

ENTES LOCALES Y DESARROLLO ECONOMICO EN ESPAÑA

Alberto Gómez Barahona

RESUMEN.—La influencia que las estructuras jurídico-institucionales juegan en el campo del desarrollo económico, exigen se analice, entre otros extremos, el papel que están llamados a desempeñar los entes locales en materia de desarrollo económico.

Del análisis del nuevo marco constitucional e institucional, así como de la nueva legislación de régimen local en España, resulta como el protagonismo económico del que en principio parecen disfrutar los entes locales, queda reducido en la realidad, a la participación de los entes locales en aquellos aspectos del desarrollo económico que incidan en su círculo de intereses.

1. Introducción

La realidad del desarrollo económico viene impuesta por una pluralidad de factores y circunstancias que condicionan y determinan las características de este proceso económico. Así nos encontramos, con que junto a la incidencia que ejercen determinados factores de orden económico (materias primas disponibles, fuentes de energía, posibilidad de acceso a nuevas tecnologías, calidad de los recursos humanos...), existen otra serie de condicionantes que en buena medida van a influir en los procesos de desarrollo económico, como ocurre con el sistema jurídico-institucional, que es el marco en el que necesariamente se ha de desenvolver toda la actividad económica.

Desde la perspectiva de este trabajo, interesa concentrar nuestra atención, en el papel que desde un punto de vista legal se les asigna a los entes locales en el campo de la actividad económica, para, desde esta atalaya, divisar qué protagonis-

mo pueden llegar a tener los entes locales en España para tratar de influir en el fenómeno del desarrollo económico.

El tema no es nuevo, ni mucho menos, y ha sido objeto de numerosos estudios desde las distintas vertientes que afectan al desarrollo, como puede ser la intervención económica en general¹ o la participación de los entes locales en los procesos de planificación económica²; sin embargo, el tema adquiere una nueva dimensión en el peculiar contexto de descentralización política y administrativa en que se vio inserta la nación española a partir de la Constitución Española de 1978 y en el contexto de profundos cambios, sobre todo el orden legal, en el que se encuentra inmerso el régimen local español.

Por todo ello consideramos de máximo interés esbozar el tratamiento que de los entes locales en relación con el desarrollo económico se realiza en el nuevo contexto institucional y en la nueva regulación legal, dado que se trata de conocer en qué plano se han situado a estas viejas instituciones locales (nacidas en un mundo diferente) que se reestructuran para adaptarse a una sociedad postindustrial en la que la distribución de la riqueza, la estructura de las comunicaciones y transportes, la ubicación industrial, etc, han contribuido a la pérdida de protagonismo de los entes locales, que únicamente conservan un papel relevante en los grandes núcleos urbanos y sobre todo en las grandes áreas metropolitanas.

2. El nuevo marco constitucional e institucional

La Constitución Española de 1978 ha supuesto, entre otros extremos, una profunda transformación de los postulados básicos en los que se asentaba el régimen local, al pronunciarse con rotundidad y voluntad decidida en favor de la descentralización administrativa a todos los niveles, incluso para la «pieza territorial básica»³ del nuevo Estado Constitucional: la Administración Local. Esto es patente en el articulado del propio texto constitucional, al reconocer personalidad jurídica a los municipios y provincias (art. 140 y 141-1 de la C.E. respectivamente), así

1. CARABBA, M.: *L'intervento degli enti locali nella economia. Problemi Giuridici*, Ed. Giuffré, Roma 1966, en especial pp. 5 a 31.

2. MARTIN RETORTILLO, S.: «Planificación de la actividad municipal. Planificación y Administración local». *Crónica del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*, Barcelona, Octubre 1967, I.E.A.L. Madrid 1968 pp. 98 a 107.

MANZANEDO MATEOS, J.A. y PARADA VAZQUEZ, J.R.: *Corporaciones Locales y Desarrollo Económico*. Ed. Montecorcorvo, Madrid 1971. En especial sobre la marginación y obstáculos a la participación de los entes locales en el desarrollo económico pp. 121 a 136.

ARIÑO ORTIZ, G.: «Inserción de los entes locales en el proceso planificador», en *Problemas políticos de la vida Local*. T. XIII, Delegación Nacional de provincias del Movimiento-Centro de estudios del Movimiento, Madrid 1973, pp. 35 a 58.

LEFEBVRE, A.: *Villes et Planification*. Editions Berger Levrault París 1973.

3. PAREJO ALFONSO, L.: «Relaciones interadministrativas y régimen local» *R.E.D.A.* n. 40-41, Madrid 1984, p. 195.

como autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 de la Constitución).

Por otra parte la Constitución Española de 1978 ha configurado «un marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica»⁴ al que han de ajustarse en sus actuaciones los agentes sociales y poderes públicos. Marco jurídico que ha constitucionalizado a la «economía de mercado»⁵ como modelo económico de la sociedad española, sin perjuicio, de reconocer a los poderes públicos como verdaderos sujetos económicos, a los que se encomienda la consecución de determinados objetivos constitucionales (art. 40-1, 131-1...) a la vez que se les dota de concretos mecanismos de actuación para su consecución (art. 128, 131, 132...).

Otra de las novedades de la Constitución Española de 1978 es el reconocimiento del derecho a la Autonomía en favor de las nacionalidades y regiones que integran la nación española (art. 2 de la C.E.), que ha permitido el nacimiento de diecisiete Comunidades Autónomas que han asumido importantes competencias económicas y han descentralizado la estructura y organización de la actividad económica⁶.

Por tanto nos encontramos con que, en el nuevo marco constitucional e institucional se han introducido importantes innovaciones que van desde el reconocimiento en favor de los entes locales de autonomía para la gestión de sus intereses, hasta la configuración de «un marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica» al que han de ajustar sus actuaciones tanto los sujetos privados como los poderes públicos, pasando por una posición constitucional favorable a la descentralización de la estructura y organización de la actividad económica, al reconocerse en favor de las Comunidades Autónomas un importante haz de competencias económicas que podrán asumir en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Pero una adecuada inteligencia de estas novedades precisa de ciertas matizaciones que nos permitan apreciar en su justa dimensión el alcance de las mismas. En primer lugar, y en relación con el reconocimiento en favor de los entes locales de autonomía para la gestión de sus «intereses», hay que precisar que los concre-

4. S.T.C. 37/1981 de 16 de Noviembre, voto particular del Magistrado D. Luis Díez Picazo; y S.T.C. 1/1982 de 28 de enero (F.J. 2.).

5. A esta conclusión puede llegarse tanto de un análisis de la jurisprudencia constitucional, S.T.C. 37/1981 de 16 de Noviembre, 111/1983 de 2 de Diciembre, 88/1986 de 1 de Julio, como de un análisis de la doctrina científica y en la que si bien no existe unanimidad, con cierta homogeneidad aunque con matizaciones, se inclina por la economía de mercado como modelo económico. Una síntesis de las diferentes posturas puede encontrarse en ESCRIBANO COLLADO, P. «El orden económico en la Constitución Española de 1978», R.E.D.C. n. 14, Madrid 1985, pp. 87 a 97.

6. Sobre el reparto de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Vid: MUÑOZ MACHADO, S.: «Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas» en la obra colectiva. *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española*, I.E.E., Madrid 1980, pp. 309 a 385.

tos intereses de los entes locales no pueden delimitarse en base a consideraciones conceptuales abstractas sobre los intereses «propios» y «naturales» que pudieran tener los distintos entes públicos, pues determinar lo «propio» y «natural» en cada supuesto, precisaría de profusos y complejos análisis, en muchos supuestos meta-jurídicos, que en nada contribuirían a racionalizar el sistema y dotarle de un mínimo de seguridad jurídica. Por tanto, parece más adecuado que la delimitación de los intereses locales se obtenga de la obra del legislador sobre el régimen local, quien dentro de los límites constitucionales, y por medio de la ley, definirá los intereses propios de los entes locales dentro de un determinado sistema de distribución de competencias entre los distintos entes públicos⁷. De donde se deduce, la transcendencia de la legislación local en la configuración de los ámbitos materiales y funcionales sobre los que los entes locales pueden ejercer sus competencias con autonomía.

Por otra parte, en la Constitución se han desarrollado una serie de derechos, principios básicos, objetivos y limitaciones de contenido económico que, a pesar de su obviedad, hay que recordar que vinculan jurídicamente a los entes locales en cuanto poderes públicos⁸, y que en consecuencia, cuantas actuaciones de orden económico lleven a cabo estos entes, han de ser respetuosas con unas exigencias constitucionales que permiten armonizar las distintas actuaciones públicas (arts. 128, 131, 132...) para conseguir determinados objetivos constitucionales, con la garantía y necesario respeto a los derechos y libertades de contenido económico recogidas en la Constitución (como pueden ser el derecho de propiedad, art. 33 C.E., o la libertad de empresa, art. 38 C.E.).

Pero, en el nuevo marco constitucional e institucional, junto al derecho a la autonomía y a las exigencias de la Constitución económica, hay que destacar que, en consonancia con la estructura del nuevo modelo de Estado autonómico que permite una amplia descentralización política y administrativa, se sientan las bases para descentralizar las estructuras y organización económica del sistema. Descentralización económica que resulta del sistema constitucional de distribución de competencias, al posibilitar a las Comunidades Autónomas el asumir como propias determinadas competencias sobre materias de gran importancia económica como son: la ordenación del territorio, agricultura, ganadería, fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, etc. Pero esta descentralización, hay que precisar, no supone la fragmentación de la actividad económica en compartimentos estancos, ya que como tiene declarado nuestro Alto Tribunal, la unidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas

7. La S.T.C. 37/1981 de 16 de Noviembre, en su fundamento jurídico primero manifiesta: «El ámbito concreto del interés es un dato definido por la ley, como un repertorio concreto de competencias».

8. El art. 9.1 C.E. manifiesta: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico».

en materia económica no conduzcan a resultados disfuncionales y desintegradores⁹. Por lo que la estructura plural o compuesta del Estado desde el punto de vista de la organización territorial, así como la descentralización política, administrativa y económica característica del mismo, resultan perfectamente compatibles con las exigencias de un orden económico nacional unitario en el conjunto del Estado.

3. Autonomía y competencias económicas de los entes locales

El reconocimiento de autonomía en favor de los entes locales para la gestión de sus propios intereses, viene proclamado en el artículo 137 de la Constitución, y es una muestra más de la voluntad descentralizadora de la norma fundamental que pretende acercar de forma directa la gestión de los asuntos públicos a los mismos interesados, para que sea menos gravosa y más realista¹⁰.

Los problemas surgen al tratar de concretar los *intereses locales* y definir el concepto de *autonomía local*, que se nos muestra como un concepto ambiguo e indeterminado¹¹, más propenso a ser delimitado atendiendo a su contenido, que a una configuración abstracta.

No obstante, en cuanto a la «autonomía local», hay que destacar que participa de la nota común junto a la «autonomía de las Comunidades Autónomas», de tratarse de un «poder limitado», dado que los entes locales no son sino «una parte del todo», a los que la Constitución limita el ámbito de sus poderes autónomos a la gestión de sus propios intereses¹². Sin embargo, la autonomía local se diferencia de la de las Comunidades Autónomas, en que la de éstas últimas es cualitativamente superior, por tratarse de una autonomía política, a diferencia de la de provincias y municipios que es meramente administrativa¹³. Por tanto, la autonomía local se muestra como un poder limitado de naturaleza meramente administrativa.

9. S.T.C. 1/1982 de 28 de Enero (F.J. 1.).

10. Estos son algunos de los fundamentos de la descentralización puestos de relieve por VEDEL, G., *Droit Administratif*, ed. PUF, París 1968, p. 567.

11. GIANNINI M.S.: «Autonomía (saggio sui concetti di autonomia)», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* n. 4, 1951, I, p. 851 y ss.

12. En este sentido, S.T.C. de 2 de Febrero de 1981 (F.J. 3.).

13. En este sentido: S.T.C. de 2 de Febrero de 1981 (F.J. 3.); S.T.C. de 28 de julio de 1981 (F.J. 3.); LEGUINA VILLA, J. «La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley básica del Régimen Local», *R.E.A.L. A.* n. 227, 1985, p. 433.

Hay un sector de la doctrina que difiere de esta distinción. Al respecto puede verse:

DE LA VALLINA VELARDE, V.: «Consideraciones sobre la autonomía local en el Estado Autónomo» en *Administración y Constitución* (estudios en homenaje al profesor Mesa Moles) Presidencia del Gobierno, Madrid 1981, pp. 589 y ss. GARCIA LOPEZ, E.: «El ajuste de la autonomía municipal en el Estado de las Autonomías. Un problema pendiente en el proceso de reconstrucción de las instituciones del Estado», *R.E.V.L. A.* n. 219, 1983, pp. 432 y 433.

MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L.: «Naturaleza de la función de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: Algunas consecuencias críticas», *R.E.V.L.A.* n. 230, 1986, pp. 242 a 245.

Por lo que respecta a la delimitación del ámbito de intereses sobre los que se ejercerán los poderes autónomos, hay que destacar que, aunque la Constitución haya circunscrito los poderes autónomos a la «gestión de sus respectivos intereses», concretar este interés sobre cada materia no es labor sencilla en un Estado compuesto como el Español, en el que existen «diversos planos de intereses colectivos» (interés local, interés de las Comunidades Autónomas e interés nacional),¹⁴ que, por otra parte, no siempre aparecen claramente delimitados, como ocurre con los intereses relacionados con materias económicas, en las que los intereses al ser en gran parte concurrentes o compartidos difícilmente pueden delimitarse con precisión. No obstante, la configuración institucional concreta de estos intereses aparecerá recogida en la legislación de régimen local así como en la legislación sectorial estatal y autonómica, pues es al legislador ordinario a quien se difiere la facultad de precisar esos intereses, sin otro límite que la garantía institucional del derecho a la autonomía de los entes locales, tal y como precisa el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 28 de Julio de 1981. salvando este límite o núcleo esencial, la configuración de los intereses Locales queda a disposición del legislador ordinario en un doble plano, por un lado las Cortes Generales dictando la legislación básica, y por otra los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas configurando las peculiaridades del Régimen Local en su ámbito territorial¹⁵.

En este análisis de la extensión de la autonomía local en materia económica, se hace igualmente necesario considerar otra serie de factores que inciden en su configuración: como la nacionalización de las tareas producto de los condicionamientos tecnológicos y de política general¹⁶, la práctica inexistencia de intereses exclusivamente locales, como cada vez son más los asuntos de interés general que inciden en la vida local¹⁷, etc. que son circunstancias, que junto a las anteriormente referidas, han determinado que se haya evolucionado en la concepción de la autonomía local (tanto legal, doctrinal, como jurisprudencialmente) desde la preocupación por precisar un ámbito de intereses y competencias propias y exclusivas de los entes locales, a un criterio más moderno que centra su atención en el «derecho de participación» de los entes locales en cuantos asuntos inciden o afectan a la vida local¹⁸.

14. GARCIA LOPEZ, E.: «El ajuste de la economía...» ob. cit. p. 433.

15. LEGUINA VILLA, J.: «Las autonomías de municipios...» ob. cit. p. 433.

GARCÍA LOPEZ, E.: «El ajuste de la autonomía...» ob. cit. p. 436.

MARTIN MATEO, R.: «El Régimen Municipal Español» en *Derecho Municipal Iberoamericano*, I.E.A.L., Madrid 1985, pp. 21 y 22.

16. ARIÑO ORTIZ, G.: «Inserción de los...» ob. cit. p. 43.

17. GARCÍA ESCUDERO MARQUEZ P. Y PENDAS GARCÍA B.: *El nuevo régimen local español* Ed. Praxis S.A., Barcelona 1985, p. 14.

18. Esta evolución puede verse en GARCIA ESCUDERO MARQUEZ P. y PENDAS GARCIA B.: «El nuevo régimen...» ob. cit. pp. 11 a 17, que siguen en cuanto a la configuración de la teoría de la «autonomía como derecho de participación» a BUSMEISTER J., *Verfassungstheoretische Neukonzeption der Kommunalem Selbstverwaltungsgarantie*, Munich 1977 y PAREJO L.: *Garantía institucional y autonomías locales*, I.E.A.L. Madrid 1981.

De cuanto venimos diciendo, con un carácter general, y desde la perspectiva de las competencias económicas de los entes locales, podríamos afirmar que estas competencias vendrán delimitadas por el legislador ordinario, que será quien determine la extensión de los intereses económicos locales que han de ser gestionados de forma autónoma, teniendo en cuenta que la gestión de estos intereses se ha de realizar sobre la base del respeto al conjunto del ordenamiento jurídico y en concreto al sistema de distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, quienes a su vez, han de reconocer el derecho de participación de los entes locales en aquellas materias de contenido económico que incidan en un ámbito territorial.

4. Situación actual de la nueva legislación de régimen local

La importancia que venimos atribuyendo a la legislación de régimen local a la hora de configurar el papel que pueden desempeñar los entes locales en materia de desarrollo económico¹⁹, nos obliga a analizar con especial atención al nuevo régimen local vigente, y en especial, la ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de 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. Del estudio de esta normativa se desprenden ciertas consideraciones que se hace preciso traer a colación. La ley de Bases de Régimen Local al establecer en su artículo 2.1 que, tanto la legislación estatal como autonómica, al regular los distintos sectores de actuación pública, deberán garantizar a los entes locales su derecho a intervenir en cuanto afecte a su círculo de intereses atribuyéndoles las competencias oportunas, está asumiendo un claro posicionamiento en cuanto a la concepción de la autonomía local, que lejos de tratar de definirse en base a un ámbito de intereses y competencias propias y exclusivas de las entidades locales, opta por una concepción de la autonomía local asentada sobre la idea del derecho de participación. Participación, que se hará extensible a cuantas actuaciones públicas afecten a los intereses locales, entre las que se encuentran, las actuaciones públicas en favor del desarrollo económico, ya que como señala el art. 40.1 de la C.E. los poderes públicos, y entre ellos, claro está, los entes locales, han de procurar la satisfacción de una serie de objetivos constitucionales que inciden directamente en el desarrollo económico, como son: el promover condiciones favorables para el progreso económico, el lograr una distribución de la renta más equitativa, el instrumentar políticas orientadas al pleno empleo, etc.

19. Es preciso reseñar en este punto cómo las competencias de los entes locales vendrán también delimitadas, junto a la legislación de régimen local, por las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de acción pública. Puede verse al respecto los artículos 2º, 25.3 y 36.1 de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local.

Participación que, en materia de desarrollo económico, ha de integrarse y coordinarse con las competencias que han asumido los distintos entes públicos, así como con las distintas políticas estructurales, sectoriales y territorios que éstos pongan en práctica, pues no puede ni debe olvidarse la competencia estatal para la ordenación general de la actividad económica²⁰, ni la competencia de las Comunidades Autónomas para «el fomento del desarrollo económico... dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» (art. 148.1, 13ª C.E.). Este necesario respeto e integración de las políticas de desarrollo económico local en las políticas estatales y autonómicas, no debe interpretarse como una reducción de las competencias locales en materia de desarrollo a la mera ejecución de estas políticas, pues la idea de participación lleva también consigo el intervenir en su elaboración mediante las previsiones y análisis que pueden aportar los entes locales en un proceso de «desarrollo desde abajo». En definitiva, unidad económica y autonomía como derecho de participación, que no son sino la constatación de lo que algunos han manifestado, al señalar que «la descentralización no es un proceso único que caracterice el presente orden económico, sino que por el contrario ocurre paralelamente a su opuesto, la tendencia hacia la centralización»²¹.

Pero el papel que asigna nuestra legislación de régimen local a los municipios y provincias en el campo de la actividad económica, no se reduce únicamente a un genérico derecho de participación, sino que igualmente se atribuyen a los entes locales concretas competencias económicas, determinadas posibilidades de actuación, que permiten se desarrollen iniciativas autónomas locales en materia de desarrollo económico.

Así el art. 36.1 d) de la Ley 7/85 reconoce como competencia de las Diputaciones «el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia», el art. 25.1 de la Ley 7785 reconoce a los municipios un genérico derecho a «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal», a la vez, que otros preceptos como los art. 25.3 y 36.1 de la Ley 7/85, asumen como propias determinadas competencias que se asignen a los entes locales por las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas que inciden en los distintos sectores de acción pública.

Pero, junto a esta serie de competencias, igualmente se prevé en la legislación de régimen local determinados instrumentos de actuación económica en favor de los entes locales, como es la posibilidad de gestionar de forma directa los servicios públicos locales (art. 85,2.3 Ley 7/85) o la posibilidad de «ejercer la iniciativa públi-

20. El T.C. por Sentencia 95/1986 de 10 de julio en el F.J. 2, ha puesto de relieve cómo tanto la Constitución, como los Estatutos de Autonomía reconocen en favor de los órganos centrales del Estado la facultad de «dirección general de la economía y por tanto de cada uno de sus sectores productivos».

21. CURBELO RANERO J.L.: «Descentralización y Planificación Regional», *Revista Valenciana D'estudis Autonòmics* n. 2, 1985, p. 54.

ca para el ejercicio de actividades económicas conforme al artículo 128.2 de la Constitución» (art. 86,1.2 de en Ley 7/85).

Por su importancia, vamos a detenernos en esta última posibilidad tratando de establecer su alcance y extensión, dado que en base al art. 128.2 de la Constitución, buena parte de la doctrina ha encontrado un título genérico de intervención en materia económica²² que sirve para justificar la coiniactiva pública en la economía, en vez de la subsidiariedad de la misma.

Sin embargo, difícilmente va a resultar sostenible en el ámbito del régimen local que la coiniactiva económica se imponga a la subsidiariedad pública, pues el genérico derecho a «ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas» en régimen de libre concurrencia, se ha de limitar únicamente a actividades de utilidad pública, que se presten dentro del término municipal y que supongan un beneficio cuantificable en favor de los vecinos, lo cual ha de quedar acreditado en el expediente administrativo que se ha de tramitar para justificar la conveniencia y oportunidad de la intervención²³. Límites, que son ampliables en el caso de ejercicio de las actividades en régimen de monopolio, a la necesidad de que el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento sea adoptado por mayoría absoluta del número de miembros de la Corporación y que a su vez, este acuerdo sea aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma²⁴. Conjunto de limitaciones que, en su globalidad, no hacen sino acreditar la afirmación de quienes sostienen que «toda intervención de los poderes públicos en la libertad y consiguientemente en el mercado requiere una justificación específica y proporcionada»²⁵ que «debe venir exigida por un interés general prevalente, por la existencia de una especial utilidad pública en dicha actividad o la necesidad de atender a necesidades colectivas que de otra forma quedarían desatendidas»²⁶. Lo que justifica que el protagonismo de la sociedad en la economía no puede verse afectado por una intervención masiva de los poderes públicos en la misma, y en concreto de los entes locales, dado que éstos «se rigen por un principio de espe-

22. FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: «Reflexiones sobre la empresa pública española» en *La Empresa Pública Española*, I.E.F., Madrid 1980, pp. 56 y 57.

GARRIDO FALLA, F.: «Introducción general» a la obra colectiva *El modelo económico en la Constitución Española*, I.E.E., Madrid 1981, pp. 65 y 66.

DE JUAN ASEÑO, O.: «Principios rectores de la actuación de la empresa pública en la Constitución Española de 1978. Del principio de subsidiariedad al principio de compatibilidad» *R.E.D.A. n. 25*, 1980, p. 260.

23. *Vid.* art. 86.1 y 2 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril y art. 96 y 97.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de Abril.

24. *Vid.* art. 86.3 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril y art. 97.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de Abril.

25. MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ J.L.: «Poderes de Ordenación Económica en el Principado de Asturias» en *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias* Ed. Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo 1982, p. 95.

26. ARIÑO ORTIZ G.: «La iniciativa pública en la Constitución. Delimitación del sector público y control de su expansión», *R.A.P.* n. 88, 1979, pp. 90 y 91.

cialidad de fines, frente a la autonomía y universalidad de la iniciativa privada»²⁷, que justifican los límites extraordinarios a que se encuentra sometida la iniciativa pública.

En consecuencia con cuanto venimos diciendo, el papel que se asigna a los entes locales en el campo de la actividad económica y su posible influencia en el desarrollo económico, tiene una doble dimensión: en primer lugar un genérico derecho de participación en cuantas actuaciones públicas incidan en el ámbito de intereses y competencias locales, y en segundo lugar la posibilidad de intervención directa mediante iniciativas autónomas respetuosas con los límites establecidos en el conjunto del ordenamiento jurídico.

Esta situación de los entes locales en España en relación con el desarrollo económico, se asemeja a la posición que en el nuevo régimen local francés se atribuye a las corporaciones locales semejantes (*communes et départements*) en los procesos económicos, en el que, junto al genérico reconocimiento de la participación local en el desarrollo económico²⁸, se reconoce a los entes locales la posibilidad de intervenir en materia económica con determinadas limitaciones de orden legal²⁹. Estas posibilidades de actuación económica, como ha señalado Paul Ber-

27. ESCRIBANO COLLADO P.: «El orden económico en la Constitución Española de 1978», en *R.E.D.A.* n. 14. 1985, p. 97.

28. Establece el art. 1 de la Ley n. 83.8 de 7 de Enero de 1983, de distribución de competencias entre los municipios, los departamentos, las regiones y el Estado:

«Los municipios, los departamentos y las regiones regulan con sus deliberaciones los asuntos de su competencia.

Ellos concurren con el Estado a la administración y a la ordenación del territorio, al desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico, así como a la protección del medio ambiente y mejora del marco vital.

Los municipios, los departamentos y las regiones constituyen el marco institucional de la participación de los ciudadanos en la vida local y garantizan la expresión de su diversidad».

29. Es representativa la Ley n. 82-213 de 2 de Marzo de 1982 relativa a los derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones, en cuyo art. 5 se recogen las posibilidades y límites de los municipios en la intervención económica:

«El Estado tiene la responsabilidad de la conducción de la política económica y social, así como de la defensa del empleo.

Sin embargo, a reserva del respeto de la libertad de comercio y de industria, del principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, así como de las reglas de la ordenación del territorio definidas por la ley que aprueba el Plan, el municipio puede intervenir en materia económica y social en las condiciones previstas en el presente artículo.

I. — Cuando su intervención tiene por objeto favorecer el desarrollo económico, el municipio puede conceder ayudas directas e indirectas en las condiciones previstas por la ley que aprueba el Plan.

II. — Cuando la protección de los intereses económicos y sociales de la población municipal lo exige, el municipio puede conceder ayudas directas e indirectas a empresas en dificultad para la puesta en práctica de medidas de reactivación previstas por un convenio aprobado con éstas.

El municipio puede aprobar convenios con otras colectividades territoriales afectadas y que dispongan de medios adaptados a la conducción de estas acciones, en particular en el plano financiero.

Las mismas reglas se aplican cuando la intervención tiene por fin asegurar el mantenimiento de los servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades de la población en el medio rural y la iniciativa privada es insuficiente o está ausente.

nard con respecto a Francia³⁰, aunque la afirmación es extensible al caso español, no suponen que se haya producido una inversión de los principios y que la libertad de intervención sea la regla y las restricciones a la intervención la excepción, ya que como se desprende del conjunto del ordenamiento jurídico, toda intervención económica de los entes locales vendrá condicionada por diversas consideraciones de orden legal, entre las que podemos destacar: el necesario respeto al modelo económico constitucional que tiene en la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, el núcleo esencial de la constitución económica; la práctica inexistencia de competencias exclusivas de contenido económico en favor de los entes locales; el necesario acatamiento de las legislaciones sectoriales estatales y autonómicas, que determinan las grandes líneas de actuación en las diversas actividades y sectores económicos: urbanismo, vivienda, agricultura, ganadería, medio ambiente, etc.

Todo ello, junto a otra serie de factores como la incapacidad de provincias y municipios para asumir funciones económicas cada vez más complejas que requieren de ámbitos territoriales superiores para ofrecer soluciones, las limitaciones financieras de los entes locales, etc., hacen que ese aparente protagonismo de intervención económica de los entes locales, que una primera lectura de la legislación de régimen local pudiera ofrecer, quede condicionado en la práctica a la necesidad de integración y coordinación de las actuaciones locales en la política económica estatal y autonómica, lo cual no es óbice para que, desde las instancias locales y en la medida de sus posibilidades, existan iniciativas locales autónomas que intenten dar solución a los problemas más acuciantes, máxime en contextos de crisis económica. Un ejemplo de estas iniciativas locales autónomas lo encontramos en las experiencias de las «Iniciativas Locales de empleo», que han pretendido movilizar el potencial endógeno de los entes locales, tratando de crear un clima social, económico, técnico y administrativo propenso a la generación de empleo³¹, tomando para ello una pluralidad de iniciativas que van desde la preparación de suelo industrial, ayudas financieras, políticas de infraestructuras y equipamientos urbanos, hasta una política de formación empresarial y ocupacional.

III. — Están, sin embargo, excluidas, salvo autorización prevista por Decreto en Consejo de Estado, todas las participaciones en el capital de una sociedad comercial y de todo otro organismo con fin lucrativo que no tenga por objeto la explotación de servicios municipales o actividades de interés general en las condiciones previstas en el art. I. 281-1 del Código de los Municipios».

30. BERNARD, P.: «L'interventionnisme économique des collectivités locales et la descentralisation», *Etudes en l'honneur du doyen Georgen Péquignot*, Tomo I, Faculté de Droit et des Sciences économiques Université de Montpellier, ICERAM, 1984, pp. 43 y 44.

31. Estas iniciativas son analizadas por CORCUERA ATIENZA J.J.: «Participación de las Administraciones Autonómicas y Locales en la economía». Ponencia presentada al II Congreso Mundial Vasco — Congreso de Derecho Público de la Economía. Victoria 28 de Septiembre — 2 de octubre 1987, pp. 27 a 34.

Sobre estos tipos de medidas puede consultarse: Commission des Communautés Européennes (CEE), *La mobilisation du potentiel endogène*. Direction Générale de la Politique régionales, Bruxelles 1981.

En definitiva y de cuanto antecede, resulta patente como en el contexto institucional y legal descrito, el protagonismo de los entes locales en la materia del desarrollo económico va a girar en torno a la participación en aquellas áreas que afecten a sus intereses, además de la posibilidad de promover iniciativas locales de desarrollo propias, que encontrarán sus principales limitaciones en el modelo económico constitucional, en los ámbitos competenciales de las distintas Administraciones Públicas y en la necesaria coordinación de las actuaciones locales con las del Estado y Comunidades Autónomas, en virtud de la necesaria unidad de la política económica.