del Estado en una serie de competencias y funciones, en virtud de los Estatutos y eventuales delegaciones al amparo del art.150 CE y porque resulta preciso determinar la naturaleza tanto de su posición jurídica como de las relaciones de los entes locales con las Comunidades Autónomas. De la doctrina del Tribunal Constitucional contenida, entre otras, en su Sentencia de 23 de Diciembre de 1981, nos interesa resaltar los siguientes puntos; primero, que la técnica de la garantía institucional de los entes locales juega un papel importante en su relación con las Comunidades Autónomas; en segundo lugar, se reconoce el carácter bifronte del régimen jurídico de las Autonomías locales, resultado de la actividad concurrente del Estado (bases) y Comunidades Autónomas (desarrollo); y, en tercer lugar, hay que destacar dos ideas o principios imprescindibles para poder dar solución a esta problemática de las relaciones entre Comunidades Autónomas y entes locales: a saber, que las Comunidades ostentan un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, y la subsistencia real, no nominal, de los entes locales, garantizada constitucionalmente.

Estas consideraciones anteriores nos permiten afirmar que las relaciones entre las Comunidades Autónomas y los Entes Locales no pueden ya explicarse satisfactoriamente a partir de los principios clásicos de tutela o incluso de competencia, sino en virtud de la articulación de dichos ordenamientos (Meilán Gil). Como ha quedado claramente expuesto, la idea de ordenamiento descansa sobre la de organización, y ésta puede predicarse perfectamente de los entes locales al contar con la base real de una comunidad (población, territorio, intereses propios y patrimo-

nio) para poder afirmar así su personalidad plena. Así lo ha señalado el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 84/1982 al disponer que los problemas que plantea el Estado de las Autonomías difícilmente pueden resolverse si no es desde la perspectiva, aún revitalizada del pluralismo ordinamental. La relación, por lo tanto, se dará de ordenamiento local a ordenamiento comunitario o estatal globalmente considerados. El ámbito mayor o menor de cada cual, vendrá dado por la naturaleza misma de la organización que lo justifica y que se manifiesta fundamentalmente por los intereses que debe tutelar. Y aunque éstos, en el caso de los entes locales, serán determinados por la ley, no pueden dejar de ser reconocidos en la medida necesaria para que subsista la autonomía, por expresa garantía de la Constitución.

La pieza clave para la articulación de los ordenamientos local y autonómico está constituida por la noción de los respectivos intereses propios. Para la efectividad de la autonomía garantizada a la Administración local se asegurará a los entes locales su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses. En este orden de cosas, el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 16 de Noviembre de 1981 señala que el concepto de «intereses respectivos» de las Comunidades Autónomas, de los Municipios o de las Provincias, cumplen sobre todo la función orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos. Es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son esos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión. Es decir, lo que sea respectivo interés, en cada momento, de los entes locales y la atribución concreta de las competencias correspondientes, las cuales están obligadas a respetar la garantía institucional de los entes locales, vendrá determinado desde fuera del propio ente local, heterónomamente.

La atribución de competencias debe realizarse, por lo tanto, en función del respectivo interés; debiendo realizarse las máximas concreciones posibles para que la autonomía basada en el reconocimiento de intereses propios no sea ni una entelequia, ni una fuente continua de conflictos. La delimitación de contenidos competenciales deberían, entonces, realizarse de un modo realista.

La existencia de las Comunidades Autónomas exige huir del uniformismo. Las bases que el Estado aprueba (art. 149.1.18 CE), deben ser, el mínimo homogeneizador. Lo que se entiende como interés propio de los entes locales debe dejarse, en la mayor medida posible, a las Comunidades Autónomas, que deberían realizar esa elección política de tanta trascendencia en virtud de las propias peculiaridades: tradición asentamiento de la población, organización de la convivencia, régimen jurídico de la tierra, etc. La STC de 5 de agosto de 1983 ha señalado claramente que el pluralismo está en la misma esencia de las Comunidades Autónomas.

En definitiva, el éxito de una determinación de competencias locales requiere dos elementos: el análisis real de los servicios a que corresponderán y la dimensión humana y geográfica adecuada. Es decir, ha de estudiarse primeramente la realidad para posteriormente darle la forma jurídica adecuada.

Este pluralismo ordinamental obliga a replantear las técnicas de articulación. Nuestro Derecho positivo regula diversas técnicas de articulación: la delegación, la coordinación, la cooperación, la sustitución, la planificación o programación, el presupuesto, los convenios, etc., son técnicas que pueden presidir, y presiden de hecho, las relaciones entre Comunidades Autónomas y Entes locales.

#### 4. EL SISTEMA DE RELACIONES ADMINISTRATIVAS

El Capítulo II del Título V de la LRBRL está dedicado a la regulación de las «relaciones interadministrativas».

El principio general contenido en la LRBRL acerca de las relaciones que deben existir entre las Entidades Locales, el Estado y las Comunidades Autónomas debe ser el *principio de colaboración y cooperación*.

Junto a él se sitúa *la técnica de la coordinación*, técnica subsidiaria y excepcional, pero que puede terminar convirtiéndose, en un título de intervención directa y permanente del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias propias de las Comunidades Locales (S. Martín Retortillo).

La tercera de las técnicas que se regula en la LRBRL, prevista para los casos de incumplimiento por las Entidades Locales de las obligaciones impuestas directamente por la ley, es *la de sustitución*.

Es el art. 55 LRBRL el que contiene los principios que deben presidir las relaciones de funcionamiento entre la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales; principios que derivan, en opinión del legislador, de los principios constitucionales superiores de coordinación y de eficacia administrativas. Principios que, en opinión de A. Fanlo Loras, pueden resumirse en el principio de lealtad de la actuación de las Entidades Locales.

Según la LRBRL, el principio que debe presidir las relaciones de funcionamiento de las Entidades Locales con las restantes Administraciones Públicas debería ser el de cooperación y colaboración. En este sentido, el art. 57 LRBRL viene a decirnos que la cooperación económica, técnica y administrativa entre las diversas instancias territoriales se desarrollará voluntariamente, y habrá de manifestarse, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban entre ellas. El art. 58 posibilita que este principio se lleve a la práctica mediante la posible creación de órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales, que podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial, pero, en todo caso, serán únicamente órganos deliberantes o consultivos. A continuación, este mismo artículo señala que 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.

El legislador trata de una manera uniforme a las distintas entidades que integran la Administración Local, en cuanto las considera a todas ellas formalmente iguales por lo que se refiere a su capacidad (así autoriza a pensarlo la Exposición

de Motivos y el art. 4 LRBRL, que les atribuye iguales potestades administrativas), cuando, evidentemente, esto no es así en la realidad. De hecho, será la cooperación económica, jurídica o técnica la que constituirá para un buen número de Entidades locales la única posibilidad de llevar a cabo sus cometidos. Esta realidad palpable dará lugar a que se produzca un desequilibrio manifiesto en las relaciones interadministrativas rompiéndose, así, la legal y teórica, igualdad posicional de las distintas entidades locales; y lo que es más peligroso, dar paso a auténticos controles de hecho.

Las Diputaciones Provinciales ostentan, en las tareas de cooperación con las Entidades locales, una posición privilegiada. Así lo ponen de manifiesto los artículos 31.2, a) y b) y 36.1, a) y b) de la LRBRL al incluir entre sus fines y competencias propias y específicas que deben atribuirles las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas las de coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado y la coordinación de los servicios municipales entre sí, así como la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios. De esta manera queda potenciada la vocación «municipalista» de las Diputaciones Provinciales. Las Comunidades Autónomas se convierten en el espacio óptimo o ideal de la planificación territorial (en relación con el tema de la planificación provincial, el art. 36.2, a) in fine de la LRBRL atribuye a la Comunidad Autónoma el deber de asegurar, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales) y las Diputaciones Provinciales, especialmente en aquellas Comunidades Autónomas pluriprovinciales, constituyen el elemento esencial de la cooperación municipal (Fanlo Loras, A.).

Es el art. 30.6 del TRRL el que, a modo de ejemplo, recoge una serie de técnicas de cooperación que podrían utilizarse por parte de las Diputaciones Provinciales para lograr la deseada y anhelada efectividad de los servicios municipales.

Debemos destacar, no obstante, que junto a la cooperación de las instancias superiores a la prestación de las competencias locales, existe también la cooperación municipal a la prestación de servicios que sean competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas. Así viene a señalarlo expresamente, con carácter general y, dentro del ámbito de la delegación de competencias, el art. 27.3 LRBRL, añadiendo que en dicho caso, habrá de acompañarse la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñar esos servicios.

Otra de las técnicas que ocupa un lugar común en estas «relaciones interadministrativas» es la de la coordinación de las Entidades locales, recogida en los arts. 10.1, 2 y 3 de la LRBRL, en los siguientes términos:

«La Administración local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de... coordinación...

Procederá la coordinación de las competencias de las Entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales».

Es el art. 59 de la LRBRL el que viene a señalarnos la forma y los requisitos que deben concurrir para la utilización de esta peculiar técnica organizativa. Así expresa que las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la actividad pública, y en los supuestos previstos en el art. 10.2, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias. A continuación, señala las características que debe reunir la coordinación: «La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior». Concretando un poco más, el apartado 2 del art. 59 resalta que: «En todo caso, la Ley deberá precisar, con suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas legislativas».

Son de sobra conocidas las dificultades que encuentra la doctrina para precisar jurídicamente el concepto de esta técnica organizativa. El problema radica en concretar si la coordinación es el resultado de una acción integrada de distintas Administraciones a través del mutuo acuerdo o si, por el contrario, confiere un poder de dirección a una instancia sobre las demás, en cuyo caso la actuación de éstas viene condicionada por la potestad de coordinación. Es, en definitiva, el problema de determinar, si nos encontramos ante la llamada «coordinación formal» o ante la «coordinación material» (García de Enterría-T.R. Fernández Rodríguez).

La LRBRL recoge también la distinción apuntada anteriormente, pues cuando los artículos 10.1, 55 y 58 hacen referencia a la coordinación administrativa es evidente que están aludiendo a la «coordinación formal»; y cuando los artículos 10.2 y 59 se refieren a la coordinación se está aludiendo a la «coordinación material». Para algunos autores sólo la segunda merece la calificación de coordinación como principio organizativo en cuanto se traduce en un conjunto de poderes de dirección y de ordenación, tradicionalmente vinculado a las relaciones de jerarquía. Por esta misma razón, plantea problemas su aplicación a un modelo de organización basado en la autonomía organizativa de los sujetos que lo integran. La coordinación se mueve, entonces, entre dos necesidades diferentes: la unidad de actuación y la autonomía de los sujetos. Por ello, es principio de organización que se coloca junto a la jerarquía y al control como una de las típicas relaciones existentes entre las diversas figuras subjetivas de la Administración Pública (Piñar Mañas).

Nuestro Tribunal Constitucional ha intentado precisar y delimitar el contenido y significado de la coordinación tanto en el papel que debe jugar en las relaciones Estado –Comunidad Autónoma (SsTC. 32/1983, de 28 de abril y 42/1983, de 20 de

mayo) como en las relaciones Comunidad Autónoma– Diputación Provincial (SsTC. 27/1987, de 27 de febrero y 104/1988, de 8 de junio). Realizando un breve resumen de dichas Sentencias, se podría resaltar lo siguiente: la coordinación, que es una función distinta de la fijación de las bases de una materia, es una potestad del Estado (aludiendo a la coordinación material); presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas que deben ser coordinadas, competencias que el Estado debe respetar y no vaciar de contenido; la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema.

Sigue el Tribunal señalando que no pueden reducirse ni confundirse las manifestaciones específicas de coordinación que aparecen en nuestra Constitución (art. 149.1.13.15.16, etc.) como competencia adicional a una competencia normativa limitada (la fijación de bases), con las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas, dado que aquél no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal. Resultan así posibles formas de intervención que establezcan reglas que cumplan una función coordinadora de las Administraciones Autonómicas entre sí y con el Estado...cuando se trata de ejecutar una legislación propia del Estado, los deberes de colaboración y auxilio mutuo entre las autoridades estatales y autonómicas, que se encuentran implícitos en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado (STC 18/1982, de 4 de mayo), han de entenderse intensificados en la medida en que el Estado no puede desentenderse de la aplicación y de la interpretación uniforme de la ley... Un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar el que estas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema (art. 2 CE) puede realizarse a través de la adopción de formas y fórmulas de coordinación y colaboración, más abiertas y flexibles que la utilización exclusiva de intervenciones normativas reguladoras que imponen determinadas conductas o decisiones. Respetando rigurosamente las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas y, sin introducir indebidamente formas de control directo o jerárquico ha de admitirse la competencia del Estado cuando dispone de competencias normativas plenas para establecer, con una finalidad coordinadora, condicionamientos en el ejercicio de competencias, que sólo serían contrarios al orden constitucional cuando, desde el punto de vista cualitativo o cuantitativo, supongan una pérdida de la autonomía de ejecución de la Comunidad Autónoma. Pero en tal caso la indebida invasión de las competencias autonómicas no derivaría del carácter de coordinación de las medidas, sino de la injerencia indebida de las mismas en las competencias propias de la Comunidad.

En otros términos, la coordinación supone o requiere que previamente se hayan delimitado y distribuido las competencias en función de los respectivos intereses (art. 2 LRBR). Si el legislador ha procedido de esta manera, es imposible teóricamente que la mayor parte de las competencias locales sea susceptible de coor-



dinación, al concurrir los supuestos del art. 10.2 LRBRL. La autonomía local exige que la atribución de una potestad coordinadora ex art. 59 LRBRL deba concebirse como una situación excepcional, para supuestos concretos y puntuales, y no como un título permanente de intervención en el ámbito local, es decir, no puede suponer una pérdida de la autonomía de ejecución de los entes locales, en palabras de la STC 104/1988, de 8 de junio –F.J.2–.

Sin embargo, no es difícil comprender que la potestad de coordinación de las competencias propias locales constituye un constante foco de problemas, al ir casi siempre encubierta de algunas de las notas que caracterizaban las relaciones de jerarquía.

Conectando con esta cuestión, algunos autores vienen utilizando la categoría de las «competencias propias sometidas a instrucción o directiva». En concreto, Sosa Wagner-de Miguel García vienen a decir que reconocida la autonomía local por la Constitución, es evidente que los poderes de dirección, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, no pueden encontrar ya amparo en los genéricos títulos de tutela, sino que han de fundamentarse en los imperativos de la coordinación, y ello, con suma delicadeza, dada la incidencia que ésta puede tener sobre la libre determinación en que consiste la autonomía.

Como hemos expuesto con anterioridad, el problema consiste en la posible conversión del principio de coordinación en un título de intervención directa y permanente del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias propias de las Corporaciones Locales, limitando y reduciendo con ello su consabida autonomía.

Sólo hace falta hacer un repaso de la legislación sectorial que se va aprobando, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, para comprobar la poca generosidad con la que se entregan competencias a los Entes Locales en calidad de propias, y, por el contrario, la facilidad con que se emplean las fórmulas coordinadoras sin que ni siquiera se respeten las exigencias formales del art. 59 LRBRL; y, concretamente, la necesidad de que las líneas maestras de la coordinación estén diseñadas por la propia ley sectorial en la materia, no siendo válidas, por esta razón, las fórmulas deslegalizadoras que simplemente atribuyen la facultad de coordinación a la Administración estatal o regional. En este sentido, y, por lo que afecta a la materia de turismo en nuestra Comunidad, es curioso como, siguiendo prácticamente al dictado las apreciaciones realizadas con anterioridad, el art. 5 de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León atribuye, sin más, es decir, sin precisar con suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación (art. 59 LRBRL), a la Junta de Castilla y León la coordinación de las competencias atribuidas a las Corporaciones Locales, remitiéndose esta función a la aprobación de los correspondientes instrumentos de planificación y ordenación turística.

Por otra parte, y para terminar con el tema de las relaciones interadministrativas, el art. 60 de la LRBRL recoge una tradicional y típica técnica de tutela o control, tanto en nuestra legislación como en Derecho Comparado; se trata de la potes-

tad de sustitución, que deben ejercer la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, según su respectivo ámbito competencial, en el supuesto caso del incumplimiento, por parte de los Entes locales, de las obligaciones que les vienen impuestas directamente por la Ley, siempre que dicha obligación contare con la obligatoria cobertura económica, legal o presupuestariamente, garantizada, de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de una u otra Administración. En dicho supuesto, la Administración competente *ratione materiae* deberá «recordarle» su cumplimiento (expresión que, en opinión de García Escudero y de Pendás García, alude a un requerimiento formal y específico para el tema en cuestión, que debe mencionar expresamente las consecuencias eventualmente derivadas del incumplimiento) y concederle, al efecto, el plazo que fuere necesario, nunca inferior a un mes. Si hubiere transcurrido dicho plazo y persistiera el incumplimiento por parte de la Entidad local correspondiente, se procedería a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad local. Como acertadamente resaltan los autores anteriormente citados y es fácilmente comprensible, se debe entender que este precepto hace referencia a las obligaciones que son objeto de competencias propias, pues en el supuesto de las competencias delegadas, el poder de sustitución es, en realidad, una potestad ordinaria.

##### 5. LAS COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA DE TURISMO EN LA LEY 10/1997, DE 19 DE DICIEMBRE, DE TURISMO DE CASTILLA Y LEÓN

El objetivo pretendido en esta parte de nuestro estudio no es otro que comprobar cómo, de qué manera se ha plasmado en esta ley regional sectorial los postulados que hemos ido manteniendo a lo largo de nuestro artículo.

En primer lugar, hemos de comenzar señalando, como hemos puesto de manifiesto ya, que es el art. 148.1.18 CE es el que establece la posibilidad de que Comunidades Autónomas asuman la competencia en materia de Promoción y Ordenación del Turismo en su ámbito territorial. Ello supone, como resaltan Pérez Guerra y Ceballos Martín, que las Comunidades Autónomas pueden ser titulares de la totalidad de funciones y potestades públicas en relación con la materia de turismo, es decir, pueden dictar las normas y pueden ejecutarlas.

Por lo tanto, y con independencia de que el art. 149.1 CE atribuya al Estado la titularidad de diversas competencias que puedan incidir directa (por ejemplo, comercio exterior –art. 149.1.10 CE–; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica –art. 149.1.13 CE–) o indirectamente (por ejemplo, en materia de medio ambiente –art. 149.1.23 CE–, relaciones internacionales –art. 149.1.3 CE–; etc.) en la materia turística, lo cierto es que el Estado no es titular de ninguna competencia directa sobre turismo, tal y como reconoció ya la Sentencia del Tribunal Constitucional 125/1984, de 20 de diciembre – F.J.1º-. Nos encontramos, entonces, ante una competencia «autonómica», pues así autoriza a pensar el hecho de que todas y cada una de las Comunidades Autónomas, desde el mismo

momento de su constitución, han asumido la competencia en materia de turismo, a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía. En este sentido, y por lo que respecta a nuestra Comunidad Autónoma, el Título II del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (aprobado en virtud de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificado posteriormente por la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo) que lleva por rúbrica: «De las competencias de la Comunidad», y, concretamente, el artículo 26.1.15, señala expresamente que la Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene competencia exclusiva en las siguientes materias, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149 CE: *Promoción* y *Ordenación* del turismo en el ámbito de la Comunidad. Subrayo estos dos términos porque, como señalan Pérez Guerra y Ceballos Martín, será difícil distinguir claramente cuando una norma es simplemente promocional o de ordenación, máxime si tenemos en cuenta que elaborar y dictar medidas promocionales supone también, inevitablemente, ordenar el turismo; con el consiguiente peligro que ello puede representar en cuanto a la posible limitación que puede sufrir, por parte de la Comunidad Autónoma (concretamente, la Junta de Castilla y León es la encargada de aprobar el Plan de Turismo de Castilla y León), la consagrada autonomía de los entes locales, predeterminando de antemano los intereses que deben ser gestionados por parte de dichos entes, en nuestro caso, la gestión de intereses turísticos. No olvidemos que el art. 37.4 de la ley 10/1997, en consonancia con el art. 59 LRBRL (referido, como bien sabemos, a la delimitación del principio de coordinación) impone a las Corporaciones Locales y a las Comarcas, en la elaboración de sus planes de desarrollo turístico, el respeto a los principios y criterios establecidos en el Plan de Turismo de Castilla y León.

Concretamente, será el Real Decreto de Transferencia 2367/1984, de 11 de abril, el que especifique los medios humanos, materiales y financieros necesarios para que nuestra Comunidad Autónoma pueda ejercitar esta competencia. Pero, como señala Corno Caparrós, la realidad de que las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de turismo no son «exclusivas», sino concurrentes con las del Estado, se evidencia en el contenido de los Reales Decretos que operan las transferencias, pues éstos suelen tener la estructura siguiente.

- A) Referencia a las normas constitucionales, estatutarias y legales en que se ampara la transferencia.
- B) Funciones y servicios del Estado que asumen las Comunidades Autónomas.
- C) Competencias, servicios y funciones que se reserva la Administración del Estado.
- D) Funciones en las que han de concurrir la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma, y fórmulas de cooperación entre las mismas.

Después de estas pocas líneas que pueden servirnos a modo de introducción, hay que proceder al análisis de la regulación contenida en las leyes de nuestra Comunidad por lo que respecta a la atribución de competencias, en materia de turismo, a los Entes Locales.

Tomando como punto de partida la atribución de competencias efectuadas a los Municipios, ésta es consecuencia directa del reconocimiento constitucional de su autonomía para la gestión de los intereses que le son propios (arts. 137 y 140 de la CE). En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, es el art. 19 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León el que expresamente reconoce, como no podía ser de otro modo, que el Municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad. Goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía para la gestión de sus intereses. En términos análogos se manifiesta el art. 2.1 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León; conteniendo, el número 2 de este mismo artículo una declaración interesante que esperemos que no quede en el olvido, en concreto señala que la Junta de Castilla y León garantizará que los municipios dispongan de los medios adecuados y suficientes para el cumplimiento eficaz de sus fines.

Ya analizamos como la autonomía local, en cuanto institución garantizada constitucionalmente, tenía, principalmente un contenido subjetivo u organizativo de la autonomía, que se manifestaba a través de la existencia de entes locales territoriales tales como el Municipio, la Provincia y la Isla (arts. 137, 140 y 141 CE), es decir, en una organización propia y distinta del Estado y de la Comunidad Autónoma; un contenido objetivo o sustantivo de la autonomía, es decir, la autonomía como garantía de la gestión de los respectivos intereses o autonomía como título de reserva de competencias determinada; y, por último, un contenido institucional de la autonomía que hacía referencia a la posición de los entes locales en el desempeño de sus tareas, es decir, la autonomía como ejercicio bajo la propia responsabilidad del ámbito de funciones públicas confiado por el legislador.

También señalábamos como la autonomía local debía ser entendida, en opinión de la doctrina y de la jurisprudencia, como autonomía participativa de los Entes Locales en la gestión de los intereses que les afecten; y que dicha concepción de autonomía venía claramente recogida en el art. 2.1 de la LRBRL al señalar que la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (para nuestra Comunidad Autónoma la ley 1/1998 de 4 de junio) asegurarán el derecho de los Municipios (art. 2.1 ley 1/1998) Provincias (art. 5.1 ley 1/1998) e Islas en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses...»; en nuestro caso, no se olvide, intereses en la materia de turismo.

Entonces, cómo podemos «medir» esa participación de cada Entidad Local en la gestión de los asuntos que le afecten. Según el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia de 2 de febrero de 1981 (F.J.3), el criterio a utilizar debe ser el del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma. Idéntico criterio utiliza también la Sentencia de 28 de julio de 1981. Por lo tanto, el determinar cuáles sean esos intereses deberá ser el resultado de una ponderación de intereses, locales y supralocales; ponderación que corresponde realizar al legislador. Así pues, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 10/1997 de 19 de diciembre de Turismo de Castilla y León ¿cuáles deberían ser esos «respectivos intereses» que pueden gestionar los entes locales? En principio parece que, en vir-

tud de lo dispuesto en su Exposición de Motivos, hay unos intereses que deben perseguirse, con carácter general, por todo tipo de entes; a saber, la protección del viajero o visitante, la protección del ente local frente a posibles efectos negativos del turismo, especialmente en su entorno y en su identidad cultural y el fomento de la actividad turística en su ámbito territorial. También podríamos identificar otra serie de intereses que podrían perseguirse y gestionarse por los Entes Locales. En concreto, y siguiendo los dictados de la Exposición de Motivos, podríamos deducir los siguientes: el tratamiento del turismo en consonancia con las peculiaridades propias del Ente local respectivo; la potenciación de dichos entes locales como destinos turísticos, la preservación y revalorización de sus recursos turísticos, así como la recuperación de los que se hallen en peligro y a la búsqueda de otros nuevos que contribuyan al enriquecimiento de su patrimonio y a la diversificación de la oferta turística; la consecución, dentro de sus posibilidades, de una actividad planificada, unitaria y coordinada; la consolidación del turismo parte sustancial de la actividad económica del Ente local correspondiente –importante vía para poder conseguir un incremento del empleo en su ámbito territorial–; y el fomento de la conciencia social local a favor del turismo.

Estos intereses, que hemos denominado de carácter genérico, son los que el legislador, en nuestro caso autonómico, habrá de traducir en las correspondientes competencias que deberán ser atribuidas a los Entes Locales (en concreto, así se pone de manifiesto en la Ley 10/1997, de Turismo de Castilla y León en los artículos 7, para las Diputaciones Provinciales; 8, para las Comarcas y, 9, para los Ayuntamientos). En otras palabras, esta tarea identificativa de los intereses comunitarios locales habrá de terminar con el reconocimiento de un haz de competencias administrativas (Santamaría Pastor), que constituirán el ámbito sustantivo de la autonomía local. En términos parecidos, Morrell Ocaña señalaba que la expresión constitucional «respectivos intereses» del art. 137 CE encierra una cláusula general de apoderamiento que el legislador, estatal o autonómico, debe traducir en una serie de materias o funciones concretas, quedando como un criterio interpretativo y como cláusula residual de delimitación del área de actividad propia de cada ente territorial. Así parece corroborarlo también el art. 2.1 in fine de la LRBRL al señalar «...atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate...».

Siguiendo esta misma línea, el artículo 83 de la Ley 1/1998 de 4 de junio, de Régimen local de Castilla y León señala que la Comunidad Autónoma, en el marco de las competencias que tenga asumidas y a través de las leyes reguladoras de los distintos sectores de acción pública, atribuirá a los Municipios y Provincias las competencias que su derecho a la autonomía demande, de acuerdo con lo establecido en el art. 2.1 de la LRBRL. Parece, por lo tanto, que en esta delimitación competencial el legislador, estatal o autonómico, goza de cierta libertad o discrecionalidad a la hora de determinar cuáles son las competencias que en cada sector de actividad pública va a atribuir a los Entes Municipales; pero sabemos que en esta cierta libertad o discrecionalidad, el legislador debe respetar, por un lado, los postulados

constitucionales, y, por otro, el principio ya consagrado de autonomía participativa de los Entes locales.

En este sentido, la LRBRL especifica una serie de materias respecto de las cuales los Municipios deberán ejercer siempre competencias, por entenderse que en ellas estarán siempre implícitos los intereses locales, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Pues bien, dentro de esa relación de materias aparece el turismo (art. 25.2, m) LRBRL).

De la misma manera, el artículo 20 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen local de Castilla y León, ubicado dentro del Capítulo I del Título IV que lleva por rúbrica «De las competencias municipales», viene a señalar, en su apartado primero letra q), que los Municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las leyes de la Comunidad Autónoma, en la materia de... turismo y tiempo libre. Se añade en su apartado segundo que, para el ejercicio de estas competencias los municipios podrán crear y gestionar equipamientos e infraestructuras, planificar su ubicación, programar actividades y prestar cuantos servicios públicos deseen.

Por su parte, la Ley 10/1997, de 19 de diciembre de Turismo de Castilla y León dedica el Capítulo III de su Título I a las Competencias de la Administración Local. Como hemos puesto de manifiesto con anterioridad, es el art. 9 el que se dedica a delimitar las competencias de los Ayuntamientos en materia de turismo (promoción de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito, el fomento de las actividades turísticas; protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio monumental y del entorno natural; y el otorgamiento de las licencias correspondientes en relación con las empresas y los establecimientos turísticos), tratando de plasmar, en la ley, esos intereses respectivos que deben gestionar en virtud de su autonomía.

Es el art. 7.1 LRBRL el que viene a explícitamente señalar que las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación. A continuación establece la reserva de ley a la hora de determinar las competencias propias de los Entes Locales, principio respetado en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 10/1997. Como sabemos, las competencias propias (art. 7.2 LRBRL) se ejercerán en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad.

Las competencias atribuidas (art. 7.3 LRBRL) se ejercen en los términos de la delegación (art. 27.1 LRBRL). El artículo 6.2 de la Ley 10/1997 señala que las competencias señaladas en el número anterior (que hace referencia a la delimitación de las competencias propias que, en materia de turismo, ostenta la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León) podrán ser delegadas en las Entidades Locales, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente. De conformidad con ello, el art. 9, e) de la Ley 10/1997, admite la posibilidad de que los Municipios amplíen su círculo de competencias en materia de turismo con las que le sean delegadas. Esta delegación habrá de regirse por lo establecido en la LRBRL y, por lo que nos interesa en el ámbito de nuestra Comunidad, por la Ley 1/1998, de 4 de junio, del Régimen local de Castilla y León. De esta manera, el Capítulo III

del Título IX (artículos 91 a 94) es el que se dedica a la regulación de la delegación, especificando su artículo 91 en qué consiste la delegación, así como que las competencias delegadas no podrán ser objeto de otra delegación. El art. 92 viene a concretar la forma en que se llevará a efecto esta delegación (mediante Decreto de la Junta de Castilla y León que deberá especificar el contenido de la delegación y la fecha de la efectividad de la misma) añadiendo que la efectividad de dicha delegación requerirá la aceptación por parte de la Entidad local interesada. En el art. 93 se señala la obligación que tiene el Decreto de delegación de concretar la duración y las facultades de dirección y de control que se reserve la Comunidad Autónoma. Por último, el art. 94 especifica las obligaciones de la entidad local receptora de la delegación, así como que los recursos económicos necesarios para cubrir el coste efectivo de la función delegada se librarán por la Consejería de Economía y Hacienda, a favor de la Entidad Local receptora, en los términos que establezca el Decreto que apruebe la delegación.

Para terminar con el tema relacionado con los Municipios, resulta obligado hacer mención al hecho de que la LRBRL contemple en su art. 30 la posibilidad de que las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en dicha ley, puedan crear regímenes municipales especiales para municipios en los cuales en su término municipal predominen actividades turísticas. Como señala Rivero Ysern, la especialidad de estos municipios deriva de la necesidad de contratar personal por tiempo limitado a la temporada turística, las dificultades para la celebración de sesiones plenarias durante determinadas épocas en que los miembros de la Corporación local se encuentran plenamente ocupados en las labores propias de la actividad mayoritaria de la población como la siega, la vendimia o la fabricación de los productos de temporada, así como la necesidad de buscar fuentes de financiación de la Hacienda local relacionadas con la verdadera figura del Municipio.

En relación con el tema de los regímenes municipales especiales, la Ley 1/1998, del Régimen local de Castilla y León, contempla en su artículo 78 (ubicado dentro del Capítulo II del Título VIII dedicado a los regímenes especiales, la posibilidad de creación de municipios histórico-artísticos, que serán aquellos que, conforme a la legislación sectorial correspondiente, sean declarados conjunto histórico, o posean inmuebles declarados conjunto histórico que, de acuerdo con la citada legislación e independientemente de su número, confieran al Municipio un especial carácter en este sentido. Opción interesante que puede convertirse en una importante realidad para algunos de los Municipios de nuestra Comunidad; teniendo en cuenta, además, que estos Municipios histórico-artísticos pueden beneficiarse de lo establecido en el art. 39 de la Ley 10/1997 (que se encuentra dentro del Título V dedicado a la promoción y al fomento del turismo), cuando señala que los Programas de Diversificación de la Oferta Turística contendrán medidas específicas destinadas a una serie de sectores, entre los cuales se encuentra el Turismo Cultural, que fomente el aprovechamiento turístico de la riqueza histórica y artística de la Comunidad. No debemos olvidar tampoco para estos municipios el



hecho de que, incluso, podrían ser declarados, mediante el pertinente Decreto de la Junta de Castilla y León, como zonas de interés turístico preferente (art. 46 Ley 10/1997) con todo lo que ello supondría a la hora de potenciar en la misma las acciones de promoción y fomento del turismo que lleve a cabo la Comunidad Autónoma a través del correspondiente Plan Turístico de Zona (art. 47 Ley 10/1997).

De todas formas, no podemos dejar de preguntarnos si nuestra Ley de Turismo ha perdido la ocasión brindada por el art. 80 de la Ley 1/1998 de establecer algún tratamiento diferenciado para aquellos Municipios que tengan características propias en relación con el ámbito material de la regulación sectorial, como puede ser la materia turística y establecer así, un estatuto legal para los Municipios (Corno Caparrós) en los que en su término predomine el turismo en sus diferentes formas: turismo cultural, de la naturaleza, turismo rural, de idioma, de Congresos, gastronómico, etc.

Por lo que hace referencia a la atribución de competencias a las Diputaciones provinciales, hay que decir que, al igual que ocurre con los Municipios, esta atribución es una consecuencia directa del reconocimiento constitucional de su autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (arts. 137 y 141 CE). Esta delimitación de competencias a las Provincias también gira en torno a la concepción de la autonomía provincial como participación. Como hemos dicho con anterioridad, corresponderá, por lo tanto, al legislador delimitar esas competencias en que ha de traducirse la gestión de esos intereses para la provincia.

A diferencia de lo que ocurre con los Municipios, la LRBRL no atribuye, específicamente, para las Diputaciones Provinciales la competencia en materia de turismo. Simplemente, se limita a señalar, en su art. 36.1 que serán competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, *en este concepto*, las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la actividad pública. Pero las competencias en materia de turismo sólo tienen cabida dentro de las segundas, al preverse en el art. 37 LRBRL la posibilidad de que se atribuyan a las Provincias, mediante delegación, competencias propias del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte hay que recordar la posibilidad que, en relación con las competencias en materia de turismo, ostentan las Provincias en cuanto a la gestión ordinaria por parte de las mismas de servicios y competencias propias de las Comunidades Autónomas. Así se desprende de los arts. 8 y 37.1 de la LRBRL. No podemos olvidar, en este sentido, que en cada Comunidad Autónoma y dependiente de la misma, existe la correspondiente Delegación Provincial de Turismo, dentro de las cuales se encuentran los servicios de turismo correspondientes (en la Comunidad de Castilla y León es el artículo 1 de la Orden de 30 de noviembre de 1995, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, el que crea el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo) y, a su vez, éstos se subdividen en secciones (el art. 2.2 de la Orden anteriormente citada estructura el anterior servicio en Secciones, dentro de las cuales se encuentra la de Turismo. Más específicamente se refiere a ella el art. 10 de dicha Orden estableciendo su cometido).

De otra parte, la Ley de Turismo de Castilla y León atribuye competencias en materia de turismo a las Comarcas en su art. 8 (la promoción turística de la comarca; la coordinación de las acciones de promoción y fomento del turismo que desarrollen los municipios comprendidos en su ámbito territorial; el desarrollo de la política de infraestructura de la comarca y la coordinación de las acciones que en la materia realicen los municipios; reconociéndose la posibilidad de que le sean delegadas otras competencias). Aunque nuestra Constitución no recoge el término Comarca de forma expresa, también es cierto que el artículo 141 establece la posibilidad de crear agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia; expresión en la que estaría incluida la Comarca. Este reconocimiento puramente incidental de la Comarca trae como consecuencia la ausencia en nuestra Constitución de un pronunciamiento relativo a su competencia o al procedimiento de su creación, cuestiones que quedarán remitidas, por lo tanto, al régimen general de distribución constitucional de competencias. Como dice Rivero Ysern, J.L., por ello, resulta necesario partir del reconocimiento constitucional de la competencia de la Comunidad Autónoma en orden a la configuración de su propia organización territorial interna (art. 148.1.18 CE). Debe, igualmente, considerarse la potestad de autoorganización de la que, como ente administrativo territorial, goza la Comunidad Autónoma; pues sumando estos dos factores, la Comarca pasará a ser una competencia propia de las Comunidades Autónomas. Así se pone de manifiesto en el art. 42 de la LRBRL, cuando señala que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras Entidades que agrupen varios municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

Así y por lo que hace referencia a nuestra Comunidad Autónoma, es el art. 19.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León el que señala la posibilidad de que las correspondientes Leyes de las Cortes de Castilla y León, específicas para cada supuesto (en nuestro caso, la Ley 10/1997), podrán reconocer comarcas, mediante la agrupación de municipios limítrofes, atendiendo al informe previo de los municipios afectados y a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas, para la gestión en común de sus servicios o la colaboración en el ejercicio de sus competencias. Así viene a reconocerlo también el art. 6 de la Ley 1/1998, del Régimen local de Castilla y León. Parece claro, pues, que la Comarca no debiera configurarse como un ente territorial con generalidad de fines, pues son específicas circunstancias territoriales, geográficas y culturales las que justifican su nacimiento.

Un importante papel parece reservado en la Ley 10/1997 para los Consorcios o Patronatos de Turismo (art. 11); órganos públicos con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar en su propio nombre, que dependen de alguna Administración Local de ámbito provincial o de comarca legalmente reconocida de la Comunidad en cuanto cauce de representación de los diferentes sectores que pueden estar interesados en el sector turístico (Entidad local territorial de la que dependa, asociaciones de empresarios, trabajadores y profesionales del sector turístico, las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, las Cajas de Ahorro, las

Cajas Rurales y las entidades privadas sin ánimo de lucro o con vocación de mecenazgo que persigan fines de interés público), que tiene como fin la promoción del desarrollo económico y social a través del turismo en el ámbito de su territorio, y como funciones, entre otras, las de promover, difundir y fomentar las actividades turísticas, así como gestionar directamente la explotación de recursos turísticos que expresamente se les encomiende, con lo que pueden significar un importante motor para que las competencias reconocidas a los Entes Locales de los que dependen, puedan continuar en estado de buen funcionamiento de manera que éstas –las competencias– no queden así en mero papel mojado.

Para finalizar, un breve apunte sobre el tema de las relaciones entre la Comunidad y los Entes Locales en materia de turismo. Ya apuntábamos como uno de los aspectos en los que se reflejaba el contenido efectivo de la autonomía local era el mayor o menor ámbito de libertad de decisión propia o bajo la propia responsabilidad, o lo que es lo mismo, el grado de control o injerencia del Estado u otras Administraciones superiores en la actividad local. En este sentido, para poder averiguar cuáles son los principios que deben presidir las relaciones de la Comunidad Autónoma con los Entes Locales, debemos acudir, en primer lugar, al art. 20.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que lleva por rúbrica «Relaciones con la Comunidad», y señala que las relaciones con la Comunidad Autónoma y las Entidades Territoriales que la forman se regirán por lo establecido en la legislación del Estado y en el presente estatuto. Por lo tanto, estas relaciones no variarán mucho de las contempladas en el Capítulo II, Título V de la LRBRL, que lleva por rúbrica «relaciones interadministrativas» (así obliga a pensarlo el art. 9 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas).

Por su parte, dando cumplimiento al mandato contenido en el art.20 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, el artículo 81 de la Ley 1/1998, de Régimen local de Castilla y León (respetando lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 30/1992) establece que la Comunidad Autónoma y las entidades locales ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de lealtad e información mutua, colaboración, coordinación... Resumiendo, por lo tanto, lo que ya expusimos en otro lugar de nuestro artículo, los principios que deberán presidir estas relaciones habrán de ser los siguientes: de cooperación, colaboración (entre los órganos de colaboración se crea el Consejo de Provincias –arts. 95 y 96–, el Consejo de Municipios, Comarcas y otras entidades locales –art. 98– y las Comisiones Sectoriales de Colaboración –art. 100–), de coordinación (arts. 102 a 106 de la Ley 1/1998) y de sustitución –art. 107 de la misma ley–.

Por lo que hace referencia a la materia turística, las funciones de coordinación, planificación y promoción se realizarán a través de la Dirección General de Turismo y de la empresa pública SOTUR, S.A.

## BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.; PENDÁS GARCÍA, B.: *El nuevo régimen local español; Estudio sistemático de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*; Editorial PRAXIS, Barcelona, 1985.
- SOSA WAGNER, F.: *Manual de derecho local*, Editorial Tecnos, Madrid, 1987.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Derecho básico de la Administración local*, Editorial Ariel, Barcelona, 1.ª edición, 1988.
- FANLO LORAS, A.: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- MIR I BAGO, J.: *El sistema español de competencias locales*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1991.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: *Manual de Administración local*, Editorial Comares, 3.ª Edición, Granada, 1994.
- PÉREZ MORENO, A.: *El marco normativo de la Administración local*, Cuadernos de Derecho Judicial (C.G.P.J.), Madrid, 1995.
- RIVERO YSERN, J.L.: *Manual de Derecho local*, Editorial Civitas, 3.ª Edición, Madrid, 1997.
- RODRÍGUEZ ARANA, JAIME: *Estudios de Derecho Local*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1997.
- MIGALLÓN RUBERT, J.: *Manual de Derecho local*, Editorial Dilex, Madrid, 1997.
- MORRELL OCAÑA, L.: *La nueva Ley de régimen local*, Reda, Núm. 8 y 9, 1976.
- MARTÍN RETORTILLO-BAQUER, S.: «Presente y futuro de las Diputaciones Provinciales», Reda, Núm. 39, 1983.
- MARTÍN RETORTILLO-BAQUER, S.: «La actuación de las Corporaciones Locales», Reda, Núm. 42, 1984.
- CORNO CAPARRÓS, L.: «El estatuto legal del municipio turístico: apuntes para una propuesta», Reda, Núm. 42, 1984.
- MEILÁN GIL, J.L.: «La articulación de los ordenamientos local y autonómico», Reda, Núm. 44, 1984.
- CARRILLO BARROSO: «La Administración municipal rural: los obstáculos de la reforma», Reda, Núm. 50, 1986.
- GALLARDO CASTILLO, M.ªJ.: «La ordenación jurídico administrativa del turismo», Raap, Núm. 25, 1996.
- PÉREZ GUERRA, R.; CEBALLOS MARTÍN, M.ª MATILDE: A vueltas con el régimen jurídico administrativo de la distribución de competencias en materia de Turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: El ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma Andaluza, Raap, Núm. 27, 1996.