ESTUDIOS

Nuevo sistema de atribución y defensa competencial de las entidades locales

Casimiro López García
Interventor-tesorero de Administración local.
Letrado adjunto del Ayuntamiento
de Torrelavega

1. Alcance constitucional de la autonomía local.
1.1. El carácter bifronte del régimen local. 1.2. El papel del Estado en la definición del régimen local. 1.3. Relación especial entre las bases de las administraciones públicas y la garantía institucional de la Administración local.
2. Sistema de atribución competencial de la Ley 7/1985 (LBRL).
2.1. La cláusula de remisión, artículos 2 y 25.2 de la LBRL. 2.2. Los servicios mínimos y las actividades o servicios esenciales. 2.3. Competencias delegadas. 2.4. Actividades complementarias. 2.5. La LBRL como técnica de remisión normativa a las leyes básicas.
3. La LBRL como canon de constitucionalidad.
3.1. El éxito de la LBRL. 3.2. Revisión de la doctrina constitucional de la LBRL por la STC 240/2006. 3.3. Revisión de la LBRL como canon de la ley autonómica. 3.4. Títulos legislativos del Estado en régimen local.
4. Crítica y crisis del modelo de atribución de la Ley 7/1985.
4.1. Los problemas de un sistema negativo de atribución de competencias locales. 4.2. Vaciado de competencias. 4.3. Nuevas propuestas doctrinales.
5. Nuevo sistema de atribución de competencias.
5.1. La atribución de competencia en los nuevos estatutos. 5.2. Nueva Ley de bases de régimen local. 5.3. Poder normativo autónomo. 5.4. Cambio de cultura política. 5.5. Cláusula general de competencias.
6. Principios competenciales.
6.1. Subsidiariedad. 6.2. Diversidad, flexibilidad y supletoriedad. 6.3. Principio de proporcionalidad.
7. Conclusiones y régimen de garantías.
7.1. Garantías de suficiencia financiera para el ejercicio de las competencias. 7.2. Necesaria revisión de la doctrina constitucional de la autonomía local.

En los últimos años, una buena parte de la doctrina administrativista, en un proceso similar al acaecido en Alemania en décadas anteriores, ha denunciado más que un proceso de vaciamiento de competencias locales, una situación de estancamiento en la descentralización administrativa a favor de los ayuntamientos en particular y de los entes locales en general del Estado de las autonomías. En este sentido, las últimas reformas de los estatutos de autonomía nos han traído un Estado tan descentralizado o más que el modelo federal, y una serie de problemas en materia de soberanía, con unas comunidades ahora ya reconocidas como naciones históricas, pero no han supuesto avance alguno en materia de descentralización local, que además tiene que afrontar una matización de la doctrina constitucional sobre la Ley 7/1985, de bases del régimen local, como canon de constitucionalidad, que pone en cuestión su sistema diferido de atribución competencial, más allá de aquellos pocos aspectos y materias directamente relacionados con el artículo 137 de la Constitución española.

Las propuestas doctrinales previas para una segunda descentralización, promovidas entre otros por el profesor Font i Llovet, a favor de los entes locales, se basan en la superación del modelo de atribución competencial diseñado por la Ley 7/1985, fundado en la remisión normativa, para establecer un modelo de atribución directa de competencias, acompañado de un proceso general de delegación, que tiene su fundamento filosófico jurídico en el principio de subsidiariedad con sus complementarios de proximidad y eficacia, que pasarían de ser principios fundamentales del Derecho comunitario originario, y principios estructurales de la Carta Europea de la Autonomía Local, a los textos de los estatutos de autonomía y a una nueva Ley de bases de régimen local, para fundamentar un poder normativo local originario general, similar al autorizado por el Tribunal Constitucional en materia de ordenanzas fiscales y de ordenanzas sancionadoras en asuntos de interés y tradicional raigambre local.

Esta pretendida segunda descentralización, que culminará los procesos abiertos por las modificaciones de abril de 1999 y por la Ley 57/2003, de grandes ciudades, se asume por los partidos políticos que firman la declaración de Vitoria, y por el propio Gobierno de España, que redacta un *Libro blanco para la reforma del gobierno local* en julio de 2005, que asume todas las propuestas doctrinales y culmina en un anteproyecto de nueva Ley de bases, que no se ha remitido al Congreso de los Diputados. Esta paralización, junto con la decepción que han supuesto los nuevos estatutos de autonomía –más preocupados por acrecentar su poder y por asumir todas las competencias en materia de régimen local que por una segunda descentralización– ha dejado en suspenso una vez más esta deseada descentralización local, que pretende acercar la gestión de una parte importante de los asuntos al común de los ciudadanos. Lo que, al menos, permite formular nuevas propuestas sobre el contenido y alcance que debe tener una nueva Ley de bases del régimen local, y sobre las necesarias reformas estructurales del mundo local, que junto con una reforma del sistema de reparto de los grandes impuestos, haga posible la pretendida segunda descentralización.

1. Alcance constitucional de la autonomía local

El constituyente proclama la autonomía de los municipios y provincias en el artículo 137 de la Constitución española de 1978 (CE), pero no acompaña un listado de materias en las que ejercer las competencias propias y diferenciadas que tal autonomía implica, sin que el resto de las referencias constitucionales a los entes locales que aparecen dispersas por el resto del texto –artículos 143, 144, 146 y 151 y de las disposiciones transitorias 1, 3, 4 y 5– ayuden a identificar el posible contenido de esa autonomía *para la gestión de los intereses locales*; salvo las referencias expresas a la potestad tributaria (artículo 133.2), que atribuye indirectamente competencia legislativa para establecer sus propios tributos y se corresponde directamente con el principio democrático del artículo 140 de la CE, no existen más alusiones. La regulación constitucional de los entes locales está caracterizada por el principio de autonomía para la gestión de sus intereses, inescindible del principio democrático que rige la constitución y el gobierno de los municipios.

En el fondo, toda la arquitectura constitucional del régimen local está presidida por el principio democrático. La autonomía, configurada como autogobierno de las correspondientes colectividades en los artículos 140 a 142 de la CE, es un atributo del principio democrático que rige la constitución de los municipios, su gobierno y administración (artículo 140 de la CE), que se regirán por concejales elegidos por sufragio universal y por el sistema proporcional, quedando la definición de su contenido y alcance competencial a merced de lo dispuesto en las leyes. La eficacia reforzada propia de la previsión constitucional de la autonomía local –añade el profesor Parejo Alfonso en el desarrollo de sus tesis sobre la garantía institucional de la Administración local en la Consti-

1. Luciano Parejo Alfonso, REALA, 229, enero-marzo de 1986: como tal, goza de la eficacia inmediata y trascendente a la totalidad del ordenamiento jurídico propia de los principios generales del Derecho y que está claramente conectado –en un sistema con distribución horizontal del poder, según diseño de los artículos 1 y 2 de la Constitución– con el pluralismo político, es decir, con uno de los

tución española–[1] "consiste técnicamente en la garantía objetiva de la presencia y la actualización permanente de la institución en el ordenamiento del Estado en su conjunto, es decir, en una garantía institucional", en la forma y manera en que se definió para el reconocimiento y defensa de la autonomía local en el artículo 127[2] de la Constitución alemana de Weimar, de 11 de agosto de 1919, que reconoció el derecho de los ayuntamientos a la autonomía dentro de los límites de las leyes, sin establecer limitación o cortapisa. Para superar esta dificultad, Carl Schmitt formulará la teoría de las garantías institucionales de la Constitución. Doctrina que se asumirá por el Tribunal Constitucional alemán de la época y por el actual en su interpretación del artículo 28 de la vigente Constitución Federal en el caso "Offenbach am Main", de 29 de marzo de 1952, para establecer que: "aunque el artículo 28 C está incluido en el capítulo II: 'La Federación y los *Länder*', en él deberá garantizarse a los municipios el derecho a la autonomía con una amplitud similar a como lo había sido en el artículo 127 de la Constitución de Weimar, que ésta había colocado entre los derechos fundamentales." La teoría se mantiene viva también en la doctrina que identifica tres notas o elementos esenciales:[3] una garantía subjetiva de permanencia de la institución en términos reconocibles, una garantía objetiva presidida por la cláusula de competencia general para gestionar todos los asuntos de interés de la comunidad, bajo su propia responsabilidad, libre de toda instrucción o mandato de las administraciones superiores, sólo sometida a controles de legalidad, para cuyo ejercicio el ordenamiento ha de reconocer las correspondientes potestades administrativas, por último, la garantía institucional se traduce en una garantía reaccional de las entidades locales frente a los eventuales ataques a su existencia o al alcance de sus competencias y potestades.

El concepto doctrinal de la autonomía territorial de las entidades locales no estará completo hasta su conexión con el principio democrático y, por ende, hasta el reconocimiento de su naturaleza esencialmente política. Será la doctrina italiana, S. M. Giannini, en su manual de *Diritto Amministrativo* (volumen 1, Milán, 1970), la que ponga de manifiesto tanto el carácter normativo de la autonomía local para formular un ordenamiento jurídico derivado,[4] como su caracterización de autonomía política para orientar y dirigir a la comunidad, en el sentido de posesión de una potestad propia de orientación política que puede oponerse a la del propio Estado. Será la conexión autonomía-principio democrático el verdadero garante de la intervención de las corporaciones locales en cuantos asuntos les afecten. La Carta Europea de la Autonomía Local lo expresa en su artículo 3.1: "por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las corporaciones locales de regular y gestionar [...] una parte importante de los asuntos públicos."[5] La autonomía local como expresión del principio democrático es un límite al poder de conformación del Estado y de las comunidades autónomas, que nunca podrán dictar directrices o instrucciones sobre las mismas. En nuestro caso, la doctrina del Tribunal Constitucional recibirá directa e inmediatamente la teoría de la garantía institucional de las entidades locales en las STC de 2 de febrero y de 28 de julio de 1981, que, por contraposición a la autonomía de las comunidades autónomas, inicialmente, califican expresamente de administrativa a la autonomía local. Su configuración como verdadera autonomía política con similar naturaleza que las comunidades autónomas, se recibirá por esta doctrina, a partir de las STC 179/1985 y 19/1987, consolidándose con la ratificación de la Carta Europea de la Autonomía Local.

valores superiores del ordenamiento constitucional, directamente entroncado a la caracterización esencial del Estado como social y democrático de derecho y, por tanto, a la filosofía última o nuclear de dicho orden.

2. La Constitución puede otorgar una protección especial a determinadas instituciones con el fin de hacer imposible su supresión por el legislador. El artículo 127 de la Constitución de Weimar, al consagrar el derecho a la autonomía de municipios y regiones, lo que garantiza en realidad era la propia institución y todas las leyes que por su contenido material la supriman o la priven de su contenido esencial son inconstitucionales.

3. La garantía institucional es una técnica que permite proteger a ciertas instituciones a las que se considera como componentes esenciales de la organización jurídico-política y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales. Como la configuración concreta de la institución se remite al legislador ordinario, la protección que se le debe dar, con ayuda de esta técnica, se dirige a preservar la autonomía frente al propio legislador, a quien se otorga un amplio margen de conformación que utilizará correctamente, es decir, sin violentar el texto constitucional, siempre que mantenga la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar. Esa imagen se identifica con el reducto indisponible por el legislador: es por ello el núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Este núcleo esencial se viola cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre, es decir, que la única interdicción claramente discernible es 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.

4. Santi Romano es el autor de la teoría del ordenamiento jurídico en *Corso de Diritto Amministrativo*, Padova, 1930.

5. *"Einen wesentlichen Teil"*, en la traducción alemana; *"a substantial share"*, en la inglesa.

1.1. El carácter bifronte del régimen local

El concepto de garantía institucional de la Administración local que se asume por el Tribunal Constitucional español, como recuerda el profesor Francisco Sosa Wagner,[6] está tomado directamente de su homólogo alemán y tampoco incluye un listado de competencias mínimas garantizadas, sino que su contenido y la concreta definición de su ser y de sus actividades y servicios queda al albur de lo que se establezca en cada caso por las leyes del Estado o de las comunidades autónomas, según la distribución constitucional de competencias. La autonomía local se define así por el Tribunal Constitucional, en contra de la expresa pretensión de las comunidades autónomas,[7] desde la sentencia 32/1981 por el carácter bifronte del régimen jurídico de las entidades locales, en el sentido de ser resultado de una actividad concurrente del Estado y de las comunidades autónomas. La STC de 23 de diciembre de 1982 clarifica y define una doctrina, por el momento, no matizada y plenamente vigente: "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 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 de autonomía que es propio de las comunidades autónomas 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 los fines de la comunidad, aunque puedan cumplir también esta función."[8]

La doctrina constitucional española, al mismo tiempo que recibe la teoría de la garantía institucional de la Administración local,[9] se aparta desde el principio de un pretendido concepto "federal" de nuestra Constitución en materia de régimen local, que no está entregado aquí a los estados o *Länder*, que en Alemania lo interiorizan por completo, sin que exista un mínimo común por definir a cargo del Estado federal; por el contrario, el Tribunal Constitucional español concibe el régimen local como un sistema derivado, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de competencias, en el que la ley será el eje de su configuración y detalle. En el entendido que existe así una obligación constitucional de permanencia de la institución en términos recognoscibles, pero no una garantía de contenido mínimo. Existe un acuerdo general –doctrinal y político– sobre la existencia de un amplio margen de discrecionalidad en su configuración, si bien es cierto que el acuerdo desaparece cuando se trata de repartir las competencias para su definición.

1.2. El papel del Estado en la definición del régimen local

Si la primera doctrina constitucional predica un régimen local bifronte, alejado de los postulados y fórmulas del Estado federal, en el que los municipios y las provincias, como entes dotados de plena personalidad jurídica propia y de autonomía para la gestión de sus intereses, actúan bajo un gobierno democrático –artículos 137, 140 y 141 de la Constitución española de 1978–, resultaba absolutamente necesario y obligado definir el papel y el alcance del Estado en la regulación del régimen local. El Tribunal Constitucional entenderá en la misma sentencia que le corresponde al Estado, por la directa relación que existe entre la garantía institucional de la Administración local y el concepto de bases de las administraciones públicas del artículo 149.1.18, la definición y el establecimiento de un régimen local y básico de general aplicación, STC 32/81, F 3:

"La Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad. Sentado esto, es a primera vista evidente que la larga enumeración de competencias exclusivas del Estado (en el sentido más restringido del término) que hace el apartado

6. Francisco SOSA WAGNER, "La autonomía local", REALA, 240, octubre-diciembre de 1988.

7. STC 32/1981, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Generalidad de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regula la "Transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalidad", que argumentaba en su defensa: "en materia de régimen local, el artículo 149,1,18 de la CE sólo tiene el propósito de garantizar a los administrados un tratamiento común entre las administraciones públicas utilizando una acepción estricta de dicho concepto, como lo prueba una interpretación sistemática del Estatuto catalán, y la inveterada práctica normativa, *quedando la restante materia del ámbito de la Administración local a la potestad legislativa, reglamentaria, ejecutiva y de inspección de la Generalidad. En fin, el artículo 148 de la CE en su conjunto y en su detalle se refiere exclusivamente a las comunidades autónomas con autonomía no plena y, por tanto, es inaplicable a las comunidades históricas entre las que se encuentra la catalana."*

8. STC 84/1982 (FJ 4).

9. Teoría formulada por Carl Schmitt para la defensa de los derechos fundamentales en la Constitución alemana de la República de Weimar de 1919, asumida por la Constitución Federal de 1949 y vigente en su doctrina constitucional.

primero del artículo 149 de la Constitución está construida por referencia a materias o actividades concretas del poder respecto de determinados fines sociales *con la única y notable excepción precisamente del párrafo 18, en la que la referencia es justamente a una acción por así decir reflexiva del Estado,* 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 constitucional de que antes tratábamos.* Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada comunidad autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley."

Para el Tribunal Constitucional, el régimen local no puede ser tratado como una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado como pretendían las comunidades autónomas, sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local en relación con el artículo 149.1.18, contempla lo relativo a las competencias de los entes locales. Este carácter bifronte está indudablemente relacionado con el concepto de autonomía local que maneja nuestra Constitución, dado que la capacidad de decidir libremente entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente político –STC 19/1987, de 9 de diciembre, FJ 4–,[10] estará determinada por las decisiones del legislador estatal o autonómico, en función del concreto reparto de competencias entre ambas instancias, si bien sus decisiones evidentemente han de reconocer la participación local, utilizando para ello los parámetros proporcionados por la relevancia del interés local así como la necesidad de que la autonomía local no se vea reducida hasta límites que dificulten su identificación.

1.3. Relación especial entre las bases de las administraciones públicas y la garantía institucional de la Administración local

La consideración bifronte del régimen local constituye la esencia de la doctrina constitucional en la materia, y explica por sí sola la posición del Tribunal Constitucional desde el inicio de su actividad, favorable a atribuir al Estado el primer y directo desarrollo normativo de los mandatos constitucionales relativos a la garantía institucional o constitucional de las entidades locales; a estos efectos, el Tribunal Constitucional entenderá que existe una relación directa entre esta competencia legislativa del Estado y la garantía institucional de la Administración local que, con carácter general, inspira y preside el sistema de atribución de competencias y de controles legales que articula la LRBL. La STC 32/1981, FJ 5, es sobradamente expresiva:

"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."

Para el Tribunal, la "garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado" y, por ende, le corresponde a éste la fijación de principios o criterios básicos en materia de su organización y competencias. Junto con ese título habilitante, el Tribunal Constitucional entenderá que, en virtud de la competencia que atribuye el artículo 149.1.18 de la CE, relativo a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas –entendido éste como una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación dictada en ejercicio de la competencia estatal *ex* artículo 149.1.18 de la Constitución–, le corresponde también al Estado determinar un modelo local común que comprenda tanto la vertiente subjetiva o de construcción institucional de los entes locales, como la objetiva para determinar las competencias atribuidas a los entes locales, así como la regulación de las relaciones de éstos con otras entidades públicas y los controles de legalidad constitucionalmente legítimos.[11]

10. Los ayuntamientos, como corporaciones representativas que son (artículo 140 de la Constitución), pueden, ciertamente, hacer realidad, mediante sus acuerdos, la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios, que es uno de los principios que late en la formación histórica –y en el reconocimiento actual, en nuestro ordenamiento– de la regla según la cual deben ser los representantes quienes establezcan los elementos esenciales para la determinación de la obligación tributaria.

11. STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5: "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", añadiendo que "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.

Esta doctrina constitucional sobre distribución de competencias en materia de régimen local, que asigna al legislador estatal la competencia para la fijación de los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, de forma tal que no impida un desarrollo propio por las comunidades autónomas, se consolida en las STC 25/1983 (FJ 4); STC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 19 y 38), 27/1987, de 27 de febrero (FJ 2), y 99/1987, FJ 2.b), pasa por entender que el concepto mismo de "bases del régimen jurídico de las administraciones públicas" engloba a las administraciones locales y, a la postre, promoverá y justificará la Ley 7/1985, de 2 de abril (LBRL) que, contra la previsión inicial de limitarse a las líneas estructurales, competenciales y de relación con el resto de las administraciones, establece una regulación estatal completa y extensa[12] del régimen local no bien recibida por las comunidades autónomas, que se sintieron excluidas y sin espacio normativo propio en una materia que siempre han entendido de su competencia. Hasta tal punto es así que las comunidades históricas formularán sendos recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional que, salvo lo dispuesto para el Reglamento orgánico en los artículos 20 y 32 de la Ley –de preferente aplicación sobe la legislación autonómica en la redacción original de la LBRL–, la STC 214/1989,[13] los desestimará y declarará la plena conformidad de la regulación completa de la Ley 7/1985 con la CE.

2. Sistema de atribución competencial de la Ley 7/1985 (LBRL)

2.1. La cláusula de remisión, artículos 2 y 25.2 de la LBRL

Para dar efectividad a la autonomía constitucional de la Administración local del artículo 137 de la CE, de acuerdo y en aplicación de la teoría de la garantía institucional de la Administración local, el artículo 2 de la Ley 7/1985 (LBRL), concreta el alcance de la garantía constitucional de la autonomía local con una referencia al ámbito competencial de los entes locales. La Ley sigue al pie de la letra la doctrina constitucional (sentencia 32/1981), "la garantía constitucional (de la autonomía local) es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado", correspondiendo al Estado "la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia" de las entidades locales constitucionalmente necesarias.[14] En su cumplimiento, el artículo 2.1 de la LBRL establece un mandato directo a la legislación sectorial del Estado y de las comunidades autónomas para que, según la distribución material de competencias, aseguren el derecho de los ayuntamientos, provincias e islas a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a su círculo de intereses, *atribuyéndoles competencias en función de la actividad pública de que se trate y de la capacidad de gestión de las respectivas entidades, de acuerdo con los principios de descentralización y de proximidad a los ciudadanos*.[15] La Ley asume explícitamente la teoría de la garantía institucional de la Administración local, tal como fuera formulada por Carl Schmitt sobre el artículo 129 de la constitución de Weimar, e introducida en España fundamentalmente por los profesores Sosa Wagner y Parejo Alfonso.[16]

El Tribunal Constitucional validará la fórmula de atribución de competencias al legislador estatal de la Ley 7/1985 en la sentencia 214/1989, al entender que se trata de un procedimiento plenamente ajustado a la CE, sin que exista extralimitación por parte del Estado a la hora de establecer las "bases": se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el *ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales* que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas

12. Se habla de la densidad normativa de las bases del régimen local.

13. Esta posición del Tribunal Constitucional, vinculando el artículo 149.1.18 con la garantía institucional, ha producido, a juicio de Trujillo Pérez, una modulación consistente en el ensanchamiento de la competencia estatal relacionada con los entes locales.

14. F. SOSA WAGNER, "La autonomía local", REALA, 240, octubre-diciembre de 1988.

15. "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, 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."

16. Luciano PAREJO ALFONSO, REALA, 229, enero-marzo de 1986: como tal, goza de la eficacia inmediata y trascendente a la totalidad del ordenamiento jurídico propia de los principios generales del Derecho y que está claramente conectado –en un sistema con distribución horizontal del poder, según diseño de los artículos 1 y 2 de la Constitución– con el pluralismo político, es decir, con uno de los valores superiores del ordenamiento constitucional, directamente entroncado a la caracterización esencial del Estado como social y democrático de derecho y, por tanto, a la filosofía última o nuclear de dicho orden.

ellas.[17] Asume así el Tribunal Constitucional la teoría de la función constitucional de las normas básicas, supraordenadas al resto del ordenamiento en cuanto cumplen una función constitucional directa y expresa,[18] que aquí se traduce en atribución efectiva de competencias. Quedando obligadas las comunidades autónomas a realizar esas operaciones de concreción que impone el artículo 2.1 de la LBRL, de acuerdo con los criterios de una remisión normativa, al quedar deferida al legislador competente por razón de la materia la descentralización y proximidad a los ciudadanos –lo que no es más que un trasunto del artículo 9.2 de la CE– en las materias que se relacionan en los artículos 25.2, 26 y 36 de la misma Ley. El sistema se completa con la denominada *cláusula universal de competencia* del artículo 25.1: "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",[19] que para la mayoría de la doctrina no atribuye competencia alguna al referirse al ámbito de sus propias competencias. De tal manera que la denominada iniciativa universal queda referida al listado de materias que figura en el número 2 del mismo artículo 25[20] (seguridad, protección civil, tráfico, urbanismo, medio ambiente, abastos, cementerios, servicios sociales, deportivos y culturales, servicios básicos de abastecimiento de agua y recogida de basuras, transporte, ferias y mercados), que curiosamente coinciden con las materias que el artículo 148.1 de la CE atribuye en exclusiva a las comunidades autónomas. Lo que *de facto* supone dejar al albur de las leyes de las comunidades autónomas la determinación real del ámbito competencial de las corporaciones locales,[21] que han dejado muy poco espacio para la reglamentación local, incluidos los servicios obligatorios que relaciona el artículo 26 de la misma LBRL, que por esta condición debieron justificar, ya en la Ley 7/1985, una atribución directa de competencia normativa a los entes locales, sin perjuicio de las leyes de las comunidades autónomas.

2.2. Los servicios mínimos y las actividades o servicios esenciales

Los artículos 26 y 86.3 de la LBRL establecieron una serie de servicios de prestación obligatoria en función de la población de cada municipio, el primero; el segundo, una relación de servicios reservados, que a pesar de configurarse más como una obligación municipal a favor del ciudadano (artículo 18) que como una competencia propia, han terminado por tener una general aceptación doctrinal y política, por entender sin ningún género de dudas que plasman como ninguna otra institución la autonomía mínima constitucionalmente garantizada y constituyen una manifestación directa del artículo 137 de la CE, cuya regulación compete directamente al Estado, por lo que tienen la consideración de canon de constitucionalidad de la legislación autonómica. Lo que ha influido también en otorgar plena validez a las distintas reglamentaciones que todas las entidades locales con un mínimo de capacidad de gestión han establecido por ordenanza general. En este sentido, las afirmaciones del *Libro blanco para la reforma del régimen local* sobre la falta de competencia normativa local en esta materia deben matizarse; más que de falta de competencia para reglamentar el servicio que la realidad nos demuestra a diario que existe, debe hablarse de una atribución preferente de competencia normativa a favor de los entes locales como directa manifestación de su autonomía constitucional, por ende, resistente a las disposiciones reglamentarias de las comunidades autónomas y del Estado. Atribución que puede realizarse en una nueva LBRL, puesto que la garantía institucional de la Administración local tiene su fundamento en la Ley, y sólo por Ley se pueden desplazar las reglamentaciones locales en los servicios obligatorios y mínimos, que han cristalizado ese mínimo competencial intangible de la garantía institucional de los entes locales. Todo ello sin perjuicio de la necesaria actualización de una lista que tiene un cierto anacronismo en servicios como suministro de gas y calefacción, mataderos, y que no pudo tener en

17. Gómez-Ferrer, al rechazar en este caso la aplicabilidad de la noción de competencia, y al no ser, por razones obvias, aplicables los criterios de jerarquía y de posterioridad, elabora la noción de función constitucional. La noción de función constitucional permitiría reconducir el problema a los términos de validez-invalidez, al igual que cuando nos encontramos ante una relación de competencia o de jerarquía. En suma, esa noción, que parte de la consideración de que las normas básicas permiten salvaguardar unos mínimos uniformes en todo el territorio nacional en aras de un interés general que define la propia norma básica, comportaría que, en caso de choque entre la norma básica estatal y una norma autonómica, sea ésta anterior o posterior, el conflicto pueda resolverse en términos de validez-invalidez de una u otra norma.

18. J. Tornos Mas (1991), "La legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", RVAP, 31/91, entiende que las leyes básicas pertenecen al bloque de constitucionalidad en la medida en que configuran el ámbito de la potestad autonómica.

19. Francisco Velasco Caballero, "Subsidiariedad y competencias en la reforma de los gobiernos locales", *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario, julio de 2005, Cosital, Madrid, p. 60.

20. La referencia a los servicios debe completarse con lo dispuesto en el artículo 85 y 86 de la LBRL.

21. Carmen Alonso Iguera, "La organización municipal en el *Libro blanco*", *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario, julio de 2005, Cosital, Madrid, p. 109.

consideración el movimiento liberalizador de los servicios públicos en la Unión Europea ni la discusión actual sobre el propio concepto de servicio público.

2.3. Competencias delegadas

Junto con esta técnica de atribución indirecta o por remisión de competencias, el artículo 27 de la LBRL autoriza la delegación de competencias del Estado, las comunidades autónomas y otras entidades locales a favor de los ayuntamientos, cuanto se trate de asuntos de interés local, condicionada a una mejora de la eficacia de la Administración y a la consecución de una mayor participación ciudadana. La LBRL desarrolla aquí los principios constitucionales de descentralización y de participación democrática que figuran en los artículos 103 y 9.2 de la CE –en el fondo, formula el principio de subsidiariedad *avant la lettre*–, lo que no es más que un efecto de la aplicación del principio de autonomía territorial que preside y caracteriza al Estado en su conjunto. Las comunidades autónomas históricas, también y fundamentalmente en este apartado, se opusieron a una relación directa Estado-entes locales, y a recibir un mandato generalizado de delegación a favor de sus propias administraciones locales. Para las comunidades autónomas, la delegación directa de competencias del Estado a favor de las corporaciones locales, que puede imponerse por ley sin su autorización o informe previo, rompe definitivamente el equilibrio competencial establecido por el artículo 149.1.18 de la Constitución. Sin embargo, el Tribunal Constitucional desestimó las demandas de inconstitucionalidad contra este artículo con una mera referencia directa a la STC 84/1982, de 23 de diciembre, apoyándose para ello en que el "carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales 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". Añadiendo en esta sentencia 214/1989, en funciones de verdadero oráculo, que el principio básico de que el Estado puede delegar o transferir directamente competencias a las corporaciones locales ni es necesariamente el único posible dentro del marco constitucional[22] –el legislador estatal puede apostar por otras opciones constitucionalmente válidas para la regulación de las relaciones entre el Estado y los entes locales– ni puede interpretarse en términos que desconozcan las competencias que en materia de régimen local tienen atribuidas ahora todas las comunidades autónomas. Sin embargo, la sentencia no pudo abordar, al no plantearse por los demandantes, la especial y trascendental cuestión de las financiación de estas delegaciones[23] y de las nuevas formas de transferencia o encomienda de gestión que, junto con la proliferación de órdenes e instrucciones, sujetan hoy a las corporaciones locales a las instrucciones de las comunidades autónomas por la vía de las bases reguladoras de las convocatorias de las subvenciones que inundan los boletines oficiales de las comunidades autónomas.

2.4. Actividades complementarias

Por lo que se refiere al artículo 28 que, con la disposición adicional segunda, cierra la arquitectura competencial de la LBRL, en principio, no amplía el ámbito competencial de los municipios, y viene a ser una especificación de la cláusula de interés general introducida por el artículo 25 de la LBRL,[24] ahora referida a la educación y a la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y el medio ambiente. Materias incluidas en el capítulo III del título I de la CE, "De los principios rectores de la política social y económica", que constituye un mandato normativo dirigido a todos los poderes públicos para la promoción y protección de estos valores que, de acuerdo con el artículo 53 de la CE, vinculan a todos los poderes públicos e informan la legislación positiva, la práctica de los tribunales y la gestión de las administraciones, que sólo podrán alegarse de acuerdo con las leyes que los desarrollen; tras alguna vacilación, la doctrina los ha calificado como auténticos derechos fundamentales. Su caracterización en la LBRL como meras actividades complementarias de otras administraciones públicas, cuando se trata de las materias más importantes de la actividad de servicio público (educación, salud, vivienda, promoción de la mujer y medio ambiente), y cuando constituyen las prestaciones más demandadas por los ciudadanos y suponen la mayoría del gasto público real del Estado considerado en su conjunto, coloca a las entidades locales lejos de los grandes asuntos públicos, en una posición política secundaria.

22. GARCÍA MORILLO (1996), "La versatilidad de lo básico", RAP, 139, CEPC, Madrid.

23. Valentín MERINO ESTRADA –"El sistema competencial de las corporaciones locales", *Revista de Estudios Locales,* número extraordinario, julio de 2005, Madrid– cuantifica éstos en un treinta por ciento de toda la actividad local.

24. El artículo 25.1 de la LBRL establece que los municipios pueden promover "toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal".

Desde esta consideración, puede decirse que la LBRL establece una mera presencia testimonial de las entidades locales en la gestión de los grandes servicios públicos –sanidad, seguridad social y educación– que constituyen la esencia del Estado social y democrático que proclama la Constitución. Por esta razón, una gran parte de los servicios adicionales que prestan los grandes ayuntamientos pueden calificarse de complementarios o impropios y carecen de la necesaria cobertura financiera, al asumirse y desarrollarse por un cierto voluntarismo político. Su importancia es creciente en los grandes ayuntamientos, en los que supone una parte considerable del gasto total, contribuyendo a la asfixia de sus haciendas. El problema es de orden mayor y es una de las razones que justifican la demanda de una tercera descentralización en España. Los nuevos estatutos de autonomía incluyen una previsión específica sobre la necesaria dotación de fondos en todos los supuestos de delegación, encomienda o autorización para la prestación de servicios complementarios por las entidades locales.[25] En cualquier caso, la reserva de un papel absolutamente subordinado de la Administración local en materia de servicios públicos esenciales, en cierto modo, supone la permanencia del espíritu y del concepto de *pouvoir municipal* establecido por la Asamblea revolucionaria francesa de 1789, con la dicción que figura en el artículo 49, del Decreto de 14 de diciembre de 1789, *"les corps municipeaux auront deux espèces de fonctions á remplir, les unes propres a pouvoir municipal, les autres propres a l'Administratión générales de l'Etat et déléguées par elle aux Municipalités",* que concibió un municipio con un poder paternal, vecinal y doméstico,[26] una administración ajena al Gobierno dirigida a regular sus propios asuntos familiares, al centralizar la Asamblea legislativa la voluntad popular y detentar la soberanía nacional, quedaban perfectamente separado los conceptos de administración y gobierno.

En definitiva, no era necesario un artículo para reconocer o habilitar a los entes locales para el ejercicio de unas competencias complementarias, cuando ya están habilitados directamente por el capítulo III del título I de la CE. En realidad, el reconocimiento de unas "actividades complementarias" en materias de competencia y titularidad del Estado o de las comunidades autónomas en nada refuerza el concepto de autonomía local como pretendía el Abogado del Estado en su defensa de la LBRL ante el Tribunal Constitucional; por el contrario, reflejan un concepto de interés local constitucionalmente garantizado todavía tributario del *"pouvoir municipal"*. Sin que lo dispuesto en la disposición transitoria 2.2 asignando a los ayuntamientos todas las competencias de ejecución que, para las mismas materias, no se encuentren conferidas por la correspondiente legislación sectorial a otras administraciones públicas, tenga entidad para alterar el sistema de distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. Corresponderá a la postre al legislador sectorial –autonómico en la mayoría de los casos– decidir la asignación efectiva[27] de las competencias de ejecución, que si no van acompañadas de la correspondiente financiación, como suele acontecer, vienen a ser una carga más sobre las arcas locales que, como se ha dicho, ha obligado a contemplar expresamente en los nuevos estatutos de autonomía la transferencia de la financiación correspondiente. En este sentido, tampoco puede hablarse de la disposición transitoria 2.2 de la LBRL como una cláusula residual a favor de los municipios, al estar a la entera disposición del legislador autonómico que la ha utilizado en detrimento de la hacienda local, obligándola a la ejecución final de tareas, obras y servicios de su titularidad

2.5. La LBRL como técnica de remisión normativa a las leyes básicas

La LBRL no establece directamente las competencias de las corporaciones locales, se limita a reconocer una cláusula general de competencia directamente relacionada con las aspiraciones de la comunidad vecinal (25.1) y a definir al municipio por referencia exclusiva a unos supuestos intereses locales, que se identifican como algo propio y distinto de los generales y no terminan de separarse del citado concepto del *"pouvoir municipal"*, que se plasma en una serie o relación de materias en las que forzosamente ejercerá competencias en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas en el mismo artículo 25.2; para terminar con la relación de servicios obligatorios por tramos de población que figuran en el artículo 26, y una reserva de servicios esenciales en el artículo 86.3. La LBRL, en definitiva, no atribuye directamente competencias ni establece una vinculación negativa por muy débil que fuera –salvo en materia de Reglamento orgánico, que

25. Artículo 219.3 de la Ley orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de autonomía para Cataluña.

26. Discurso de Saint Just ante la Asamblea revolucionaria.

27. El nuevo sistema competencial de lista que incorpora el Proyecto de LRBL y el que establece el artículo 84 de la Ley orgánica 6/2006, Estatuto para Cataluña, en el fondo, mantienen el mismo sistema de distribución de asuntos.

fuera declarado inconstitucional–, permitiendo o reconociendo una competencia legislativa genérica de las corporaciones locales en las competencias no reservadas al Estado y a las comunidades autónomas por la Constitución o por las leyes orgánicas; por el contrario, establece una verdadera y auténtica remisión normativa en materia de atribución competencial de la que es perfectamente consciente el Tribunal Constitucional en la sentencia 214/1989: *"La norma impugnada es una norma incompleta o de remisión, no avala o garantiza, por sí misma, la constitucionalidad de las leyes básicas sectoriales,* sin que por este carácter sea inconstitucional, puesto que este sistema de atribución por remisión es una consecuencia del reconocimiento de la autonomía de los entes locales que proclama el artículo 137 de la Constitución y de su garantía institucional, según el artículo 140 de la misma, que garantiza la autonomía sólo de los municipios."

Para el Tribunal, el legislador estatal cumple con la función constitucional de garantizar la existencia de unos entes locales reconocibles con un nivel de competencias y actividades que aseguren su permanencia e importancia relativa con el señalamiento *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 *las directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias",* queda claro y expreso, al menos, que estos principios y directrices forman parte esencial de las *bases* del régimen local. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no se detiene aquí, aunque se omita o no se le haya querido dar importancia, declara la plena constitucionalidad de este sistema en un fallo interpretativo del artículo 2.2 que completa un añadido de importancia: "en el sentido de que las leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía." La sentencia 214/1989 avala el sistema de la LBRL, que obliga a la legislación de bases o básica del Estado en los distintos apartados del artículo 149.1 de la CE a reservar o señalar competencias a favor de la Administración local. Lo que significa reconocerle una posición constitucional especial de la LBRL que junto con el desarrollo de unas bases o de un mínimo común normativo de general aplicación en todo el territorio –necesario para garantizar una posición de paridad entre todo los ciudadanos del Estado–, establece un mandato al resto de las leyes de bases para que contemplen y reserven competencias a favor de los entes locales.

En el fondo, los conceptos de autonomía y de competencias son nociones inseparables, referidas al ejercicio de *cuotas del poder político*:[28] sólo puede hablarse de autonomía para el ejercicio responsable de competencias propias. En nuestro sistema constitucional, que no atribuye competencias directas, sólo se les pueden atribuir competencias como resultado de la identificación de un interés local. El régimen local diseñado por la LBRL obedece pues a la relación directa entre interés y competencia, quedando obligado el legislador estatal (artículo 2 de la LBRL) a definirla en la legislación básica sin invadir el espacio que corresponde a las comunidades autónomas para el desarrollo de las bases, pudiendo alcanzar esta definición desde el reconocimiento de una potestad reglamentaria a la atribución de meras potestades de ejecución, de acuerdo con los criterios que figuran en el artículo 2.1 de la propia LBRL, en función de la naturaleza de la norma (en el fondo del interés) y de los valores constitucionales del Estado social y democrático: participación, descentralización y proximidad.

Aun cuando la garantía institucional, al menos formalmente, se ha visto reforzada con la introducción del "conflicto en defensa de la autonomía local" en la nueva versión de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (Ley 7/1999, de 21 de abril); en el diseño de la LBRL, la atribución de competencias se difiere a la ley que funciona como eje mismo del sistema (Sosa) determinando los intereses locales. Para una parte de la doctrina, sin embargo, es esta identificación entre competencia e interés local, que figura expresamente en el preámbulo de la LBRL, la que aleja a la Administración local de la asignación de competencias en materias de interés general,[29] al mismo tiempo que ve en esta identificación una supervivencia del concepto revolucionario francés del *"pouvoir municipal"* que es necesario superar para atribuir una competencia directa a los entes locales que posibilite la realización de políticas públicas propias y el ejercicio de competencias plenas a la Administración local, como demanda el artículo 4 de la Carta Europea de la Autonomía Local. Desde este punto de vista, se ha propuesto y así figuraba en el *Libro blanco para la reforma del régimen local* y en el propio proyecto de nueva LBRL, que parece definitivamente abandonado, establecer un régimen de lista tanto en la LBRL como en los nuevos textos de los estatutos de autonomía acompañado de verdaderas

28. Ramón MARTÍN MATEO y F. SOSA WAGNER, "50 años en la Administración local", RAP, 150, septiembre-diciembre de 1999, CEAC, Madrid.

29. Valentín MERINO ESTRADA, *op. cit.,* núm. 22, p. 46.

competencias normativas (de ordenación), al menos en materia de servicios mínimos obligatorios.

3. La LBRL como canon de constitucionalidad

En la definición de la LBRL, las leyes básicas y sectoriales son el eje del sistema competencial. Ahora bien, en cuanto norma directamente conectada con la Constitución, la LBRL desarrolla y aplica la doctrina constitucional en materia de régimen local español; por lo que, en principio, por esa posición especial y por su directa conexión con la garantía institucional o constitucional de la Administración local en la Constitución, se ha mantenido por la doctrina[30] que resulta inmune a las modificaciones establecidas por otras regulaciones, se trate de leyes básicas u ordinarias o de legislación de las comunidades autónomas; en definitiva, sólo puede ser derogada o alterada por una modificación legislativa que *expresa y explícitamente se tramite como tal modificación*. La LBRL establece y conforma el régimen local español, especialmente, en materia competencial, al determinar las materias en las que forzosamente (artículo 25.2) el legislador estatal o autonómico ha de reservar necesariamente alguna competencia a los entes locales. De acuerdo con esta interpretación doctrinal, el *olvido, la omisión o la infracción de esta especial posición* por parte del legislador estatal infringe directamente la LBRL y, por ende, la *especial función* que la doctrina constitucional y la propia teoría funcional de las normas básicas le atribuyen para materializar la garantía institucional de las entidades locales en el ámbito subjetivo, objetivo y de relación con otras administraciones públicas. Lo que llevaría, en última instancia, *por su reconocido carácter de parámetro de constitucionalidad, a una infracción constitucional*.[31]

3.1. El éxito de la LBRL

A pesar de las críticas por configurar la garantía institucional de los entes locales bajo la técnica de la remisión normativa, quedando al albur de la decisión política que en cada caso defina el interés del Estado o de las comunidades autónomas y la participación que corresponda a la Administración local en el poder político, el éxito notable de la LBRL se acredita con la doctrina del Tribunal Constitucional que le atribuye el valor y la función de canon de constitucionalidad con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional. De acuerdo con los principios expuestos, el Tribunal ha declarado el valor atribuible como canon de enjuiciamiento a las normas dictadas por el legislador estatal (LBRL) y su relación con la garantía constitucional de la autonomía local (artículo 137 de la CE), cuestiones que han sido abordadas en distintas sentencias recaídas a partir de 1987: sentencias 27/1987, de 27 de febrero, FJ 4;[32] 214/1989, FJ 5, y 11/1999, que instalan a la LBRL como canon de constitucionalidad al mismo nivel que los estatutos de autonomía. A estos efectos, por lo que se refiere a la LRBL como canon de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional distinguirá desde un primer momento entre los artículos 137 y 149.1.18 de la CE, y de los distintos artículos de la LBRL, puesto que no es lo mismo la vulneración directa de la autonomía local constitucionalmente garantizada que la transgresión de la competencia del Estado para establecer la "legislación básica": "Expresadas de este modo indiferenciado las normas de contraste, conviene ante todo poner de manifiesto que *los imperativos constitucionales derivados del artículo 137 de la CE, por un lado, y del artículo 149.1.18 de la CE, por otro, no son coex-*

30. Carro Martínez y Sosa Wagner.

31. Así lo entiende el Tribunal Constitucional en la STC 170/1989, F 9: "Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto, en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional." Y en la sentencia 159/2001: "la autonomía local consagrada en el artículo 137 de la CE (con el complemento de los artículos 140 y 141 de la CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno."

32. FJ 4:

"y para el caso de que la coherencia de la actuación de las administraciones públicas no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados, 'las leyes del Estado y las de las comunidades autónomas reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias', debiendo realizarse tal coordinación 'mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente'; asimismo, dichos planes deberán tramitarse con la participación de las administraciones afectadas, a que se refiere el artículo 58.2 de la propia Ley.

"Todos estos preceptos estatutarios y legales, interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución, son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados de la Ley 2/1983 de la Generalidad Valenciana, de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por vulneración del bloque de constitucionalidad aplicable a la materia de que se trata."

tensos. Para empezar, los destinatarios del artículo primero son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores, en tanto el destinatario del segundo es cada legislador autonómico, en cuanto vinculado por la competencia normativa básica del legislador estatal acogida a dicho precepto. 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."[33]

3.2. Revisión de la doctrina constitucional de la LBRL por la STC 240/2006

La doctrina constitucional examinada eleva a la LBRL a parámetro y a canon de constitucionalidad, integrándola junto con los estatutos de autonomía en el ámbito del artículo 28 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional; sin embargo, quizá preocupado por el alcance de tales consideraciones, a partir de la STC 159/2001, F 4, sin abandonar por completo estas consideraciones, el Tribunal Constitucional modifica su doctrina para declarar que los anteriores pronunciamientos *no permiten extraer conclusiones definitivas sobre el valor de la Ley de las bases del régimen local como canon de enjuiciamiento, y en todo caso no son trasladables al conflicto en defensa de la autonomía local; al recaer esta doctrina siempre en el enjuiciamiento constitucional de la propia LBRL o de legislación autonómica en materia de competencias locales*. De ahí que el Tribunal haya podido acudir en alguna ocasión a la idea de "bloque de constitucionalidad" (artículo 28.1 de la LOTC) para decidir si una concreta disposición se adecua o no al orden constitucional de distribución de competencias en materia de "régimen local", entendido como "régimen jurídico de las administraciones locales";[34] sin embargo, como ya dejó expuesto en las STC 109/1998 y 11/1999, la materia constitucional régimen local, *ex* artículo 149.1.18 de la CE, no es identificable con el concepto de "autonomía local", que figura en el artículo 137 de la CE, por tratarse de mandatos constitucionales con distinto ámbito, en palabras del Tribunal Constitucional: "porque los imperativos constitucionales derivados del artículo 137 de la CE, por un lado, y del 149.1.18 de la CE, por otro, no son coextensos."

Doctrina que viene a matizar la singular posición y la específica naturaleza de la STC 259/1988, F 2, de 22 de diciembre, sobre la LBRL: *"asegura un determinado modelo de autonomía local que la legislación que, en el ejercicio de sus competencias, dicten las comunidades autónomas sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales respete* […], ya que, en caso contrario, no se garantizaría el nivel mínimo de autonomía local establecido por el legislador estatal, pues las diversas legislaciones sectoriales autonómicas podrían imponer controles que llegaran a desfigurar el modelo configurado o incluso a vaciarlo de contenido." Para entender ahora que, a tenor de aquella doctrina, la LBRL *no constituye siempre canon de validez de la Ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local*. Para terminar su razonamiento, el Tribunal Constitucional añade que la LBRL, sin desconocer su posición y naturaleza singular, no puede funcionar como canon de las leyes estatales porque la LBRL no es otra cosa que una ley básica dictada al amparo del artículo 149.1.18; por ende, le corresponde la naturaleza y posición que la Constitución atribuye a tales leyes –ordinarias, en el fondo–, que pueden perfectamente establecer disposiciones contrarias a la LBRL, que no ocupa en nuestro ordenamiento una posición distinta a las demás leyes básicas del Estado.[35]

Es evidente que la revisión de la doctrina constitucional alcanza de lleno al sistema de garantías de la autonomía local diseñado por el artículo 2.2 de la LBRL –pieza esencial en el mecanismo de remisión norma-

33. En el mismo sentido, la STC 109/1998, F 1, distingue las respectivas esferas de la garantía de la autonomía local (artículo 137 de la CE) y de la competencia normativa estatal sobre "bases del régimen jurídico de las administraciones públicas" (artículo 149.1.18 de la CE) como cánones no coextensos: "los vicios de esta índole que los autos de planteamiento imputan a las disposiciones transcritas pueden sistematizarse *grosso modo* en dos grupos, los cuales, pese a su aparentemente íntima interrelación deben ser adecuadamente individualizados, procediéndose seguidamente a abordar por separado los condicionamientos derivados de cada uno de los mencionados preceptos constitucionales."

34. STC 214/89, F 2.

35. STC 69/1988, de 19 de abril:

"una definición clara y precisa de los marcos básicos delimitadores de las competencias autonómicas que, siendo fácilmente reconocibles, evite la incertidumbre jurídica que supone para las comunidades autónomas asumir, sin dato orientativo alguno la responsabilidad de investigar e indagar en la masa ingente de las disposiciones normativas reglamentarias estatales, una definición que es al Estado a quien corresponde realizar por encargo directo de la Constitución. En este sentido, la función del Tribunal Constitucional es evitar la ambigüedad permanente, aunque el sistema tendrá siempre un carácter abierto hasta que se defina lo básico, y procurar que su definición no quede a la libre disposición del Estado."

"Por estas dos razones –continúa la sentencia– *hay que establecer un concepto material de bases y señalar que lo básico debe figurar en una ley formal,* pues ya se ha superado la primera etapa de adaptación de la legislación preconstitucional, siendo necesario exigir ahora con mayor rigor formal la necesidad de que lo básico venga determinado por una ley votada en Cortes."

tiva establecido por la LBRL, y que fuera declarado constitucional por la sentencia 214/1989–, en el sentido de que las leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía. Sistema de atribución que ahora queda difuminado y sin contenido obligatorio, al entender el Tribunal Constitucional que, en las nuevas regulaciones que se establezcan, las nuevas normas básicas *deberán ser consideradas modificaciones legislativas, pero no necesariamente leyes inconstitucionales*. Lo que viene a negar tanto la *posición especial* de la LBRL en el ordenamiento como la necesaria derogación expresa de la misma. En definitiva, ya no podrá entenderse[36] que cualquier olvido o contravención de este mandato de la LBRL por el legislador básico estatal lesiona directamente una ley que constituye un parámetro de constitucionalidad y, por ende, deviene a su vez inconstitucional; por supuesto, tampoco será necesaria una referencia expresa a la LBRL para modificar su contenido, quedando en un mera advertencia o deseo el mandato dirigido a la futura legislación básica por el artículo 2.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

3.3. Revisión de la LBRL como canon de la ley autonómica

En cuanto a la ley autonómica, según la nueva doctrina constitucional inaugurada por la sentencia 159/2001 y consolidada plenamente en la sentencia 240/2006, la LBRL sólo servirá como canon de validez en aquellos aspectos enraizables directamente en los artículos 137, 140 y 141 de la CE: sólo aquellos extremos de la LBRL que se puedan incardinar de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 de la CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones –dice el Tribunal Constitucional–, forman parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que, para el propio Tribunal son mayoría en el seno de la LBRL, se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el artículo 149.1.18 de la CE y tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental (F 4). En definitiva, la legislación estatal de régimen local que identifique su fundamento en el artículo 149.1.18 no puede constituirse en canon de constitucionalidad de la legislación autonómica; sólo cuando tal legislación (por ahora, la Ley 7/1985) desarrolle directamente los artículos 137 y 140 de la CE, podrá entenderse como canon de constitucionalidad. Luego sólo en la medida en que se regulen por el Estado los aspectos esenciales de la autonomía política de los entes locales (artículo 140 de la CE), a la hora de garantizar su participación en todos los asuntos que afecten a su círculo de intereses tutelados por la teoría de la garantía institucional de la Administración local tendrá esa consideración de canon de constitucionalidad que ha de respetarse por la legislación de las comunidades autónomas.

Es indudable que para la nueva doctrina constitucional la LBRL sólo tiene valor de canon de constitucional en cuanto sea desarrollo directo de los artículos 137 y 140, y sólo en este concepto obliga a las comunidades autónomas a legislar en el mismo sentido –en el fondo, el Tribunal Constitucional asimila el concepto de canon de constitucionalidad de la legislación del Estado en materia de régimen local con el de garantía institucional–, quedando reducido su ámbito a la regulación de los aspectos organizativos y competenciales y al sistema de control de la actividad de los entes locales previstos por la CE; en segundo lugar, se omite toda la doctrina sobre la relación especial entre las bases de las administraciones públicas y la garantía institucional de la Administración local, que fuera el eje de la doctrina constitucional en la materia desde la sentencia 32/1981 y que vino a fundamentar un contenido amplio en la Ley 7/1985, de bases del régimen local. Queda en entredicho la supuesta relación entre el artículo 149.1.18 y el artículo 137 de la CE establecida por la sentencia 32/1981, destacando la singularidad del apartado 18 del artículo 149.1 de la CE: "en el que la referencia es justamente a una acción por así decir reflexiva del Estado. Esta peculiaridad es importante ya que entronca con el tema de la garantía constitucional de que antes tratábamos, y facultaba al Estado para definir las competencias y la configuración de sus órganos de gobierno de las comunidades locales, que no pueden ser dejadas en lo que toca a la interpretación que cada comunidad autónoma pueda hacer de su derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada." Quizá más que una revisión completa de su doctrina, hay que ver en esta sentencia una clara advertencia sobre el alcance de la legislación estatal sobre las bases del régimen local que, so pretexto de garantizar la autonomía local, entran en una regulación exhaustiva que agota las posibilidades normativas en la materia y relega las competencias normativas de las comunidades autónomas para extender las bases a meros aspectos secundarios.

36. R. Martín Mateo y F. Sosa Wagner, *op. cit.*, p. 28.

3.4. Títulos legislativos del Estado en régimen local

Con la nueva doctrina constitucional, una regulación tan completa de las bases del régimen local como figura en la Ley 57/2003, no puede constituir canon de constitucionalidad y no puede vincular ni obligar a las comunidades autónomas. No entran estas sentencias en el análisis de la relación normas básicas normas de desarrollo ni en los problemas que plantea la teoría funcional de las normas básicas,[37] que les asigna el especial papel que les corresponde en el ordenamiento general al quedar referidas a los aspectos nucleares o básicos de las distintas materias a regular por normas básicas,[38] ni en las reglas que rigen las relaciones del binomio normas básicas estatales leyes autonómicas de desarrollo, *pero la nueva interpretación significa inequívocamente rebajar el alcance del concepto de canon de constitucionalidad atribuido a la LBRL, para quedar reducida a mera norma básica en su mayor parte, que por definición no exige ni puede imponer una política o unas directrices de desarrollo para las comunidades autónomas*.[39] En cualquier caso, no puede negarse que el Estado mantiene otros títulos de intervención legislativa en materia de régimen local, uno para materializar la garantía institucional de la Administración local –sabemos que no tiene un contenido mínimo, pero que debe garantizar una presencia continuada de la institución, para lo que resultará obligado atribuirle unas competencias y funciones en las materias que tradicionalmente se asignen al régimen local–. Un segundo título para establecer, más allá de ese mínimo reducto esencial, las bases "ordinarias" del régimen local, en las que es obligado reconocer al Estado una discrecionalidad política para una formulación más o menos amplia[40] de lo que se entienda por aspectos esenciales, que no impliquen un desarrollo directo de la Constitución pero que formen parte de un mínimo común normativo para todo el Estado: régimen de los bienes, actividades, contratación, personal y servicios. Materias para las que también cuenta el Estado con el resto de los títulos competenciales que figuran en la cláusula 18 del artículo 149.1, y con otros concurrentes y complementarios del mismo artículo 149.1 de la CE. Sin omitir la existencia de una Carta Europea de la Autonomía Local, que incorpora el acervo del Derecho continental en la materia y, aunque no puede decirse que forme parte de los tratados constitutivos de la Unión Europea, se entienda como Derecho derivado o como tratado suscrito en el ámbito de la Unión y promovido por la Comisión Europea como técnica de homogeneización del Derecho, en España, tanto por aplicación del artículo 94 de la CE como por su consideración de Derecho comunitario, tiene preferente aplicación;[41] aunque no constituya un título de atribución de competencias a favor del Estado, sus mandatos y principios obligan tanto al Estado como a las comunidades autónomas y resultan exigibles tanto de la legislación directa de régimen local como a la hora de asignar competencias por la legislación sectorial; sin perjuicio de las dudas de nuestro Tribunal Constitucional sobre el alcance y los efectos del Derecho comunitario, la CEAL debe tener, salvo que se oponga a la Constitución, la misma fuerza vinculante que corresponde a los Tratados Constitutivos de la Unión.[42]

37. GARCÍA MORILLO (1996), "La versatilidad de lo básico", *op. cit.*, núm. 22.

38. Gómez-Ferrer, al rechazar en este caso la aplicabilidad de la noción de competencia, y al no ser, por razones obvias, aplicables los criterios de jerarquía y de posterioridad, elabora la noción de función constitucional. La noción de función constitucional permitiría reconducir el problema a los términos de validez-invalidez, al igual que cuando nos encontramos ante una relación de competencia o de jerarquía. En suma, esa noción, que parte de la consideración de que las normas básicas permiten salvaguardar unos mínimos uniformes en todo el territorio nacional en aras de un interés general que define la propia norma básica, comportaría que, en caso de choque entre la norma básica estatal y una norma autonómica, sea ésta anterior o posterior, el conflicto pueda resolverse en términos de validez-invalidez de una u otra norma.

39. Pues bien, esta doctrina, reiterada en posteriores sentencias: fundamentalmente STC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 19), y 27/1987, de 27 de febrero (FJ 2), según la cual 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 –STC 25/1983, FJ 4; 76/1983, FJ 38, y 99/1987, FJ 2.b)–. El "régimen local", que es, por tanto, el "régimen jurídico de las administraciones locales", resulta de este modo no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado tal como afirma la Generalidad de Cataluña, sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también –y no excluye– lo relativo a las competencias de los entes locales.

40. S. MUÑOZ MACHADO (1992), *Derecho público de las comunidades autónomas*, Civitas, Madrid: "Lo básico es un concepto impreciso. Las Cortes tienen un margen de apreciación insustituible, porque se trata de un concepto oscilante, que depende de la idea que en cada momento histórico se tenga sobre el interés general."

41. STC 28/1991, de 14 de febrero, F 6, y 64/1991, de 22 de marzo F 4; STJCE Simmenthal de 1978, y Ford España de 1989 [TJCE 1990, 12], F 17 a 19, aplican el principio de primacía del Derecho comunitario.

42. STC 1/2004, F 6:

"Sobre la base de esas garantías debe destacarse además que la primacía que para el Tratado y su Derecho derivado se establece en el cuestionado artículo I-6 se contrae expresamente al ejercicio de las competencias atribuidas a la Unión Europea. No es, por tanto, una primacía de alcance general, sino referida exclusivamente a las competencias propias de la Unión. Tales competencias están delimitadas con arreglo al principio de atribución (artículo I-11.1 del

En cualquier caso, como advierte el Tribunal Constitucional desde la sentencia 32/1981 y reitera en la 214/1989, ni al amparo de la garantía institucional ni en el uso de los distintos títulos competenciales que figuran en el artículo 149.1, puede el Estado agotar la regulación del régimen local y excluir un posible desarrollo autonómico. Las bases normativas comunes pueden incluir todos los aspectos nucleares de una materia; en nuestro caso, podrán incluir un régimen de competencias mínimas, unos principios competenciales y el establecimiento de unos servicios obligatorios,[43] incluso el reconocimiento de una potestad reglamentaria, en estas o en otras materias que tengan relación directa con el interés local y que respondan a una directriz o pacto político de atribución de una mayor cuota de poder a los entes locales. Pero fuera de los límites conceptuales de lo que pueda entenderse por *legislación básica*, el Estado no puede imponer una política determinada a la comunidad autónoma ni ordenarle cómo y en qué sentido o dirección tiene que regular su régimen local, sin perjuicio, precisamente, de los efectos de la Carta Europea de la Autonomía Local y de la garantía institucional de los entes locales, y de lo que dispongan los nuevos estatutos de autonomía que[44] desde el punto de vista formal son normas estatales, puesto que el Estatuto, con independencia de su proceso de formación, es una Ley orgánica de las Cortes Generales (artículos 81.1, 146, 147.3, 151), y tiene la consideración de norma de cabecera de todo el ordenamiento de la comunidad autónoma y, de acuerdo con el artículo 28 de la CE, constituye canon de constitucionalidad.[45]

Los principios de proporcionalidad, subsidiariedad, flexibilidad, supletoriedad, y el de naturaleza política de los gobiernos locales, verdaderos principios estructurales del sistema competencial local, se proponen por la doctrina como necesario acompañamiento de un régimen de lista, de todo punto imprescindible para asegurar una verdadera posición política propia de los entes locales, aunque no puedan entenderse como un desarrollo directo de la Constitución; en la medida que resultan imprescindibles para fundamentar y enjuiciar la atribución de competencias por la legislación sectorial o para delimitar el alcance de las competencias normativas propias de los entes locales, sin lugar a dudas forman parte del núcleo normativo local básico y como principios expresamente recogidos en la Carta Europea de la Autonomía Local, obligan al Estado en su conjunto, alcanzando directamente a su contemplación por la legislación de las comunidades autónomas. El Estado está obligado a incluirlos tanto en la LBRL como en las modificaciones de los estatutos de autonomía, lo que garantizará su aplicación efectiva y su elevación a rango de canon de constitucionalidad. Sólo así se podrá obligar a un reconocimiento o atribución real y efectivo de competencias a favor de los entes locales por la legislación de las comunidades autónomas cuando se trate de competencias exclusivas de las mismas.[46]

4. Crítica y crisis del modelo de atribución de la Ley 7/1985

4.1. Los problemas de un sistema negativo de atribución de competencias locales

En un temprano artículo, Santamaría Pastor[47] advirtió las carencias de una regulación que se inclinaba por definir negando: "las competencias locales serían aquellas que el legislador estatal y autonómico decidieran que fueran con el único límite de no desfigurar la institución hasta hacerla socialmente irreconocible." La falta de un marco competencial mínimamente definido constituye la esencia del problema. Las competencias que exige el ejercicio de la autonomía local están definidas en negativo: por un límite negativo que no se puede sobrepasar, por lo que no debe ser.[48] La LBRL no ofrece una lista determinada y formal de competencias locales, se remite a las leyes sectoriales

Tratado), en cuya virtud 'la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los estados miembros en la Constitución [europea] para lograr los objetivos que ésta determina' (artículo I-11.2). La primacía opera, por tanto, respecto de competencias cedidas a la Unión por voluntad soberana del Estado y también soberanamente recuperables a través del procedimiento de 'retirada voluntaria' previsto en el artículo I-60 del Tratado."

43. La STC 331/1993 incluye estos aspectos en la competencia estatal para definir las bases del régimen local.

44. El artículo 147.1 de la Constitución dice: "Los estatutos serán la norma institucional básica de cada comunidad autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico."

45. La aprobación de los estatutos de autonomía por ley orgánica no constituye un simple revestimiento formal de una norma propiamente autonómica, sino la incorporación, definitiva y decisiva, de la voluntad del legislador estatal a la configuración de lo que, por su contenido, constituye la norma institucional básica de cada comunidad autónoma.

46. Así se denuncia en el *Libro blanco para la reforma del gobierno local*: "La legislación básica de régimen local no ofrece una lista determinada y formal de competencias locales, efectuando una remisión a las leyes sectoriales estatales y autonómicas, que serán las llamadas a atribuir competencias, limitándose la Ley básica a establecer una serie de materias de interés local (artículo 25). Esa remisión no ha obtenido un resultado satisfactorio por varias razones."

47. "Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales", REDA, 34, 1982, Madrid.

48. F. Caamaño, "Autonomía local y Constitución", REDC, 70, enero-abril de 2004.

estatales y autonómicas, que serán las llamadas a atribuir competencias, limitándose la Ley básica a establecer una serie de materias de interés local (artículo 25). Esa remisión no ha tenido el fin apetecido porque en algunas ocasiones las leyes sectoriales ni siquiera atribuyen competencias a los gobiernos locales o, sencillamente, porque se reconocen con auténtica cicatería, promoviendo más delegación que la atribución y la técnica de la encomienda de gestión o el convenio de colaboración, en el que se cargan costes indebidos sobre el ente local o se establecen, a modo de directrices, las instrucciones de funcionamiento. Técnicas que se complementan con el uso de la financiación como auténtica competencia de dirección y control sobre el ente local, sin que sea posible recurrir todas las convocatorias de subvenciones y menos interponer recursos de inconstitucionalidad contra las leyes del Estado o de la comunidad autónoma que no reserven, atribuyan o reconozcan competencias a la Administración local, de acuerdo con su interés.

4.2. Vaciado de competencias

Desde esta precaria situación, se piensa que una lista de competencias en la Ley de régimen local y en los estatutos de autonomía permitirá a la jurisdicción contenciosa o a la constitucional disponer de una referencia para sentenciar en caso de conflicto y, fundamentalmente, robustecerá la presencia política de los gobiernos locales en el impulso de todo tipo de iniciativas públicas. *De facto* asistimos, más que al denunciado vaciamiento de competencias, a una práctica legislativa y a una actuación política que elude sistemáticamente la atribución de competencias a los entes locales. Sin que exista posible reacción jurídica, al tratarse de un sistema de atribución sujeto a la discrecionalidad propia de la política legislativa, en el que resulta tan válido atribuir competencias como delegarlas. Por lo que, en principio, carece de sentido la interposición de recursos de inconstitucionalidad, ahora posible tras la reforma de la LOTC de 1999, en defensa de unas competencias supuestamente propias que ni siquiera están perfectamente definidas en la Ley. La identificación de los intereses locales y su definición concreta termina por ser pura decisión política[49] no fiscalizable en vía contencioso-administrativa, que sólo puede tener acogida en vía de recurso constitucional cuando esté en juego la supervivencia de los entes locales. El panorama descrito no es el más favorable para el demandado proceso de asignación de mayores cuotas de poder a los entes locales, conocido como segunda descentralización,[50] aunque es una cuestión asumida por la práctica totalidad de los partidos políticos que han suscrito la Carta de Vitoria en 2004. La tarea corresponde tanto al Estado como a las comunidades autónomas, llevándolo al texto de los estatutos de autonomía e incorporando sus principios en la redacción de un *Libro blanco para la reforma de los entes locales*[51] –julio de 2005–, que cristalizó en un anteproyecto de ley del gobierno local que no se ha remitido a tramitación parlamentaria.

4.3. Nuevas propuestas doctrinales

Las denunciadas limitaciones de la teoría de la garantía institucional y el paulatino sometimiento de los gobiernos locales a las políticas de las comunidades autónomas han provocado el rechazo doctrinal y la búsqueda de una interpretación constitucional que supere estas limitaciones y servidumbres para configurar una verdadera y auténtica *garantía constitucional* de la autonomía local. Las propuestas de revisión de la teoría de la garantía institucional se proponen por la doctrina administrativa y constitucional[52] con

49. J. MIR –*El sistema español de competencias locales,* Marcial Pons, Madrid, 1991– entiende que las premisas de la exposición de motivos LBRL provocan un menoscabo notorio de la autonomía local pues la falta de competencias supuestamente compensada con el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos que afecten a las entidades locales, conduce, en la práctica, a un esquema de relaciones interadministrativas donde el gobierno local acude en situación de inferioridad.

50. José Ramón PARADA VÁZQUEZ, "La segunda descentralización: Del Estado autonómico al municipal", RAP, 172, enero-abril de 2007, CEPC, Madrid, p. 16 a 22.

51. Font i Llovet: "Porque de lo que no cabe duda alguna es de que la tendencia general de las reformas estatutarias consiste, precisamente, en 'estatutorizar' –valga la expresión– en mayor o menor medida, el gobierno local, es decir, elevar a rango estatutario, como se ha dicho, la regulación sustantiva del 'régimen local', lo que redunda, por un lado, en una mayor garantía frente al legislador de la posición de los entes locales." Lo que justifica así: "por un lado, cabe plantearse la virtualidad del título material 'régimen local', inexistente en el artículo 149.1 de la CE, y reconducido al mismo por la jurisprudencia constitucional, por vía de su inclusión en 'las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas' del número 18. Y ello, en virtud de las remisiones que los propios estatutos efectúan."

52. Defienden esa naturaleza política, según afirma Caamaño: A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las corporaciones locales; el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, CEC, Madrid, 1990; E. MARTÍN MATEO y F. SOSA WAGNER, "Cincuenta años en la Administración local", RAE, 150, 1999; L. PAREJO ALFONSO, "El régimen jurídico de la Administración local hoy", en *El sistema político local: nuevo escenario de gobierno* (C. Alba y E. Vanaclocha), ROE, Madrid, 1997; J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, "El debate sobre la autonomía municipal", RAP, 147, 1998, p. 61 y ss.; E. SÁNCHEZ GOYANES, *La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*, El Consultor, Madrid, 2000; J. GARCÍA MORRILLO, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, 1996; Tomàs FONT I LLOVET, "La renovación del poder

un contenido más extenso del *interés local* que la mera garantía de pervivencia o continuidad de los entes locales, en el que entienden deben entenderse incluidos sus caracteres y competencias básicas, presidido todo ello por el principio democrático. Para estos autores, si la Constitución no enumera competencias locales, no por ello entrega la autonomía local en blanco al legislador para que la dibuje discrecionalmente. Cuando se trata de atribuir competencias a los entes locales, la ley no puede actuar como un necesario y previo trámite que ahogue el normal ejercicio del gobierno local. Desde este punto de vista, para no sacrificar la existencia de las potestades normativas locales, proponen una modulación o flexibilización del principio de reserva de ley, especialmente, en materias fiscal y sancionadora, en las que la *interpositio legis* resulta de la aplicación directa de los artículos 25 y 133 de la CE, para posibilitar el juego de una reglamentación local autónoma, que implica una especie de vinculación negativa de unas competencias legislativas originarias e irrenunciables de las entidades locales.

Sin perjuicio de reconocer el valor doctrinal de todas estas aportaciones, en el fondo se trata de reforzar la teoría de la garantía institucional con un mayor contenido y una mayor fuerza sobre el legislador que, salvo una modificación expresa de la Constitución, no tiene un refrendo normativo y expreso, y su aplicación íntegra arrumbaría con la esencia misma del principio de legalidad. De ahí que se las haya denominado tesis "soberanistas"; no obstante, no se puede negar que estas tesis han revivido la discusión sobre el mundo local en España y han promovido la denominada *segunda descentralización* a favor de los entes locales. No sólo ha tenido una gran repercusión doctrinal; sus efectos pueden verse en la doctrina constitucional, sentencia 233/1999, que reconoce la plena naturaleza democrático-representativa de las ordenanzas fiscales, al aprobarse por el Pleno, representación democrática y "soberana" de los ciudadanos del municipio, que confiere a sus ordenanzas valor superior a los reglamentos de las comunidades autónomas[53] y, con mayor trascendencia, en la doctrina sentada en la sentencia 132/2001, F V, que autoriza, igual que en materia fiscal, una formulación flexible del principio de reserva de ley para la tipificación de infracciones y sanciones en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal, y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del ayuntamiento.[54] Sin que sea necesario la previa definición de cada tipo o ilícito por la Ley, es suficiente una habilitación legislativa que establezca los principios generales. Es claro que el Tribunal Constitucional asumió en parte las propuestas de flexibilización de esta corriente doctrinal, que implican un mayor alcance explícito del interés local, que aquí sí identifica una competencia propia para regular sus tributos y para imponer sanciones en sus materias tradicionales con una mayor flexibilización de la reserva de ley, pero sin asumir una vinculación negativa de la ordenanza municipal ni en estos aspectos esenciales ni en otros ámbitos competenciales. No se aceptan, desde luego, las propuestas de un municipalismo "soberanista",[55] para el que la Constitución atribuye un espacio en blanco a favor de los ayuntamientos. Lo que chocaría directamente contra el principio de reserva de ley, remitiéndonos a una vuelta al medievalismo anunciada por Alain Ming,[56] un nuevo Sacro Imperio Romano Germánico que puede verse en la construcción de la Unión Europea, integrando hoy como entonces estados, ciudades, redes, regiones, *Länder*, y todas las regiones y naciones de la vieja Europa buscando el reco-

local: Avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local", p. 13-39, y L. Ortega, "La potestad normativa local", p. 39-55, en *Anuario del gobierno local 2001*, Madrid; E. Aja, "Configuración constitucional de la autonomía local", en *Informe sobre el gobierno local* (Tomàs Font, dir.), MAP y Fundación Pi i Sunyer, Madrid, 1992, y J. García Roca, "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", REALA, 282, 2000.

53. STC 233/1999, de 13 de diciembre. Sobre la LRHL el ámbito de colaboración normativa de los municipios, en relación con los tributos locales, era mayor que el que podría relegarse a la normativa reglamentaria estatal. Dos datos normativos consideramos entonces relevantes para llegar a aquella conclusión: que las ordenanzas municipales se aprueban por un órgano –el Pleno del ayuntamiento– de carácter representativo [artículo 22.2.d) de la LBRL], y que la garantía local de la autonomía local (artículos 137 y 140 de la CE) impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia –como los tributos locales–, donde está claramente presente el interés local [F 10.c)]. Concluimos que aquella concepción flexible de la reserva de ley tributaria –en relación con las ordenanzas fiscales– no toleraba la renuncia de la ley a todo encuadramiento normativo de la potestad tributaria local.

54. Esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley. Y ello porque la mera atribución por ley de competencias a los municipios –conforme a la exigencia del artículo 25.2 de la LBRL– no contiene en sí la autorización para que cada municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por ordenanza municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador.

55. José Ramón Parada Vázquez, *op. cit.*, 50, p. 26 y ss.

56. *La Nueva Edad Media. El gran vacío ideológico*, Temas de Hoy, Madrid, 1993.

nocimiento de un poder originario y previo al Estado para construir la Unión desde las raíces de todos los pueblos europeos.

Desde otro punto de vista, para evitar este proceso conocido en Alemania como "el silencioso vaciamiento de la autonomía local",[57] se ha propuesto que el Tribunal Constitucional mantenga la doctrina de la garantía institucional con nuevos ámbitos y contenidos, y además incorpore otras técnicas más precisas que le permitan un control real del juego de la legislación sectorial en la atribución de competencias locales, como los principios de "prohibición de cometer excesos", "proporcionalidad", "interdicción de la arbitrariedad en las relaciones entre sujetos públicos" o "lealtad municipal", que se alumbraron por la jurisprudencia constitucional alemana tomados de su propia doctrina en materia de derechos fundamentales y libertades públicas. Es decir, que como el Tribunal alemán, construya sus propios *parámetros constitucionales o medidas* para enjuiciar las posibles injerencias del Estado o de las comunidades autónomas en la autonomía local.

Sin perjuicio de la toma en consideración por nuestra jurisprudencia constitucional de los cánones de enjuiciamiento que propone Sosa y de cualesquiera otros que contribuyan al control de la atribución de competencias a los entes locales, desde un punto de vista de pura lógica formal, se propone abrir el recurso de inconstitucionalidad a la Administración local con mayor generosidad. No es suficiente la modificación del artículo 75 de la LOTC por las leyes dimanantes del Pacto Local de 1999; sólo así podría tener un contrapeso jurídico el inevitable sistema de atribución de competencias por remisión a la legislación sectorial. No obstante, no parece conveniente una apertura generalizada del recurso de inconstitucionalidad en un mundo tan fragmentado como el local, en el que resultaría obligado apoderar a la Federación Española de Municipios y Provincias, que, sin discutir su carácter representativo, nunca podrá ejercer de contrapoder, al resultar plena y totalmente atribuibles sus decisiones a los partidos políticos mayoritarios en España que presiden y gobiernan real y efectivamente la FEMP y no necesitan un cauce nuevo para interponer recursos de inconstitucionalidad. Por otro lado, una atribución de competencia a los entes locales en materia de recursos de inconstitucionalidad, aunque referido sólo a la discusión de sus propias competencias mínimas, no se corresponde con su configuración en la Constitución: ni se llegó a barajar en las discusiones y sesiones de los constituyentes, ni existe en los estados de la Unión, y resulta de muy difícil instrumentación, quedando en manos de los mismos partidos políticos –hasta los mismos representantes– que aprobaron los programas y las mismas leyes que se pretenden recurrir.

5. Nuevo sistema de atribución de competencias

Para superar este lento pero imparable proceso de erosión de las competencias locales,[58] agravado decisivamente por el tratamiento por la doctrina constitucional de la LBRL como una ley básica más que sólo tiene la consideración de canon constitucional cuando desarrolla directamente el interés protegido por el artículo 137 de la CE, que arrumba definitivamente con el mandato establecido en el artículo 2.2 de la misma, y desautoriza el mandato general dirigido a la legislación básica para reservar el papel que proceda a favor de los entes locales, según los criterios de proximidad, clase de materia y máxima descentralización, la doctrina constitucionalista citada propone la atribución de competencias directas a los entes locales en la LBRL y en los propios estatutos de autonomía.

5.1. La atribución de competencia en los nuevos estatutos

Proceso ya realizado en los nuevos estatutos de autonomía para Cataluña y para Andalucía, que dedican títulos completos al régimen local, al que reconocen y regulan en todos los aspectos señalando que ejercerán competencias en las materias que relaciona el artículo 83 del Estatuto catalán, de acuerdo con lo que dispongan las leyes. Reconociendo expresamente la autonomía local, el principio democrático para atribuir una competencia normativa municipal genérica dentro de lo que dispongan las leyes. El artículo 160 del Estatuto para Cataluña le atribuye competen-

57. Ramón Martín Mateo y F. Sosa Wagner, "50 años de Administración local", *op. cit.,* p. 28.

58. En algunos aspectos, este incumplimiento es resaltado por el propio Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, en su Recomendación 121 (14 de noviembre de 2002), sobre la democracia local y regional en España: la legislación nacional y de las comunidades autónomas en España contiene gran número de disposiciones de detalle, que cercenan la potestad reglamentaria de las entidades locales (parágrafo 15); "recurso excesivo a la delegación y a fragmentar en exceso la competencia entre los distintos escalones administrativos" (parágrafo 16). Las normas estatales y autonómicas no han reconocido en general competencias "plenas y totales", sino intervenciones limitadas. Eso cuando no han invadido claramente terrenos y ámbitos municipalistas, vaciando cada vez más lo local. Las comunidades autónomas y a veces la propia Administración del Estado demuestran constantemente un afán de intervenir en la gestión de las políticas, en relación directa con el ciudadano.

cia exclusiva general sobre el régimen local, que al final está referida a los entes que cree la "Generalitat", sin que puedan tomarse en consideración sus letras a), b) y c) del número 1, al venir a negar el carácter bifronte del régimen local y atribuirse competencia para la determinación de las potestades y competencias locales, sus sistemas de relación y control, y el régimen de sus bienes. Sólo en el entendido que tales atribuciones se refieren a sus propias competencias cuando define el sistema competencial local general puede entenderse constitucional; en el mismo sentido, cuando interioriza por completo las relaciones de cooperación y colaboración con los entes locales. Similar camino de reconocimiento y atribución de competencias sigue el nuevo Estatuto andaluz, salvo en la exclusividad sobre la definición de las competencias sobre el régimen local, al que no se pretende interiorizar. Las redacciones de los Estatutos balear y aragonés incluyen un reconocimiento de los entes locales y de sus principios competenciales con plena referencia y respeto de la legislación de bases del Estado en la materia y omiten el régimen de lista.

En un primer comentario, con independencia de los problemas de constitucionalidad que plantea la atribución del régimen competencial, organizativo y la interiorización completa de toda relación de colaboración y cooperación con los entes locales del Estatuto catalán, aprobado por la Ley orgánica 6/2006, de 20 de julio –se opone directamente a toda la doctrina constitucional consolidada en las STC que se han citado y sólo referida a sus propias competencias en el resto de los sectores materiales puede tener cierto sentido–, por lo que se refiere a la necesaria atribución de competencias directas, se sigue el sistema de señalamiento de materias en las que ejercerán competencias de acuerdo con las leyes sectoriales vigente en los artículos 2 y 25 de la LRBL, que se limita a actualizar con la inclusión de los servicios de atención domiciliaria, el reconocimiento de la plena capacidad normativa –de acuerdo con su capacidad de gestión–, y el pleno reconocimiento de su capacidad para asociarse. Lo que no constituye novedad y, por lo que refiere a la trascendental cuestión del rango normativo de los reglamentos y ordenanzas locales, no se observa ni una línea a favor de un espacio normativo propio ni siquiera cuando se trata de materias como la regulación de los sus propios servicios deportivos y de ocio, la regulación y gestión de sus equipamientos y la prestación de servicios básicos a la comunidad. Si la doctrina esperaba grandes novedades de los nuevos estatutos en la consolidación de un concepto amplio de autonomía constitucional de los entes locales, con una relación de servicios y competencias propias, incluidas fundamentalmente las legislativas, ya puede decirse que tales expectativas no se han cumplido. En el caso catalán porque se copia la fórmula de la Ley 7/1985, a la que se pretende sustituir por legislación propia, y en el resto por la expresa referencia a lo que dispongan las "bases" estatales de los entes locales. Se constata así el denunciado fracaso de una política que parece agotarse en el vicio de la reforma por la reforma, que se denuncia por García de Enterría con cita de Burke.[59]

5.2. Nueva Ley de bases de régimen local

Es posible que más que de fracaso de la vía estatutaria propuesta para reforzar la autonomía local, hay que reconocer una recepción de los principios generales de la LRRL, y un compromiso de acompasar la atribución competencial con la necesaria dotación de fondos, que figura expresamente en todas las reformas estatutarias como condición del ejercicio de las denunciadas delegaciones obligatorias y otras formas de imposición; también que los redactores del Estatuto catalán están más preocupados por interiorizar a los entes locales que por reconocer su autonomía. Las posibilidades de reforma y reforzamiento de la autonomía local vuelven por entero al anteproyecto de la nueva LBRL, que junto con el régimen de atribución por remisión, puede incorporar un listado de materias y unos servicios mínimos, con la doble característica de obligatorios y reservados, que se corresponden con el núcleo básico competencial protegido por la garantía institucional de la Administración local del artículo 137 de la CE, en los que ejercer un poder normativo propio, sólo enmarcado por las leyes del Estado y de las comunidades autónomas, acompañado del reconocido poder normativo en materia tributaria y sancionadora y complementado por una cláusula general de atribución de competencias, consustancial con el reconocimiento de una personalidad plena y de una iniciativa política propia e independiente de los entes locales. El nuevo diseño de la arquitectura competencial termina con la codificación de los principios que deben regir la atribución efectiva de competencias y la participación de los entes locales en la política general del Estado y de las comunidades autónomas. Sin olvidar que se puede incurrir en mero ejercicio de lógica jurídica abstracta que termine por introducir mayor confusión, alejando definitivamente los sistemas jurídico-políticos del común de los ciudadanos y

59. *La Administración española*, Civitas, 6ª ed., 1999, p. 55.

de las demás ciencias sociales, tal como denuncia Parada Vázquez citando a Trieppel.[60]

5.3. Poder normativo autónomo

La autonomía hace referencia siempre a la existencia de un poder normativo con entidad suficiente para formular un ordenamiento jurídico propio; en el caso local derivado e integrado, por su carácter bifronte, en el del Estado y en el de las comunidades autónomas, bajo la superior posición de la Constitución, que es la norma suprema que preside y confiere unidad al conjunto. La existencia de un listado de competencias propias y exclusivas es consustancial a la autonomía de los entes locales constitucionalmente garantizada, y también una exigencia del principio democrático, que preside la constitución y el funcionamiento de todos los órganos de gobierno en que se divide territorialmente el poder en la Constitución de 1978, e implica la elección democrática de sus miembros a través de una oferta o programa de gobierno, que necesariamente tiene que plasmarse en el ejercicio de competencias propias, definidas con la suficiente entidad para permitir el juego de políticas diversas que permitan identificar las distintas ofertas de los partidos políticos y, a la postre, la emisión de un juicio político sobre el ejercicio del Gobierno. Sin que por ello tenga que introducirse fórmulas de gobierno propias del Estado, como hace la Ley 57/2003, convirtiendo los plenos en pequeños parlamentos, perdiendo así sus tradicionales funciones administrativas, y las concejalías en pequeños ministerios. Aunque se trate de las grandes ciudades, eliminar las formas consolidadas de administración y gobierno local complica y encarece la gestión, y es manifiestamente contraria a los principios de proximidad y eficacia.

5.4. Cambio de cultura política

Sin embargo, el problema quizá no esté tanto en el diseño de un modelo determinado de atribución de competencias como en la práctica política que interviene y legisla sin definir antes el rol que debe corresponder a cada gobierno territorial para alcanzar una mínima eficiencia, sin postergar la presencia municipal en todos los grandes asuntos y servicios, incluso los tradicionalmente locales. El problema no está en el "modelo", sino en una "cultura política" y en una forma de ejercicio del poder que no confía en una gestión local. Como han escrito M. Mateo y F. Sosa Wagner,[61] la descentralización local requiere un acto de fe, y puede añadirse un verdadero pacto de Estado que, junto con la nueva formulación de los principios rectores de proximidad, descentralización, participación y naturaleza de la competencia que figuran en el artículo 2 de la Ley 7/1985, y con el establecimiento de una cláusula general y de un listado de competencias, inaugure una nueva forma de legislar que entregue mayores competencias a los entes locales y mayores recursos incondicionados para hacerlas frente.[62]

5.5. Cláusula general de competencias

El sistema de lista competencial puede complementarse con el establecimiento de una cláusula general de competencias que, como expresión del principio

60. J. R. PARADA, *op. cit.,* 50, p. 33:

"TRIEPEL HEINRICH, *Derecho público y política,* Civitas, Madrid, 1974 (traducción de J. L. CARRO), de quien es el siguiente párrafo del discurso de su toma de posesión del Rectorado de la Universidad Federico Guillermo de Berlín, el 15 de octubre de 1926: 'Los maestros de la nueva Escuela arrojan del campo de lo jurídico –al igual que el presidente del gremio expulsa a los trabajadores clandestinos del término municipal–toda idea que no pueda ser considerada como lógico-formal. El que se pueda estudiar el Derecho público con tal exclusividad metódica no ofrece duda. Sin embargo, a costa, en último término, de un empobrecimiento de nuestra ciencia, que debe pagar verdaderamente cara la gloria de la pureza metódica. Por lo demás –como muy bien ha dicho Adolf Menzel– el sincretismo metódico no es ningún crimen de ¡esa majestad. ¡Adónde hubiésemos llegado si hubiésemos estudiado el Derecho canónico sin Historia de la Iglesia, el Derecho mercantil sin referencia a la Economía pública y privada! Ya Pufendorf se enojaba con los profesores de Derecho público que estudiaban la Constitución alemana sin conocer las *res civiles*, esto es, la Política. Son tan aptos para sus asuntos –decía burlándose– como el asno para la música de arpa. ¡Qué diría el antiguo luchador a los más modernos estudiosos del Estado que no quieren saber nada de Política! El purismo lógico, que excluye al Derecho del contacto con otras ciencias, que hace de él una exotérica teoría solo comprensible para los iniciados, que presenta a todas las instituciones estatales, Constitución, Parlamento, Corona, Autoadministración y machas otras únicamente como esquemas sin sangre sin referencia alguna a su contenido ético, debe conducir necesariamente a una esterilización de la teoría del Estado y del Derecho. Esperemos que la próxima generación de nuestros publicistas, más en contacto con la vida que la última, se dirigirá con especial energía a colocar las normas del Derecho público en la más íntima relación con las fuerzas políticas que las crean y las configuran, fuerzas políticas que a su vez se ven sometidas al Derecho estatal. Tarea esta que entre nosotros se ha acometido paulatinamente y que ha Sido mejor realizada por la doctrina extranjera del Derecho público, en particular por la anglosajona."

61. R. MARTÍN MATEO y F. SOSA WAGNER, "50 años de Administración local", *op. cit.,* 28.

62. A tales efectos, será necesario un nuevo reparto de los impuestos del Estado –en términos de la doctrina alemana, cada vez más, impuestos comunes–, que atribuya un porcentaje a los entes locales equivalente al gasto que corresponda al nuevo nivel competencial, participando las corporaciones locales en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

de subsidiariedad, atribuya competencia general directa a los municipios para establecer programas de gasto en todo tipo de actividades y servicios, omitiendo por inútil y capciosa la referencia al ámbito de sus respectivas competencias, que figura en el artículo 25.1 de la LBRL vigente.[63] Sin incluir tampoco disposiciones que, como la vigente en la disposición transitoria 2 de la LBRL, se refieran a una supuesta competencia subsidiaria universal de ejecución para toda actividad que no se encuentre conferida por la legislación sectorial al Estado o, preferentemente, las comunidades autónomas, que no atribuye competencia alguna y viene a ratificar una posición subordinada y dependiente de los entes locales en todas las materias a que se refiere el artículo 28 de la vigente LBRL,[64] quedando sus posibles efectos a disposición de la mayor o menor permisividad expresa o tácita de las comunidades autónomas, que terminan por atribuirse la ejecución de todas las políticas para delegarlas, a continuación, en los entes locales con todo tipo de condicionamientos que encarecen la prestación de unos servicios que no cuentan con la necesaria cobertura financiera, generando en buena parte el actual déficit de los grandes municipios.[65]

Con su configuración actual, el establecimiento de una cláusula general de competencias a favor del municipio, por el momento, ha traído más problemas que soluciones, al permitir la prestación de todo tipo de servicios y actividades complementarias sin contar con la necesaria financiación y cooperación del Estado o de la comunidad autónoma. El mantenimiento de esta cláusula en la futura Ley de bases del régimen local, al igual que ya figura en los estatutos reformados, tiene que fundarse en el principio de subsidiariedad y referirse a las materias relacionadas en el capítulo III, del título I, de la CE, ahora también en algunos estatutos de autonomía, como "principios rectores de la política social y económica" –artículos 39 a 52–, que se formulan como una obligación o mandato dirigido a todos sin distinción: los poderes públicos promoverán el acceso a la cultura, al medio ambiente, la salud, la vivienda, las pensiones, la promoción de la juventud, el cuidado del patrimonio, la atención al personal dependiente, y todos los mandatos que figuran en los artículos 41 a 52 de la CE, que constituyen los derechos fundamentales denominados *de tercera generación*.[66]

En estos mandatos constitucionales dirigidos a todos los poderes públicos, junto con el principio de subsidiariedad que incorpora la CEAL, adquiere verdadero sentido y plena justificación la cláusula general de competencias, que reclama la doctrina con fundamento en la plena personalidad de los entes locales y en la composición democrática de sus órganos de gobierno. Así se garantiza una participación real de los entes locales en la prestación de todo tipo de servicios relacionados con los principios rectores de la política social y económica, y se supera definitivamente el concepto doméstico del *"pouvoir municipal"*; al mismo tiempo, esta atribución general entroncada y referida a estas finalidades constitucionalmente reservadas a todos los poderes públicos permiten una identificación del *interés local,* que queda objetivado facilitando la elaboración del listado o listados de competencias propias, que expresen y garanticen el contenido mínimo de la autonomía constitucionalmente garantizada. Por último, esta referencia directa a los principios del Estado social, ofrece un fundamento constitucional distinto o del contenido mínimo esencial asegurado por la garantía institucional de la Administración local.

6. Principios competenciales

El principio de autonomía constitucional de los entes locales, por sí solo, no basta para atribuir obligatoria-

63. Francisco Velasco Caballero, "Subsidiariedad y competencia en la reforma de los entes locales", *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario, julio de 2005, p. 60, Cosital, Madrid.

64. No por casualidad son un mero trasunto de una parte de las que figuran como objeto de los principios rectores de la política social y económica en los artículos 39 a 52 de la CE.

65. Valentín Estrada Merino, *El sistema competencial de las entidades locales, op. cit.,* 22, p. 59.

66. En cuando a su alcance efectivo, se ha discutido si se trata de verdaderos derechos o de meras finalidades que deben regir el actuar administrativo –al contrario de los verdaderos derechos fundamentales, no son exigibles ante los tribunales ni tienen un contenido esencial–, para terminar por reconocer que la propia Constitución los configura como verdaderos derechos fundamentales, cuyo reconocimiento, respeto y protección informa la legislación que los desarrolle, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sus principios traducen a mandatos concretos los auténticos valores materiales del Estado social y democrático que establece la Constitución de 1978, y plasma el artículo 9.2 de la CE: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas […] y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social." Se trata de derechos de nuevo cuño que tienen que configurarse y establecer unos contenidos nuevos, como expone el profesor Pérez Luño al hilo, precisamente, del comentario que realiza al artículo 46 de la Constitución de 1978: "Una interpretación sistemática de la Constitución induce a concluir que el sentido del artículo 53.3 no es el de negar carácter normativo a los 'principios rectores de la política social y económica', ni menos relegarlos a meros postulados programáticos. La correcta hermenéutica de este precepto no es otra que la del reconocimiento implícito de las singulares exigencias que requiere la implantación de los derechos fundamentales de carácter social, económico y cultural. Estos derechos precisan para su realización una función activa de los poderes públicos traducida en un sistema de prestaciones o de servicios públicos."

mente desde la ley del Estado a favor de los entes locales un contenido determinado, al estar pensada para salvaguardar los aspectos esenciales, sin garantizar un nivel mínimo competencial. La reforma del sistema de atribución competencial que se propone en el *Libro blanco*, junto con el establecimiento de un sistema de lista,[67] incorpora los nuevos principios de la CEAL para que ejerzan de verdaderas directrices obligatorias en la asignación de competencias a los entes locales por la legislación sectorial. En primer lugar, se propone el principio de subsidiariedad formulado por el Derecho comunitario incluyendo los criterios de *proximidad y* de *eficacia* en la distribución territorial de las competencias públicas, sin perjuicio de reconocer una relación especial e implícita entre el principio de subsidiariedad y el de proporcionalidad, que puede ser muy relevante al determinar la intervención que corresponda a cada una de las administraciones implicadas en los casos de concurrencia normativa –limitada en nuestro caso– y en el de competencias compartidas, evidentemente, mayoritario en régimen local. Sin embargo, fiar toda la posible reforma a la aplicación de uno o varios principios normativos, sin perjuicio de otras críticas doctrinales,[68] puede conducir a la esterilidad de la pretendida reforma; mientas exista el actual "minifundismo municipal", hay que reconocer que sólo los ayuntamientos de población superior al menos a los veinte mil habitantes pueden efectivamente ensanchar sus actividades y servicios. Para éstos, la reforma de la LBRL sí puede traer soluciones y financiación incondicionada a unas actividades y servicios *complementarios* que, por ahora, se prestan en precario.

6.1. Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad, en su doble vertiente de proximidad y de eficacia, así como los criterios de flexibilidad en la atribución de las competencias municipales, se postulan como rectores de todo el sistema de atribución de competencias a los entes locales en el *Libro blanco*. Deben formar parte del concepto de bases del régimen local y tener, en consecuencia, general aplicación, de tal manera que, como principio político jurídico básico, resulte exigible de la legislación sectorial de las comunidades autónomas, recuperando el carácter de canon de constitucionalidad, más allá de ese mínimo que asegura la garantía institucional *ex* artículo 137 de la CE. De acuerdo con estos criterios y principios, la legislación sectorial, junto con la regulación de los aspectos sustantivos propios de la acción pública en el ámbito de que se trate y, como cláusula de estilo, debe establecer siempre la diferente participación que corresponda a las distintas administraciones públicas. Justificando, en su caso, las razones de eficacia o los intereses que aconsejen la exclusión de los entes locales, que de ordinario deberán asumir la normal gestión de todos los servicios para los que se les atribuyan competencias en la LBRL y en los estatutos de autonomía. Sin perjuicio de los órganos generales o *ad hoc* que las leyes de régimen local de las comunidades autónomas o su legislación sectorial establezcan para asegurar la debida coordinación y la necesaria cooperación.

Como se ha dicho, es el principio central del sistema de atribución de competencias, su contemplación en la LBRL viene obligada desde el artículo 4.3 de la CEAL, sirve para justificar la actuación y la presencia generalizada del gobierno local más allá del mínimo asegurado por la garantía institucional de la Administración local, entronca con los principios constitucionales de autonomía y descentralización, y con la doctrina constitucional (STC 32/1981) sobre la *autonomía configuradora de un modelo de Estado*. Sirve a los mismos fines de descentralización y participación territorial, pero no tiene una referencia constitucional expresa en la Constitución. Su aplicación en nuestro Derecho viene obligada al figurar en la CEAL y en el artículo 5.2 del Tratado de la Unión Europea. Tiene así tanto la consideración de tratado internacional vigente como de Derecho comunitario, por lo que no puede dudarse de su obligada aplicación directa, de acuerdo con la primacía que le corresponde al ordenamiento de la Unión en sus dis-

67. Francisco VELASCO CABALLERO, "Subsidiariedad y competencia en la reforma de los entes locales", *Revista de Estudios Locales*, p. 53, número especial, julio de 2005, Cosital, Madrid.

68. J. R. PARADA VÁZQUEZ, *op. cit.,* 50, p. 35: "Tampoco sirve de justificación para elevar a entes soberanos y ampliar las competencias de nuestros municipios esa otra pastoral europea que es la Carta de la Autonomía Local, cuando afirma que el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, lo que se condiciona a la naturaleza de la tarea a las necesidades de la eficacia y la economía. Una génesis serena de este artículo en modo alguno premia, sino que condena, la tesis del soberanismo municipal y la prodigalidad en la atribución de competencias a los 2.992 municipios que no llegan a dos mil habitantes, e incluidos a los 3.577 municipios de menos de quinientos; menos aún ampara, sino que también descalifica, la privación absoluta de competencias para la gestión de sus propios intereses a las provincias, también protegidas como entes locales por la Carta en cuestión. La naturaleza de los poderes y las competencias atribuidas a esos, en su inmensa mayoría, inframunicipios y la privación absoluta de competencias propias a las provincias, óptimas por su población y territorio para gestionar servicios públicos a escalas razonables hacen sarcasmo de los principios de eficacia y de economía y, por ende, de la Carta Europea."

69. STC 208/1999, de 11 de noviembre, F 5 *in fine*:

"Ahora bien, pese a la indudable relevancia de la normativa comunitaria en esta materia, es claro que las relaciones que muy sumaria-

tintos estados.[69] Si bien es cierto que la Constitución no contempla este principio, y la vigente doctrina constitucional no lo aplica, su recepción en el Derecho interno por la vía del artículo 94 de la CE, su directa relación con el decisivo y trascendental mandato democrático que establece el artículo 9.2, y su consideración como eje del sistema de atribución competencial a los entes locales en la LBRL, obligarán, al menos, a su estudio y consideración, por la doctrina constitucional.

6.2. Diversidad, flexibilidad y supletoriedad

Se trata de repetir y actualizar la referencia a la capacidad de gestión que figura en el artículo 2 de la vigente LBRL para modular y justificar el sistema de atribución de competencias a materializar por la legislación sectorial y, en no menor medida, la asignación por tramos de población de los servicios obligatorios que la propia LBRL establece en el artículo 26, para dar una respuesta ponderada a la distinta capacidad de unos y otros municipios. Es evidente que la gran disparidad que existe entre las grandes ciudades, los municipios, por así decir medios, las pequeñas ciudades y los ayuntamientos rurales, tiene que tener efectos en la atribución de competencias y hasta en la organización básica. En el fondo, se trata de abandonar el camino abierto por la Ley 57/2003, que ha introducido obligatoriamente un parlamentarismo y un sistema de gobierno y administración municipal burocrático, convirtiendo cada concejalía en una consejería y al Pleno en un parlamento. Lo que no se corresponde precisamente con los principios de flexibilidad y supletoriedad; por el contrario, la regulación de un sistema de organización complejo es contraria a la autonomía local. Desapodera al Pleno de sus tradicionales y decisivas competencias en los asuntos trascendentales de la vida local para convertirlo en un órgano de discusión y control político, quedando reducido en cierto modo a fuente de noticias. Por otro lado, esta organización burocrática relega los tradicionales valores de proximidad y eficacia de la Administración local, entendidos como la capacidad que siempre han tenido las entidades locales para atender directamente quejas y demandas, para darles pronta respuesta con un coste organizativo y estructural mínimo. Los principios de flexibilidad y diversidad son un complemento necesario del principio de subsidiariedad –proximidad y eficacia–, están al servicio de una organización municipal menos profesionalizada y más flexible, al menos para ayuntamientos de población inferior a los cien mil habitantes, en los que carece de todo sentido la imposición de los esquemas organizativos del Estado, que en realidad tienen un coste prohibitivo como ha demostrado la deficiente aplicación de la Ley 57/2003.[70] En definitiva, las bases estatales de los entes locales deben limitarse a la regulación de los órganos necesarios estrictamente, manteniendo los esquemas tradicionales de organización y gobierno local, dejando en manos de sus plenos ultimar su organización, sin perjuicio de la legislación complementaria de la comunidad autónoma. En cualquier caso, no son la panacea que vaya a resolver los problemas del régimen local, por el contrario, salvo que la política legislativa y la doctrina constitucional los aplique para la atribución de competencias a los entes locales en la legislación sectorial, su invocación generalizada puede agotar sus significados, quedando reducidos a mera acción política.

6.3. Principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad no es ni puede ser un mecanismo de atribución de competencias, pero resulta esencial para enjuiciar el peso o la competencia que debe corresponder a cada administración. Se forma en el Derecho europeo en materia de derechos fundamentales y se recibe por nuestra doctrina constitucional para resolver los conflictos entre derechos y libertades básicas a la hora de fundamentar las razones para un sacrifico parcial o la preponderancia de uno sobre otro. Constituye uno de los cánones jurídicos fundamentales en la doctrina constitucional en la resolución de los conflictos entre la legislación básica del Estado y la de desarrollo de las comunidades autónomas, y para justificar el objeto y alcance de la conformación de las competencias exclusivas de las comunidades autónomas por la legislación del Estado dictada al amparo del artículo 149.1.1 de la CE. Por ende, su recepción en la modificación de la LBRL resulta obligada y necesaria para el posible enjuiciamiento de conflictos competenciales, tal como se asume por la doctrina constitucional

mente se han indicado no condicionan nuestro examen, pues éste ha de llevarse a cabo teniendo en cuenta exclusivamente la distribución de competencias resultante del bloque de la constitucionalidad. En efecto, el Derecho comunitario no es canon de constitucionalidad, como reiteradamente hemos declarado (STC 132/1989, 65/1990, 28/1991, 64/1991 y 13/1998, entre otras). De suerte que la incorporación de España a las Comunidades Europeas como Estado miembro el 1 de enero de 1986 no ha modificado dicha distribución competencial. Y por ello hemos declarado desde la STC 252/1988 que la ejecución de las normas comunitarias en el ordenamiento jurídico español corresponde a quien, materialmente, ostente la competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario (STC 236/1991, fundamento jurídico 9 y 79/1992, fundamento jurídico 1, entre otras). Si bien no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas tampoco se produce en el vacío (STC 102/1995, fundamento jurídico 5) y, por tanto, no sólo es útil sino también obligado para su correcta aplicación el prestar atención al modo en que una determinada institución jurídica ha sido configurada por la normativa comunitaria."

70. J. R. Parada Vázquez, *op. cit.,* p. 74.

alemana para enjuiciar el vaciamiento de competencias de las entidades locales. En el fondo, no es otra cosa que un mecanismo más de control en la concreta atribución de competencias, que inevitablemente debe servir de canon de enjuiciamiento de las distintas circunstancias que influyen en la aplicación del principio de subsidiariedad. Este principio está directamente relacionado con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que cierra las garantías directas que establece el artículo 9 de la Constitución, sirve tanto para reprochar una intervención excesiva del Estado o de la comunidad autónoma sobre el poder municipal, como para enjuiciar las normas de actuación y relación entre los poderes públicos.

7. Conclusiones y régimen de garantías

La reforma del régimen local que plantea el *Libro blanco* de julio de 2005 –cualquiera que se asuma por el Gobierno español– tendrá que superar el escollo de una Constitución que no reserva competencias a los entes locales, y de un sistema de atribución condicionado a una inevitable remisión normativa a la respectiva legislación sectorial, salvo en aquellos servicios y competencias obligatorios directamente conectados con la garantía institucional sobre los que la legislación básica pueda atribuir un poder regulador y normativo original, un núcleo o reducto normativo a respetar so pena de inconstitucionalidad por las leyes del Estado o de las comunidades autónomas que, inevitablemente, terminen por regular la materia.

Por otro lado, la atribución de competencias a los entes locales tiene que superar también la concurrencia competencial sobre las mismas materias del Estado y de las comunidades autónomas, de hecho pocas materias pertenecen en su integridad a un sólo Gobierno. Por el contrario, sobre los servicios y materias reservados al ejercicio de competencias locales, incluidos los obligatorios y los reservados, concurren competencias legislativas y de ejecución del Estado, y fundamentalmente de las comunidades autónomas (artículo 148 1 de la CE), que pueden ahogar la competencia local hasta reducirla a mera ejecución material. Sólo por esta realidad, la legislación básica del Estado está obligada a realizar una primera delimitación competencial que oriente y dirija la futura atribución de competencias *ratione materia* por la legislación sectorial; al mismo tiempo que establece y reconoce directamente un poder normativo local sustancial, a imagen y semejanza del reconocido por la doctrina constitucional en las STC 179/1989, 27/1987 y 233/1999, en materia tributaria, y en la STC 132/2001, en materia sancionadora.

No se trata tanto de reconocer o de establecer una cláusula de presunción de competencia ni de establecer una especie de vinculación negativa de la ordenanza local con respecto a la ley que, según F. Caamaño, obligaría al legislador sectorial a asumir la carga de la prueba en caso de conflicto, como de atribuir una competencia legislativa original que no pueda ser desplazada por la legislación sectorial *a radice* y que, al igual que las leyes de desarrollo de las comunidades autónomas no tienen que esperar a la formulación de las bases normativas del Estado, los ayuntamientos no necesiten la previa habilitación o autorización legislativa; al menos, en los servicios y actuaciones obligatorios y las materias que señale la LBRL como expresión de su autonomía constitucional; a estos efectos, la Ley de bases del régimen local debe regular los actuales servicios mínimos y las reservas de iniciativa pública en determinadas materias como auténticas competencias de ordenación, regulación y gestión; llegando, si es necesario, a establecer unos criterios mínimos, que permitan hasta la aprobación de normas sancionadoras, tal como figuran en el artículo 137 de la LBRL, en la redacción dada por la Ley 57/2003 (LMRGL).

7.1. Garantías de suficiencia financiera para el ejercicio de las competencias

Junto con la garantía de una lista de competencias mínimas y de un poder normativo indeclinable sobre los servicios obligatorios, y del reconocimiento de la participación local en todo tipo de políticas, no habrá una mayor presencia ni auténtico peso político de las entidades locales en el conjunto del Estado sin un reparto de los ingresos públicos adecuado al régimen de responsabilidades que se pretende. A tales efectos, se puede distinguir entre el régimen de financiación concreto, que puede figurar en una Ley de haciendas locales, que sin duda tendrá una posición constitucional presidida por el principio de suficiencia que establece el artículo 142 de la CE, y la conveniencia de establecer directamente en la Ley de bases los grandes principios de la financiación local en garantía de una autonomía real. Lo que implica establecer las directrices del sistema tributario propio y los mecanismos de participación en los ingresos del Estado.[71] Sin una reforma de la financiación local no habrá una segunda descentralización,[72] que se tiene que realizar

71. J. Lasarte Álvarez, que se ha superado definitivamente la concepción de la Hacienda del Estado como beneficiaria única de los grandes impuestos y de la ley del Estado como única fuente de regulación de los mismos.

72. Manuel Medina Guerrero, "La articulación de la suficiencia de los entes locales", *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario, julio de 2005, Cosital, Madrid.

sobre los grandes impuestos (comunes) al carecer de elasticidad los tributos locales, y corresponder al Estado la responsabilidad última de la suficiencia financiera de las haciendas locales (artículo 142 de la CE) en el marco de la hacienda general (149.1.14 de la CE); es decir, que sólo el Estado puede garantizar el imprescindible aumento de fondos que financie unas mayores competencias locales, como titular de la potestad originaria para establecer tributos y de la Hacienda general para distribuir la materia imponible y establecer el sistema tributario local. En definitiva, el coste de la financiación adicional de una segunda descentralización cae exclusivamente sobre las comunidades autónomas, directamente por mandato imperativo del artículo 142 de la CE o por el establecimiento en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de la LOFCA de un acuerdo general Estado comunidades autónomas sobre la participación de los ayuntamientos en los grandes impuestos, evidentemente, a costa de la suya. A la vista de los antecedentes y de la manifiesta insuficiencia de los fondos de financiación local constituidos por las comunidades autónomas, no será fácil superar esta dificultad que condiciona y, por el momento, paraliza la anunciada descentralización local. Así lo ponen de manifiesto los nuevos estatutos de autonomía que, salvo declaraciones de principios (suficiencia financiera) y prohibición de asignar o delegar competencias sin financiación adicional, no establecen medidas o compromisos específicos de financiación local, salvo en el caso catalán para participar en la definición del sistema tributario local.[73] Sólo el nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley orgánica 1/2006, establece en el artículo 70.3 una modulación de la compensación financiera a cargo del Estado por el reconocimiento de exenciones o bonificaciones fiscales, decretando la obligación no sólo de compensar tales minoraciones sino de evitar la pérdida de las posibilidades de crecimiento futuro, en clara referencia a la supresión del impuesto sobre actividades económicas para los pequeños empresarios y negocios, recordando que sin un sistema tributario, como afirmaba Calvo Ortega, no puede existir autonomía política.

7.2. Necesaria revisión de la doctrina constitucional de la autonomía local

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la autonomía local debe entenderse no como un haz cerrado de competencias, sino como un derecho de los entes locales a participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que les afecten, sin que puedan identificarse las "bases" del artículo 149.1.18 con la garantía institucional reconocible en el interés protegido por el artículo 137 de la CE, para confundir la garantía institucional con las bases de las administraciones públicas: STC 240/2006. La garantía institucional de la autonomía local sólo protege a los entes locales de los ataques más graves a su identidad. Es un límite a su supresión y con esa finalidad se elaboró por Carl Smichtt, para asegurar la existencia de unas entidades locales reconocibles para la conciencia social vigente en cada momento. Un concepto tan limitado de la autonomía local y de la garantía institucional no protege adecuadamente el funcionamiento de un sistema de atribución competencial necesariamente remitido a la legislación sectorial en su mayor parte.

Mientras nuestra doctrina constitucional no confiera un ámbito mayor a la garantía institucional de la Administración local que permita conjugar su aplicación con los principios que figuran en la CEAL o en la vigente LBRL, y mientras no identifique el *interés local* que figura en el artículo 137 de la CE con los intereses protegidos por los principios rectores de la política social y económica, y acepte una necesaria presencia de las entidades locales en la gestión de los asuntos públicos, con una distribución de los fondos públicos acorde con un nuevo reparto de responsabilidades a favor de los entes locales, es evidente que la definición de la autonomía local seguirá en manos de la legislación básica del Estado que puede formular unas nuevas "bases" del régimen local, al amparo de las distintas cláusulas del artículo 149.1 de la CE, que deben incluir el sistema competencial con la definición de los servicios mínimos y obligatorios, para los que puede perfectamente atribuir una competencia normativa que, al igual que la reconocida en materia fiscal y sancionadora, sólo queda sujeta al principio de reserva de ley formal, y los principios que han de regir la atribución de competencias a las entidades locales en los distintos sectores de la actividad pública, que enmarcarán la legislación de las comunidades autónomas.[74]

El Tribunal Constitucional español tarde o temprano se verá obligado a resolver los inevitables conflictos entre la Ley de bases del régimen local actual o modificada, con el contenido y alcance propuestos en estas líneas, y las leyes de régimen local de las

73. La ausencia de autonomía financiera es un síntoma claro de ausencia de autonomía política, tal como advirtiera García Añoveros y reitera José Manuel Tejerizo López en "Las relaciones entre los diferentes niveles del sistema tributario español a la luz de la reforma de las haciendas locales", *Tributos Locales*, 23, mayo de 2003.

74. 28 de julio de 1981. En esta ocasión el Tribunal había señalado: "Por principios, bases y directrices hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo:

comunidades autónomas que hayan asumido en sus estatutos competencia exclusiva sobre el régimen local para la definición de sus competencias y sus sistemas de control y de relación, en todo aquello en que las regulaciones autonómicas sean contradictorias con las bases estatales vigentes o con las reformadas. Por otro lado, al igual que la doctrina constitucional alemana[75] ha formulado nuevos principios de protección de la autonomía local (prohibición de cometer excesos, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y lealtad municipal) dirigidos precisamente a evitar el creciente vaciado de competencias, nuestro Tribunal deberá entrar en el problema de la vinculación de la legislación de las comunidades autónomas a los criterios y principios "básicos" hoy vigentes en el artículo 2 de la Ley 7/1985, o en la nueva formulación que figura en el anteproyecto de una nueva Ley de bases de régimen local, superándose lo que F. Velasco ha calificado de pronunciamientos genéricos, en abstracto, sobre la autonomía local que provocaron un concepto *puro* poco operativo para apreciar el alcance de una competencia local determinada.

Para terminar, si se quiere evitar que la reforma del régimen local se inserte en el proceso de reforma general y constante de la estructura del poder en España, que se manifiesta en una sucesiva modificación de los estatutos de autonomía y de las grandes leyes del Estado, que tiende a una mayor territorialización del poder, quedando en entredicho el papel mismo del Estado que parece abocado a perder definitivamente su administración –lo que merece una seria reflexión–, resulta esencial reducir forzosamente el número de ayuntamientos, y que el Estado asuma el papel que le corresponde en la formulación de unas nuevas bases locales acompañadas de un nuevo sistema de financiación que asegure una supervivencia independiente de unos entes locales con entidad para asumir y gestionar todas las actividades y servicios que prestan los grandes ayuntamientos. ■

el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas."

75. R. MARTÍN MATEO y F. SOSA WAGNER, "50 años en la Administración local", *op. cit.,* p. 28.