

Artículo 3

1. La Comunidad de Madrid se organiza territorialmente en Municipios, que gozan de plena personalidad jurídica y autonomía para la gestión de los intereses que les son propios.

2. Los Municipios podrán agruparse con carácter voluntario para la gestión de servicios comunes o para la coordinación de actuaciones de carácter funcional o territorial, de acuerdo con la legislación que dicte la Comunidad, en el marco de la legislación básica del Estado.

3. Por Ley de la Asamblea de Madrid se podrán establecer, mediante la agrupación de municipios limítrofes, circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica.

COMENTARIO

ÁNGEL L. SANZ PÉREZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

La ubicación sistemática de este precepto sugiere, ya desde un inicio, una voluntad del redactor del Estatuto de Autonomía. Primero, quiere dar una importancia cierta y visible a la Administración local, situando esta previsión en uno de los artículos iniciales, justo después de la definición de Madrid como Comunidad Autónoma y de su territorio, y antes de la regulación de los símbolos de la Comunidad. Esto parece prueba inequívoca de la inclusión de la Administración local dentro de lo que pudiera entenderse como una de las «decisiones importantes» de las Cortes Generales, cuando aprobaron este Estatuto de Autonomía. Además y en segundo lugar, se pretendió no ya asegurar su existencia, sino seguramente dar protagonismo a los municipios en la estructura y en el funcionamiento de la Comunidad (esto es lo que ha hecho algún otro Estatuto de Autonomía). Además, es muy revelador que en la reforma efectuada por la Ley Orgánica 5/1998 de 7 de julio, la más ambiciosa de cuantas ha sufrido el Estatuto de Autonomía, este precepto ha sido uno de los pocos artículos que no fueron reformados.

Con el valor político apuntado, el valor jurídico de esta regulación es algo menor, por motivos fácilmente comprensibles. Es obvio que si el artículo 3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no existiese, no habría ninguna consecuencia jurídica añadida. Debe pensarse que el artículo 3.1 del Estatuto de Autonomía dispone la organización territorial de la Comunidad en municipios, en una fórmula que recuerda de modo aproximado al artículo 137 de la Constitución. De esta forma, la existencia en el Estado y en las

Comunidades Autónomas de municipios y la atribución a ellos de un elenco propio de competencias, está definido y garantizado por un acervo normativo compuesto por la Constitución y la legislación básica del Estado. Así las cosas, nada distinto debería disponer este Estatuto de Autonomía, en lo relativo a la organización territorial de la Comunidad de Madrid, pues obviamente ésta siempre contará con Municipios.

Por su parte, la previsión estatutaria sobre mancomunidades y comarcas no choca (porque tampoco debe) con la previsión de la legislación básica estatal. El valor del Estatuto de Autonomía como norma integrante del bloque de la constitucionalidad debería impedir que hubiese una incompatibilidad entre normas (en este caso, del Estatuto de Autonomía con la norma básica estatal), y obliga a optar por el criterio más prudente y razonable de interpretación coordinada entre ambas. Pero la compleja materia local hace que la cuestión no sea tan evidente como en otros momentos, pues aquí es donde se hace necesaria una interpretación conciliadora por el carácter «bifronte» de la normativa de régimen local¹.

No obstante, la tendencia inaugurada por el *Estatut* de Cataluña de incluir una profusa regulación local, va a situar a la legislación básica del Estado en una difícil posición, que poco podrá hacer ante una norma que es parámetro de constitucionalidad. Sea como sea, de momento los próximos años van a ser de un gran interés y de esfuerzo importante para el intérprete. Primeramente, debe tenerse en cuenta (de forma algo contradictoria) que la legislación estatal se sitúa en una posición de preeminencia con respecto a las Leyes de las Comunidades Autónomas, situación de la que carece en el resto de materias que enumeran los artículos 148 y 149. En definitiva, la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en la materia local está prevista por el artículo 148.1.2.^a, que permite que los Estatutos de Autonomía asuman competencia en las materias «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación local sobre régimen local». Así, la posible asunción de competencias —casi todas las «funciones», como se acaba de ver— por las Comunidades Autónomas, y su desarrollo, ha de estar previsto por la legislación estatal. Por ello, no hay duda, por tanto y desde esta perspectiva, que la legislación básica estatal se sitúa

¹ Debido a la naturaleza incompleta de nuestro Estado y la peculiar estructura de la normativa local P. García-Escudero Márquez y B. Pendás García dijeron, nada más aprobarse la Ley: «En realidad, pensamos, las soluciones tajantes que sólo creen posible la fijación de criterios competenciales rígidos, sean cuales fueren, a favor de unos u otros entes, reflejan una concepción que no se aviene con el carácter complejo de nuestro Estado de las Autonomías. Estamos ante un Estado que requiere la coordinación, y más aún, la cooperación, entre un largo elenco de entes públicos territoriales, necesarios posiblemente por razones de participación democrática (aunque tal vez no todos ellos), pero que sólo pueden funcionar con un mínimo de eficacia si se articulan escalonadamente sus ámbitos de competencia en cada materia. Es decir, siendo limitados los ámbitos materiales de competencia de un sector, resulta del todo inadecuado repartirlos a modo de compartimentos estancos, excluyendo la atribución de una materia a un ente determinado la participación de los demás». P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ/B. PENDÁS GARCÍA, *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*, Praxis, Barcelona, 1985, pp. 113 y 114.

en un rango algo superior con respecto a las normas autonómicas. Pero queda por resolver, como se ha dicho, cuál será la posición de la legislación básica y la relación que tendrá con los Estatutos de Autonomía.

Finalmente, otras dos ideas pueden expresarse sobre este artículo del Estatuto de Autonomía. Primero que, en el Estatuto de Madrid, toda la materia local está mediatizada por la presencia centralizadora de la ciudad de Madrid, como capital del Estado. En este sentido, el artículo 6 del Estatuto de Autonomía, sobre la base del escueto artículo 5 CE, establece que el régimen especial de la villa de Madrid es fijado por una Ley estatal que determina las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales. Esta Ley ha sido la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid en cuyo estudio, obviamente, no procedería centrarse en este momento. En segundo lugar, toda la materia de régimen local ha de ser interpretada a la vista de los tratados internacionales ratificados por España, fundamentalmente la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, y ratificada por España el 20 de enero de 1988, norma de evidente influencia en nuestro régimen local.

1.1. Los municipios y la autonomía municipal

Como luego se verá, el Tribunal Constitucional ha explicado la posición de los municipios desde la perspectiva de la garantía institucional, peculiar instituto de orígenes muy concretos, pero que el Tribunal no ha dudado en utilizar, siguiendo a alguna doctrina, para explicar la naturaleza de la autonomía municipal en la Constitución de 1978. Aunque luego se desarrolle de un modo algo más amplio el planteamiento jurisprudencial español en la materia, es interesante citar ahora la STC 32/1981, FJ 3, que ya dijo que la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, «sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar», de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía «cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre». Veinte años más tarde y en la misma línea señaló la STC 159/2001, de 5 de julio, que la LBRL «puede a priori contener, de un lado, tanto los rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los artículos 137, 140 y 141 CE, como, de otro, la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales. Sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de

vista competencial, en el artículo 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental».

Siendo la autonomía municipal una garantía institucional y uno de los principios estructurales de nuestro sistema², es muy llamativo que se hayan sucedido las reformas de la legislación estatal, pero que no se haya logrado encontrar una solución más o menos definitiva a todo el problema del régimen local, y que iría más allá del problema urbanístico y de una puntual aplicación del artículo 61 LBRL. Da la sensación de que no se sabe qué hacer con el régimen local en España. Y es que las reformas se han sucedido, como la de la Ley Orgánica de 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y que ha sido una de las más significativas por haber introducido el recurso en defensa de la autonomía local, que debiera contribuir a reforzar la posición de los municipios, sobre todo de los más grandes. Por su parte y aunque su naturaleza sea completamente distinta, pervive aún el artículo 119 de la Ley de Bases de Régimen Local, que dispone que la Comisión Nacional de Administración Local (órgano de naturaleza asesora y que tiene por función la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración local) pueda solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados, «la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que estime lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente». En definitiva, se quiere hacer ver que todos parecen estar de acuerdo en fortalecer la autonomía local, garantizarla y desarrollarla, pero los resultados son insatisfactorios y por ello no dejan de plantearse nuevas posibles reformas.

Sea como fuere y aunque no sea demasiado contundente, la definición legal de la autonomía local viene dispuesta en el artículo 2.1 LBRL, que la concreta atribuyendo y asegurando (teóricamente) competencias a las entidades locales. Dispone este artículo que «Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de la gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos». La importancia de este precepto es evidente y suele subrayarse siempre que las entidades locales han de estar habilitadas por la Ley para realizar políticas propias, sin ningún control previo por parte de ninguna Administración. También suele recordarse la STC 4/1981, de 2 de febrero, cuando dejó clara la prohibición de «controles genéricos e indeterminados que sitúen a las

² Sobre la configuración constitucional de la autonomía local, J. GARCÍA FERNÁNDEZ, «Derecho Constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del Derecho local», en *Parlamento y Constitución*, Toledo, núm. 6, p. 205 y ss.

entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi-jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales.»

Así, la definición de la autonomía como garantía institucional tiene una correspondencia en el articulado de la Ley, que está salpicada de la previsión de competencias a los entes locales. Es el presupuesto inevitable para la construcción de la naturaleza bifronte del régimen local. Así, el artículo 25.1 LBRL trata de garantizar la autonomía y por ello determina, de una forma general y que ha de ser interpretada desde la perspectiva política que preside la definición constitucional de la autonomía municipal, que el municipio puede promover «toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». Por su parte, el artículo 25.2 LBRL dispone el mínimo de competencias que han de ejercer los municipios, casi todas las cuales inciden en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma³. Posiblemente esta coincidencia sea la causa del problema del régimen local español.

El ámbito competencial de los municipios se completa con el artículo 28 LBRL que señala que «los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas 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». Debe tenerse en cuenta que esta previsión es muy limitada pues sólo reconoce que los municipios puedan ejecutar «actividades complementarias», lo cual supone, necesariamente, la naturaleza subordinada y secundaria respecto de la principal que deberá ser ejecutada por el Estado o por la Comunidad de Madrid. De nuevo se impone una adecuada coordinación con estas dos Administraciones. De esa forma, ha de interpretarse la jurisprudencia constitucional, que ha señalado que estas «actividades complementarias» (STC 214/1998, de 21 de diciembre), «en forma alguna menoscaban o se configuran como un obstáculo a las competencias que corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas.»

Además de las funciones propias y de las complementarias, todas las leyes autonómicas e incluso varios Estatutos de Autonomía incorporan la previsión del artículo 27 LBRL, que permite que las Comunidades Autónomas deleguen en los municipios «el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión

³ Las competencias que se atribuyen a los municipios son: a) Seguridad en lugares públicos. b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. c) Protección civil, prevención y extinción de incendios. d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales. e) Patrimonio histórico-artístico. f) Protección del medio ambiente. g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores. h) Protección de la salubridad pública. i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud. j) Cementerios y servicios funerarios. k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. ll) Transporte público de viajeros. m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas: ocupación del tiempo libre; turismo. n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria».

pública y se alcance una mayor participación ciudadana». La delegación deberá determinar «el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera.» La delegación es conocida por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, pues el artículo 38 EAMAD, utilizando una técnica discutible, prevé que «La Administración de la Comunidad de Madrid desarrollará su actuación a través de los órganos, organismos y entidades dependientes del Gobierno que se establezcan pudiendo *delegar dichas funciones en los municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto* si así lo autoriza una ley de la Asamblea, que fijará las oportunas formas de control y coordinación.⁴» Esta previsión, como se verá, es regulada por la Ley de Madrid 2/2003.

En general, suele hacerse una crítica, más o menos incisiva, a la situación de la ordenación del régimen local en España, pues casi nunca la legislación del Estado ni la Ley autonómica han tenido en cuenta a los municipios, en el momento de distribuir competencias. Lo habitual ha sido olvidar al municipio en el ejercicio de competencias. Lo más común ha sido que la distribución de competencias se realice *a pesar de* los municipios y no *a través de* o *teniendo en cuenta a* las entidades locales. De forma seguramente acertada, nuestra Constitución ha partido de la naturaleza primaria de la autonomía de las Comunidades Autónomas y de la naturaleza secundaria de la autonomía municipal, pues no debe olvidarse que la Constitución sólo define las competencias de las Comunidades Autónomas; las de los municipios se dejan para un momento posterior. Ésta sería una consecuencia de la naturaleza «bifronte» del régimen jurídico local aludido por la STC 84/1982. Además la desconfianza hacia las entidades locales no puede desconocerse, por ello las últimas tendencias en la materia, que pretenden dar a los municipios un mayor juego en el desarrollo de su propio ámbito competencial, están de momento condenadas al fracaso⁵.

⁴ Cfr: J. BARCELONA LLOP, «Organización territorial: la Administración local», en L. Martín Rebollo (ed.), *Derecho Público de Cantabria*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2001, p. 377. Este autor señala, en relación con el Estatuto de Autonomía para Cantabria que incluye un precepto de tenor similar al de la Comunidad de Madrid, que «el estatuto, en operación sin duda legítima, pero quizá de acierto discutible, exige para la delegación de funciones administrativas de los órganos autonómicos en los entes locales, que así lo autorice una Ley del Parlamento.... Acierto quizá discutible, digo, pues dada la fisonomía que de la delegación traza la LBRL, no parece necesario exigir... el intermedio de una Ley para hacerla efectiva... Operación que no tiene por qué realizarse necesariamente a golpe de leyes *ad hoc*, es plausible que una ley general de régimen local regule el mecanismo con suficiente detalle y satisfaga, así, la reserva de ley que el Estatuto ha creado.» Éste es, precisamente, el camino que ha seguido la Ley de Madrid 2/2003, cuyo artículo 146 prevé la delegación, con lo que la exigencia del principio de legalidad estaría debidamente cumplido.

⁵ Existe una corriente doctrinal que mantiene la necesidad de una reinterpretación del régimen local fortaleciendo la posición de los Municipios. Puede recordarse el trabajo de J. A. SANTAMARÍA PAS-TOR, «Notas sobre la Sentencia de la Diputaciones Provinciales», en *REDA*, núm. 34, 1982. pp. 455 y ss. Este autor llamaba la atención sobre el carácter inacabado también del régimen local y la incapacidad para acabar el modelo. También este artículo en *REDC*, núm. 6, 1982, pp. 179 y ss. Más recientemente J. R. PARADA VAZQUEZ, *La segunda descentralización: del Estado Autonómico al Municipal*, Navarra, 2007. L. PAREJO ALFONSO, «Estado autonómico y régimen local», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, 2001, p. 24: «El resultado práctico que viene decantándose, propiciado

El problema de las entidades locales está ahí, y no debe desconocerse y es un problema asumido por el propio sistema. Buena prueba de ello es la redacción de un anteproyecto de ley básica del gobierno local y la Administración local, que pretende establecer una reordenación competencial que afecta sobre todo a los Municipios, con un muy discutible artículo 21, que atribuye a los municipios la competencia en todas las materias no atribuidas a ningún ente por las Comunidades Autónomas o por el Estado⁶.

A pesar del papel secundario (o precisamente por ello) reservado a los municipios, todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia local. Así, la Comunidad de Madrid las asumió en materia de alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio desde el inicio de la primera redacción del Estatuto de Autonomía (actual art. 26.1.2). Por su parte, el Real Decreto 3351/1983, de 20 de febrero, dispuso el traspaso de servicios y funciones del Estado en materia de Administración local y conforme el artículo 1 de esta norma, se traspasó a la Comunidad de Madrid las «funciones del Estado en materia de Administración Local a la Comunidad de Madrid y se le traspasan los correspondientes Servicios e Instituciones y medios personales, materiales y presupuestarios precisos para el ejercicio de aquéllas». Además, la Comunidad asumió algunos servicios en las siguientes materias de «1. Demarcación territorial. 2. Organización. 3. Régimen jurídico. 4. Régimen de intervención en Juntas vecinales; 5. Bienes de las Corporaciones locales. 6. Servicios locales. 7. Contratación»; reservándose el Estado otros servicios también en estas materias.

La competencia atribuida a la Comunidad de Madrid en el artículo 26.1.2 EAMAD está basada en el artículo 13 LBRL. Según este artículo que dispone que la creación o supresión de municipios, «así como la alteración de términos municipales», estarán reguladas por la legislación de las Comunidades

sin duda por la ambigüedad de la tesis del carácter bifronte y a pesar e, incluso, en contra de los datos normativos fundamentales, se cifra en la continuidad del concepto preconstitucional de autonomía local (ámbito de competencias administrativas sustantivas, atribuidas caso a caso al por el legislador) y la sustitución, en lo fundamental, de las Comunidades Autónomas en el papel de instancia superior capaz de definir legislativamente el contenido competencial de los entes locales, es decir, de real interiorización por aquéllas de éstos». Otros autores han señalado que la Administración local está relegada a «un papel subalterno respecto de las restantes instancias territoriales que se distribuyen el poder político en España... destaca la renuencia a definir una forma de gobierno local, que sea original y, por tanto, no se muestre, como el actual, mimética de la estatal y la autonómica, a efectos de hacerla concordar con las singularidades que presenta la autonomía local. Y, finalmente, cabe denunciar, también, la insuficiente asignación de competencias y de medios financieros con que se dota a los gobiernos locales, para afrontar las muy diversas y crecientes demandas ciudadanas.» J. M. PORRAS RAMÍREZ, «El autogobierno local en el Estado autonómico. Premisas para una reforma necesaria», en *El Estado Autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, Madrid, Colex, 2005, pp. 583 y ss. M. CUCHILLO FOIX, «Gobierno local, administración local y potestad normativa de los entes locales», en *Revista de Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, 2003, p. 196; según esta autora la capacidad de los entes locales «no resulta respetada con previsiones relativas a la simple «participación» o «intervención», no vinculante, que la mayoría de las disposiciones de la legislación sectorial actualmente vigente contemplan.»

⁶ El texto de borrador de anteproyecto puede consultarse en www.map.es. El texto trata de afrontar la reforma de varias cuestiones clave, como la de las competencias municipales o el de las Haciendas locales. Sin embargo, el estado tan larvario de tramitación de este documento impide efectuar ningún comentario ni estudio del mismo.

Autónomas sobre régimen local. No obstante y como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 141 CE, se dispone la salvaguardia de que la alteración de términos municipales no puede suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. El precepto básico estatal también dispone que se requerirá en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere. Además, es muy significativo (y más en una Comunidad como la Comunidad de Madrid⁷) el apartado 2 del artículo 13 LBRL, pues la creación de los nuevos municipios «sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y siempre que los municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales», sin que suponga además «disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados».

Por último (aunque por su importancia merecería figurar quizá en primer lugar) debe estudiarse la autonomía financiera municipal, auténtica clave de bóveda de la materia aquí analizada; pues sin autonomía financiera no hay posibilidad de ejercicio, auténtico y no vicarial, de competencias municipales. Y es que la dimensión financiera del tema ha sido destacada por el Tribunal Constitucional en el sentido que luego se aludirá. Baste aquí con apuntar que hasta que no se produzca un verdadero pacto entre todos los sujetos afectados, no será posible la puesta en marcha y el desarrollo de la autonomía financiera de los municipios.

1.2. Las comarcas

El artículo 3.2 EAMAD trae causa del artículo 152.3 CE que prevé que «mediante la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.» De esta forma el artículo 42 LBRL determina que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, puedan crear en su territorio «comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios.» El elemento definitorio de las comarcas es que sean reconocibles las características que determinen intereses comunes, los cuales necesitan lo que la Ley conoce como «una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito».

En este sentido ha de interpretarse el artículo 3.2 EAMAD, aunque es muy revelador que este precepto no utilice el nombre de «comarca», para referirse a la creación de estas entidades. Si se atiende a una interpretación literal, este artículo nombra más bien a *agrupaciones* (los municipios *pueden agruparse*) de carácter voluntario, aunque permanentes, cuya finalidad es «la gestión de servicios comunes o para la coordinación de actuaciones de carácter fun-

⁷ Según los datos del INE (www.ine.es), de los 179 con que cuenta la Comunidad de Madrid, algo más de 150 no llegan a los 5.000 habitantes, y 65 tienen menos de 1.000 habitantes.

cional o territorial», lo cual ha de identificarse con los mismos servicios comunes a que alude el artículo 42 LBRL. Además, hay que llamar la atención de la naturaleza voluntaria que tiene la creación de las comarcas en la Comunidad de Madrid, a diferencia de lo que sucede en la Comunidad de Cataluña, cuyo artículo 92.1 EACAT parece disponer a las comarcas como entidades locales de carácter necesario, pues la comarca, dispone el *Estatut*, «se configura como ente local con personalidad jurídica propia y está formada por municipios para la gestión de competencias y servicios locales».

Pero precisamente por este carácter voluntario, la ubicación sistemática de este apartado y del siguiente no es la más idónea. En efecto, el título preliminar debería ser el lugar en el que se prevén aquellas instituciones que configuran la estructura institucional de la Comunidad Autónoma. Es decir, sólo la estructura básica que es necesaria para entender la Comunidad Autónoma como tal Comunidad Autónoma. Así sucede en el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo artículo 2 señala en el mismo pórtico estatutario que «Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las Leyes determinen, también integran el sistema institucional de la *Generalitat*», pero en la Comunidad catalana todas ellas son instituciones necesarias. Sin embargo en la Comunidad de Madrid no lo son, por ello no es buena técnica ubicar en este lugar prioritario dos instituciones que son perfectamente prescindibles. Desde luego, su ubicación sistemática adecuada debiera haber sido el Título III, relativo al régimen jurídico de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, hay que entender aplicable el artículo 42 LBRL, que incluye varios preceptos relativos al procedimiento de creación de las comarcas. La iniciativa para su creación podrá partir de los propios Municipios interesados, y aunque nada dice la LBRL, ello no parecería excluir que la Ley autonómica permita que tenga iniciativa algún otro sujeto, como podría ser la propia Comunidad. En cualquier caso, el artículo 42.2 LBRL determina que no podrá crearse la Comarca, «si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente».

Para finalizar este breve apunte, el artículo 42.3 LBRL exige un contenido determinado que han de tener las leyes de las Comunidades Autónomas que creen las comarcas. Así, estas leyes deberán contener, entre otros, «el ámbito territorial de las Comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen».

1.3. Las mancomunidades de municipios

También puede dudarse que la previsión estatutaria de las mancomunidades tenga la ubicación sistemática adecuada. En cualquier caso, también debe acudirse a la legislación básica estatal para interpretar de un modo adecuado

la disposición del artículo 3.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. El artículo 44 de la Ley de Bases de Régimen Local, reconoce a los municipios el derecho «a asociarse» con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Su importancia, como se señalará enseguida, se debe a que son entidades que pueden prestar un variado ámbito de servicios, muchas veces esenciales a los ciudadanos⁸. Su régimen de organización y de funcionamiento es el dispuesto en sus Estatutos, que deben definir el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento. El control de los Estatutos ha de ser necesariamente jurisdiccional. Por su parte, el artículo 44.3 LBRL define el procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades, en cuanto se determinará por la legislación de las Comunidades Autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas:

«a) La elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea.

b) La Diputación o Diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de estatutos.

c) Los Plenos de todos los ayuntamientos aprueban los estatutos.»

⁸ Las mancomunidades creadas en la Comunidad de Madrid, según el registro que consta en el map, son las siguientes: Mancomunidad «Servicio de Emergencias Mancomunado de Ajalvir, Cobena, Daganzo y Fresno» (S.E.M.); Mancomunidad Intermunicipal de Servicios Sociales «Vega del Guadalix»; Mancomunidad del Este; Mancomunidad de Servicios del Valle Norte del Lozoya; Mancomunidad de Servicios Culturales de la Sierra Norte de Madrid; Mancomunidad «Valle del Lozoya»; Mancomunidad de Servicios Sociales y Consumo «La Maliciosa»; Mancomunidad de Servicios Tiernes-Valdilecha; Mancomunidad Intermunicipal de Servicios Sociales «Las Cañadas»; Mancomunidad «Barrio de Los Negrales de los Municipios de Collado Villalba y Alpedrete»; Mancomunidad de Medio Ambiente de Fresnedillas de la Oliva y Zarzalejo; Mancomunidad de Servicios Educativos «La Jara»; ; Mancomunidad del Embalse del Atazar; ; Mancomunidad «Puerta de la Sierra»; Mancomunidad de Servicios Sociales de Torrelodones, Hoyo de Manzanares, Alpedrete y Morazarzal (T.H.A.M.); Mancomunidad «Los Olmos»; Mancomunidad de Servicios de Arquitectura y Urbanismo de la Sierra Norte; Mancomunidad de Nuevo Baztán y Villar del Olmo; Mancomunidad de Servicios del Suroeste de Madrid; Mancomunidad de Ciempozuelos y Titulcia; Mancomunidad Intermunicipal de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos de Bustarviejo, La Cabrera y Valdemanco; Mancomunidad de Servicios Sociales «Sierra Oeste»; Mancomunidad Intermunicipal de Servicios Sociales «Las Vegas»; Mancomunidad Intermunicipal del Sudeste de la Comunidad Autónoma de Madrid (MISECAM); Mancomunidad de Municipios de la Zona Oeste de Madrid para el tratamiento de residuos sólidos urbanos; Mancomunidad de Municipios «Jarama»; Mancomunidad Intermunicipal de Servicios Sociales del Este de Madrid (MISSEM); Mancomunidad de Servicios «Meseta del Henares»; Mancomunidad Intermunicipal de Servicios Sociales «Dosmildieciséis»; Mancomunidad Mejorada-Velilla para Servicios Sociales Generales; Mancomunidad de Servicios «Valle Medio del Lozoya»; Mancomunidad Intermunicipal de Servicios Sociales «La Encina»; Mancomunidad de Municipios del Jarama para el establecimiento y desarrollo del servicio de tratamiento de residuos sólidos urbanos; Mancomunidad de Servicios de El Molar, San Agustín y Guadalix; Mancomunidad de la Sierra Norte de Servicios Sociales; Mancomunidad Intermunicipal de Servicios «Los Pinares»; Mancomunidad de Municipios del Alto Henares; Mancomunidad Intermunicipal «La Sierra del Rincón»; Mancomunidad Intermunicipal de Residuos del Sur de Madrid (M.I.R. del Sur); Mancomunidad de Servicios «El Alberche»; Mancomunidad para la recogida y tratamiento de basuras de Colmenar del Arroyo, Fresnedillas de la Oliva y Navalagamella; Mancomunidad para el abastecimiento de aguas potables de los municipios de Navas del Rey, Chapinería y Colmenar del Arroyo.

Como se sabe, se prevé que los Estatutos de la Mancomunidad no están sometidos al régimen de aprobación previa, si bien la importante STC 214/1989, de 21 de diciembre, permite que la legislación autonómica pueda introducir alguna participación previa que supusiese «algún tipo de intervención que permita a la Comunidad Autónoma examinar definitivamente dichos Estatutos y poder así formular las observaciones de legalidad y demás sugerencias que estime pertinentes que le permita, con Comunidad Autónoma con carácter previo a la aprobación por los propios municipios, poder proceder a su homologación o visado desde la estricta perspectiva de la legalidad.»

Finalmente, y ante la duda de que puedan integrarse en una mancomunidad municipios de dos o más Comunidades Autónomas, el apartado 5 de este artículo 44 aunque lo posibilita, lo demora sin embargo a su regulación por la Ley autonómica. La creación de las mancomunidades de municipios intercomunitarias no deja de ser una posibilidad atractiva y una previsión acertada, ante las necesidades que se pueden plantear en el futuro en los municipios de España, aunque no debe dejarse de reconocer que existirá una cierta desconfianza, también si hay delegación de competencias de la Comunidad Autónoma en el municipio mancomunado o en la propia mancomunidad. En este sentido, debe tenerse presente que la Ley de Madrid 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local, reconoce en su artículo 56.2 la posibilidad de que las Mancomunidades puedan asumir las competencias que les sean transferidas o delegadas por la Comunidad de Madrid⁹. Sólo en este caso, por tanto, debería entenderse imposible la mancomunidad entre Municipios de diversas Comunidades Autónomas.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

El desarrollo legislativo del artículo 3 es muy importante y se centra en dos textos normativos. La Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración local y la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del pacto local, que tratan de afrontar el fortalecimiento competencial de las administraciones locales desde la perspectiva del principio de subsidiariedad y la distribución constitucional de competencias¹⁰. Conviene el estudio de ambas normas por separado, aunque su tramitación conjunta y la aprobación consecutiva sean muy significativos.

⁹ En relación con la posibilidad de delegar o transferir competencias en las mancomunidades, la doctrina no ha dejado de encontrar dificultades. En contra se ha manifestado F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho local*, Aranzadi, Pamplona, 2002, pág. 136. También lo ve problemático A. M. NIETO-LOZANO, «La Administración local en la Comunidad Autónoma de Extremadura», en *El Derecho de Extremadura*, Asamblea de Extremadura, Mérida, pág. 251, si bien las dificultades las interpreta esta autora para el caso de que sean mancomunidades entre municipios de varias Comunidades Autónomas. Otros autores no ven problema alguno, como R. SALANOVA ALCALDE, «La organización territorial de Aragón», en A. Embid Irujo (dir.), *Derecho público aragonés*, Dykinson, Madrid, 2000, p. 371.

¹⁰ Cfr. F. MARHUENDA GARCÍA, «La Administración local en la Comunidad de Madrid: las consecuencias competenciales y financieras del pacto local», en E. Arnaldo Alcubilla/J. J. Mollinedo Chocano (coords.), *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1991, esp.

La Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración local de la Comunidad de Madrid trata de ser respetuosa con la legislación básica del Estado (no le queda más remedio) y, como dato de técnica legislativa estimable, no reproduce siempre que tiene ocasión la Ley de bases del régimen local, aunque siga fielmente su articulado. Es una Ley amplia y prolija, con 152 artículos, cinco disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y dos finales.

Esta Ley de la Comunidad de Madrid diferencia en su artículo 2 (al modo del art. 1 LBRL) las entidades locales en básicas, que es el municipio (arts. 2.1 y 5), y el resto que son las Mancomunidades de Municipios y las entidades locales menores (que carecen de base estatutaria). Además y como tercera categoría diferenciada prevé la posibilidad de creación, mediante Ley, de comarcas, Áreas y Entidades Metropolitanas y otras agrupaciones de municipios. Por último y también de forma innecesaria, se atribuye personalidad jurídica propia a todas estas entidades.

El régimen jurídico de los municipios está definido en el Título I, artículos 5 a 53, destacando la completa regulación de la alternación de los términos municipales, en donde se regula el procedimiento de incorporación, fusión, agregación y segregación. Es relevante que la iniciativa en este procedimiento puede ser ejercida también a iniciativa de un tercio de los vecinos. En cuanto a la organización municipal¹¹, regula la Ley de Madrid la misma que la legislación básica estatal, aunque se produzca algún cambio en la denominación orgánica, y algún otro en la previsión de órganos como la de las Comisiones informativas. En cuanto a las funciones de los órganos, se dispone la competencia de los órganos municipales: el Pleno será el competente para asuntos tales como la concesión de medallas, el ejercicio de la iniciativa legislativa municipal en los términos previstos en la Ley de Madrid 6/1986, o la resolución de recusaciones. Al Alcalde (art. 30.1) se le proporciona competencia en algunas materias, como en la adopción de medidas provisionales en el marco de los procedimientos administrativos, o en la resolución de los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos en materias de su competencia.

Además de regular de modo muy completo el régimen de concejo abierto en los artículos 35 a 39 de la Ley, regula (conforme al art. 30 LBRL) tres regímenes municipales especiales: el régimen especial de la villa de Madrid, el de los municipios turísticos (que pueden establecer tributos y recargos específicos) y el de los municipios pequeños (menos de 1.000 habitantes). Introduce también la Ley la regulación de las Mancomunidades de municipios y de las comarcas, por lo que conviene su estudio por separado.

2.1. Mancomunidades de municipios

La regulación autonómica sobre mancomunidades de municipios es interesante. Primero, consciente de la importancia del sector turístico, la Ley dispone

pp. 470 y ss. También puede consultarse M. ARENILLA SÁEZ, «EL pacto local en la Comunidad Autónoma de Madrid», en E. Arnaldo Alcubilla (dir.), *Derecho público de la Comunidad de Madrid*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003, pp. 1129 y ss.

¹¹ Un estudio reciente de la organización municipal dispuesta por la LBRL puede consultarse en O. SALAZAR BENÍTEZ, *El sistema de gobierno municipal*, CEPC, Madrid, 2007.

en la regulación del régimen municipal especial sobre *municipios turísticos*, (art. 41.2) que la Comunidad fomentará «la constitución de Mancomunidades de Municipios para fines turísticos». De esta previsión, positiva y estimable, llama la atención la muy peculiar ubicación sistemática, y que no se dispone nada sobre esta clase de Mancomunidades, por lo que habrá de estar a lo que se disponga en el régimen general. Así y en segundo lugar, la parte principal de la regulación general de las mancomunidades de municipios está dispuesta en los artículos 54 a 74, que dispone una completa norma en la que destaca el reconocimiento expreso a las Mancomunidades de todas las potestades administrativas correspondientes a las entidades locales, pero con dos peculiaridades:

a) La potestad tributaria y financiera abarca el establecimiento de tasas por prestación de servicios o realización de actividades, la imposición de contribuciones especiales y la fijación de contraprestaciones no tributarias.

b) La potestad expropiatoria corresponderá al Municipio o Municipios en cuyo término municipal se hallen situados los bienes objeto de la expropiación, y ejercerá la potestad en beneficio y a petición de la Mancomunidad.

En general, la Mancomunidad de Municipios es concebida por la Ley como la asociación de varios municipios, no necesariamente contiguos (art. 57). Para cumplir sus fines (art. 56.1) asumirán la ejecución de obras, la prestación de servicios y el desarrollo de actividades de competencia municipal de interés común a los Municipios mancomunados. No obstante, y para garantizar el mantenimiento de la autonomía municipal, se dispone que ningún municipio pueda mancomunar todas sus competencias, ni un número de las mismas que, por su relevancia, «desnaturalice o cuestione» la existencia de ese Municipio. Se percibe también cierta indefinición en el uso de estos conceptos, pues puede acarrear problemas interpretativos que deberán ser solucionados en su caso ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Se prevé, además, la transferencia o la delegación por la Comunidad de Madrid (art. 56.2) a la mancomunidad.

En cuanto a la aprobación de los Estatutos (que no están sometidos al requisito de autorización previa, aunque sí de información por la Comunidad de Madrid –art. 67–), la Ley incluye una completa regulación tanto del procedimiento de aprobación de los Estatutos, como la fase de constitución de la mancomunidad. El contenido de los Estatutos es muy amplio, pero puede destacarse que deben reconocer, al menos, la existencia de un órgano unipersonal (Presidente de la Mancomunidad), y un órgano colegiado plenario, cuya composición será representativa de los Municipios mancomunados.

2.2. Comarcas

Nada nuevo ni distinto dispone el artículo 75 de la Ley de Madrid pues se reitera lo dispuesto en el artículo 42 LBRL, al añadir que los municipios que se integran en la comarca deben tener características que determinen intereses

comunes, que necesitan una gestión propia o demanden la prestación de servicios en dicho ámbito. Nada más dice la Ley de Madrid, en una muy parca regulación de una entidad que tiene rango estatutario, como la comarca.

Para finalizar con la agrupación de municipios, dispone el artículo 77 de la Ley de Madrid la posibilidad de que «las Leyes de la Asamblea de Madrid» puedan regular otras agrupaciones de Municipios limítrofes de constitución voluntaria *o forzosa cuando existan motivos que lo justifiquen*. La singularidad de esta regulación está producida no sólo porque se prevea una agrupación de municipios distinta de la prevista por la LBRL, sino porque no deja de tener una naturaleza jurídica peculiar un ente local asociativo de obligatoria pertenencia y cuya misma existencia se basaría en unos enigmáticos «motivos» que no son explicitados por la Ley.

2.3. Entidades locales menores

Se incluye en los artículos 81 y ss. la regulación de las entidades locales menores, como entidades de ámbito territorial inferior al municipal y que han de constituirse «en núcleos de población separados de aquel en que radique la capitalidad del Municipio para la gestión descentralizada de las competencias municipales.» Las crea el Gobierno (art. 83.2) y el procedimiento de creación es regulado en los artículos 82 a 84, previéndose también la posible supresión de la entidad local menor, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 87.b. Este artículo es similar a otros de las Leyes autonómicas que regulan las entidades locales menores, como el artículo 28.1 de la Ley de Cantabria 6/1994, de 19 de mayo, de las entidades locales menores. Así, se dispone en la Ley de Madrid la disolución de la entidad local menor en el citado artículo 87.b, mediante acuerdo del Gobierno, previa audiencia a la Entidad Local Menor y al Ayuntamiento en Pleno del Municipio, y dictamen del Consejo de Estado, «cuando carezca de los recursos necesarios para ejercer sus competencias o se aprecien notorios motivos de necesidad económica o administrativa, especialmente en caso de reiterado y deficiente funcionamiento». Finalmente y a diferencia de lo que sucede en otras leyes, como en el artículo 19 de la citada Ley de Cantabria, no se prevé expresamente la disolución de la entidad local menor por falta de presentación de candidaturas a las elecciones.

2.4. El régimen local en la Comunidad de Madrid

Los Títulos III y IV de la Ley regulan materias como bienes, contratos, actividades y servicios, y otros como lo relativo al personal al servicio de las Corporaciones Locales, bajo la rúbrica «Función pública local». Por su parte, es raro que no haya ninguna regulación relativa a la responsabilidad patrimonial de la Administración local, aunque sea para remitirse a la Legislación básica en la materia¹².

¹² Cfr. L. MARTÍN REBOLLO, *La responsabilidad patrimonial de las entidades locales*, Madrid, Iustel, 2005.

Por su parte, el Título V regula las relaciones interadministrativas. Así, las relaciones entre las Entidades Locales de Madrid, y las de éstas con la Comunidad, se rigen (art. 112) por los principios de respeto a sus respectivas competencias, información recíproca de sus actuaciones respectivas, coordinación, asistencia y colaboración, lealtad institucional y buena fe. Tan bienintencionada disposición se desarrolla en los artículos siguientes. Así, el artículo 113.1 de la Ley de Madrid concreta el deber de información dispuesto en el artículo 56 LBRL; según este régimen, todas las entidades Locales remitirán a la Consejería competente de la Comunidad de Madrid copia «o extracto» de los Acuerdos y actos que adopten sus órganos de gobierno en el plazo de los quince días posteriores a su adopción.

También el deber del artículo 60 LBRL de actuación de la Comunidad Autónoma en caso de que incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley, se concreta en el artículo 116 de la Ley de Madrid de una forma quizá algo más contundente. Así, si las Entidades Locales no ejercen en la Comunidad las competencias o no prestan los servicios que deben, cuando su financiación esté legalmente garantizada y dicho incumplimiento afecte al ejercicio de las competencias de la Comunidad, ésta podrá *subrogarse* en su ejecución, previo requerimiento expreso a la Entidad Local correspondiente y transcurrido el plazo concedido al efecto que fuera necesario, que no podrá ser inferior a un mes. También se prevé la subrogación de la Comunidad Autónoma cuando lo disponga la legislación sectorial correspondiente. No cabe duda que la subrogación sitúa a la Comunidad de Madrid en una posición más fuerte que la prevista en el artículo 60 LBRL, que se refiere a que la Comunidad Autónoma «adopte las medidas necesarias», que es algo más inconcreto que el artículo 116 LBRL. Sobre la constitucionalidad del artículo de la Comunidad de Madrid podría, seriamente, dudarse.

Por su parte, el artículo 119 prevé varias técnicas de coordinación a través del acceso a la información sobre la actuación de cada Administración; la participación en la elaboración de Normas o instrumentos de ordenación que les afecten; las comisiones mixtas u otros órganos «ad hoc»; los planes, programas sectoriales o instrucciones generales de actuación o la integración de las actuaciones en procedimientos de gestión coordinada. En todos tiene una participación muy intervencionista la Comunidad Autónoma, la cual puede disminuir la eficacia de los instrumentos: el artículo 121 de la Ley dispone que los planes, programas sectoriales o instrucciones generales serán aprobados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, o en los procedimientos de gestión coordinada en los que el informe de la Comunidad Autónoma es vinculante. También se regula un régimen sobre asistencia, colaboración y cooperación (mediante Planes o programas de inversiones, subvenciones, celebración de convenios, creación de consorcios o gestión sustitutoria de servicios, art. 127) de la Comunidad de Madrid con las Entidades Locales, sobre todo el Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (arts. 128 a 131). En todo caso y ante el peligro de que estas previsiones puedan vulnerar la autonomía local, se prevé, de forma lacónica (art. 126) que las actividades de asistencia y colaboración de la Comunidad de Madrid se realizarán sin «menoscabo» de la autonomía municipal, ni de las funciones que, en su caso, correspondan a la asociación de entidades locales de mayor implantación.

Por último, la Ley regula en los artículos 138 a 152 un completo régimen sobre la transferencia, la delegación y la encomienda de gestión por la Comunidad de Madrid a los municipios, o a las entidades supramunicipales previstas. Así, se antoja indispensable el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley, según el cual, las transferencias o delegaciones de competencias de la Comunidad de Madrid deberán precisar los medios financieros, «reales» y personales, que las Entidades Locales recibirán de la Comunidad de Madrid para una mejor gestión de estas competencias. En todo caso, se hace precisa una operación de evaluación separada de los medios que se traspasan «según su objeto, diferenciando las que supongan la asunción por la Entidad Local de meras funciones de gestión administrativa, de las que impliquen traspaso de la gestión de servicios». Para realizar la transferencia se exige Ley de la Asamblea de Madrid y los subsiguientes Decretos. Por su parte, para realizar la delegación, se requiere un Decreto que concretará el alcance, contenido, condiciones y duración de la misma, así como los medios materiales, personales y económicos que se transfieran.

Por una parte la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del pacto local, regula la previsión de delegación y de transferencia que ya estaban previstas en los artículos 138 y siguientes de la Ley 2/2003. Así, se dispone en el artículo 2 de la Ley 3/2003 que las competencias de la Comunidad de Madrid que se transfieran o deleguen a las Entidades Locales deberán estar referidas «sustancialmente» a la prestación o ejercicio de las mismas, posibilitando que las Entidades Locales puedan seguir políticas propias en el ejercicio de dichas competencias, y sin perjuicio de que la Comunidad siga manteniendo, cuando se considere conveniente, las competencias de ordenación, planificación y coordinación generales. Además, en el artículo 2.2 se concretan las materias, que podrán ser objeto de transferencia o delegación a las Entidades Locales que la legislación vigente atribuye a la Comunidad de Madrid, serán las siguientes: consumo; deportes; educación; empleo; juventud; medio ambiente; política de la mujer; ordenación del territorio y urbanismo; patrimonio histórico; protección civil; sanidad; servicios sociales; transporte; turismo y vivienda. Esta generosa definición de materias es abierta, pues el apartado 3 abre las materias para transferir o delegar (obviamente a las que tenga atribuida la Comunidad de Madrid en el Estatuto de Autonomía) a aquellas cuya gestión «se considere conveniente» que deba ser realizada por las Entidades Locales, en virtud del principio de inmediación y cercanía o proximidad al ciudadano. Finalmente se prevé un completo procedimiento para la definición de las transferencias o delegaciones de competencias en las entidades locales, completa la regulación de la Ley, en los artículos 13 a 18 de la Ley. Una amplia delegación, como se ve, que no ha sido ejecutada hasta la fecha.

Para finalizar, además de la legislación sectorial¹³, hay otras leyes que regulan la cuestión local. Un ejemplo puede ser la Ley 6/1986, de 25 de junio, de

¹³ Una aproximación a legislación sectorial de la Comunidad de Madrid en lo referente a las entidades locales, en F. GARCÍA RUBIO, «La Administración local en la Comunidad de Madrid», en E. Arnaldo Alcubilla (dir.), *Derecho público...*, op. cit., pp. 1122 y ss.

iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. El texto de la Ley, además de contener las mismas restricciones que contiene la Ley estatal para la iniciativa popular, dispone en su artículo 14.1 que la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos se ejerce mediante la presentación de una Proposición de Ley, que ha de estar aprobada por la «mayoría absoluta del número legal de miembros de cada Corporación». Se exige, además, que ha de producirse una de estas dos circunstancias:

1. Que sean tres o más Ayuntamientos cuyos municipios cuenten en conjunto con un censo superior a 50.000 electores.
2. O bien que se trate de diez o más Ayuntamientos de municipios limítrofes entre sí, cualquiera que sea el número de electores de los mismos.

Finalmente, hay otras leyes que afectan a lo local, como la Ley 4/1992, de 8 de julio, de coordinación de policías locales, regula esta materia «de conformidad con las funciones atribuidas en la Ley de Bases de Régimen Local y Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» (art. 1).

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

La norma básica es de sobra conocida: la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local. Además, el Estado ha aprobado diversos Reglamentos como el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales; Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales o el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.

3.1. Los Estatutos de Autonomía

Siendo una Administración local una Administración con autonomía constitucionalmente garantizada, los Estatutos de Autonomía no han perdido la oportunidad de introducir una regulación en esta materia¹⁴. Y lo hacen de un modo muy detallado y puede decirse que no es correcto, porque los entes locales no son parte ni del sistema institucional ni del ordenamiento autonómicos. Es cierto que son parte de la organización estatal (art. 137 CE), pero

¹⁴ Hay mucha bibliografía sobre la materia, para una visión crítica y certera sobre los excesos de la norma estatutaria en esa visión totalizadora de la regulación y con la perspectiva local, puede consultarse en L. ORTEGA ÁLVAREZ, «La interiorización autonómica del régimen local», en T. Font i Llovet/F. Velasco Caballero/L. Ortega Álvarez, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, CEPC, 2006, pp. 57 y ss.

eso no justifica que se regule en el Estatuto de Autonomía todo órgano que se produzca en el territorio autonómico. Más aún, podría argumentarse que este acervo estatutario no es sino demostración de la aludida desconfianza del sistema hacia las propias autonomías locales.

En este sentido, el Estatuto de Autonomía de Andalucía regula de modo muy detallado la materia de régimen local. Define, en su artículo 89 que Andalucía se organiza «territorialmente en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley». Se dispone, así mismo y de modo un tanto obvio y reiterativo, que todas esas entidades ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el presente Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, «con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local». El Estatuto de Autonomía de Andalucía ha efectuado una atribución de competencias a los municipios, aunque lo hace de un modo parece que diferente (y en todo caso innecesario), a lo que hace la LBRL en sus artículos 25 y siguientes. Además, el artículo 93 EAAND reconoce la posibilidad de transferir o delegar en los municipios las competencias y su ejercicio en los municipios, mediante Ley que deberá ser aprobada por mayoría absoluta. Desde una perspectiva general y siguiendo su modelo (que ha sido el Estatuto de Autonomía de Cataluña), el de Andalucía efectúa una regulación de todos los entes locales, incluso de aquellos de los que nada puede disponer un Estatuto de Autonomía. Así, dedica este Estatuto un artículo a las provincias (art. 96), a las áreas metropolitanas (art. 94), a las mancomunidades y consorcios y a las comarcas (art. 97). Finalmente prevé el Estatuto, en su artículo 98, la aprobación de una ley de régimen local, que regulará las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales.

Este modelo de Estatuto de Autonomía no es el habitual, como se verá enseguida, aunque viene a cumplir todas las condiciones del modelo principal que ha dibujado en nuestro sistema el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En efecto, este Estatuto, siguiendo una técnica harto discutible, ha introducido una regulación de carácter general y de apariencia cuasi-constitucional, en la que la materia del régimen local no está ajena. La voluntad del redactor del Estatuto de Cataluña ha sido la de configurar las entidades locales catalanas como un elemento fundamental de la organización territorial de la Comunidad Autónoma. Así, las entidades locales son objeto de una intensa variedad de preceptos, como (por citar alguno) el artículo 50.5 EACAT que señala que la Generalitat, la Administración local y las demás corporaciones públicas de Cataluña, las instituciones y las empresas que dependen de las mismas y los «concesionarios de sus servicios deben utilizar el catalán en sus actuaciones internas y en la relación entre ellos».

Producto de esa vocación general, la autonomía local es objeto de atención en el Estatuto de Cataluña. Por ejemplo el Consejo de Garantías Estatutarias

debe dictaminar antes de la interposición por un municipio de un conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional. También dictamina este órgano sobre la adecuación de los proyectos y las proposiciones de ley y de los proyectos de Decreto Legislativo aprobados por el Gobierno a la autonomía local. Además, el Estatuto de Cataluña declara, con carácter general pero también con incorrección, en el artículo 83.1 EACAT, que «Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías», mientras que el ámbito supramunicipal está constituido, «en todo caso», por las comarcas. Declaración general que, como se ve, se separa del modelo general estatal.

En ese pretendido alcance generalista del *Estatut* (y que debe ser objeto de crítica) el artículo 84.1 EACAT garantiza a los gobiernos locales un núcleo de competencias propias que debe ser ejercido por dichas entidades con plena autonomía, y sujeto sólo a control de constitucionalidad y de legalidad. No hace falta esforzarse demasiado para determinar que el exceso de la Ley Orgánica del Estatuto de Cataluña es evidente, al ocupar un espacio normativo y efectuar una regulación que habría de comprender sólo al legislador básico estatal, tal y como ha interpretado el Tribunal Constitucional desde STC 84/1982, de 23 de diciembre. Pero hay más, el Estatuto de Cataluña parece alterar la atribución competencial que hace el artículo 25 de la LBRL a los municipios, aunque el Estatuto se refiera a los gobiernos locales y la ley básica a los municipios, pues aquél viene a concretar y a matizar una materia que ha de ser de exclusiva delimitación estatal. De este modo y sin que pueda efectuarse ahora un análisis exhaustivo de la regulación estatutaria, puede señalarse por ejemplo que el artículo 84.2.f EACAT atribuye a los gobiernos locales catalanes competencias en materia de protección civil y prevención de incendios, que según el artículo 26.1.c LBRL sólo corresponde a los municipios de más de 20.000 habitantes. Tal desajuste normativo (y otros muchos) es inaceptable en términos constitucionales, aunque deba efectuarse una interpretación posterior del concepto de gobierno local que utiliza el *Estatut*.

Pero el EAC dispone otras muchas normas más de régimen local y municipal. Así establece varios principios como los de organización y funcionamiento y potestad normativa, o el más genérico principio de diferenciación (ya previsto en el Carta Europea de la Autonomía Local de 1985), que supone que «las Leyes que afectan al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios deben tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen» (art. 88 EACAT).

Dentro de estos Estatutos de Autonomía reformados en la octava Legislatura de las Cortes ya se ha visto que existe la tendencia general de regular de forma reiterativa la cuestión local y municipal. El Estatuto de Autonomía de Aragón tampoco es una excepción y, además, es un caso importante porque es una de las Comunidades Autónomas que ha desarrollado la comarca. Así, en sus artículos 82, 83 y 84 EAAR define lo que se entiende por municipio, por comarca y por provincia, aunque tampoco disponga nada diferente de lo que dispone la legislación básica. El artículo 85 EAAR establece que la actividad de las enti-

dades territoriales aragonesas «se desarrollará bajo los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y diferenciación», sin que estos principios vuelvan a ser mencionados ni a desarrollarse en el articulado del EA. Por su parte, el apartado 2 de ese artículo determina que «la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales ajustarán sus relaciones a los criterios de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos».

No difiere demasiado de este régimen el Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana (el primero de los aprobados en el último proceso de reforma). Así, el artículo 64.2 EACV dispone la obligación de la Comunidad Autónoma de impulsar la autonomía local, pudiendo delegar la ejecución de las funciones y competencias en los municipios y entes locales supramunicipales que puedan asumirlas. También este Estatuto de Autonomía trata de motivar que el principio de subsidiariedad y el principio de diferenciación rijan en el ámbito local, de acuerdo con lo que establece la Carta europea de la autonomía local.

El Estatuto de Autonomía Balear contiene también una regulación de la materia local. Así, también determina que el municipio es la entidad local básica de la organización territorial de las *Illes Balears*, además es el «instrumento fundamental para la participación de la comunidad local» en los asuntos públicos. El artículo 75.4 EABAL garantiza a los municipios la autonomía para el ejercicio de sus competencias propias, bajo su responsabilidad y «en defensa de los intereses de la colectividad que representa». Este Estatuto de Autonomía, además de prever la delegación de competencias en los municipios, dispone la posible asunción por éstos en su ámbito territorial de la función ejecutiva, y la gestión de las competencias propias de los Consejos Insulares, o de aquellas que les hayan sido previamente transferidas. En el apartado 8 de aquel artículo también se prevé la aprobación de una Ley de régimen local que tendrá en cuenta «necesariamente» las diferentes características demográficas, geográficas, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión que tienen los municipios, así como las competencias de cooperación local asumidas por los Consejos Insulares. Por último se prevé la aprobación de una Ley de capitalidad especial, atribuyendo al Ayuntamiento de Palma iniciativa para proponer la modificación de este régimen especial y, de acuerdo con las leyes y el Reglamento del Parlamento, «participar en la elaboración de los proyectos de ley que inciden en este régimen especial», debiendo ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial. La intervención del interesado (el Ayuntamiento de Palma) en el procedimiento legislativo obligaría a modificar el Reglamento del *Parlament*, para posibilitar esta singular participación.

Una regulación también extensa dispone el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, similar en parte a lo que disponía la regulación anterior a la reforma. También define el Estatuto de Autonomía los municipios como la institución de participación más directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, y también las provincias, como entidad para la asistencia, coopera-

ción y asesoramiento a los municipios. Se prevé, así mismo, una regulación general para la comarca, que requerirá acuerdo previo de los Ayuntamientos afectados y la constitución de cada una de ellas mediante Ley. Por su parte, las Entidades Locales ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, coordinación, subsidiariedad, cooperación y solidaridad interterritorial, respeto a los ámbitos competenciales respectivos y «ponderación de los intereses públicos implicados». Además, se establece que la Comunidad Autónoma, mediante Ley aprobada por mayoría absoluta, podrá transferir facultades correspondientes a materias de su competencia a las Diputaciones, y a otras Corporaciones Locales que puedan asegurar su eficaz ejercicio. También se prevé, en sintonía con la LBRL la delegación a las Entidades Locales de funciones, y de la prestación de servicios.

El resto de Estatutos de Autonomía mantiene regulaciones diversas. El Estatuto de Autonomía de Canarias, con la excepción de reconocer competencias en materia local a la Comunidad Autónoma (régimen local, alteraciones municipales, coordinación de la policía local, y tributos locales), no efectúa regulaciones generales de lo local solapadoras de lo básico. Similar es el caso de Extremadura, Murcia, o el Principado de Asturias. El Estatuto de Autonomía del País vasco, se limita a atribuir a la Comunidad Autónoma competencia en materia de régimen local en el artículo 10.4. Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Cantabria reconoce también la posibilidad de creación de la comarca (art. 3) y de delegación de competencias en las entidades locales (art. 37). Igual es el caso del Estatuto de Autonomía de La Rioja en los artículos 5 y 33 EARIO. Igual que el artículo 30.5 Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que dispone que la Ley regulará las relaciones de colaboración y cooperación de la Junta de Comunidades, con las Corporaciones Locales de la región, además de reconocer la comarca (art. 29.2.a) como posible ente local. Por último, el artículo 46.3 LORAFNA introduce una regulación única en España al determinar que los «Municipios de Navarra gozarán, *como mínimo*, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación.»

Para acabar, el Estatuto de Autonomía de Galicia también dispone una regulación relevante pues reconoce la comarca como entidad local con personalidad jurídica y demarcación propia, cuya existencia no supondrá, «necesariamente, la supresión de los municipios que la integren» (art. 40.1 EAGAL). Se dispone en el artículo 40.2 EAGAL la posible creación de agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos, reconociéndose también personalidad jurídica a la parroquia rural.

3.2. El régimen local en la legislación autonómica

La legislación autonómica ha sido muy numerosa y, por tanto, no puede en este momento efectuarse un estudio completo de todas las leyes autonómicas que regulan la materia local. Pero sí puede quedar constancia de las principales leyes que se han aprobado en cada Comunidad Autónoma en materia

local. Así, en Andalucía se han aprobado varias leyes, siendo especialmente relevantes la Ley 3/1983, de organización territorial de la Comunidad Autónoma, la Ley 11/1987, de 2 de abril, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las provincias; la Ley 3/1988, de Consejo Andaluz de Municipios; la Ley 7/1993, de demarcación municipal de Andalucía; la Ley 7/1999, de 29 septiembre, de bienes de las entidades locales; la Ley 2/2001, de 3 mayo, Regulación de las consultas populares locales en Andalucía; Ley 13/2001, de 11 diciembre, de coordinación de policías locales; la Ley de Andalucía 6/2003, de 9 de octubre, de símbolos, tratamientos y registro de las Entidades Locales de Andalucía y la Ley de Andalucía 5/2006, de 17 octubre, de Haciendas locales.

En Aragón se ha aprobado, como norma general, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de normas reguladoras de la Administración Local. Además, se ha aprobado la Ley 11/1997, de 26 noviembre, de medidas urgentes en materia de funcionarios sanitarios locales y la Ley 7/1987, de 15 de abril, de coordinación de las policías locales; sin olvidar la Ley 8/1993, de 6 julio, del Fondo Aragonés de Participación Municipal. Por su parte, en Canarias se ha aprobado la Ley 57/2003, de 16 diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Además, se han aprobado la Ley 6/1997, de 4 julio de coordinación de las policías locales. A su vez, en Cantabria, se ha aprobado la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, coordinación de las policías locales y la Ley 6/1994, de 19 mayo, de entidades locales menores.

En Castilla y León se han aprobado la Ley 1/1998, de 4 junio de régimen local, y también la Ley 4/2004, de 13 de octubre, Consejo de Colegios Profesionales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de Castilla y León y la Ley 9/2003, de 8 de abril de coordinación de las policías locales. En Castilla-La Mancha, se han aprobado Ley 3/1991, de 14 marzo, de entidades locales y la Ley 8/2002, de 13 de mayo de coordinación de policías locales de Castilla-La Mancha. En esa Comunidad Autónoma destacan las Leyes de aplicación a diversos municipios de la Comunidad Autónoma¹⁵ del régimen de organización de los municipios de gran población.

En Cataluña se ha aprobado el Real Decreto Legislativo 2/2003, de 28 abril, que aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. Además, han sido aprobadas la Ley 22/1998, de 30 diciembre, que aprueba la Carta municipal de Barcelona y la Ley 16/1991, de 10 julio, de policías locales. En Extremadura destaca la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, para la aplicación al municipio de Mérida, capital de Extremadura, del

¹⁵ Ley 6/2004, de 21 diciembre, de aplicación al municipio de Albacete del régimen de organización de los municipios de gran población; la Ley 7/2004, de 21 diciembre, de aplicación al municipio de Ciudad Real del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 8/2004, de 21 diciembre; de aplicación al municipio de Guadalajara del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 9/2004, de 21 diciembre; de aplicación al municipio de Talavera de la Reina del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 10/2004, de 21 diciembre; de aplicación al municipio de Cuenca del régimen de organización de los municipios de gran población; y la Ley 11/2004, de 21 diciembre, de aplicación al municipio de Toledo del régimen de organización de los municipios de gran población.

régimen de organización de los municipios de gran población¹⁶. También destaca la Ley 1/1990, de 26 de abril, de coordinación de policías locales.

En Galicia, se ha aprobado la Ley 5/1997, de 22 julio, de Administración Local. También destacan la Ley 12/1988, de 27 de diciembre, de asignación de recursos para la cooperación local; y la Ley 5/1988, de 21 junio, de uso de la lengua gallega como lengua oficial por entidades locales y la Ley 4/2007, de 20 abril, de coordinación de policías locales. En las Islas Baleares, se han aprobado la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las *Illes Balears*; la Ley 6/2005, de 3 junio, normas reguladoras de coordinación de las policías locales de las *Illes Balears* y la muy importante Ley 8/1993, de 1 diciembre, que atribuye competencias a los Consejos Insulares en materia de régimen local.

En Navarra, se han aprobado la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; la Ley Foral 12/1991, de 16 de marzo, reguladora del proceso electoral en los Concejos de Navarra; la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra; y la Ley Foral 27/2002, de 28 octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local. No debe olvidarse (aunque no tenga el rango de Ley) el Decreto Foral 8/1990, de 25 enero, que aprueba el Reglamento marco de organización de las Policías Locales. En el Principado de Asturias, se han aprobado la Ley 1/2000, de 20 junio, de creación de la Comisión Asturiana de Administración Local; y la Ley 2/2007, de 23 marzo, de coordinación de las Policías Locales. En la Región de Murcia se han aprobado la Ley 6/1988, de 25 agosto, de régimen local de la Región de Murcia; la Ley 9/1994, de 30 diciembre, de creación del Consejo Regional de Cooperación Local y la Ley 5/2005, de 20 junio, para la aplicación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, a la ciudad de Cartagena. También puede destacarse la Ley 4/1998, de 22 julio, de normas reguladoras de Coordinación de los Policías Locales y la Ley 7/1983, de 7 octubre, descentralización territorial y colaboración con las entidades locales del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

En la Comunidad de La Rioja, se han aprobado la Ley 3/1993, de 22 de septiembre, reguladora del régimen local de La Rioja y la Ley 7/1995, de 30 marzo, Normas reguladoras de Coordinación de Policías Locales. Se ha aprobado también la Ley 1/2004, de 16 febrero, de aplicación al municipio de Logroño del régimen de organización de los municipios de gran población. En la Comunidad Valenciana, se ha aprobado la Ley 6/1999, de 19 abril, de Policías Locales y Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana. Así mismo, se han aprobado la Ley 8/2006, de 14 julio, que establece la aplicación al municipio de Torreveja del régimen de organización de los municipios de gran población; la Ley 1/2005, de 27 mayo, que establece la aplicación al municipio de Elche del régimen de organización de los muni-

¹⁶ Cuyo título completo es *Ley 8/2004, de 23 de diciembre, para la aplicación al municipio de Mérida, capital de Extremadura, del régimen de organización de los municipios de gran población contemplado en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.*

cipios de gran población, y a Ley 12/2005, de 22 diciembre, que establece la aplicación al municipio de Castellón de la Plana del régimen de organización de los municipios de gran población.

3.3. La Comarca en la legislación local

Por su parte, en la legislación autonómica no se han aprobado demasiadas Leyes reguladoras de comarcas. Aparte de los ejemplos de Galicia, Aragón y Cataluña, no hay más casos de creación de una Comarca que la aprobación por la Comunidad de Castilla y León, de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la comarca de El Bierzo.

En Galicia se ha aprobado la Ley 7/1996, de 10 julio, de desarrollo comarcal, que justifica la distribución comarcal en «el carácter accidentado de su topografía, que da lugar a unidades naturales de reducida extensión y a una fuerte compartimentación del territorio» (preámbulo). En Galicia la distribución en comarcas se centraliza en torno a un plan de desarrollo comarcal, basado en la voluntariedad y en la flexibilidad de los municipios en la participación en la estructura comarcal. El plan de desarrollo comarcal se «materializa» en torno a los planes de desarrollo de cada comarca, y de forma previa se prevé la aprobación por el Gobierno de un Mapa de Comarcas, que se efectuó mediante Decreto 65/1997, de 20 febrero¹⁷.

En Aragón se aprobó el Decreto Legislativo 1/2006, que aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón¹⁸, y que deroga la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón. También se aprobó el Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón. Se han aprobado, además, la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización y la Ley 3/2006, de 8 de junio, que modifica esta última. Es Aragón una de las Comunidades Autónomas que ha desarrollado esta materia de forma más decidida. Se han creado, en concreto, 32 comarcas con otras tantas leyes¹⁹. Y aunque

¹⁷ Las comarcas que crea el Mapa son las siguientes: A Baixa Limia; A Barcala; A Coruña; A Fonsagrada; A Limia; A Mariña Central; A Mariña Occidental; A Mariña Oriental; A Paradanta; A Ulloa; Allariz-Maceda; Arzúa; Bergantiños; Betanzos; Caldas; Chantada; Ferrol; Fisterra; Lugo; Meira; Muros; Noia; O Baixo Miño; O Barbanza; O Carballiño; O Condado; O Deza; O Eume; O Morrazo; O Ribeiro; O Salnés; O Sar; Ordes; Ortegal; Os Ancares; Ourense; Pontevedra; Quiroga; Santiago; Sarria; Tabeirós; Terra de Montes; Terra Chá; Terra de Caldelas; Terra de Celanova; Terra de Lemos; Terra de Melide; Terra de Soneira; Terra de Trives; Valdeorras; Verín; Viana; Vigo y Xallas.

¹⁸ Las comarcas en Aragón han sido objeto de diversos estudios. Destaca R. Salanova Alcalde (dir.), *La comarcalización de Aragón: estudio sistemático de las Leyes de Aragón 10/1993, de Comarcalización de Aragón, y 8/1996, de Delimitación comarcal*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 1999.

¹⁹ La Jacetania, Ley 9/2002, de 3 mayo 2002; Alto Gállego, 13/2001, de 2 julio 2001; Sobrarbe, Ley 5/2003 26, de febrero 2003; La Ribagorza, Ley 12/2002, de 28 mayo 2002; Cinco Villas, Ley 26/2002, de 26 noviembre 2002; Hoya de Huesca/Plana de Uesca, Ley 27/2002, de 26 noviembre 2002; Somontano de Barbastro, Ley 4/2002, de 25 marzo 2002; Cinca Medio, Ley 3/2002, de 25 marzo 2002; La Litera/La Llitera, Ley 25/2002, de 12 noviembre 2002; Los Monegros, Ley 17/2002, de 5 julio 2002; Bajo Cinca/Baix Cinca, Ley 20/2002, de 7 octubre 2002; Tarazona y el Moncayo, Ley 14/2001, de 2 julio 2001; Campo de Borja, Ley 18/2001, de 19 noviembre 2001; Aranda, Ley 9/2000, de 27 diciembre

no se puede en este momento efectuar un estudio del régimen jurídico de las comarcas en Aragón, debe tenerse en cuenta que el modelo es de creación de cada comarca mediante una Ley específica. En cualquier caso, este modelo ha sido seguido en alguna Comunidad Autónoma, como la de Cantabria, que ha aprobado la Ley 8/1999 de Comarcas de la Comunidad Autónoma de Cantabria, si bien no se ha desarrollado²⁰ todavía.

Es Cataluña la Comunidad Autónoma en la que la comarca ha sido menos objeto de discusión. El Estatuto de Cataluña dispone (art. 3.2) que los municipios, las veguerías y las comarcas «también» integran el «sistema institucional» de la *Generalitat*. A su vez, el artículo 92 dispone que la comarca se configura como ente local con personalidad jurídica propia, y está formada por municipios para la gestión de competencias y servicios locales. Su creación, modificación, supresión y su régimen jurídico se regulan por Ley. Por su parte, el artículo 83.1 determina que Cataluña estructura su «organización territorial básica» en municipios y veguerías.

La veguería, como organización particular de Cataluña, está dispuesta en los artículos 90 y siguientes del Estatuto de Cataluña. El artículo 90.1 EACAT dispone un doble carácter de la veguería pues, de una parte, es el ámbito territorial «específico» para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local, con personalidad jurídica propia. Y, de otra, la veguería también es la división territorial adoptada por la *Generalitat* para la organización territorial de sus servicios. El apartado 2 del artículo 90 dispone que la veguería tiene naturaleza territorial, reconociendo, así mismo, autonomía para la gestión de sus intereses. Por su parte, el gobierno y la administración autónoma de la veguería corresponden al Consejo de veguería que está formado por el Presidente y por los Consejeros de veguería. Como se ve, no es posible la compatibilidad entre la veguería y la provincia, pues se dispone que «los Consejos de veguería sustituyen» a las Diputaciones provinciales. Esta operación se

2000; Ribera Alta del Ebro, Ley 21/2001, de 21 diciembre 2001; Valdejalón, Ley 16/2001, de 29 octubre 2001; Ribera Baja del Ebro, Ley 13/2002, de 10 junio 2002; Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragó-Casp, Ley 12/2003, de 24 marzo 2003; Comunidad de Calatayud, Ley 9/2001, de 18 junio 2001; Campo de Cariñena, Ley 31/2002, de 27 diciembre 2002; Campo de Belchite, Ley 24/2002, de 12 noviembre 2002; Bajo Marzotín, Ley 8/2003, de 12 marzo 2003; Campo de Daroca, Ley 18/2002, de 5 julio 2002; Jiloca, Ley 13/2003, de 24 marzo 2003; Cuencas Mineras, Ley 28/2002, de 17 diciembre 2002; Andorra-Sierra de Arcos, Ley 11/2002, de 14 mayo 2002; Bajo Aragón, Ley 10/2002, de 3 mayo 2002; Comunidad de Teruel, Ley 7/2003, de 12 marzo 2003; Maestrazgo, Ley 8/2002, de 3 mayo 2002; Sierra de Albarracín, Ley 1/2003, de 11 febrero 2003; Gúdar-Javalambre, Ley 22/2001, de 21 diciembre 2001; Matarraña/Matarranya, Ley 7/2002, de 15 abril 2002.

²⁰ J. BARCELONA LLOP, «Organización territorial...», op. cit., pp. 383 y ss. resume los aspectos más relevantes de la Ley de Cantabria de Comarcas. Fundamentalmente destaca los siguientes: 1. Se forman a partir del escalón municipal; 2. La Ley de Demarcación comarcal es el instrumento que aporta seguridad en un tema como la predeterminación del mapa comarcal, con el valor de las normas que aprueban los Parlamentarios; 3. Sin Ley de delimitación, la existencia de comarcas no es obligatoria pues el comienzo del proceso que conduce a su creación depende de los municipios o mancomunidades, cuya voluntad depende de los municipios o mancomunidades, y puede verse frustrada si otras entidades locales interesadas se oponen a la iniciativa; 4. Las potestades y competencias de las comarcas son fijadas por Ley; 5. Las comarcas en Cantabria no han sido creadas, aunque no debería descartarse que, siguiendo el ejemplo de Aragón, lleguen a crearse en un futuro.

supone harto complicada, a raíz de la citada y conocida jurisprudencia constitucional, si bien el artículo 91.4 EACAT dispone, de modo un tanto obvio por lo demás, que la alteración, en su caso, de los límites provinciales se llevará a cabo conforme a lo previsto en el artículo 141 de la Constitución. Sin embargo, el precepto estatutario no ha sido desarrollado de momento, con lo que los Decretos de la Generalidad de 27 de agosto y de 23 de diciembre de 1936 no quedan sino como un pasaje de la Historia, sin una verdadera aplicación.

En lo que a las comarcas se refiere, la norma toma como base la división y denominación comarcales que determinan los Decretos que se acaban de citar de la Generalidad de 27 de agosto y de 23 de diciembre de 1936. Esta cuestión es regulada por el Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, que aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña, y el Decreto Legislativo 1/2003, de 8 de enero, que aprueba el Texto refundido de la del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro. Fue muy importante la Ley 22/1987, de 16 diciembre, de división y organización y elección de los Consejos Comarcales y, desde su entrada en vigor, se incluyó el mapa resultante de los Decretos del año 1936. No obstante ha habido alguna modificación de aquel modelo, como la incluida por la Ley 5/1988, de 28 marzo, de creación de las Comarcas de Pla de l'Estant, el Pla d'Urgell y la Alta Ribagorça o la Ley 3/1990, de 8 enero, de modificación de la División Comarcal.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

Como ya se ha señalado, el alcance actual de la autonomía local, se proporciona desde aquella jurisprudencia de 1981. La jurisprudencia posterior no ha hecho sino confirmar los fallos ya lejanos en el tiempo. Como premisa inicial suele citarse siempre lo dispuesto en la STC 32/1981, de 28 de julio, que para definir la autonomía local señaló que «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».

Como se sabe, la técnica utilizada para explicar la autonomía local no es otra que la de la garantía institucional. Así, en la jurisprudencia de la STC 32/1981, de 28 de julio, (FJ 4), se configura la autonomía como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, en el «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 existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de

estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible. A esta misma concepción responde el artículo 2.1 de la LBRL» (STC 40/1998, de 19 de febrero; 159/2001, de 5 de julio; 51/2004, de 13 de abril, por citar sólo algunas).

En definitiva, (STC 51/2004, de 13 de abril, STC 159/2001, de 5 de julio, y STC 252/2005, de 11 de octubre) «la autonomía local consagrada en el artículo 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE».

Como suficientemente expreso de esa jurisprudencia, cabe reproducir el siguiente fragmento del fundamento jurídico 39 de la STC 40/1998, de 19 de febrero, dictada en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante:

«La autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 C.E. se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el «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 existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» (STC 32/1981, fundamento jurídico 4). A esta misma concepción responde el artículo 2.1 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local».

Y es que desde muy temprano, la jurisprudencia constitucional puso de relieve la diferencia cualitativa existente entre la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas y la de los entes locales: partiendo de la premisa de que «autonomía no es soberanía» (STC 4/1981, de 2 de febrero), y de que el artículo 137 CE exige dotar a cada ente territorial de las competencias necesarias para satisfacer el interés respectivo, las Comunidades Autónomas «gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los Entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política» (STC 25/1985, de 14 de julio). Esa diferencia cualitativa radica, por tanto, en el reconocimiento a las CCAA de la potestad de participar en el ejercicio de la

función legislativa por medio de sus propias instituciones parlamentarias y en el ámbito de sus competencias, determinando así una orientación política propia.

Para la comprensión de este tema, se ha hecho importante el análisis también de la STC 4/1981, de 2 de febrero. Señalaba el fundamento jurídico tercero que: «ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una 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, como expresa el artículo 2 de la Constitución. De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo».

La autonomía que se reconoce a los entes territoriales en el artículo 137 lo es para la «gestión de sus respectivos intereses», por tanto se concluye que se trata de un poder limitado que implica, en todo caso, la atribución de un ámbito competencial suficiente a dichos entes para conseguir aquel objetivo. No obstante, el intérprete constitucional enseguida se enfrenta a un primer problema: el constituyente dedicó la mayor parte del resto del Título VIII CE a configurar —y con todo, de forma abierta e inacabada— el autogobierno de las Comunidades Autónomas (dedicándole los arts. 143 a 158, integrados en el Capítulo III), mientras que el Capítulo II, dedicado a la Administración Local, se circunscribió a sólo tres preceptos (arts. 140 a 142) que establecen el diseño institucional básico de los entes locales y su suficiencia financiera.

STC 32/1981, de 28 de julio: «Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de Ley».

No se puede resumir todo el elenco jurisprudencial sobre esta tema, ni examinar sus consecuencias. Pero sí se pueden indicar algunas de sus más importantes aseveraciones. Así y aunque no todos los Estatutos de Autonomía lo disponen así, sólo los municipios son entidades locales imprescindibles en la Comunidad de Madrid, el resto, según la STC 214/1989, de 21 de diciembre, «entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia. Se trata, en consecuencia, de unas Entidades con un fuerte grado de «interiorización» autonómica por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen». El artículo 3 EAMAD confirma esta jurisprudencia y disponer el carácter voluntario de las otras dos entidades territoriales, aunque algunas normas chocarían con esta

disposición, como la relativa a las comarcas en Cataluña, que determina la obligatoriedad de los municipios de pertenecer a ellas, lo cual motivó que se incluyese una peculiar disposición adicional cuarta de la LBRL²¹.

Aunque sea el municipio una institución necesaria, la Constitución no asegura a las corporaciones locales un ámbito de competencias determinado, no pudiendo hablarse de «intereses naturales de los entes locales» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4), sino que, más allá del contenido mínimo consistente en un derecho de intervención en los asuntos de su competencia, «la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional» (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9), correspondiendo a la ley la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC 259/1988, de 22 de diciembre; 214/1989, de 21 de diciembre; y 46/1992, de 2 de abril) y sin romper con la «imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (STC 32/1981, FJ 3).

De este modo, la STC 214/1989 ha señalado que el «régimen local», que es, por tanto, el «régimen jurídico de las Administraciones Locales», resulta de este modo no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado tal como afirma la Generalidad de Cataluña, sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también –y no excluye– lo relativo a las competencias de los Entes locales. Por todo ello, podrá si acaso discutirse el alcance dado a las competencias del Estado derivadas del artículo 149.1.18.^a de la Constitución al incluir, en concreto, entre ellas, la de establecer los criterios básicos en materia de competencias de las Entidades locales, pero en absoluto se ajusta a la realidad la afirmación de que el «régimen local» –equivalente, a «régimen jurídico de las Administraciones Locales» haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas».

Así, señala la STC 159/2001, de 5 de julio: «esta noción [la resultante de las primeras sentencias constitucionales] es la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985».

Adoptando, pues, la diferenciación entre la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas y la autonomía de los entes locales, a la que se hizo referencia anteriormente, cabe concluir que la primera se desarrolla en el marco de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía, mientras que la segunda encuentra su concreción en el marco más amplio y de perfiles más difusos de la Constitución, los Estatutos de Autonomía, el bloque de

²¹ De cuya constitucionalidad puede dudarse, pues permite que mediante Ley del *Parlament*, aprobada por mayoría absoluta, pueda extenderse la organización comarcal a todo el territorio catalán. Esta previsión no se acomoda a lo dispuesto en el artículo 93 EACAT, que exige sólo la aprobación de una Ley (sin quórum, por tanto) para «la creación, modificación y supresión, así como el establecimiento del régimen jurídico de estos entes».

constitucionalidad y la legislación sectorial estatal y autonómica. La garantía institucional de la autonomía local garantiza a los entes locales un haz de competencias propias, pero la Constitución no establece ni un contenido concreto, ni cuál es el mínimo competencial que debe corresponderles. A diferencia de lo que sucede en la distribución competencial Estado-CCAA, construida sobre la base de las listas de materias de los artículos 148 y 149 CE, en el caso de las competencias de los entes locales existe un apreciable margen de configuración por el legislador que, no obstante, encuentra su límite en el respeto a la reiterada garantía institucional y su núcleo o contenido esencial.

Dicho contenido indisponible ha sido decantado por la jurisprudencia constitucional para quedar circunscrito al 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 existente entre los intereses locales y supralocales dentro del asunto o materia de que se trate (SSTC 32/1981, 27/1987, 170/1989, 40/1998 y 109/1998, entre otras). Dentro de ese marco, es al legislador al que le corresponde la identificación de los intereses de los entes locales, sin perder de vista el respeto a la garantía institucional de la autonomía local.

Quizás haya sido la STC de 13 de abril de 2000 la que se ha fijado más a fondo en lo que significa la autonomía financiera como vertiente de la autonomía local al argumentar: «el principio de autonomía (para «la gestión de sus respectivos intereses», según el artículo 137 CE que preside la organización territorial del Estado, configura uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ), ofreciendo una vertiente económica relevante ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 135/1992, de 5 de octubre, F. 8) La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, F. 3; 63/1986, de 21 de mayo, F. 11; 201/1988, de 27 de octubre, F. 4; 96/1990, de 24 de mayo, F. 7 y 14; 13/1992, de 6 de febrero, F. 6; 132/1992, de 28 de septiembre, F. 8; 237/1992, de 15 de diciembre, F. 6; 331/1993, de 12 de noviembre, F. 2 y 3; 68/1996, de 18 de abril, F. 10; y 171/1996, de 30 de octubre, F. 5; 166/1998, de 15 de julio, F. 10; y 233/1999, de 16 de diciembre, F. 22); es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, F. 7; 331/1993, de 12 de noviembre, F. 2B; 233/1999, de 16 de diciembre, F. 22; y ATC 382/1993, de 1 de diciembre, F. 4). Aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos (en el art. 142), sin embargo, tiene un límite «en el marco de las disponibilidades presupuestarias» (STC 96/1990, de 24 de mayo, F. 7).

Para finalizar, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es también muy amplia, de la que no puede dejarse más que un breve apunte²². Por señalar alguna de los más recientes fallos, en STS de 21 de marzo de 2007 se señala, en línea muy clara con la jurisprudencia constitucional: «La autonomía local constitucionalmente reconocida consiste en esencia en el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, pero no se traduce en una competencia ilimitada; es un poder de autoorganización al que corresponden ciertas competencias, pero éstas tienen el alcance y los límites legalmente establecidos, entre los que se encuentran los que en materia retributiva acaban de señalarse».

²² Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, aunque algo anticuado, puede consultarse en VV.AA., *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Madrid, Marcial Pons, 1998.