

El nuevo diseño de las competencias locales

1. Introducción.
2. La autonomía local en la Constitución española y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
3. Las competencias de los entes locales.
4. Algunos cambios en materia competencial y los que aún faltan por llegar.
 - 4.1. Las regulaciones estatutarias en la materia.
 - 4.2. El Anteproyecto de ley de gobierno local.
 - 4.3. Las leyes autonómicas de desarrollo del régimen local.
5. Conclusión.

Paloma Requejo Rodríguez
*Profesora titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Oviedo*

1. Introducción

No es fácil dar con la fórmula idónea que asegure a los entes locales un elenco suficiente de competencias que les permita satisfacer sus intereses. La Constitución no concreta cuáles han de ser éstas, por lo que parece que semejante tarea ha de corresponder al legislador. Pero en un Estado compuesto como el nuestro esta respuesta abre nuevos interrogantes: ¿A qué legislador nos estamos refiriendo? ¿Será el legislador estatal o el autonómico? ¿El legislador ordinario o el legislador orgánico? ¿El legislador básico, el legislador de desarrollo o el legislador sectorial?

Durante mucho tiempo, demasiado, el Estado, con el apoyo de la jurisprudencia constitucional, ha monopolizado el papel de garante de la autonomía local, actuando como paladín de los entes locales frente a unas comunidades autónomas ciertamente reacias a desprenderse de unas competencias que afectan a materias de interés autonómico, pero también de interés local. Ésta puede ser la explicación, no la justificación, de la minuciosidad de la vigente Ley de régimen local, que excede con mucho su carácter básico, y de los mínimos competenciales que contempla, sin perjuicio de la posterior actuación del legislador sectorial realizando la concreta asignación de competencias. Sin entrar a valorar si el Estado se autoatribuye la tarea de garante único de la autonomía local interesada o desinteresadamente, lo cierto es que la exclusión en el desempeño de esta función de las comunidades autónomas y la obligación que les impone la Constitución de dejar campo libre a los entes locales refuerza al Estado y debilita a unas comunidades autónomas que pueden ver mermado el alcance de sus competencias por entes tanto supra como infraautonómicos. Pero de un extremo puede caerse en el otro, si se optara por un camino contrapuesto, en el que la Ley de bases dejase todo en manos de un legislador autonómico proclive a no ceder, por mucho que no le pertenezcan, unas competencias a quienes constitucionalmente han de ser sus titulares, unos entes locales a los que ve como reales competidores. Por eso, sin pretender que la Ley de bases renuncie al papel que le corresponde, es preferible que también los estatutos de autonomía plasmen el compromiso descentralizador de la comunidad autónoma, en tanto su rigidez y su función vincularán más fuerte al legislador autonómico. Quizás con ello, como veremos, se incremente el riesgo de posibles contradicciones entre la regulación básica y

la estatutaria y se sacrifique parte del espacio potencialmente abierto al legislador autonómico, absorbido por la norma estatutaria y ya de por sí menguado por la Ley de bases, pero de todas maneras su repercusión positiva en los entes locales es clara. En esta línea deberían encaminarse las actuales reformas que en el plano estatutario ya son en algunos casos una realidad y que en el plano de la Ley de bases por ahora tan sólo se anuncian. Todas ellas, de las que daremos cumplida cuenta, supondrán un giro en el estado actual de la cuestión, en el modo en que se ha venido entendiendo la autonomía local y su garantía constitucional. Un cambio que debe hacer abandonar a los entes locales su tradicional posición en segunda fila, siempre dependientes y en medio de la lucha de gigantes entre Estado y comunidades autónomas, pasando a ocupar el lugar que les es propio como elementos principales de la organización territorial del Estado. Esta posición, y un núcleo competencial mínimo, ha de ser asegurado tanto por el Estado como por unas comunidades autónomas, que, aunque no sea más que por coincidencia material, deben incrementar su protagonismo en este campo de las competencias locales o, más exactamente, municipales, sobre las que centraremos nuestro análisis.

2. La autonomía local en la Constitución española y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Se ha convertido en lugar común el destacar la parquedad con la que la Constitución española se ocupa de los entes locales, en contraposición a la mayor atención recibida por las comunidades autónomas. Su aparición centró en un principio todo el interés normativo, jurisprudencial y doctrinal ante la novedad y trascendencia de un proceso descentralizador que alcanzaba al plano legislativo y que eclipsaba por ello el papel que podían desarrollar en ese mismo proceso otros entes ya conocidos.

Sin embargo, la ubicación en el título VIII de la CE del grueso de esa escueta regulación, sin perjuicio de que para poder determinar la posición constitucional de los entes locales sea imprescindible acudir a otros preceptos constitucionales y realizar una interpretación sistemática de los mismos, es sintomática de la importancia que para la organización territorial de un Estado compuesto tienen esos entes locales, como uno de los tres elementos vertebradores que hacen presente en ese ámbito el valor pluralismo ínsito en un Estado democrático como el nuestro.¹

1. Una reflexión en profundidad sobre lo que tiene de decisión estructural esta consideración de los entes locales como elementos integrantes de la organización territorial del Estado puede encontrarse en L. PAREJO ALFONSO, "La autonomía local", *Revista de*

Estudios de la Administración Local y Autonómica, 229, 1986, p. 7 y ss., y, del mismo autor, *La autonomía local en la Constitución, Tratado de Derecho municipal*, Civitas, tanto en sus ediciones de 1988 como de 2003, p. 20 y ss., donde afirma que "todos los entes

El artículo 137 de la CE plasma esta organización, reconociendo a comunidades autónomas, municipios y provincias una autonomía, de igual naturaleza, pero distinto alcance, para la gestión de sus respectivos intereses. Independientemente de a quién se confiera, la autonomía es en todo caso un poder derivado y limitado, aunque, sin entrar en la polémica de una definición algo simplista como política o administrativa² según se predique de comunidades autónomas o de entes locales, a cada uno de ellos les corresponderán diferentes potestades, en tanto las primeras gozarán de una potestad legislativa de la que carecen los segundos, titulares tan sólo de potestad reglamentaria, sin perjuicio de que unos y otros actúen en todo caso bajo su propia responsabilidad.

Cuál sea el contenido concreto de esta autonomía tendrá que precisarlo el legislador a partir de las disposiciones constitucionales. Pero si su presencia en esta tarea es ineludible, no por ello deja de conllevar un cierto riesgo, si pensamos en que su margen de maniobra es grande ante una norma

mencionados en el artículo 137 de la CE tienen una misma posición y función constitucional, la organización del poder público y su ejercicio para la realización del pluralismo político en su vertiente territorial, diferenciándose por los intereses que institucionalizan y a cuya gestión sirven”.

2. Desde sus primeras sentencias, el Tribunal Constitucional no dudó en calificar de administrativa a la autonomía local, frente a una autonomía política de las comunidades autónomas vinculada a su potestad legislativa, si bien tampoco puede olvidarse que en las STC 4/1981 y 193/1987 afirmó que “la autonomía local consiste, fundamentalmente en la capacidad de decidir libremente entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política”. En el plano doctrinal no son pocos los que se decantan por definir como política la autonomía de los entes locales, atendiendo al principio democrático que la sustenta, al carácter representativo de los gobiernos municipales, a la existencia de ámbitos de decisión en los que estos sujetos pueden bajo su responsabilidad desarrollar una dirección política propia, a la vinculación negativa de la autonomía local a la ley, a la existencia de una potestad normativa primaria o a la distinción entre gobierno y administración local que la propia Constitución efectúa. Véase, en este sentido, A. EMBID IRUJO, “Autonomía municipal y Constitución: Aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 30, 1981, p. 437 y ss.; L. ORTEGA ÁLVAREZ, “El régimen constitucional de las competencias locales”, INAP, 1988, p. 21 y ss.; M. SÁNCHEZ MORÓN, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, 1990, p. 159 y ss.; E. AJA, “Configuración constitucional de la autonomía municipal”, *Informe sobre el gobierno local*, MAP, 1992, p. 43 y ss.; J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, *La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La autonomía local, análisis jurisprudencial*, Marcial Pons, 1998, p. 17 y ss., y *El principio de subsidiariedad y la administración local*, Marcial Pons, 1999, p. 38 y ss.; J. GARCÍA ROCA, “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 282, 2000, p. 23 y ss.; F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho local*, Aranzadi, 2002, p. 51 y ss.; J.

constitucional que se limita a afirmar con carácter principal la existencia, función, personalidad jurídica, organización, elección democrática y suficiencia financiera de los entes locales.³ Este riesgo se quiso atajar acudiendo a la categoría de garantía institucional en su sentido más clásico, acuñado originariamente por la dogmática alemana durante la vigencia de la Constitución de Weimar (CW).⁴ En efecto, la consideración de los entes locales como elementos determinantes para la identificación de la estructura del Estado en lo que a su organización territorial se refiere abona la idea de que los preceptos que consagran la autonomía local son merecedores de una especial protección. Esta vinculación más fuerte, sobre todo frente al legislador, se intenta a través de la técnica de la garantía institucional.⁵ Una fórmula que asegura no sólo la mera existencia de la institución, pues desde que aparece recogida en el texto constitucional ya resulta de por sí indisponible para el legislador, sino también que el núcleo esencial que la define, caracteriza y

GARCÍA FERNÁNDEZ, “Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del Derecho local”, *Parlamento y Constitución*, 6, 2002, p. 205 y ss.; J. LÓPEZ-MEDEL BASCONES, *Autonomía y descentralización local*, La Ley, 2003, p. 21 y ss.; F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, “Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, 2004, p. 161 y ss., y F. VELASCO CABALLERO, “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía”, *Anuario del gobierno local 2004*, p. 117 y ss.

3. Esa visión de la autonomía local, como antes se indicó, en puridad, no sólo ha de extraerse de los preceptos constitucionales del título VIII de la CE relativos a ella, sino de una visión global de la Constitución, pues muchos otros enunciados constitucionales sirven a esta finalidad. Una enumeración de los mismos puede consultarse en J. GARCÍA FERNÁNDEZ, “Derecho constitucional...”, *op. cit.*, p. 205 y ss., al igual que en E. AJA, “Configuración constitucional...”, *op. cit.*, p. 43 y ss., hay una referencia a esta conexión entre autonomía local y otros principios ubicados fuera del título VIII.

4. C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, 1982, p. 175 y ss., articula la categoría de la garantía constitucional para proteger ciertas instituciones preexistentes, por ejemplo, de naturaleza jurídico-pública, como la prevista en el artículo 127 de la CW, que proclamaba el derecho a la autonomía administrativa de los municipios y agrupaciones de municipios dentro de los límites marcados por la ley, frente a un legislador ordinario que, al no estar sujeto a límites, podía desfigurar sin consecuencias los rasgos característicos que a lo largo de la historia y a juicio de la conciencia jurídica general habían permitido reconocer a esa institución clave para la estructura del ordenamiento y diferenciarla de otras.

5. En el plano doctrinal, L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional...*, *op. cit.*, p. 17 y ss.; “La autonomía local...”, *op. cit.*, p. 7 y ss., y *La autonomía local en la Constitución...*, *op. cit.*, p. 20 y ss. y 25 y ss., respectivamente, va perfilando la extrapolación del concepto de garantía institucional a nuestro ordenamiento, al igual que también lo hace desde el primer momento A. EMBID IRUJO, “Autonomía municipal...”, *op. cit.*, p. 437 y ss.

permite reconocerla⁶ no se vea desvirtuado por la acción legislativa, sin que ello signifique la petrificación de una institución que está sujeta a evolución y admite configuraciones varias, en tanto respeten ese núcleo que conforma su imagen comúnmente aceptada.

La dimensión exclusivamente negativa o, lo que es lo mismo, defensiva de esta garantía, que sus propios valedores reconocen, hace que no sean pocas las voces críticas que la consideran insuficiente. Se propone un cambio en la denominación, de garantía institucional a garantía constitucional, que no es más que el reflejo de una modificación más profunda en la finalidad que la categoría está llamada a cumplir. La garantía no sólo actúa como límite, impidiendo que el legislador elimine o desvirtúe la institución, al privarla de aquellos contenidos sin los cuales no existiría como tal. Además es posible dar a la misma una lectura positiva, que imponga al legislador, cuando lleve a cabo su tarea de concreción, una determinada configuración del contenido de la institución, que se define con carácter previo en la propia norma suprema, con el objeto de asegurar que los entes locales puedan ocupar la posición y desarrollar las funciones que constitucionalmente les corresponden.⁷

6. Estos elementos que forman su imagen no son externos al ordenamiento; los datos, aunque pocos, los ofrece la Constitución y no se determinan, en la recepción española, atendiendo a un criterio histórico, puesto que la comunidad jurídica no puede partir a la hora de identificar la autonomía local de unos rasgos preexistentes, al ser el centralismo la referencia anterior. La autonomía local, en definitiva, "no era una realidad a preservar, sino un objetivo a lograr". J. ESTEVE PARDO, "Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31, 1991, p. 125 y ss.; E. AJA, "Configuración constitucional...", *op. cit.*, p. 43 y ss.; A. IGLESIAS MARTÍN, *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las entidades locales*, Ariel, 2002, p. 62 y ss.; R. NARANJO DE LA CRUZ, *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y Alemania*, INAP, 2003, p. 21 y ss. Sin embargo, L. PAREJO ALFONSO—"Comunicación", en GARCÍA MORILLO, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, 1998, p. 53 y ss.—se muestra crítico con aquellos que pretenden "encontrar en la Constitución predeterminaciones limitadoras del legislador ordinario que realmente no existen", aunque en su obra *Garantía institucional...*, *op. cit.*, p. 115 y ss., no duda en afirmar que el significado de "la garantía institucional debe establecerse según resulta del propio texto constitucional, sirviendo la evolución histórica del régimen local como elemento interpretativo auxiliar, pero no principal".

7. La elaboración más acabada de esta crítica la encontramos en J. GARCÍA MORILLO, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, 1998, p. 17 y ss. A ella se suman, entre otros, J. GARCÍA ROCA, "El concepto actual de autonomía local...", *op. cit.*, p. 23 y ss.; G. RUIZ-RICO RUIZ, "Niveles de organización territorial y reformas de los estatutos de autonomía", *Anuario del gobierno local 2004*, p. 161 y ss. Más recientemente, F. VELASCO CABALLERO—"Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local", *Anuario del gobierno local 2005*, p. 121 y ss.—, más allá de esta lectura en positivo, no duda en atribuir a la garantía

Quizás para llegar a esta conclusión no hubiera sido necesario recurrir a una nueva categoría, siendo suficiente con haber reinterpretado la garantía institucional de un modo más moderno. La garantía institucional, ya sea cuando aparece de manera autónoma, como en el caso que nos ocupa, ya sea cuando se hace acompañar de un derecho fundamental, tiene por finalidad "imponer al Estado una estructura normativa o institucional objetiva, cuya existencia es necesaria en el ordenamiento jurídico". Ello somete a los poderes públicos a una sujeción más intensa, obligando al legislador a ordenar normativamente la institución no con total libertad, sino en los términos establecidos en la previa configuración que la Constitución haya hecho de su contenido.⁸

Sin embargo, y a pesar de estas críticas, el Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias hasta las más actuales hace suya la idea de que la autonomía local se encuentra protegida por una garantía institucional y, en la misma línea inicialmente comentada, no duda en afirmar que:

"La Constitución (artículos 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de derecho [...]. Esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para

institucional también una función determinante a la hora de explicar las relaciones entre las normas con relevancia en lo local, asegurando de modo directo e inmediato un nivel mínimo de autonomía y actuando como un mandato de optimización a los poderes públicos para que eleven ese nivel no tan sólo a lo suficiente sino al máximo de lo posible; de ahí que proponga resolver los conflictos entre normas aplicando la que establezca el "estándar más elevado de autonomía". L. PAREJO ALFONSO—"Comunicación...", *op. cit.*, p. 53 y ss. y "La autonomía local...", *op. cit.*, p. 25 y ss.— responde a las críticas afirmando que la Constitución concibe a la garantía institucional como un instrumento de defensa *ex post* frente a las leyes que incidan tanto en la zona de certeza —núcleo esencial— de la autonomía local, como en la zona de incertidumbre, aunque reconoce que la garantía institucional aún no ha desplegado toda su virtualidad, quizás porque se ha desconectado del resto de los preceptos constitucionales, especialmente de aquellos que identifican nuestros principios estructurales, con los que la autonomía local está estrechamente vinculada. Pensemos en el Estado democrático, atendiendo al pluralismo territorial que introduce, al modo de elección de los representantes locales o a la participación de los ciudadanos en asuntos públicos que propicia; en el Estado de derecho, por su incidencia en la división de poderes; en el Estado social, al favorecer la proximidad de los entes locales a los ciudadanos un mejor cumplimiento de sus objetivos; o en el Estado autonómico, al ser también los entes locales elementos de la organización territorial. Esta conexión autonomía local y principios estructurales obligaría a su reinterpretación desde otra perspectiva, lo que permitiría derivar indirectamente de la garantía una serie de directrices positivas para el legislador.

8. Esta visión de las garantías institucionales, vinculadas a los derechos fundamentales, como normas sobre procesos y organización, puede consultarse en F. J. BASTIDA FREJEDO; I. VILLAVERDE MENÉNDEZ; P. REQUEJO RODRÍGUEZ; M. A. PRESNO LINERA; B. ALÁEZ CORRAL; I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, 2005, p. 115 y ss.

todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 de la CE [...]. El precepto refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía” (STC 4/1981).

“El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las formaciones que las protegen son, sin duda, formaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto [...], sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta

con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace” (STC 32/1981 y 109/1998).

“la garantía institucional [...] no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación [...] sólo únicamente aquellas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible de la autonomía [...], sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución” (STC 109/1998).

“la autonomía local, tal como se reconoce en los artículos 137 y 140 de la CE, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar; más allá de este contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional” (STC 170/1989 y 46/1992).

Como se ha puesto de manifiesto, ese núcleo esencial de la autonomía local, objeto de garantía con los efectos señalados, si bien escueto, se desprende del propio texto constitucional.⁹ Éste asegura la existencia y permanencia de la institución que se reconoce y también garantiza su disfrute a unos entes con personalidad jurídica plena, democráticamente elegidos, que, como poderes públicos administrativos, deben gozar de todas aquellas potestades –normativa, de autogobierno, de autoorganización y financiera...– que les permitan, en mayor o menor medida, intervenir en la gestión de sus intereses, ejerciendo las competencias que se les asignen o desarrollando otras fórmulas de participación en el gobierno y administración de los asuntos que les afecten, bajo su propia responsabilidad, sin controles de oportunidad, salvo que así se determine, y, como mucho, sometidos a controles de legalidad específicos, que no les coloquen en una posición subordinada.¹⁰

9. Una referencia a este contenido nuclear de la autonomía local podemos encontrarla en L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, 1981, p. 115 y ss., y “La autonomía local...”, *op. cit.*, p. 25 y ss.; J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, “La autonomía local...”, *op. cit.*, p. 17 y ss.; A. IGLESIAS MARTÍN, *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las entidades locales*, Ariel, 2002, p. 62 y ss., y M. SÁNCHEZ MORÓN, *La autonomía local...*, *op. cit.*, p. 159 y ss.

10. Quizás proceda una aclaración respecto del control, ya que el Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias ha afirmado no sólo que “la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a la gestión de los intereses respectivos fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución” (STC 4/1981), sino también que “los controles administrativos de legalidad no afectan al núcleo esencial de la garantía institucional de la auto-

mía de las corporaciones locales, al revés de lo que acontece con los controles genéricos e indeterminados que sitúan a las entidades locales en una posición de subordinación o de dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales y que sí están en principio vedados por la Constitución” (STC 4/1981, 117/1984, 27/1987, 213/1988, 148/1991, 46/1992 y 11/1999).

Pero esta declaración, como nos recuerda el propio Tribunal, “no pretendía [...] la determinación concreta del contenido de la autonomía local, sino fijar los límites mínimos en que debía moverse esa autonomía y que no podía traspasar el legislador. Con ello no se impedía que el legislador, en ejercicio de una legítima opción política, ampliase aún más el ámbito de la autonomía local y estableciese con carácter general la desaparición de esos controles” (STC 213/1988, 148/1991, 46/1992 y 11/1999).

Y esto es lo que hizo la Ley de bases del régimen local, suprimiendo también en general este tipo de controles y aumentando así el contenido de la autonomía local más allá del núcleo esencial garantizado en la Constitución.

Tres planos, por tanto, subjetivo, objetivo e institucional,¹¹ sin olvidar la exigencia de suficiencia financiera, en la que la garantía despliega sus efectos y en la que claramente la dimensión objetiva, como veremos en el siguiente epígrafe, es la que plantea a los entes locales mayores problemas, en tanto se ha venido entendiendo que la garantía no asigna un concreto ámbito competencial, sino que:

“Esa garantía institucional supone 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 de cuanto le atañe, 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, 27/1987, 170/1989 y 109/1998).

Conocido el contenido genérico de este núcleo esencial de la autonomía local constitucionalmente garantizado, procede preguntarse quién debe abordar su concreción. La STC 11/1999 señala a “todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores”, como destinatarios del artículo 137 de la CE, pero se impone precisar aún más cuál es el papel del legislador estatal y del legislador autonómico en relación con lo local.

Aunque la Constitución nada dice de forma expresa, el Tribunal Constitucional no duda en vincular garantía institucional y regulación básica del régimen local. En la Constitución no existe ningún precepto que atribuya al legislador estatal o permita atribuir al legislador autonómico la regulación del régimen local. Si acudimos a los artículos 148 y 149 de la CE, imprescindibles cuando se trate de determinar a qué ente territorial corresponde o puede corresponder una competencia, todo lo más vemos como en el artículo 148.1.2 se señala que las comunidades autónomas pueden asumir competencias sobre “las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local”.

De esta referencia a la legislación sobre régimen local se deduce implícitamente que tal regulación corresponde al Estado, sin que, como ya señalamos, sea posible encontrar en el artículo 149, en el que se enumeran las competencias estatales, una mención a la misma. Sin embargo, ello no fue inconveniente para que se procediera a su ubicación en el artículo 149.1.18 de la CE, dentro de la reserva a favor del Estado de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, entre las que se encuentran las administraciones locales, siendo posible, por tanto, que las comunidades autónomas asuman estatutariamente la competencia de desarrollo del régimen local. Al igual que tampoco hubo inconveniente en conectar, tal como se ha adelantado, la regulación básica de este régimen local con el concepto de garantía institucional, de tal modo que correspondería al legislador estatal llevar a cabo la configuración de la autonomía local:¹²

“Como titulares de un derecho de autonomía constitucional 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” (STC 32/1981 y 214/1989).

“La garantía constitucional de la autonomía local es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. Bien es verdad que [...] la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas” (STC 32/1981, 27/1987, 214/1989 y 33/1993).

La posibilidad de que las comunidades desarrollen el régimen local propicia la existencia de una cierta diversidad, toda ella respetuosa con la legislación básica estatal, que debería permitir dar cumplida respuesta a las peculiaridades locales de los diferentes territorios; una diversidad cuya amplitud vendrá determinada por lo que se entienda por bases y por régimen local. Hasta el momento el alcance expansi-

11. Así define estos tres planos A. FANLO LORAS –*Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, 1990, p. 239 y ss.– identificando el primero de ellos con la garantía de la existencia de los entes locales como entes públicos con carácter representativo diferenciados de la Administración del Estado; el segundo con la garantía de la gestión de los respectivos intereses, y el tercero con la garantía del ejercicio bajo la propia responsabilidad del ámbito de funciones públicas que se les confie.

12. Sobre el reparto competencial en materia de régimen local, consúltese M. SÁNCHEZ MORÓN, “La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de administración local”, *Tratado de Derecho municipal*, Civitas, 1988, p. 129 y ss.; L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional...*, *op. cit.*, p. 115 y ss.; L. MORELL OCAÑA, *El régimen local español*, Civitas, 1988, p. 143 y ss.; F. SOSA WAGNER, “La autonomía local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 241, 1989, p. 9 y ss.

vo que se ha dado tanto al tratamiento jurídico como a la materia han perjudicado claramente a las comunidades autónomas, que han visto reducido de modo drástico el espacio de desarrollo, al no limitarse en la práctica lo básico a una regulación meramente de principios, ni tampoco ceñirse el régimen local al régimen jurídico de aquellos aspectos comunes a todas las administraciones públicas o, como proponen otros, al régimen jurídico de la actividad meramente administrativa de los entes locales o al régimen jurídico de su organización y funcionamiento, dejando aparte lo vinculado al gobierno local, o, si quiera, lo relativo al plano competencial.¹³ Por el contrario, las bases del régimen local ofrecen una regulación detallada de la dimensión institucional de las administraciones locales y también entran, como veremos, en lo competencial, predeterminando las materias sobre las que los entes locales ejercerán sus potestades y los criterios a seguir por las leyes sectoriales, estatales o, sobre todo, autonómicas, cuando concreten en último término el alcance de las competencias que asignen a los entes locales. Poco puede aportar entonces en este ámbito el legislador de desarrollo autonómico del régimen local. Por tanto, existe una clara tendencia a propiciar una homogeneidad en el régimen jurídico de las administraciones locales, entendido en su sentido más amplio, que casa mal con el pluralismo territorial y con la posibilidad de adaptar ese régimen a las particularidades propias de cada territorio, salvo que se considere a la regulación básica como un mínimo que puede verse incrementado por el Estatuto con esa finalidad:

“El núm. 18 del artículo 149.1 de la Constitución, a diferencia de los demás apartados del mismo artículo, hace referencia a una acción por así decir reflexiva del Estado (en el sentido más amplio del término), esto es, a la que el mismo lleva a cabo en relación con el aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación [...] esta peculiaridad es importante, ya que entronca con el tema de la garantía institucional, de lo cual deduciría que corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en relación con los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación con las competencias de los entes locales constitucionalmente necesarios” (STC 32/1981 y 214/1989).

“debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos

principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, por cuanto dicha expresión engloba a las administraciones locales [...] 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 [...], 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” (STC 214/1989).

Aunque al Estado, en definitiva, le corresponde establecer las bases del régimen local, esas bases no tienen por qué ser siempre, como el propio Tribunal reconoce, concreción de la garantía de la autonomía local:

“El destinatario del artículo 149.1.18 de la CE [...] es cada legislador autonómico, en cuanto vinculado por la competencia normativa básica del legislador estatal [...]. Pero, sobre todo, los límites que para el legislador autonómico se deriven eventualmente del artículo 149.1.18 de la CE pueden tanto venir impuestos en cuanto concreción de la garantía de la autonomía local, como pueden no estarlo” (STC 11/1999).

Y, por otra parte, cuando esa concreción se lleva a cabo, tampoco el legislador básico tiene por qué ser el llamado a cumplir esa función en exclusiva, pues, en contra de lo que parece derivarse de la jurisprudencia constitucional, entendemos que también el legislador de desarrollo autonómico o los legisladores sectoriales pueden precisar, con respecto a una normativa verdaderamente básica, el núcleo de la autonomía local constitucionalmente garantizado y del que la legislación básica es tan sólo una parte. Ello supone que en la construcción de los aspectos institucionales, funcionales y competenciales de la autonomía local a partir del núcleo esencial constitucionalmente establecido participa, además del legislador básico estatal, el legislador sectorial estatal y el legislador autonómico tanto de desarrollo como sectorial. Sólo la suma del producto normativo de todos ellos ofrecerá una visión completa de lo que haya de entenderse por autonomía local, sin que haya o debiera haber un monopolio estatal en la precisión

13. Estas propuestas pueden encontrarse en M. SÁNCHEZ MORÓN, *La distribución de competencias...*, *op. cit.*, p. 129 y ss. y 193 y ss.; F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, “Autonomía local...”, *op. cit.*, p. 161 y ss.; T. FONT I LLOVET, “La reconstrucción jurídica de la autonomía local: El gobierno local y la reforma de los estatutos”, *Anuario del gobierno*

local 2003, p. 13 y ss.; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las comunidades autónomas*, Civitas, 1984, p. 181 y ss.; F. VELASCO CABALLERO, “Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: Límites constitucionales”, *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d’Estudis Autonòmics, 2004, p. 283 y ss.

del contenido de la garantía institucional de la autonomía local.¹⁴

Por último, de esta competencia compartida sobre el régimen jurídico de la administración local se suele deducir el llamado carácter bifronte no tanto, como parecería lógico, de ese mismo régimen jurídico,¹⁵ sino también de los propios entes locales, en el sentido de considerar que son elementos destacados, por no decir esenciales, de la estructura organizativa del Estado y de las comunidades autónomas. Pero siendo cierto, no lo es menos que, mejor que quedar diluidos en uno u otras, los entes locales deben tener el mismo protagonismo, peso y sustantividad propia que los señalados, como tercer pilar en el que se apoya el modelo de organización territorial del Estado total:¹⁶

“el régimen jurídico de las corporaciones locales [...] es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las comunidades autónomas. Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales [...] que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como intracomunitario o extracomunitario no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en comunidades autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse, y si bien el grado superior de autonomía que es el propio de las comunidades les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en

su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la comunidad, aunque puedan cumplir también esta función” (STC 84/1982).

3. Las competencias de los entes locales

La Constitución, en su artículo 137, reconoce autonomía a los municipios y provincias, vinculándola de modo finalista a la gestión de sus respectivos intereses, sin que, de nuevo, se indique cuáles son éstos. La complejidad de nuestro modelo de organización territorial, en el que además de los entes mencionados están presentes el Estado central y las comunidades autónomas, y la alusión a los intereses de los entes locales, que no a los intereses locales, hace que deba descartarse la idea clásica de que existen ciertos intereses por su naturaleza propiamente locales, que han de corresponder en exclusiva a municipios y provincias:¹⁷

“La Constitución no intenta resucitar la teoría de los intereses naturales de los entes locales que, en razón de la creciente complejidad de la vida social, que ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, abocaría a un extraído centralismo” (STC 32/1981).

Por el contrario, cualquier asunto público puede resultar de interés para un ente local. De ahí que:

“la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias” (STC 32/1981, 27/1987, 109/1998).

14. S. MUÑOZ MACHADO –*Derecho público...*, *op. cit.*, p. 181 y ss.–, sin embargo, y en contra de lo que aquí se mantiene, considera que en el plano competencial “estas operaciones posteriores legislativas de delimitación de las competencias locales no son ya operaciones de concreción general del contenido de la autonomía, sólo previsiones sobre el alcance de las atribuciones locales y su articulación con otras instancias superiores con las que comparten las responsabilidades sobre esas mismas materias o sectores”.

15. Una referencia a este carácter bifronte de la autonomía local puede encontrarse en J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, *La autonomía local...*, *op. cit.*, p. 17 y ss.; F. SOSA WAGNER, *Manual...*, *op. cit.*, p. 50 y ss.; J. LÓPEZ-MEDEL BASCONES, *Autonomía y descentralización...*, *op. cit.*, p. 21 y ss. F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ –“Autonomía local...”*, op. cit.*, p. 161 y ss.– es muy crítico con la afirmación de la naturaleza bifronte del régimen local, ya que a su juicio no pretende precisar la posición constitucional de la autonomía local, sino reforzar en el reparto de competencias en esta materia a un legislador básico estatal, al que se le atribuye un papel de garante de la autonomía local a la que debe configurar, frente a un legislador autonómico que parece ser el único que puede atacarla. Igualmente crítico se muestra G. RUIZ-RICO RUIZ –*Niveles de organización...*, *op. cit.*, p. 161 y ss.– proponiendo un giro en la doctrina constitucional, superador del régimen bifronte de los entes locales, que deje más espacio al legislador autonómico.

16. Así lo entiende, entre otros, J. GARCÍA ROCA –“El concepto actual de autonomía local...”*, op. cit.*, p. 23 y ss.–, que considera que la naturaleza bifronte de los entes locales no puede llevar a vaciar la autonomía local.

17. Un recuerdo a estos intereses propiamente locales y a su descarte en la actualidad puede verse en L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional...*, *op. cit.*, p. 115 y ss.; “La autonomía local...”*, op. cit.*, p. 7 y ss.; “La autonomía local en la Constitución...”*, op. cit.*, p. 20 y ss. y p. 25 y ss.; J. LEGUINA VILLA, “Gobierno municipal y estado autonómico”, *Revista de Administración Pública*, 100-1002, 1983, p. 2187 y ss.; R. GARCÍA MACHO, “La autonomía municipal y su protección en la ley de bases de régimen local”, *Revista de Administración Pública*, 109, 1986, p. 413 y ss.; L. MORELL OCAÑA, *El régimen local español*, Civitas, 1988, p. 37 y ss.; A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales...*, *op. cit.*, p. 239 y ss.; E. AJA, “Configuración constitucional...”*, op. cit.*, p. 43 y ss.; J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, *La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La autonomía local, análisis jurisprudencial*, Marcial Pons, 1998, p. 17 y ss.; L. ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, *Justicia Administrativa*, 2000, p. 33 y ss.; R. RIVERO ORTEGA, “Autonomía local y competencias: Castilla y León en el escenario previo al Pacto Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, 286-287, 2001, p. 91 y ss.

Ese interés, en lo que tiene de necesidad o aspiración,¹⁸ puede ser más o menos intenso o concurrir, como sucede habitualmente, con los intereses de otros entes territoriales, en cuyo caso habrá que atender a aquel que sea el predominante:

“Ahora bien, concretar este interés en relación con cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva de orden decisorio” (STC 4/1981).

La Constitución no determina, entonces, cuáles son esos intereses, ni tampoco efectúa una traducción de los mismos en términos competenciales, lo que lleva a plantearse si queda fuera del núcleo esencial de la autonomía local constitucionalmente garantizado todo lo relativo a las competencias de los entes locales:

“No precisa la Constitución cuáles sean estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia, aunque sí cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que estos intereses provinciales y las competencias que su gestión autónoma comporta han de ser inflexionados para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación” (STC 109/1998).

A nuestro juicio, autonomía y competencias están íntimamente ligadas. La autonomía no existiría si el ente del que se predica no disfruta de unas competencias suficientes, que, atendiendo a su naturaleza, sean plasmación y permitan realizar la autonomía que se les reconoce.¹⁹ Otra cosa es que la Constitución no precise cuáles son esas competencias en concreto y deba acudir, por ello, al legislador para que, una vez haya identificado los intereses en juego, proceda a su determinación a fin de que la autonomía local pueda tener existencia real:

“Los entes locales (municipios y provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137 de la CE); la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la ley, que les atribuye, en consecuen-

cia, competencias concretas, pero que, en todo caso, debe respetar la autonomía y, como substrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia” (STC 84/1982 y 109/1998).

Pero eso no significa que la garantía institucional no imponga al legislador unas exigencias en materia competencial, pues, si bien no predetermina qué competencias debe asignar a los entes locales, le obliga a que reciban, o a que no se les prive, según se mire, un mínimo, acorde con la imagen de la autonomía, que les permita participar en todo aquello que les afecte:

“el artículo 137 de la CE se proyecta en la exigencia de que el legislador ha de atenerse a un mínimo competencial que, como competencias propias, ha de reconocerse al ente local, a cuyo fin los órganos representativos de éste han de hallarse dotados de aquellas potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible [...] el legislador estatal básico ha de respetar la garantía institucional de la autonomía provincial, al regular la dimensión funcional o competencial de la autonomía local [...]. Sin embargo, [...] no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que ésta no se concibe como una garantía absoluta, que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino únicamente aquellas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible de la autonomía provincial, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución. Solamente, por tanto, en aquellos casos en que, tras la injerencia, no subsista una verdadera capacidad decisoria propia del ente local, podrá afirmarse que se ha infringido la garantía institucional, dado que la autonomía provincial se habrá visto privada prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre” (STC 109/1998).

Ello da al legislador un gran margen de maniobra para conferir, siempre que sean suficientes, unas u otras, más o menos competencias,²⁰ pero sin llegar a suprimirlas por entero y debiendo justificar en todo caso los motivos de una hipotética reducción:

18. Así lo define A. IGLESIAS MARTÍN, *Autonomía municipal...*, op. cit., p. 33 y ss.

19. L. PAREJO ALFONSO –*La autonomía local en la Constitución...*, op. cit., p. 20 y ss.– considera, por el contrario, que “de la definición que haga el legislador de las competencias locales no depende la autonomía garantizada”, pues ésta “más que una suma de atribuciones es una posición jurídica”. Sin embargo, para F. SOSA WAGNER –*Manual de Derecho local...*, op. cit., p. 50 y ss.– “autonomía y competencias son nociones unidas” y “la competencia es resultado de la previa identificación de un interés local”. Igualmente, L. MORELL OCAÑA –*El régimen local...*, op. cit., p. 37 y ss.– señala que la auto-

nomía sólo existe en caso de que haya normas que reconozcan competencias.

20. Estamos con L. PAREJO ALFONSO –“La autonomía local...” op. cit., p. 7 y ss., y *La autonomía local en la Constitución...*, op. cit. p. 20 y ss. y 25 y ss.–, cuando afirma que la autonomía no sólo exige un número de competencias, sino coherencia y organicidad entre ellas. En un sentido similar, J. LEGUINA VILLA –*Gobierno municipal...*, op. cit., p. 2187 y ss.– señala que competencialmente la autonomía es más una cuestión de calidad que de cantidad, pues los entes locales deben ser titulares de las competencias necesarias para satisfacer eficazmente los intereses de sus respectivas comunidades.

“Está al alcance del legislador básico [...] disminuir o acrecentar las competencias [...], pero no eliminarlas por entero; y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía” (STC 32/1981 y 109/1998).

Pero ¿quién es el legislador competente en materia competencial? Como ya hemos señalado en el anterior epígrafe, la referencia en el artículo 149.1.18 de la CE a las bases del régimen de las administraciones públicas podría hacer pensar más en aspectos organizativos que competenciales, de modo que estos últimos pudieran ser resueltos, a la manera de lo que sucede en otros ordenamientos como el alemán, por el legislador sectorial, ya fuera estatal o autonómico, según el reparto efectuado por el bloque constitucional, que procedería a asignar a los entes locales las competencias que en cada caso les correspondan en unos ámbitos que en principio tenían como suyos. Sin embargo, tal como quedó dicho, la jurisprudencia constitucional, sin negar el papel que cumplen los legisladores sectoriales, también considera que el legislador básico del régimen local tiene algo que decir en cuestiones competenciales. Su función, justificada, como ya sabemos, atendiendo a la vinculación de estos aspectos con la estructura del sistema, consistiría no tanto en llevar a cabo la concreción de las competencias a asignar y la determinación de su alcance, puesto que ello excedería el concepto de bases e invadiría el espacio del legislador sectorial, sino en establecer los criterios a seguir cuando esa asignación tenga lugar y en establecer las materias en las que se considera indispensable que los entes locales tengan alguna competencia propia para satisfacer sus intereses, conformando así el contenido mínimo de la autonomía garantizada.²¹

21. En este sentido, M. SÁNCHEZ MORÓN, “La distribución de competencias...”, *op. cit.*, p. 129 y ss.; J. LÓPEZ-MEDEL BASCONES, *Autonomía...*, *op. cit.*, p. 21 y ss.; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, *op. cit.*, p. 181 y ss.

22. “1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y 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 gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. 2. Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen.”

Éste es el esquema que parece seguir la vigente Ley reguladora de las bases del régimen local (LBRL). En su artículo 2²² se impone a los legisladores sectoriales²³ la obligación de asegurar la intervención de los entes locales en cualquier asunto²⁴ que afecte directamente a sus intereses y de proceder a atribuirles las competencias pertinentes, modulando su alcance atendiendo a las características de la actividad pública que en cada caso se trate o a la capacidad de gestión del ente local, todo ello de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión a los ciudadanos:

“El artículo 2 de la LBRL contiene dos previsiones [...] dirigidas a [...] concretar el alcance de la garantía constitucional de la autonomía local desde la perspectiva de las competencias locales [...]. Ningún reproche de inconstitucionalidad cabe formular a la referida previsión [...] corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales, estableciendo, y garantizando, al fin, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos” (STC 214/1989).

Continuando, a juicio del Tribunal Constitucional, en la órbita de los principios, la LBRL no sólo señala al legislador los criterios que ha de tener en cuenta para asignar competencias concretas, ponderando los intereses presentes en cada sector; también, tras efectuar en el artículo 25.1 una declaración genérica

23. En el caso de que estemos ante una materia compartida será el legislador sectorial básico el encargado de proceder a la asignación, según dispone el artículo 2.2 de la LBRL, cuya constitucionalidad fue afirmada por la STC 214/1989:

“El párrafo 2 del artículo 2 es una consecuencia del reconocimiento de la autonomía de los entes locales que proclama el artículo 137 de la CE y de su garantía institucional, según el artículo 140 de la CE [...] las leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía [...] ello no asegura que la ley básica estatal y sectorial [...] que tal cosa disponga sea, sin más, constitucional, porque si excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local habrá invadido competencias comunitarias y será por ello, inconstitucional, correspondiendo en último término a este Tribunal Constitucional ponderar, en cada caso, si las competencias de ejecución atribuidas a los entes locales son o no necesarias para asegurar la autonomía.”

24. En la línea apuntada, se descarta la existencia de asuntos propiamente locales.

de capacidad del municipio,²⁵ le indica en sus artículos 25.2²⁶ y 26.1²⁷ las materias, en su mayoría coincidentes con las que corresponden a las comunidades autónomas, en las que necesariamente tal atribución ha de tener lugar, en unos términos que como poco hagan posible que los municipios presten a los ciudadanos los servicios mínimos allí enumerados, asegurándose así una cierta uniformidad:²⁸

“Fijados esos criterios –que incuestionablemente se mueven en el plano de los principios generales y que, por ello mismo, no deben suscitar reparo alguno en orden a su reconocimiento como bases de la materia–, concreta algo más la LRBRL al delimitar las materias en las que necesariamente, de acuerdo con los principios señalados, a las entidades locales deberán atribuírseles competencias, e incluso, especificando para los municipios los servicios mínimos que, en todo caso, deberán prestar. Así se prevé para los municipios en los artículos 25.2 y 26, y para las provincias en el artículo 36 [...] la concreción última de las competencias locales queda remitida –y no podía ser de otra manera– a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas [...] artículo 2 de la LRBRL [...] conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función consti-

tucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se descende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia, legislador, no obstante, que en el caso de las comunidades autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial desconocer los criterios generales que los artículos 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LRBRL han establecido [...].

“El legislador estatal [...] fija ese mínimo competencial que, en todo caso, debe corresponder a los municipios en virtud de la propia garantía institucional de que gozan. Ese mínimo queda concretado en la competencia para prestar los servicios que enumera el artículo 26 de la garantía, formulada negativamente, de que no pueden quedar privados de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25” (STC 214/1989).

Es claro, por tanto, que ni la Constitución ni la Ley de bases establecen cuáles son las competencias locales y es imprescindible acudir para cerrar esta cuestión a las leyes sectoriales a las que la propia Ley de bases remite. Su formulación del mínimo competencial necesario para garantizar la autonomía local es

25. “El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.”

26. “El municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias: 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 urbanas 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 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.”

27. “Los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes. En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control

de alimentos y bebidas. En los municipios con población superior a 5.000 habitantes-equivalentes, además; parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. En los municipios con población superior a 20.000 habitantes-equivalentes además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. En los municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.”

28. Para un análisis de los artículos 2, 25 y 26 de la LRBRL, consúltese L. PAREJO ALFONSO, “La autonomía local...”, *op. cit.*, p. 20 y ss. y 25 y ss.; LA AUTONOMÍA LOCAL..., *op. cit.* p. 7 y ss.; J. LEGUINA VILLA, “La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley básica del régimen local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 227, 1985, p. 431 y ss.; F. LLISSET BORREL, *Manual de Derecho local*, Abella, 1985, p. 359 y ss.; F. SOSA WAGNER, *Manual...*, *op. cit.*, p. 50 y ss. y *La autonomía...*, *op. cit.*, p. 9 y ss.; L. ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias propias de las corporaciones locales”, *Tratado de Derecho municipal*, Civitas, 1988, p. 185 y ss., *Las competencias como paradigma...*, *op. cit.*, p. 33 y ss. y *El régimen constitucional...*, *op. cit.*, p. 56 y ss.; A. FANLO LORAS, “Fundamentos constitucionales...”, *op. cit.*, p. 239 y ss.; T. FONT I LLOVET, “Las competencias locales”, *Informe sobre el gobierno local*, MAP, 1992, p. 71 y ss.; J. LÓPEZ-MEDEL BASCONES, *Autonomía...*, *op. cit.*, p. 37 y ss.; R. RIVERO ORTEGA, “Autonomía local y competencias...”, *op. cit.*, p. 91 y ss.; J. M. SOUVIRÓN MORENILLA, “Desarrollo autonómico y desarrollo local a los veinte años del Estatuto de autonomía para Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 48, 2002, p. 89 y ss.; J. A. LÓPEZ PELLICER, “Autonomía territorial y competencias municipales: El pacto local autonómico, con especial referencia a la región de Murcia”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, 291, 2003, p. 529 y ss.

tan general y vaga, que algunos llegan a poner en duda que pueda satisfacer la función que ella misma asume con el beneplácito del Tribunal Constitucional, siendo en último término las leyes sectoriales las que verdaderamente concluyen el diseño de la autonomía local en el ámbito competencial.²⁹

Pero una vez determinadas las materias sobre las que forzosamente se han de asignar competencias a favor de los entes locales, sin que por supuesto tal listado tenga un carácter exhaustivo, ya que nada impediría que se les confirieran otras más allá del mismo, cabe preguntarse cuál es el tipo de competencias que han de atribuirse o, dicho de otro modo, si explícita o implícitamente existe alguna indicación que predetermine la elección del legislador sectorial en cuanto a la naturaleza de la competencia a conferir. Aunque la LBRL establece en su artículo 7 que las competencias de los entes locales pueden ser propias o delegadas, cuando se refiere específicamente a las materias sobre las que necesariamente el municipio ha de recibir alguna competencia no menciona si ha de ser de una u otra índole, dando la impresión de que también en este caso la decisión se deja en manos del legislador sectorial.³⁰ Sin embargo, de la propia idea de autonomía local podría derivarse la necesidad de que los entes locales hayan de disfrutar, con mayor o menor alcance, de competencias propias en las materias mencionadas en el artículo 25 de la LBRL.³¹ Estas competencias, al ejercerse, según

el artículo 7.1 de la LB, en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, sin perjuicio del establecimiento de instrumentos de coordinación entre administraciones que no resten capacidad decisoria, son las únicas que reflejan la capacidad de autodeterminación del ente local, por lo que como poco toda competencia que forme parte del mínimo exigido por la garantía institucional debería tener necesariamente esa naturaleza, sin perjuicio de que el legislador pueda optar por extenderla a otros supuestos distintos de los contemplados en la LBRL. Ello podría encontrar su apoyo en la STC 4/1981, cuando señala:

“De ahí que el artículo 137 de la Constitución delimita el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndose 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.”

Junto con ellas es posible que los municipios por razones sobre todo de eficacia reciban, voluntaria u obligatoriamente, del Estado, de las comunidades autónomas o de otros entes locales competencias delegadas (artículo 7.2 y 27 de la LBRL)³² sobre materias que también puedan afectar a sus intereses, pero, entendemos, no de manera predominante. Por esta vía se amplían las competencias locales, en tanto pueden corresponderles otras que han quedado fuera de la asignación prevista en el artículo 25.2.³³ El régimen al que se sujetan estas competencias, en

29. Ésta es una de las críticas que efectúa J. ESTEVE PARDO –*Garantía institucional...*, *op. cit.*, p. 125 y ss.–, y en un sentido similar E. AJA –“Configuración constitucional...”, *op. cit.*, p. 43 y ss.–. T. FONT I LLOVET –*Las competencias locales...*, *op. cit.*, p. 71 y ss.– también considera en este caso el artículo 26 insuficiente, en tanto no refleja el núcleo de autonomía municipal, pues, “al estar concebidos desde una óptica prestacional, [...] no agotan el contenido de las posibilidades de actuación de un ente local en relación con una materia [...] ni hay nada que habilite a edificar una política propia”.

30. Así, E. AJA –“Configuración...”, *op. cit.*, p. 43 y ss.– estima que la LBRL no predetermina la condición propia o delegada de las competencias a asignar respecto de las materias del artículo 25.2, correspondiéndole la decisión al legislador sectorial. De la misma opinión son T. FONT I LLOVET –*Las competencias locales...*, *op. cit.*, p. 71 y ss.– o S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, *op. cit.*, p. 221 y ss.

31 En esta línea, L. ORTEGA ÁLVAREZ –“Las competencias propias...”, *op. cit.*, p. 185 y ss. y p. 239 y ss.; “Las competencias como paradigma...”, *op. cit.*, p. 33 y ss.; “El régimen constitucional...”, *op. cit.*, p. 93 y ss.– liga la exigencia de competencias propias a la posición de autonomía del ente local, mientras que vincula las competencias delegadas al papel de los entes locales como elementos de la organización territorial.

32 “1. La Administración del Estado, de las comunidades autónomas y otras entidades locales podrán delegar 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 pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, con-

tenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que esta transfiera.

“2. En todo caso, la administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisiones y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del municipio. Los actos de éste podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la administración delegante.

“3. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el municipio interesado, y, en su caso, la previa consulta e informe de la comunidad autónoma, salvo que por ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos.

“4. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las comunidades autónomas correspondientes o, en su caso, la reglamentación aprobada por la entidad local delegante.”

33. M. SÁNCHEZ MORÓN, *La distribución de competencias...*, *op. cit.*, p. 129 y ss.; F. SOSA WAGNER, *Manual...*, *op. cit.*, p. 50 y ss.; L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Las competencias propias...*, *op. cit.*, p. 185 y ss.; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, *op. cit.*, p. 221 y ss.

tanto el alcance, contenido, condiciones y duración de la delegación se deja en manos de una administración delegante, que, además de dirigir, puede fijar mecanismos de control, incluidos de oportunidad, sobre el ejercicio de la competencia delegada, hace que, por mucho que el ente local conserve un cierto margen de decisión y actúe bajo su responsabilidad, este instrumento no parezca a priori el más idóneo para reflejar el núcleo esencial de la autonomía local.³⁴

“municipios y provincias, como entes dotados de personalidad jurídica propia (artículos 140 y 141 de la CE), pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir, a título singular, el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que se corresponden con el ámbito de intereses propios, definido por la Ley. El traspase de estas funciones y servicios a municipios y provincias no requiere, como es obvio, una ley de las Cortes Generales [...]. La transferencia o delegación de funciones o servicios a las corporaciones locales está objetivamente limitada a priori por el interés propio de estas corporaciones” (STC 84/1982).

Después de todo lo visto, es evidente que, a pesar de que la Constitución de manera expresa no le haya encomendado ese papel, la LBRL ha asumido la tarea de concretar en todos los planos en qué consiste la autonomía local constitucionalmente reconocida, satisfaciendo la garantía institucional. El cumplimiento de esta función en exclusiva, según se señala en el propio preámbulo de la Ley, le confiere, a su juicio,

una posición supraordenada respecto del resto de normas que pueden incidir de algún modo en el régimen local, ya sea en el plano organizativo, ya sea en el competencial:

“el régimen local tiene que ser, por de pronto, la norma institucional de los entes locales. Esta comprobación elemental implica [...] que esa norma desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una vis específica, no obstante su condición formal de ley ordinaria [...]. El régimen local, para cumplir su función de garantía de la autonomía e, incluso, su cometido específico en cuanto norma institucional de la administración local, precisa extravasar lo puramente organizativo y de funcionamiento para penetrar en el campo de las competencias, las reglas de la actividad pública y el régimen de los medios personales y materiales. Obvio resulta decir que, en este campo, la regulación legal ha de tener muy presente la opción constitucional, expresada en el artículo 149.1, apartado 18, en favor de una ordenación común, configurando las inevitables peculiaridades de la administración local desde ese fondo homogéneo, para su integración coherente en el mismo.”

Esta idea, que fue desarrollada doctrinalmente por el profesor Gómez-Ferrer Morant,³⁵ supone una superioridad de la LBRL respecto de las leyes autonómicas en materia de régimen local y de las leyes sectoriales estatales y autonómicas,³⁶ que no deriva de los principios clásicos de jerarquía o competencia, insufi-

34. Al igual que tampoco creemos que sea posible vincular al mismo las llamadas actividades complementarias, que, según el artículo 28 de la LBRL, pueden realizar los municipios en relación con actividades propias de otras administraciones públicas en materias como educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad o protección del medio ambiente. Más dudoso en ocasiones pueden resultar otros supuestos, como el previsto en el artículo 62 de la LBRL, de participación de los entes locales en actuaciones o procedimientos relativos a actividades en las que una asignación diferenciada de facultades decisorias entre las distintas administraciones interesadas resulte muy difícil o inconveniente, dejando por ello la decisión final en manos bien de la Administración estatal bien de la autonómica.

35. R. GÓMEZ-FERRER MORANT, “Legislación básica en materia de régimen local: Relación con las leyes de las comunidades autónomas”, *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, 1991, p. 47 y ss., y “Relaciones entre leyes: Competencia, jerarquía y función constitucional”, *Revista de Administración Pública*, 113, 1987, p. 7 y ss.

36. Sobre esta cuestión existen opiniones encontradas. M. SÁNCHEZ MORÓN —“La distribución de competencias...”, *op. cit.*, p. 129 y ss.— considera que los legisladores sectoriales deben atender a la hora de proceder a la asignación de competencias a los entes locales, además de al reparto competencial efectuado por el bloque constitucional, a la garantía institucional de la autonomía local y al genérico ámbito competencial de municipios y provincias señalado

en la LBRL. Este respeto a la LBRL por parte del legislador sectorial también es puesto de relieve por J. LÓPEZ-MEDEL BASCONES, “Autonomía...”, *op. cit.*, p. 37 y ss.; J. GARCÍA ROCA, “El concepto actual de autonomía local...”, *op. cit.*, p. 23 y ss.; J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, *La autonomía local en la jurisprudencia...*, *op. cit.*, p. 17 y ss. y “El principio de autonomía local...”, *op. cit.*, p. 139 y ss.; L. PAREJO ALFONSO, *La autonomía local...*, *op. cit.*, p. 25 y ss. Para T. FONT I LLOVET —*La reconstrucción jurídica...*, *op. cit.*, p. 13 y ss.— sería más adecuado elevar el rango de la regulación jurídica de los elementos definidores del sistema, si lo que se pretende es obligar al legislador sectorial. Igual de escéptico sobre la fuerza vinculante de la LBRL en relación con las leyes sectoriales por tratarse de una mera ley ordinaria se muestra J. LEGUINA VILLA —*La autonomía de municipios y provincias...*, *op. cit.*, p. 431 y ss.—. G. JIMÉNEZ SÁNCHEZ —“Configuración constitucional y tutela de la autonomía local, administración de Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 51, 2003, p. 17— señala que la LBRL podría condicionar tan sólo la validez de la ley sectorial autonómica, pero no de la estatal, puesto que la Constitución no reserva la materia local a favor de una ley determinada. Sin embargo, G. RUIZ-RICO RUIZ —“Niveles de organización territorial...”, *op. cit.*, p. 161 y ss.—; F. VELASCO CABALLERO, “Autonomía local y subsidiariedad...”, *op. cit.*, p. 117 y ss., y “Organización territorial y régimen local...”, *op. cit.*, p. 283 y ss.— consideran que a quien no se impone la LBRL es al legislador estatutario.

cientes parece ser en este caso, sino de la función constitucional, ya señalada, que cumple la LBRL y que justifica su uso como parámetro por el Tribunal Constitucional a la hora de determinar la constitucionalidad de las leyes estatales o autonómicas objeto de enjuiciamiento.³⁷ La función de fijar un común denominador normativo, aplicable en toda España por su vinculación con el interés general, en materia de régimen local condicionaría tanto al legislador autonómico de desarrollo del régimen local, como al legislador sectorial autonómico o estatal, en su condición de destinatarios de la norma. Ésta les impone la obligación de asignar competencias a los entes locales en ciertas materias sobre las que también son competentes, y, si tal obligación fuera desoída, ello supondría un incumplimiento de las bases estatales o incluso un intento de modificación de las mismas de manera implícita,³⁸ de lo que sería más fácil derivar la nulidad de las normas que lo intentaran que de una teórica inconstitucionalidad por omisión. Pero esta función es plenamente asimilable a la que en otros ámbitos corresponde a cualquier ley de bases, es decir, la LBRL, al igual que las demás, sirve para concretar una abstracción constitucional y no para cerrar una apertura estructural de la Constitución como sucede con los estatutos de autonomía.³⁹ En este caso es la propia Constitución la que crea los entes locales y la que determina su posición en el ordenamiento, en tanto les dota de autonomía. La LBRL se limita, como dijimos, a complementar, que no a completar, una regulación constitucional formulada con gran parquedad, pero la LBRL no adopta ninguna decisión estructural que la Constitución no haya ya tomado. Es por ello que su empleo como parámetro normativo no es indispensable, sino potestativo, y el Tribunal realmente acude a él a mayor abundamiento, puesto que la inconstitucionalidad de la norma objeto de enjuiciamiento podría determinarse, sin acudir a la LBRL, al derivarse de su vulneración de la autonomía local.⁴⁰ La posibilidad, a diferencia de otras leyes de bases, de servir de parámetro no sólo a aquellas normas autonómicas que la desarrollen, sino a otras de carácter sectorial, se debe a la paradoja de asignar

una función de concreción a una norma que por su naturaleza básica sólo puede ser de principios; de ahí que en la materia competencial que nos ocupa se convierta en una norma de remisión que puede utilizarse como referencia para enjuiciar la validez de aquéllas a las que reenvía y que, por tanto, son las que verdaderamente actúan como cierre jurídico.

4. Algunos cambios en materia competencial y los que aún faltan por llegar

La construcción del régimen local que se acaba de describir a la larga ha resultado claramente insuficiente en términos competenciales ante los nuevos retos a los que se enfrentan los entes locales y la necesidad de responder a los problemas más cotidianos de los ciudadanos. Las continuas reclamaciones por parte de los municipios dieron un fruto menor del esperado con un Pacto Local impulsado desde el Estado, que, a pesar de haber desembocado en la reforma de la LBRL y de otras normas reguladoras de aspectos vinculados a lo local, no satisfizo las expectativas creadas, ni tuvo su correlato inmediato en una segunda descentralización imprescindible en el ámbito autonómico. Ésta en la mayoría de los casos no avanza con la rapidez deseada más allá del encargo de informes a expertos y del diálogo con las respectivas asociaciones de municipios. Hasta el momento las únicas respuestas jurídicas han venido de la mano de las reformas estatutarias que han tenido o están teniendo lugar en un número reducido de comunidades autónomas con una importante incidencia en el ámbito competencial local y de la propuesta de modificación de la Ley de bases. Falta de sintonía e inversión en el orden lógico de proceder al cambio parecen ser los rasgos más negativos del camino elegido, que, por otra parte, dejará, como veremos, al legislador autonómico con una capacidad de maniobra que más limitada en lo competencial que hasta ahora, al quedar sometido no sólo a la Ley de bases, sino a la regulación estatutaria, lo que supone una doble garantía para los entes locales.

37. R. NARANJO DE LA CRUZ—*El proceso constitucional...*, *op. cit.*, p. 67 y ss.— afirma, por el contrario, que la función de desarrollo del contenido constitucional de la autonomía local no obliga a utilizar como parámetro a la LBRL, desaconsejando su inclusión en el llamado bloque constitucional, pues, a su entender, ello indicaría que sólo es posible en esta materia una única concreción del texto constitucional, cuando éste es marco para diferentes opciones, y procesalmente desvirtuaría la naturaleza del conflicto en defensa de la autonomía local, pues lo determinante es que se vulnere la autonomía local y no el reparto competencial por invasión de lo básico.

38. F. SOSA WAGNER—“Los principios del régimen local”, *Tratado de Derecho municipal*, Civitas, 2002, p. 157 y ss.— señala que ninguna

norma puede modificar implícitamente a la LBRL en cuanto norma directamente conectada con la Constitución.

39. E. AJA—“Configuración constitucional...”, *op. cit.*, p. 43 y ss.— también estima que la LBRL si ha servido de parámetro ha sido en su consideración de básica y no por su función respecto del régimen local, viendo difícil, sin embargo, que vincule, más allá del legislador autonómico de desarrollo del régimen local, a los legisladores sectoriales.

40. Sobre la diferente función del bloque constitucional y del bloque de la constitucionalidad, dentro del cual a nuestro juicio se incardina la LBRL, véase P. REQUEJO RODRÍGUEZ, *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, Universidad de Oviedo, 1997.

4.1. Las regulaciones estatutarias en la materia

Sin entrar en las referencias a materia hacendística, la regulación de lo local en los distintos estatutos de autonomía ha sido hasta las últimas reformas estatutarias decepcionante, girando en torno a los siguientes pivotes:

–Referencia al papel esencial del municipio en la organización territorial autonómica,⁴¹ sin olvidar una especial mención a las provincias en las comunidades autónomas pluriprovinciales.

–Referencia a la posible constitución por ley autonómica de otros entes territoriales como las comarcas,⁴² mancomunidades u otras agrupaciones supramunicipales y de otros entes locales menores o tradicionales.⁴³

–Asunción estatutaria de la competencia sobre alteración de los términos municipales⁴⁴ y de la competencia de desarrollo del régimen local.⁴⁵

–Posibilidad de delegar en los entes locales funciones administrativas que correspondan a la administración autonómica, si lo autoriza una ley y se establecen fórmulas de control y coordinación.⁴⁶

–Principios que deben regir las relaciones entre administraciones: lealtad e información mutua, colaboración, coordinación, cooperación, descentralización y solidaridad interterritorial, respeto a los ámbitos competenciales respectivos y ponderación de los intereses públicos implicados.⁴⁷

La mayoría de los estatutos, por no decir todos, señalan a los municipios como pieza angular de su organización territorial. Sin embargo, en vez de entrar a regular las cuestiones clave que les afectan a fin de asegurar sin género de dudas en la norma ins-

titucional básica su régimen jurídico frente al legislador autonómico, optan por pasar de puntillas y referirse de manera tan escueta como la antedicha tan sólo a algunas de las cuestiones locales menos espinosas, sin la menor alusión a aquéllas de índole competencial, como no sea la posible delegación de funciones administrativas autonómicas en favor de los entes locales.

Pero, como adelantamos, las últimas reformas estatutarias suponen un antes y un después en materia local. De la escasez se pasa a una abundancia que nada tiene que ver con lo anterior y es más acorde, como veremos, con el papel que han de desarrollar los estatutos en este campo.

El Estatuto de Cataluña, tras afirmar que su organización territorial básica se estructura en municipios y, en su caso, veguerías, sin perjuicio de la existencia de comarcas y otros entes supramunicipales potestativos,⁴⁸ garantiza a los entes locales el ejercicio de una serie de competencias propias, en régimen de autonomía y sin más controles que de constitucionalidad y de legalidad. Estas competencias recaen sobre unas materias que especifica con claridad –la ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística, la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local; la planificación, la programación y la gestión de vivienda pública y la participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial; la ordenación y la prestación de servicios básicos a la comunidad; la regulación y la gestión de los equipamientos municipales; la regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los locales de concurrencia pública; la coordinación

41. Artículo 3 del Estatuto de Andalucía (EAND); artículo 5 del Estatuto de Aragón (EAR); artículo 5 del Estatuto de Baleares (EBAL); artículo 2 del Estatuto de Cantabria (ECANT), artículo 25 del Estatuto de Castilla y León (EC-L); artículo 29 del Estatuto de Castilla-La Mancha (EC-LM); artículo 2 del Estatuto de Extremadura (EE); artículo 5 del Estatuto de La Rioja (ELR); artículo 3 del Estatuto de la Comunidad de Madrid (EM); artículo 3 del Estatuto de la Región de Murcia (EMU), y artículo 6 del Estatuto del Principado de Asturias (EA).

42. Artículo 5 del EAND; artículo 5 del EAR; artículo 2 del ECANT; artículo 25 del EC-L; artículo 29 del EC-LM; artículo 2 del EE; artículo 40 del Estatuto de Galicia (EG); artículo 5 del ELR; artículo 3 del EMU, y artículo 6 del EA.

43. Artículo 25 del EC-L; artículo 29 del EC-LM; artículo 8 del EE; artículo 40 del EG; artículos 8 y 27 del ELR; artículo 3 del EM; artículo 3 del EMU; artículo 6 del EA.

44. Artículo 3 del EAND; artículo 10 del EBAL; artículo 30 del Estatuto de Canarias (ECAN); artículo 24 del ECANT; artículo 8 del EE; artículo 27 del EG; artículo 8 del ELR; artículo 26 del EM; artículo 46 de la LORAFNA; artículo 10 del Estatuto del País Vasco (EPV), y artículo 10 del EA.

45. Artículo 13 del EAND; artículo 35 del EAR; artículo 11 del EBAL; artículo 32 del ECAN; artículo 25 del ECANT; artículo 34 del EC-L; artículo

lo 32 del EC-LM; artículo 8 del EE; artículo 9 del ELR; artículo 27 del EM; artículo 11 del EMU; artículo 46 del LORAFNA; artículo del 10 EPV; artículo 11 del EA.

46. Artículo 44 del EAR; artículos 39 y 44 del EBAL; artículos 22 y 23 del ECAN; artículo 37 del ECANT; artículo 26 del EC-L; artículo 16 del EE; artículo 41 del EG; artículo 33 del ELR, artículo 38 del EM.

47. Artículo 44 del EAR; artículos 5 y 40 del EBAL; artículo 26 del EC-L; artículo 16 del EE, y artículo 33 del ELR. Solamente el artículo 46 de la LORAFNA, reconociendo la autonomía municipal, prevé controles de legalidad y del interés general por parte de la Diputación foral sobre las actuaciones de municipios, concejos y entes locales de acuerdo con lo que disponga una ley foral.

48. Artículo 83 del Estatuto de Cataluña (ECAT). En los artículos 86 y 87 se refiere al municipio, como ente básico, garantizando su autonomía y la existencia de controles de legalidad y no de oportunidad, y aludiendo a la composición del Ayuntamiento, a la elección de sus miembros y a la plena capacidad de autoorganización y potestad normativa de la que disfrutaban, así como a fórmulas de asociación y cooperación para ejercer sus competencias y tareas de interés común. En los artículos 90 a 93 se define en líneas generales el régimen de las veguerías, comarcas y otras agrupaciones municipales, remitiéndose a la ley para su concreción.

mediante la Junta de Seguridad de los distintos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio; la protección civil y la prevención de incendios; la planificación, la ordenación y la gestión de la educación infantil; la participación en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados del término municipal; el mantenimiento y el aprovechamiento, fuera del horario escolar, de los centros públicos y el calendario escolar; la circulación, los servicios de movilidad y la gestión del transporte de viajeros municipal; la regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico; el fomento de la ocupación; la formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible; la regulación y la gestión de los equipamientos deportivos y de ocio y la promoción de actividades; la regulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y la prestación de servicios de telecomunicaciones; la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y el fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes; la regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, los ríos, los lagos y la montaña, y también prevé la necesidad de establecer fórmulas de financiación que permitan a los entes locales hacer frente a los nuevos servicios que han de prestar. Obviamente, como indica el mismo artículo 84, serán las leyes sectoriales las que determinen los términos de su ejercicio; si en la actualidad respecto de las materias mencionadas en la Ley de bases el papel de las leyes sectoriales consiste en realizar la asignación de competencias concretas, estatutariamente se les encomienda una tarea más limitada, pues es el propio Estatuto, y ya no ellas, el que actúa como norma de atribución competencial a los entes locales. Otras novedades relevantes son los criterios que deben regir la distribución de responsabilidades, que no de competencias, entre las

distintas administraciones locales sobre las materias mencionadas, como son su capacidad de gestión o los principios de subsidiariedad, diferenciación y suficiencia financiera, y la mención a una participación de los entes locales, a través del Consejo de Gobiernos Locales, en las instituciones autonómicas para que puedan ser oídos en la tramitación de iniciativas legislativas, planes y reglamentos que les afecten –artículo 85–. En cuanto a las competencias autonómicas relativas al mundo local la diferencia más significativa respecto lo anterior no radica tanto en aquéllas que se asumen –organización territorial y régimen local–, sino en la precisión en que se describe lo que ha de entenderse por tal y la afirmación en ciertos casos de su carácter exclusivo.⁴⁹

Más detallada en la forma, aunque sin grandes variantes de fondo sobre lo que ya había, es la aportación del nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana a lo local. En él encontramos un reconocimiento expreso a la autonomía de los entes locales, una remisión a la ley para la creación de comarcas, agrupación de comarcas y áreas metropolitanas –artículo 65–; el establecimiento de fórmulas de coordinación, cooperación y colaboración entre las administraciones públicas autonómica y locales con potenciación de figuras asociativas –artículo 63–; la asunción más clásica de la competencia en régimen local, sin concretar su alcance y con el compromiso de aprobar la Ley de régimen local valenciana –artículos 49 y 64–; una referencia a las diputaciones provinciales y al papel que respecto de ellas puede cumplir la Generalitat, coordinando funciones de interés autonómico, inspeccionando y exigiendo el cumplimiento forzoso de competencias que previamente les hayan delegado –artículo 66–. Probablemente el mayor paralelismo con el Estatuto catalán se encuentre en la regulación de los municipios. Aquí se destaca el carácter representativo de los ayuntamientos y la posibilidad, con la debida coordinación, de delegar y de descentralizar en ellos o en otros entes supramunicipales la ejecución de competencias, proce-

49. La competencia sobre organización territorial incluye la determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña; la creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior; la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y de las demás entidades locales; los topónimos y la determinación de los regímenes especiales; el establecimiento mediante ley de procedimientos de relación entre las entidades locales y la población, respetando la autonomía local –artículo 151 del ECAT–. Por su parte, la competencia en régimen local, según el artículo 160 del ECAT, engloba las relaciones entre las instituciones de la Generalitat 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 Generalitat, incluidas las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales; la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales en los ámbitos especificados por el artículo 84; el régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos; la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos; el régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales, asumiendo también la competencia en materia de régimen electoral de los entes locales creados por la Generalitat, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.

diendo a una distribución de las responsabilidades administrativas entre los entes locales según su capacidad de gestión, que ha de regirse por los principios de diferenciación y subsidiariedad. Este último se potencia con la creación de un fondo de cooperación municipal de la Comunidad Valenciana –artículo 64–. Pero, como vemos, se echa en falta el salto cualitativo del reconocimiento estatutario de un ámbito competencial propio de los entes locales, pues, como ya indicamos, no se fomenta más que la mera descentralización vía delegación y se establecen instrumentos –una comisión mixta Generalitat-Federación Valenciana de Municipios y Provincias– que favorecen su participación, restringida a causa de la composición señalada, en la tramitación de iniciativas legislativas, planes y reglamentos que les afecten –artículo 64.

Otros estatutos, cuya reforma se está tramitando, han optado por seguir la estela marcada por las reformas aprobadas en primer término. Así, el previsible futuro Estatuto andaluz presenta grandes afinidades con el “modelo” catalán. Tras afirmar que Andalucía se organiza territorialmente en municipios, provincias y demás entidades territoriales creadas por ley⁵⁰ –artículo 87–, se sientan los principios que regirán esa organización territorial (autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, subsidiariedad, suficiencia financiera y lealtad institucional –artículo 88–), y las relaciones entre las administraciones locales y autonómica (información mutua, coordinación, colaboración, respeto a los res-

pectivos ámbitos competenciales –artículo 87–). Pero lejos de quedarse ahí, el Estatuto ofrece una regulación bastante minuciosa de los entes locales necesarios, municipios y provincias, en la que, tras afirmar, respecto de los primeros, su carácter de ente territorial básico, su autonomía y capacidad de autoorganización –artículo 89–, se les asegura un ámbito material,⁵¹ que no coincide exactamente, ni tiene por qué, con el que aparece en el Estatuto catalán, en el que los entes locales ejercerán, en los términos que marquen las leyes, competencias propias con sujeción a controles de constitucionalidad y legalidad –artículo 90–. Además pueden recibir de la comunidad autónoma otras competencias a través de transferencia o de delegación con respeto a las condiciones que se establezcan –artículo 91– y se constituirá un órgano mixto –Junta/entes locales– que permitirá canalizar su participación en la tramitación de las iniciativas legislativas, planes y reglamentos que les atañan –artículo 93–. Del mismo modo también se establecen las competencias de las diputaciones, órganos de gobierno y administración de las provincias, así como las funciones de coordinación que corresponden a la Junta de Andalucía cuando se ocupen de materias de interés general para la comunidad –artículo 94–. En el campo de las competencias autonómicas respecto a lo local se mencionan la organización territorial y el régimen local, concretando a la manera catalana el alcance de ambas competencias –artículos 58⁵² y 59⁵³–. Estatutariamente se prevé, para dar cumplida cuenta de la última com-

50. El artículo 92 remite a la Ley para regular las funciones de áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y otras agrupaciones de municipios, mientras que el artículo 95 prevé la posible existencia de comarcas.

51. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial; gestión de los servicios sociales comunitarios; ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros; conservación de vías públicas urbanas y rurales; ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas; cooperación con otras administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz; cooperación con otras administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública; regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública; defensa de usuarios y consumidores; promoción del turismo; promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales; promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público; cementerio y servicios funerarios; las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes.

52. Así, se incluye dentro de la organización territorial la determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Andalucía; la creación, la supresión y la alteración de los términos de los entes locales y las comarcas que puedan constituirse, así como lo atinente a denominación y símbolos.

53. Se incluye dentro del régimen local las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales; 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 de mancomunación, convencionales y consorciales; la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el título III; el régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos; la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos; el régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales; la regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.

petencia señalada, la aprobación de una ley de régimen local –artículo 96–, en la que se regularán las relaciones entre la Junta y los entes locales, las técnicas de organización, cooperación y colaboración entre ambos, incluyendo las distintas formas asociativas de mancomunación, convencionales y consorciales, así como cuantas materias se deduzcan del artículo 59, teniendo en cuenta el principio de diferenciación.

Camino similar sigue la reforma estatutaria de Baleares, también en curso, en la que si bien no se entra a precisar en qué consisten las competencias que asume la comunidad autónoma en materia local (alteración de términos municipales, denominación y topónimos –artículo 28–; o régimen jurídico local –artículo 29–), sí que, a la hora de regular el régimen jurídico de municipios e islas, núcleo de su organización territorial –artículo 7–,⁵⁴ y de sus respectivas instituciones de gobierno, no se duda en detallar las competencias propias de los consejos insulares –artículo 69–, las materias sobre las que pueden asumir funciones ejecutivas –artículo 70– y aquellas otras competencias susceptibles de serles transferidas desde el Gobierno balear –artículo 68–. Tratamiento similar se ofrece a los municipios –artículo 73–, a los que se les garantiza autonomía para el ejercicio de competencias propias, bajo su responsabilidad, en defensa de los intereses de sus colectividades y sujetas a control de constitucionalidad y legalidad. Tampoco se olvida que, además de las competencias derivadas de la legislación básica del Estado y de la legislación sectorial, los municipios pueden ejercer competencias delegadas, para lo que habrán de disponer de recursos suficientes.⁵⁵ Faltando una mención expresa al listado de competencias municipales propias, sin embargo, se reconoce en el mismo precepto a los municipios libertad plena para ejercicio de su iniciativa en cualquier materia que no esté excluida de su competencia o atribuida en exclusiva a otra administración o autoridad.

54. Aunque también se prevé la posibilidad, en el artículo 73, de que los municipios se asocien con otros y cooperen entre ellos y con otros entes públicos para ejercer sus competencias y para cumplir tareas de interés común, por lo que se les reconoce capacidad para constituir mancomunidades, consorcios y asociaciones.

55. No falta tampoco la referencia en el artículo 79 a la posibilidad de que el Gobierno y la Administración puedan ejercer respectivamente la gestión ordinaria de sus competencias y sus funciones a través de los consejos insulares y de los ayuntamientos.

56. Comprende la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón; la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales, creados por la comunidad autónoma, y su régimen electoral.

Las reformas de los estatutos de Aragón y Canarias son, por decirlo así, más conservadoras y recuerdan al esquema valenciano. En el caso de Aragón, y al igual que ocurre en el Estatuto catalán, se concreta el alcance de la competencia en régimen local que asume en el artículo 71;⁵⁶ se crea un consejo local, como órgano mixto, que permitirá participar a los entes locales en la tramitación de iniciativas legislativas, planes y reglamentos que les afecten –artículo 86– y se alude a los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y diferenciación como criterios de actuación de las entidades territoriales y a los principios de información, colaboración, coordinación y respeto de los ámbitos competenciales respectivos como criterios que regirán las relaciones entre Administración autonómica y entes locales, sin obviar la posibilidad de distribuir por ley responsabilidades administrativas entre los distintos niveles de organización territorial –artículo 85–. Pero no es menos cierto que cuando en sus artículos 5 y 81 se ocupa de los elementos en torno a los que gira la organización territorial, esto es, municipios –artículo 82–, comarcas –artículo 83– y provincias –artículo 84–, sin perjuicio de la creación por ley de las áreas metropolitanas y otros entes inframunicipales, no entra a determinar más allá que genéricamente sus competencias y en el caso de los municipios se limita a garantizar su autonomía para el ejercicio de unas competencias propias y la defensa de unos intereses que no específica.

En la misma línea la propuesta de reforma del Estatuto de Canarias, sin descartar que la comunidad autónoma pueda ejercer sus funciones administrativas a través de los cabildos y ayuntamientos –artículo 39–, exige que la lealtad, coordinación, cooperación y colaboración estén presentes en las relaciones interadministrativas –artículo 128–; detalla en qué consisten las competencias en organización territorial –artículo 72–,⁵⁷ régimen local⁵⁸ y haciendas locales –artículo 74–

57. Engloba la creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior; la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y de las demás entidades locales; los topónimos y la determinación de los regímenes especiales, y el establecimiento mediante ley de procedimientos de relación entre las entidades locales y la población, respetando la autonomía local.

58. Incluye las relaciones entre las instituciones autonómicas, insulares y locales; las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre las mismas, por ejemplo, las distintas formas asociativas de mancomunidad convencionales y consorciales; la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales en los ámbitos especificados; el régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos; la determinación de los órganos de

que la comunidad asume; fomenta la creación de figuras asociativas entre las administraciones públicas, órganos de cooperación –artículo 128– y un consejo municipal para que los entes locales puedan ser oídos en las iniciativas legislativas con incidencia en la organización y competencias de los ayuntamientos –artículo 45–. Sin embargo, omite, a la hora de ocuparse de los municipios, claves en su organización territorial junto a las islas y a otros entes supramunicipales –artículos 42 y 44–, toda referencia en detalle a cuáles sean sus competencias, pues se limita a reconocerles autonomía plena para el ejercicio de las mismas, indicando que además de sus competencias propias podrán ejercer las que le sean transferidas o delegadas por la comunidad autónoma u otras administraciones –artículo 44.

Con sus más y con sus menos vemos que la tónica de las reformas es potenciar la garantía de la autonomía local y superar las carencias estatutarias en la materia, resaltando elementos ya conocidos o incrementando el núcleo de la autonomía con la incorporación de otros nuevos. Lo que hacen es clarificar el alcance de las competencias autonómicas que se asumen en materia local, ya sea relativas a ordenación territorial o a régimen local; estructurar la organización territorial de la comunidad autónoma en torno a unos entes locales de existencia necesaria y a otros de existencia potestativa que dan respuesta a las especificidades de cada territorio, sobre cuya configuración y competencias, con la consiguiente redistribución de las ya atribuidas, el legislador autonómico tiene mucho más que decir;⁵⁹ dar en muchos casos un paso adelante respecto de la participación de los entes locales en las materias que les afecten, bien precisando el tipo de competencias que pueden disfrutar los entes locales y el ámbito material sobre las que recaen con respeto a unos mínimos marcados por la Constitución y la Ley de bases que pueden verse ampliados, bien creando órganos que faciliten su intervención y control en procedimientos decisio-

rios autonómicos que traten cuestiones de su interés; garantizar una suficiencia financiera para el desempeño de las tareas que se les encomiende; y, por último, incluir otras cuestiones como la referencia a los principios que han de regir las relaciones entre administraciones –lealtad y colaboración– o al modo de elección del gobierno local.

Todo ello, en lo que tiene de garantía estatutaria de la autonomía local, fortalece la configuración de la institución desde una perspectiva procedimental no sólo frente al legislador estatal, sino frente al legislador sectorial autonómico, que, a diferencia de lo que sucede con la LBRL, aquí ya no podrá esgrimir la condición de ley ordinaria y la naturaleza meramente estatal de la norma que concreta la autonomía local. Pero también la regulación estatutaria, sin restringir el ámbito que constitucionalmente les corresponde a los entes locales, es una forma de potenciar la autonomía de la comunidad, pues no deja de ser una fórmula que permite introducir una diversidad, aunque ciertamente limitada, para la mejor adecuación a las singularidades de cada territorio y regular unas instituciones, los entes locales, que, como ya se tuvo ocasión de comentar, no dejan de tener un carácter bifronte en tanto elementos esenciales tanto de la organización estatal como de la autonómica.⁶⁰

Es indudable que estos cambios pueden generar ciertos problemas, si pensamos que se han realizado o se están realizando antes de la anunciada reforma de la LBRL y con una cierta desconexión, por lo que no es descabellado pensar que llegado el caso pudiera producirse un conflicto entre ambas regulaciones. La solución a tales conflictos pasa, a nuestro juicio, por la necesaria comprobación de si las normas implicadas respetan las funciones que constitucionalmente tienen asignadas, pues, de lo contrario, se saldrá con la nulidad de aquella que vaya más allá de lo permitido y la consiguiente aplicación de la única válida de entre ambas.⁶¹

gobierno de los entes locales supramunicipales y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos; el régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales; la regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Comunidad Autónoma de Canarias, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.

59. Así ya lo puso de manifiesto la STC 214/1989:

“Corresponde, pues, en exclusiva a las comunidades autónomas determinar y fijar las competencias de las entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales. Asignación de competencias que, evidentemente, conllevará una redistribución, si bien con el límite de que esa reordenación no podrá afectar al contenido competencial mínimo a estas últimas garantizado como imperativo de la autonomía local que la Constitución les reconoce, garantía institucional que, sin embargo, no alcanza a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal.”

60. G. RUIZ-RICO RUIZ –*Niveles de organización...*, *op. cit.*, p. 161 y ss.–; F. VELASCO CABALLERO –“Autonomía local...” , *op. cit.*, p. 117 y ss.–; T. FONT I LLOVET –“El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, *Anuario del gobierno local 2004*, p. 13 y ss.–, y L. PAREJO ALFONSO –“Una visión sobre el gobierno local”, *Anuario del gobierno local 2004*, p. 55 y ss.– profundizan sobre cuál debería ser el contenido estatutario respecto de los entes locales.

61. F. VELASCO CABALLERO –“Estatutos de autonomía...” , *op. cit.*, p. 132 y ss.– afirma, sin embargo, la prevalencia del Estatuto en caso de conflicto; solución ésta nada fácil, considerando la discutible identificación, ya comentada, entre autonomía local y competencia básica sobre el régimen local, aunque sea cierto que el Tribunal Constitucional ha usado a los estatutos como parámetro de la legislación básica en ocasiones. La LBRL vería limitada su aplicación en aquellas comunidades donde fuera desplazada por unos estatutos que no redujeran los “estándares básicos” de autonomía local fijados en ella.

4.2. El Anteproyecto de ley de gobierno local

Todo lo expuesto en materia competencial en la primera parte del trabajo puede cambiar drásticamente si, tal como parece, la vigente LBRL es derogada por una ley de gobierno local, de la que por el momento conocemos su anteproyecto.

No son nuevos los intentos de cambio de la LBRL.⁶² Ante las demandas crecientes de los entes locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) de más competencias y mejor financiación para dar respuesta a los problemas que afectan a los ciudadanos, el régimen local ha sufrido ya varias modificaciones, con la consiguiente reforma no sólo de la LBRL, sino también de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), la Ley orgánica del régimen electoral general (LOREG) y otras normas sectoriales, producto de lo que se denominó Pacto Local y que resultó claramente insuficiente, puesto que la cuestión competencial no fue objeto de una revisión en profundidad, ni tampoco se abordó el asunto de la financiación. El último intento del año 2003 poco aportó al ámbito competencial, limitándose, por una parte, a establecer diferencias organizativas entre municipios según su población y, por otra, a promover figuras asociativas, así como fórmulas de cooperación y de participación ciudadana. Pero, en todo caso, aunque insatisfactoria, la respuesta a las peticiones locales ha venido del Estado y no tanto de unas comunidades autónomas respecto de las que se seguía percibiendo una cierta reticencia a llevar a cabo lo que se conoce como segunda descentralización o, lo que es lo mismo, una redistribución competencial en favor de los entes locales efectuada no sólo desde el Estado sino principalmente desde las propias comunidades autónomas. En ese contexto hay que situar la reforma de la LBRL que ahora se propone, pues, si bien tras las modificaciones introducidas por el Pacto Local la pelota se quiso situar en el tejado de las comunidades autónomas para trasladar a este ámbito la asunción de acuerdos de la misma naturaleza, no es menos cierto que, ante las carencias comentadas en el plano estatal, seguía resultado indispensable abordar una revisión de gran calado de la LBRL.⁶³

Según se hace constar en la exposición de motivos, el punto de partida de la nueva ley de bases es

que la autonomía local reconocida en el artículo 137 de la CE, expresión del pluralismo político y del principio democrático, no garantiza tan sólo la existencia de los entes locales; también asegura el carácter político de la autonomía que se les concede, entendiéndola como un ámbito de “decisión política abierto a todas las materias que afecten a quienes vivan en un municipio”, pues no hay intereses locales, hay intereses de los ciudadanos que deben ser atendidos por la administración más próxima con capacidad de gestión. Las competencias locales son originarias y propias. De este modo el legislador sectorial procede más a la delimitación de su alcance que a su atribución, fijando no tanto el interés local, como hasta ahora, sino “el ámbito supralocal de la materia en cuestión” y dejando espacio para que el municipio impulse bajo su responsabilidad políticas propias. La garantía de la autonomía local del artículo 137 “reserva a los municipios el ejercicio de un elenco de competencias propias” de las que la vigente LBRL no ofrece un listado preciso, remitiéndose a las leyes sectoriales. Ahora la ley de bases que se propone incluye, en la línea de la Carta Europea de la Autonomía local, una cláusula general de competencias, un listado de materias sobre las que los municipios ostentan competencias y una referencia a los servicios obligatorios municipales y a otras materias sobre las que los municipios tendrán potestad normativa en el marco que fijen las leyes estatales y autonómicas. Por último, también se contempla la participación de los entes locales en órganos donde puedan tratar junto al resto de entes territoriales asuntos más generales que les afecten.

En general el anteproyecto refleja una ley en muchos aspectos más básica, por así decirlo, que la actual, es decir, más ajustada a la idea principal que se esconde tras lo básico, dejando al legislador autonómico un ámbito muy amplio no sólo en la regulación de los entes locales de creación autonómica, sino también respecto de aquellos otros de existencia necesaria –municipios, provincias e islas– en los que el anteproyecto se centra. Cosa distinta es, como ya apuntamos, que este mayor margen del que dispone el legislador autonómico pueda verse de nuevo restringido en esta ocasión por una regulación estatutaria de la materia demasiado exhaustiva.⁶⁴

62. En J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT –“El principio de autonomía local...”–, *op. cit.*, p. 153 y ss.– puede encontrarse una detallada descripción de este proceso.

63. F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, “Autonomía local y Constitución...”, *op. cit.*, p. 261 y ss.; J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, “Ante la reforma del régimen local”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, 291, 2003, p. 731 y ss.

64. F. VELASCO CABALLERO, “Estatutos de autonomía... *op. cit.*, p. 121 y ss.; F. TORRES COBAS, “Estudio comparativo de las reformas de los gobiernos locales contenidas en el anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local y en los proyectos de modificación de los estatutos de autonomía”, *Anuario del gobierno local 2005*, p. 95 y ss.

En el ámbito competencial que nos ocupa, es el capítulo I del título III el que alude a las competencias locales y su sección primera específicamente a las municipales.

La nueva regulación comienza por introducir una cláusula general de competencia en la que se afirma que el “municipio, para la gestión de sus intereses, tiene competencia en todas las materias no atribuidas expresamente por la legislación al Estado o a las comunidades autónomas disponiendo a tal efecto de las potestades previstas en el artículo 30”. Nada que ver con el vigente artículo 25.1 de la LBRL, en el que se reconoce que “el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Recordemos que, a pesar de la alusión al “ámbito de sus competencias”, no han sido pocos en el plano doctrinal los que ya han propugnado una interpretación del actual artículo 25.1 como una cláusula general de competencia municipal y no tan sólo como un mero reconocimiento de la capacidad genérica de los municipios de ocuparse de lo que les ataña;⁶⁵ por lo que no es extraño que en la reforma se haya incorporado un precepto bajo esa denominación. La trascendencia práctica de esa cláusula, entendida como cláusula de atribución universal de competencias, es que se acabará presumiendo la validez de la norma o acto local, pues sólo la existencia de una ley estatal o autonómica podría servir para probar una posible incompetencia municipal. Pero, si nos fijamos, es posible que esta cláusula pueda ser vista más que como una cláusula general como una cláusula residual de

competencia, lo que conlleva ciertos problemas. En efecto, la competencia general del municipio recae sobre todo aquello de su interés que no se haya atribuido expresamente al Estado o a las comunidades autónomas. Por tanto, el municipio es titular de una competencia residual sobre todo lo que los demás entes territoriales no han podido o querido asumir. Ello lleva a plantearnos si esto es posible y hasta qué punto la redacción del precepto no provoca un efecto contrario al que pretende. La nueva cláusula general-residual, que busca beneficiar a los entes locales, se solapa con la “verdadera” cláusula residual prevista en el artículo 149.3 de la CE, sin que el legislador aparentemente lo haya tenido en cuenta. La Constitución afirma que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los estatutos de autonomía corresponderá al Estado”. Es evidente que en último término el Estado, además de las competencias mencionadas en el artículo 149.1 de la CE, también es titular de competencias residuales, puesto que las que no se hayan otorgado a una comunidad autónoma, en quien revierten, según el artículo 149.3 de la CE, es en el Estado, no en los municipios, como pretende la ley de bases. A nuestro juicio, una interpretación sistemática del mencionado precepto constitucional obliga a entender que no estamos ante una negación de las competencias locales, sino ante una indicación de que no hay un espacio propiamente local, por lo que el Estado y las comunidades autónomas deben recortar el alcance de sus espacios respectivos, asignando a los entes locales compe-

65. J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR –“La cláusula general de competencia municipal”, *Anuario del gobierno local*, 99/100, p. 37 y ss.– sostiene que el artículo 25.1 de la LBRL, con el respaldo del artículo 137 de la CE, es una norma atributiva de competencia, conectada a la existencia de un interés local, que juega cuando la ley no la haya reservado a otras administraciones. F. SOSA WAGNER –*Manual de Derecho local*, Aranzadi, 2002, p. 50 y ss.– considera que del artículo 25.1 de la LBRL no puede interpretarse que la actuación de los municipios haya de moverse en el ámbito de las competencias que el legislador le haya asignado, pues, a su entender, estos entes locales actúan en el marco de las leyes, entre ellas la LBRL, que presume su competencia, aunque falte la asignación legal, cuando se trate de satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ –“Ante la reforma...”, *op. cit.*, p. 731 y ss.– también relee el artículo 25.1 de la LBRL en clave de cláusula general de atribución competencial y dando un paso más propone que sean las ordenanzas municipales las que determinen las competencias necesarias para satisfacer las necesidades y aspiraciones vecinales en el marco de las competencias estatales y autonómicas. Para A. FANLO LORAS –“Fundamentos constitucionales...”, *op. cit.*, p. 239 y ss.– estamos

ante una técnica complementaria de determinación de unas competencias municipales que no se agotan en el listado del artículo 25.2, de modo que en los espacios que el legislador no haya reservado a ninguna administración la local podrá intervenir. G. RUIZ-RICO RUIZ –“Limitaciones constitucionales al principio de subsidiariedad local. El principio de autonomía regional como antídoto contra el riesgo de un posible vaciamiento inconstitucional y antiestatutario mediante el proceso de transferencias comunidades autónomas-entidades locales previsto en el Pacto Local”, *RVAP*, 61, 2001, p. 169 y ss.–, sin embargo, considera que ni el artículo 137 de la CE ni el artículo 2 de la LBRL avalan una competencia general de los entes locales sobre asuntos que afecten a su esfera territorial, lo que ya en su momento había defendido R. ENTREÑA CUESTA –*Las competencias de las entidades locales. Organización territorial del Estado (Administración local)*, IEF, Madrid, 1985, p. 89 y ss.– cuando veía en el artículo 25.1 un círculo de capacitación y no una norma de atribución competencial, al igual que J. LEGUINA VILLA –“La autonomía de municipios...”, *op. cit.*, p. 431 y ss.– también considera que muestra una capacidad, una aptitud genérica de los entes locales a desplegar en el ámbito concreto de sus competencias.

tencias sobre cualquier materia que les afecte.⁶⁶ Por tanto, en realidad, la finalidad de la nueva cláusula general-residual no es tanto determinar cuáles son las competencias municipales, pues entonces no tendría sentido que el siguiente artículo incluya un listado en el que se enumeran las mismas, sino la afirmación de que potencialmente nada hay ajeno al ámbito local, ya que no es posible deslindar intereses propiamente estatales, autonómicos o locales. Por eso quizás la fórmula elegida de determinar por eliminación que se considera competencia local toda la que no lo sea estatal o autonómica no resulta la más idónea, cuando lo que se ha de subrayar es que “los municipios tienen capacidad para ejercer libremente su iniciativa y prestar toda clase de servicios en todo lo que contribuya a satisfacer los intereses de la comunidad local, sin más límite que el respeto a la ley y a las competencias de otras administraciones”.⁶⁷

A renglón seguido el anteproyecto de ley pasa a reseñar cuáles son las competencias municipales. Aparecen mencionadas la gestión del padrón municipal de habitantes; ordenación de las relaciones de convivencia ciudadana y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos; gestión del patrimonio municipal, la regulación de su uso y destino y su conservación y mantenimiento; gestión de la utilización de instalaciones de centros docentes públicos fuera del horario escolar; regulación y autorización del establecimiento de actividades económicas y empresariales en su territorio; control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, así como de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones; regulación y gestión de los sistemas arbitrales de consumo e información a los consumidores y usuarios; protección y conservación del patrimonio histórico municipal y elaboración y aprobación de planes especiales de protección y catálogos; elaboración y aprobación del planeamiento, así como gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de vivienda pública; desarrollo económico local y promoción turística de su territorio; policía local, en los términos de la Ley orgánica 2/1986; regulación y prestación de los servicios sociales de asistencia primaria; planificación, diseño y ejecución de la construcción de instalaciones deportivas, museos y bibliotecas; regulación y gestión del abastecimiento de agua a domicilio, de la conducción y tratamiento de aguas residuales y de la recogida

y tratamiento de residuos sólidos urbanos; regulación y gestión de mercados y lonjas municipales, así como la elaboración de programas de seguridad e higiene de los alimentos y el control e inspección de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso y consumo humanos, y sus medios de transporte; regulación y gestión de los cementerios y servicios funerarios, control sanitario y policía sanitaria mortuoria; elaboración, aprobación y gestión de planes de protección civil y de emergencias y adopción de medidas de urgencia en caso de catástrofe o calamidad pública en el término municipal; regulación y ordenación del tráfico y del estacionamiento de vehículos en vías urbanas; regulación y ordenación del transporte de mercancías en las vías urbanas, del transporte público colectivo urbano de viajeros, incluyendo la gestión de éste, y del servicio público de transporte de viajeros en automóviles de turismo y otros transportes colectivos; participación en la creación de centros docentes de titularidad pública y en la programación de la enseñanza; participación en la planificación, diseño y gestión de la formación ocupacional; fomento y apoyo de las asociaciones de consumidores y usuarios; cooperación con las administraciones competentes en la ejecución de las leyes de protección del patrimonio histórico y en la conservación y custodia del patrimonio histórico español comprendido en su término municipal; participación en la elaboración y ejecución de los planes de vivienda; participación en la elaboración y diseño de programas de ejecución de infraestructuras públicas que discurren en el respectivo término municipal y participación en la gestión de instalaciones deportivas ubicadas en su término municipal.

Como se observa, varias son las diferencias sustanciales respecto de la regulación actual. Por un lado, se incrementan las materias sobre las que recaen las competencias municipales, ofreciendo un listado más acorde con la realidad que permite abordar desde la administración más cercana los problemas ciudadanos. Por otro, se fijan no sólo las materias, sino también se formulan genéricamente cuáles son las funciones –gestión, ordenación, regulación, control, autorización, protección, conservación, promoción, planificación...– que desarrollará el municipio. Y por último, quizás lo principal, se elude la actual remisión a la ley sectorial para que determine las

66. F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ –“Autonomía local y Constitución...”–, *op. cit.*, p. 261 y ss.– afirma que la Constitución garantiza a Estado y a comunidades autónomas un específico marco de reserva material, pero respecto de los entes locales la reserva no se produce en términos de división material del poder, puesto que la esfera de

acción material de los entes locales no es universal, sino de alcance espacial en el ejercicio del mismo.

67. En palabras de T. FONT I LLOVET, “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, *Anuario del gobierno local 2004*, p. 13 y ss.

competencias municipales, pues, como acabamos de señalar, esto ya lo hace la propia Ley de bases. Ello no significa que las leyes sectoriales en último término o incluso, como paso previo, los estatutos o las leyes de desarrollo autonómico no tengan nada que decir en el plano competencial. Las primeras ya no atribuyen respecto de las materias mencionadas las competencias municipales, pero siguen delimitando su alcance; los segundos pueden sumar nuevas competencias, en origen autonómicas, a las que necesariamente corresponden a los municipios atendiendo a la Ley de bases, y las terceras adquieren un mayor protagonismo, como ya señalamos, respecto de otros entes locales de creación autonómica, pues respecto de aquéllos a los que el anteproyecto y el Estatuto les asignan competencias sobre materias concretas poco pueden precisar, si la legislación sectorial se encarga de concretar las condiciones de su ejercicio y dónde termina la competencia autonómica en una materia sobre la que también el municipio ostenta alguna. Sin lugar a dudas, esta nueva perspectiva introduce un cambio considerable no ya respecto de la vigente regulación, también, recordemos, respecto de una jurisprudencia constitucional que entendía que la concreta asignación o determinación de las competencias locales excede la función encomendada al legislador básico e invade el espacio reservado al legislador sectorial.

La existencia de este listado, en definitiva, abunda en la interpretación que se ha dado al precepto que contiene la llamada cláusula general de competencia, pues si no uno de los dos estaría de más, ya que si hay una competencia general resulta innecesario precisar sobre qué se tiene competencia y si se enumeran unas competencias tasadas parece que no ha lugar a afirmar que se ostenta una competencia general.

Siguiendo el esquema actual y con la finalidad de asegurar la igualdad de derechos de los ciudadanos, el anteproyecto establece un segundo listado de servicios obligatorios municipales, en atención a su población respectiva, que coincide con el actualmente vigente, previéndose también la posibilidad de dispensa y graduación del grado de cumplimiento de tales servicios de acuerdo a criterios objetivos y generales.

Como novedad encontramos una referencia a una serie de materias, formuladas en términos amplísi-

mos –consumo, cultura, deportes, educación, empleo, inmigración, juventud, medio ambiente, ordenación del territorio, ordenación, fomento y promoción de la actividad económica, patrimonio histórico, políticas de igualdad, protección civil, sanidad, seguridad ciudadana, servicios sociales, telecomunicaciones y sociedad de la información, transporte, turismo, vivienda o cualquiera otra cuya gestión se entienda que deba realizar los entes locales en virtud de los principios de subsidiariedad, descentralización y cercanía o proximidad al ciudadano–, sobre las que los municipios podrán ejercer su potestad normativa y elaborar y ejecutar políticas propias en el marco que como mínimo común fijen normas con rango de ley estatales y autonómicas. Las leyes sectoriales recobran aquí una relevancia más en sintonía con la vigente regulación, al acotar el espacio concreto en que ha de moverse la competencia municipal.

En este precepto, como se ha señalado, se realiza una alusión expresa a la subsidiariedad por vez primera, que no única, en tanto posteriormente aparece junto a los principios de autonomía, autonomía financiera y proporcionalidad, como criterios en los que se han de basar la atribución y el ejercicio de competencias locales.

En efecto, el artículo 28 del Anteproyecto define las consecuencias de la subsidiariedad cuando afirma que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente al gobierno más cercano a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otro nivel de gobierno debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”. Se recoge así un principio básico de la democracia de proximidad, la subsidiariedad, ya recomendado en la Carta Europea de la Autonomía Local y conocido sobre todo en el ámbito de la Unión Europea, que es correlato lógico al ámbito material universal que se reconoce a las competencias locales.⁶⁸ Tal principio no significa otra cosa que la preferencia por la administración más cercana en detrimento de las más alejadas a los ciudadanos y es susceptible de ser excepcionado cuando existan razones de peso, como las que se enumeran, que aconsejen la atribución del ejercicio de la competencia a entes supralocales.⁶⁹ En realidad la nueva redacción viene a explicitar con mayor intensidad lo que en el plano doctrinal ya se

68. L. ORTEGA ÁLVAREZ, “Autonomía local y subsidiariedad europea”, *Anuario del gobierno local 1996*, p. 601 y ss.; J. BARNES, “Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución”, *Anuario del gobierno local 1997*, p. 53 y ss.

69. F. VELASCO CABALLERO –“Autonomía local y subsidiariedad...”, *op. cit.*, p. 117 y ss.– considera que cuando se intensifica la prefe-

rencia de la administración más próxima, al vincularla a una atribución directa de competencia universal, como es el caso, la posibilidad de excepción ha de ser mayor que si la preferencia se establece como un mando de optimización de las competencias locales.

deducía, forzosamente, del vigente artículo 2.1 de la LBRL, que menciona el principio de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos como criterio a tener en cuenta por los legisladores sectoriales a la hora de realizar la atribución de las competencias que procedan a los entes locales. Se da, en definitiva, el salto de lo implícito a lo explícito, del mandato al legislador a la clara preferencia por una subsidiariedad, basada en una competencia universal, con excepciones.⁷⁰

Junto a la subsidiariedad se acuña otro principio, el de proporcionalidad. Así se afirma que “la asunción de competencia por una administración supralocal debe ser una medida idónea, necesaria y justificada por su adecuación a la importancia de los fines públicos que se pretenden satisfacer con la intervención legislativa”. La proximidad al ciudadano de la administración elegida para ejercer la competencia de que se trate se acompaña de la necesidad de motivar y justificar la decisión contraria.⁷¹ Se extrapola al ámbito competencial un principio tradicionalmente vinculado a los derechos fundamentales, práctica ya conocida en el plano comunitario, donde ninguna acción europea puede exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. La finalidad no es evitar, como se sostenía hasta ahora, que el Estado y las comunidades autónomas puedan invadir sin causa justificada espacios locales cuando ejerzan sus competencias, sino operar en la fase previa de atribución de competencias de tal modo que haya una coherencia entre los medios y fines que se persiguen con la competencia supralocal, que ésta sea la opción menos gravosa para obtener los fines públicos que se

pretenden y que sean mayores los beneficios que se obtengan que aquéllos a los que podría conducir la competencia local.⁷²

No elude el Anteproyecto, por último, la cuestión de la delegación de competencias y de la encomienda de actividades y servicios a los entes locales, impuesta por ley o libremente aceptada, por parte del Estado, de las comunidades autónomas y de otros entes locales. En todo caso, y siendo conscientes de que la financiación sigue siendo uno de los principales escollos, se prevé que medidas de esta índole deban ir siempre acompañadas de la dotación o de los medios económicos necesarios para llevarlas a cabo.

4.3. Las leyes autonómicas de desarrollo del régimen local

Con fundamento en la implícita atribución constitucional al Estado del tratamiento jurídico básico sobre el régimen local, no son pocos los estatutos de autonomía que, como hemos visto, han asumido, con mayor o menor precisión, la otra cara de la moneda, el desarrollo del régimen local:

“Las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local también pueden disponer y regular esa organización complementaria de la prevista por la propia LBRL [...] en lo concerniente a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos, correspondientes a la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18 de la Constitución), la legislación de desarrollo de las comunidades autó-

70. F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ –“Autonomía local y Constitución...”, *op. cit.*, p. 261 y ss.– ya propugnaba que este principio estuviera presente a la hora de determinar a quién corresponde el ejercicio de una competencia. A favor de la subsidiariedad también se manifiesta F. VELASCO CABALLERO –“Autonomía local y subsidiariedad...”, *op. cit.*–, pues, a falta de mención constitucional, no descarta que pueda ser acogida estatutariamente para articular los poderes públicos de una comunidad autónoma y sin que ello afecte a sus relaciones con el Estado, aunque también reconoce que es posible autonomía sin subsidiariedad y viceversa. J. BARNES –“Subsidiariedad...”, *op. cit.*, p. 53 y ss.– afirma que, si bien la subsidiariedad tan sólo puede deducirse de la garantía institucional a la autonomía local, la jurisprudencia constitucional, al exigir en su STC 32/1981 razón suficiente para sustraer competencias a los entes locales, y la propia LBRL, sobre todo en su artículo 2, sí que reconocen explícitamente este principio. En la misma línea, J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT –*El principio de subsidiariedad y la administración local*, Marcial Pons, 1999, p. 11 y ss.– considera que la Constitución reconoce implícitamente la subsidiariedad vinculándola a los principios de autonomía y descentralización, que el Tribunal Constitucional no le ha sacado el debido partido y que ha terminado por convertirse vía artículo 2 de la LBRL en un principio legal o supralegal en atención a la función que se asigne a la norma que lo contempla. Sin embargo, para G. RUÍZ-RICO RUÍZ

–“Limitaciones constitucionales...”, *op. cit.*, p. 169 y ss.– la Constitución y la jurisprudencia constitucional no acogen el principio de subsidiariedad “ni como límite a la intervención de los poderes públicos frente a la sociedad, ni como criterio de delimitación competencial en las relaciones interadministrativas”; de ahí que la introducción de este principio obligue, a su entender, a la reforma de la Constitución para incluir un principio de universalidad de la competencia local y a la reforma de los estatutos de autonomía para trasvasar a los entes locales parte de las competencias autonómicas.

71. T. DE LA QUADRA-SALCEDO –“Nota sobre el principio de subsidiariedad”, *El principio de subsidiariedad y la administración local*, Marcial Pons, 1999, p. 83 y ss.– es partidario de exigir, más que una motivación agotadora, una motivación razonable.

72. Sobre el principio de proporcionalidad y su mal encaje en los conflictos competenciales entre entes públicos, véase D. SARMIENTO –“El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local”, *Revista de Administraciones Públicas*, 162, 2003, p. 145 y ss.–, que encuentra preferible en este campo la técnica de la ponderación. También se ocupa de la proporcionalidad L. ORTEGA ÁLVAREZ –“El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local”, *Anuario del gobierno local 1997*, p. 99 y ss.–, a su juicio, más fructífera que la subsidiariedad cuando los entes locales no tienen una competencia general.

nomas, según los respectivos estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios (STC 214/1989) [...] ámbito éste que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que, en materia de organización municipal complementaria, dicten las comunidades autónomas.”

Bajo diferentes denominaciones son numerosas las comunidades autónomas que cuentan con una ley que se ocupa del régimen de los entes locales.⁷³ Como es obvio, el margen de maniobra del legislador autonómico cuando aprueba las leyes a las que nos estamos refiriendo está limitado, en lo que tienen de desarrollo, por el respeto a la LBRL y, en lo que tienen de autonómicas, por el respeto al Estatuto. Si la LBRL ofrece un tratamiento jurídico mucho más expansivo de lo que es acorde a su naturaleza, el espacio de desarrollo se reduce, mientras que, por el contrario, si la norma básica es tal, el desarrollo no quedará convertido en mera ejecución. Si el Estatuto, por su parte, ofrece una regulación somera de los aspectos locales o ni siquiera los aborda, como sucede hasta ahora en la mayoría de los casos, la capacidad decisoria del legislador de desarrollo y el alcance de su actuación es mucho mayor que si, en la línea de las últimas reformas, el Estatuto entra a regular con cierto detalle la posición y el régimen jurídico de los entes locales en su comunidad o incluso precisa qué ha de entenderse por desarrollo del régimen local.

La mayoría de las leyes autonómicas dictadas hasta el momento, condicionadas por una Ley de bases que, como sabemos, incurre en ciertos excesos y por unos estatutos que responden al primer modelo descrito, no pueden ser, sin embargo, más cicateras en su regulación competencial.

Todas ellas acogen una estructura similar, que se podría resumir en el siguiente modelo tipo. En primer lugar, encontramos unas disposiciones generales, donde se tratan asuntos tales como el objeto y destinatarios de la norma; la organización territorial de la comunidad autónoma; una alusión a la provincia, si procede; una referencia genérica a las potestades, prerrogativas, principios de actuación y competencias de los entes locales; una mención al registro de las entidades locales y al reconocimiento de las asociaciones de municipios. A continuación, aparecen unos títulos que se ocupan de los entes locales

de existencia necesaria, esto es, municipios y provincias, abordándose respecto de los primeros en sucesivos capítulos cuestiones tales como la demarcación territorial (creación, supresión, alteración, denominación y capitalidad de los términos municipales), la población (padrón, derechos y deberes de los vecinos, símbolos...), la organización, las competencias y los regímenes especiales. A renglón seguido, en títulos sucesivos se regula el régimen jurídico de los entes infra y supramunicipales específicos en cada comunidad y de otras fórmulas de cooperación intermunicipal; las relaciones entre las comunidades autónomas y los entes locales, ya sea desde el plano de la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias o desde el plano de las relaciones de colaboración y coordinación interadministrativa; el estatuto de los miembros de las corporaciones locales y el funcionamiento de las mismas –régimen de sesiones, procedimiento, régimen jurídico, impugnación de sus actos y acuerdos, ejercicio de acciones y participación ciudadana–; bienes, obras, servicios y contratación de los entes locales; personal; y, por último, financiación y hacienda locales.

De todo ello, como es lógico, nos centraremos en los aspectos competenciales y una vez más en los municipios, sin entrar en la regulación que se efectúa de las provincias y de otros entes infra o supramunicipales, cuya existencia, al depender de la decisión de la comunidad autónoma, deja a la ley un mayor margen, si así lo permite el Estatuto, a la hora de concretar sus competencias mediante una redistribución de las existentes.

Respecto de la cuestión competencial, por tanto, prácticamente en la totalidad de las regulaciones de desarrollo nos encontramos una referencia a la tipología de las competencias locales: propias y delegadas. En relación con las propias, mayoritariamente se recuerda el principio de autonomía en su gestión,⁷⁴ sin olvidar otros como los de eficacia, descentralización, coordinación, solidaridad o jerarquía; se reproduce en ciertos casos la cláusula general del artículo 25.1 de la LBRL, que invita al municipio, en el ámbito de sus competencias, a promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de su comunidad⁷⁵ y a la hora de determinar cuáles son las materias concretas sobre las que recaerán esas

73. Ley 3/1983, de organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Ley 7/1999, de administración local de Aragón; Ley 20/2006, municipal y de régimen local de las Islas Baleares; Ley 3/1991, de entidades locales de Castilla-La Mancha; Ley 1/1998, de régimen local de Castilla y León; Decreto legislativo 2/2003, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña; Ley 5/1997, de administración

local de Galicia; Ley 1/2003, de administración local de La Rioja; Ley 2/2003, de administración local de la Comunidad de Madrid; Ley 6/1988, de régimen local de la Región de Murcia; Ley foral 6/1990, de la administración local de Navarra.

74. Leyes de Andalucía, Aragón, Baleares, Cataluña, Galicia, La Rioja y Murcia.

75. Leyes de Aragón, Cataluña y Galicia, por ejemplo.

competencias propias. Sin embargo, en vez de aprovechar para precisar el alcance de las mencionadas en el artículo 25 de la LBRL o bien se reproduce de nuevo un listado prácticamente coincidente con el que ahí se contempla⁷⁶ o bien directamente se elude cualquier enumeración y hay una remisión al legislador sectorial para que proceda a la asignación de las competencias que considere oportunas respecto de las materias mencionadas en la LBRL.⁷⁷ Los servicios mínimos⁷⁸ y las actividades complementarias⁷⁹ no sufren una suerte muy distinta. Tan sólo merece la pena reseñar cómo en ocasiones se opta por realizar una apelación al principio de subsidiariedad y proximidad.⁸⁰

Donde sin excepción alguna las normas se centran y entran en todos los detalles necesarios a la hora de concretar sus destinatarios, objeto, condiciones y efectos es en lo atinente a las competencias transferidas o delegadas de la comunidad autónoma a los entes locales⁸¹ o de un ente local a otro.⁸² En la mayoría de los casos se diferencian ambas categorías y no se utilizan como sinónimas,⁸³ aunque las razones que las justifican suelen ser comunes: garantizar el mejor ejercicio de una competencia, una mayor eficacia, la proximidad en la gestión o un incremento de la participación ciudadana.⁸⁴ El objeto de las competencias transferidas es la titularidad de una competencia que en principio corresponde a la comunidad autónoma, mientras que el objeto de la delegación es el mero ejercicio de la competencia por parte ahora de los

entes locales. Si para realizar la transferencia se requiere una ley, para la delegación basta un decreto, en el que se detalle su alcance, duración y los instrumentos de dirección y control que se reserva la comunidad autónoma⁸⁵ (potestad reglamentaria, resolución de recursos administrativos, promoción de la revisión de oficio, impartición de instrucciones, fijación de programas y directrices, petición de información, formulación de requerimientos, envío de comisionados, remisión de memorias), quedando siempre abierta la posibilidad de revocación, al igual que en la transferencia.⁸⁶ En uno y otro caso la previa determinación y posterior dotación de los medios necesarios para llevar a cabo la competencia transferida o delegada resulta imprescindible, especialmente en aquellos supuestos en que la delegación ha sido impuesta y no ha tenido lugar, como resulta más habitual, con la aceptación del ente local.⁸⁷ Tan sólo en Madrid la Ley 3/2003 entra a enumerar las materias que pueden ser objeto de transferencia o delegación –consumo, deportes, educación, empleo, juventud, medio ambiente, mujer, patrimonio histórico, sanidad, protección civil, servicios sociales, transporte, turismo vivienda y otras de competencia autonómica que lo requieran por proximidad–; de nuevo encontramos una cierta similitud con los contenidos del artículo 25 de la LBRL, aunque esta vez, al referirse a las potencialmente delegables, se formulan de modo más genérico ampliando el ámbito material que pueden recibir los entes locales por esta vía y no a título de competencias propias.

76. Leyes de Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña y Galicia. En Aragón, tan sólo se incrementa el listado material con el fomento de los intereses económicos de la localidad y del pleno empleo, la mejora de las estructuras agrarias, la prestación de servicios de interés general agrario y la prestación de servicios de radio, televisión y telecomunicación locales. En Baleares, como novedades, aparecen entre otras la gestión del padrón municipal, la regulación y desarrollo de procedimientos de participación ciudadana en la vida local o la regulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y prestación de servicios de telecomunicaciones. En Castilla y León se suma la gestión de montes y espacios naturales y la referencia a actividades clasificadas. En Galicia el listado es exacto al de la LBRL y en la ley catalana además se enumeran unos ámbitos materiales en los que los entes locales tendrán competencias, sin que se especifique que hayan de ser propias, con el alcance que fije esa ley de desarrollo y las leyes sectoriales, de acuerdo con los principios de descentralización, autonomía, subsidiariedad y máxima proximidad de la gestión a los ciudadanos, la capacidad de gestión de los municipios, las características de cada actividad y el principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los servicios.

77. Es lo que sucede en las leyes de Madrid y Navarra, por ejemplo.

78. Leyes de Aragón, Castilla y León, Cataluña y Galicia.

79. Leyes de Aragón, Cataluña, Galicia y La Rioja.

80. El apartado 5 del artículo 9 de la Ley catalana señala que “en todo caso, la atribución de competencias a los entes locales tiene que hacerse de acuerdo con la naturaleza y las características de esos entes y las necesidades de eficacia o de economía en satisfacer, de

acuerdo con el principio de subsidiariedad, y procurando, de manera general, que el ejercicio de las competencias corresponda, de manera preferente, a las autoridades más próximas a los ciudadanos”.

81. Leyes de Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra. Prácticamente en todas ellas, salvo en Madrid de modo expreso, se prohíbe la subdelegación del ente local receptor de la transferencia o de la delegación a otro ente local.

82. Leyes de Andalucía, Baleares, Aragón, Cataluña o Galicia.

83. En la Ley andaluza no se habla de competencias transferidas, sino tan sólo de competencias delegadas, entendiéndose por tales las que por acuerdo del Consejo de Gobierno la comunidad autónoma atribuya al ente territorial más idóneo en función del mejor ámbito de prestación de servicios. También las leyes de Castilla-La Mancha y de Cataluña se centran en la delegación.

84. Leyes de Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, La Rioja y Madrid.

85. Leyes de Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja y Madrid.

86. Leyes de Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, La Rioja y Madrid. Quizás lo único reseñable sea que en la Ley gallega se prevé la revocación de la transferencia realizada por ley sectorial, a pesar de que califica como propia a la competencia una vez que ha sido recibida por el ente local.

87. Leyes de Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid, Galicia y La Rioja, requiriéndose en estos dos últimos casos la aceptación del ente local.

Por último, tampoco faltan en las leyes de desarrollo una referencia a la figura de la encomienda de gestión⁸⁸ y a las llamadas competencias asignadas.⁸⁹

Las leyes de desarrollo autonómico, en definitiva, hoy por hoy más apegadas de lo que es imprescindible a la LBRL, no han explotado todas sus posibilidades y en general han desaprovechado la ocasión de adecuar la regulación de la ley de bases a las necesidades propias de sus respectivas comunidades autónomas, de precisar el alcance de las materias asignadas por ella a los entes locales, así como de explicitar el compromiso de las comunidades autónomas de asignar en sus leyes sectoriales a los entes locales las competencias que reclame el principio de autonomía local. Ello se hace más patente ante el silencio de la mayoría de los estatutos de autonomía en este punto. Sin embargo, si las futuras reformas estatutarias van por el camino de las ya aprobadas o en trámite de aprobación y si además la LBRL sufre una modificación en los términos que apunta el anteproyecto, la nueva redacción de los estatutos y de la LBRL, en lo que respecta a las competencias de los entes locales de existencia necesaria, come terreno a un legislador autonómico, que en ese escenario ve mermado por dos bandas el ámbito en el que está llamado a ejercer sus funciones y no tendrá mucho que aportar, condicionado ya no sólo por la LBRL, sino por la norma institucional básica de la comunidad autónoma, a la que debe atender tanto como a la primera. Ante estos cambios resultará probablemente también obligada la revisión de las leyes de desarrollo para adecuarse a las novedades introducidas por los textos básico y estatutarios.

5. Conclusión

Después de todo lo dicho es bien patente que hay un cambio de planteamiento en la nueva Ley de bases que considera no sólo al Estado sino a las comunidades autónomas garantes de la autonomía local. Pero un giro tan radical aconsejaría que la reforma de la LBRL, y consiguientemente la de las leyes que la desarrollan, se hiciera acompañar también de una reforma de los estatutos de autonomía y de una readaptación de la jurisprudencia constitucional en materia de autonomía local y bases del régimen local a este nuevo panorama, para dificultar que la autolimitación del legislador ordinario del presente pueda quedar inoperante por la acción del legislador ordinario futuro. A todo ello se está procediendo de manera descoordinada y en un orden discutible, al haberse

abordado los cambios estatutarios sin esperar a ver en qué termina la modificación de la Ley de bases. La impresión es que las novedades reseñadas no amplían demasiado el margen de maniobra del legislador autonómico, al pasar de la exhaustividad de la ley de bases a una minuciosidad estatutaria que reduce del mismo modo su capacidad decisoria, dejando fuera de juego los beneficios que le pudiera reportar una ley de régimen local verdaderamente básica en ciertos puntos. En lo competencial, si la nueva ley de bases asigna a los municipios las competencias que han de ejercer sobre las materias que menciona, en tanto la atribución ya ha sido hecha, tan sólo resta como mucho precisar-delimitar el alcance de la materia y de la competencia en cuestión y las condiciones de su ejercicio, lo que merma el espacio que queda abierto a las leyes de desarrollo y a las leyes sectoriales e incrementa el riesgo de solapamiento. Lo mismo ocurre si los nuevos estatutos también especifican las funciones y las materias que se encomiendan a los municipios, en cuyo caso la determinación de las competencias de los entes locales, que se incluye dentro del contenido propio del desarrollo de régimen local allí donde se concreta, diluye el papel del legislador sectorial que queda circunscrito a fijar los términos de su ejercicio. Sin embargo, a pesar de estos inconvenientes, y otros muchos como las contradicciones que pudieran darse entre la legislación básica y el Estatuto, para los entes locales el reconocimiento estatutario de diversas manifestaciones de la autonomía local, entre ellas la competencial, supone un considerable paso adelante, en lo que tiene de plus de garantía, pues el legislador autonómico se ve limitado por el Estatuto por partida doble, no sólo por la función que tiene asignada, ya que lo mismo se podría decir de la Ley de bases, sino en atención a su procedimiento agravado de aprobación y reforma, a su carácter, en definitiva, de ley orgánica y no de mera ley ordinaria. ■

88. Leyes de Aragón, Baleares, Galicia, La Rioja y Madrid.

89. Leyes de Andalucía y Cataluña. Por tales se entienden las que conllevan ejecución de la gestión ordinaria de los servicios de la

Administración autonómica y asumen las diputaciones provinciales (Andalucía) o los entes supramunicipales (Cataluña).