

El sistema de fuentes de las entidades locales (I)¹

Antonio Serrano Pascual
 Secretario general
 de la Diputación de Huesca

1. La configuración del régimen local en la Constitución española de 1978.
 - 1.1. El carácter bifronte de la Administración local. 1.1.1. Las competencias estatales y autonómicas. 1.1.2. La normativa estatal de régimen local. 1.1.2.1. La normativa estatal básica. 1.1.2.2. La normativa estatal supletoria. 1.1.3. La asunción estatutaria del régimen local por las comunidades autónomas. 1.1.4. Legislación estatal básica-legislación de desarrollo: su análisis en la STC 37/2002, de 14 de febrero. 1.2. Los tratados internacionales como fuente del derecho interno. 1.2.1. La Carta Europea de la Autonomía Local.
2. El complejo sistema de fuentes de la Administración local.
 - 2.1. La previsión inicial del artículo 5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. 2.1.1. La inconstitucionalidad de la norma interpretativa del sistema de fuentes de las entidades locales: la STC 214/1989, de 21 de diciembre. 2.2. Las fuentes sobre organización, funcionamiento y régimen jurídico. 2.2.1. Las fuentes del núcleo representativo de las entidades locales. 2.3. Las fuentes sobre el procedimiento, la expropiación forzosa, los servicios locales, el territorio y la población, la contratación administrativa, el personal al servicio de las administraciones locales... 2.3.1. El procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial, los servicios locales, la expropiación forzosa, y el territorio y la población. 2.3.2. La contratación administrativa. 2.3.3. El personal de las entidades locales. 2.4. Las fuentes de las haciendas locales. 2.5. Las fuentes en materia de bienes. 2.6. Las fuentes aplicables a los ámbitos sustantivos de actuación. 2.7. Las leyes autonómicas sobre régimen local.

1. El trabajo se publicará en dos partes. "El sistema de fuentes de las entidades locales (II)" aparecerá en el próximo número (QDL, 3), y su sumario es el siguiente:

1. Las fuentes autónomas del ordenamiento local.
 - 1.1. La potestad reglamentaria de las entidades locales. 1.1.1. Las ordenanzas, los reglamentos y los bandos 1.1.1.1. El reglamento orgánico. 1.1.2. El procedimiento de aprobación y la entrada en vigor de las ordenanzas y los reglamentos. 1.1.2.1. La competencia del presidente de la corporación para la

- aprobación de reglamentos. 1.1.2.2. La impugnación de las ordenanzas y los reglamentos. 1.1.3. La potestad reglamentaria de las entidades locales y su ámbito de aplicación. 1.1.3.1. Los avances de las fuentes autónomas: las STC 233/1999, de 16 de diciembre, 106/2000, de 4 de mayo, y 132/2001, de 8 de junio.

2. La costumbre como fuente del ordenamiento local.
 3. La seguridad jurídica y el problemático sistema de fuentes de las entidades locales.

Bibliografía de consulta.

Hay, pues, necesariamente, una pluralidad de fuentes; con la cual ha de constituirse, no obstante, un sistema unitario, el ordenamiento jurídico. Esta unidad es así un resultado constantemente puesto en cuestión y constantemente reconstruido, porque sin su existencia el derecho y la sociedad se destruirían.

E. García de Enterría²

1. La configuración del régimen local en la Constitución española de 1978

Si se repasan las diferentes constituciones españolas, una constante que se observa en todas ellas es la relevancia constitucional que se ha otorgado a la Administración local, de forma que se ha entendido siempre que el régimen local es una parte estructural dentro de la configuración del Estado, y, como tal, sus rasgos esenciales ya han venido explicitados en los textos constitucionales, siendo la Constitución de Cádiz,³ de 1812, la que lo hizo con mayor amplitud (artículos 309 al 337).

La Constitución española de 1978 (en adelante, CE) no se sustrae a esa tónica histórica, y en su artículo 137 refleja que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias –junto con las comunidades autónomas que se constituyan–, gozando todas estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

El texto constitucional desarrolla la configuración de las entidades locales necesarias; es decir, del municipio (artículo 140) y de la provincia y de las islas (artículo 141), dotándolas de personalidad, al mismo tiempo que fija las pautas de su gobierno y administración, y es preciso subrayar que en este marco constitucional son la autonomía y el carácter democrático los dos aspectos nucleares en torno a los cuales giran los municipios y las provincias.

A su vez, según el apartado 3 del artículo 141, se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, e igualmente el artículo 152.3 determina que, mediante la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica. El artículo 142, por último, plasma el mandato de que las haciendas locales dispongan de medios suficientes para el desempeño de las funciones que tengan atribuidas legalmente.

Para el legislador ordinario resulta indisponible el reconocimiento que se establece en la Constitución de la existencia y la autonomía de las entidades locales necesarias, dado que ello conlleva que éstas constituyen elementos indispensables en el nuevo orden constitucional. Debe advertirse, no obstante, que, como señala el Tribunal Constitucional, en la STC 27/1987, de 27 de febrero –que reitera a su vez la STC 32/1981, de 28 de julio–:

“El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o un reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas; pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, en éstas la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario al que no se fija más límite que el reducto indisponible o el núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza [...]. En definitiva, la única interdicción discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y por la aplicación que de las mismas se hace.” (FJ 3)

El Tribunal Constitucional lleva a cabo de esta forma la recepción en nuestro país de la doctrina constitucional alemana sobre la garantía institucional de la autonomía local, en un intento de defender esta autonomía frente al legislador ordinario, de forma que se mantenga la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar,⁴ garantizando el derecho a participar en la gestión de los intereses que les afecten y no otorgando competencias exclusivas a las corporaciones locales, porque la propia Constitución no lo hace en este nivel territorial, sino en el plano relativo al Estado y a las comunidades autónomas. La solución, sin embargo, no es del todo satisfactoria ya que hace falta todavía un paso adelante por el propio Tribunal Constitucional, en la línea defendida por Ortega Álvarez:⁵

“Todavía no hemos leído un razonamiento del TC en el que se nos diga: ‘Es preciso que todas las leyes atribu-

2. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “El ordenamiento administrativo. La Constitución como norma jurídica”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, p. 66. Civitas, 9.ª ed., Madrid, 1999.

3. Este texto constitucional llegaba a disponer incluso en el artículo 321, párrafo 8, que los ayuntamientos tenían competencia para “[...] formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe”.

4. No es extraño que ante el peligro de un silencioso vaciamiento de la autonomía local, que se viene denunciando también en otros países, como

sucede también con Alemania, se busquen técnicas como la arbitrada recientemente en nuestro país en el marco del llamado *Pacto Local*, con la introducción del conflicto en defensa de la autonomía local, recogido en el artículo 75 bis de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que resulta insatisfactoria desde el punto de vista de los requisitos de legitimación exigidos para ello, y que no se compecede con lo dispuesto en el artículo 11 de la Carta Europea de la Autonomía Local.

5. ORTEGA ÁLVAREZ, L. “La potestad normativa local”, en *Anuario del gobierno local. Configuración jurídica de la autonomía local. Municipio y transformaciones sociales. Urbanismo e inmigración*, p. 53. Marcial Pons, Madrid, 2001.

yan a los entes locales un cierto ámbito de decisión normativa y ejecutiva acerca de las materias definidas como competencias propias' [...]."

El Tribunal Supremo, por su parte, en la Sentencia de 21 de febrero de 2001 (*El Derecho*, 2001/26370) se refiere a esta garantía institucional, concretamente de la provincia, en los siguientes términos, FJ 6:

"De todo ello se puede concluir, como primera premisa, que la dimensión constitucional de la provincia, como institución indisponible de la estructura constitucional, no puede ser ignorada, en su núcleo esencial, ni por el Estado ni por las comunidades autónomas. No obstante, la atribución material de competencias a las diputaciones provinciales no puede entenderse, desde la perspectiva constitucional, al margen de las normas del Estado y de las comunidades autónomas que se dictan en desarrollo de las competencias respectivamente asumidas, según el alcance de los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución.

"Esta forma de entender la estructura constitucional, por lo que al ámbito local respecta, se deriva de la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, que al referirse al artículo 5 de la Ley 7/1985, de bases del régimen local, recordaba, que el sistema de fuentes del ordenamiento local no podrá ignorar el bloque de la constitucionalidad, formado, en este caso, por las leyes del Estado y de las comunidades autónomas.

"El reconocimiento de la autonomía local y su necesaria defensa ha sido recientemente reforzada por la reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, operada por la Ley orgánica 7/1999, de 21 de abril, por la que se reconoce la legitimidad de los municipios y las provincias para plantear el oportuno conflicto ante el Tribunal Constitucional, cuando las leyes del Estado o de las comunidades autónomas puedan lesionar la autonomía local, constitucionalmente garantizada.

"La introducción de los artículos 75 bis a 75 quince en la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, implica un reconocimiento de la trascendencia constitucional de la autonomía local, que no podrá ser ignorada o desnaturalizada hasta términos que la hagan irreconocible por las leyes del Estado o de las comunidades autónomas [...]."

El concepto de autonomía local se recoge a su vez en la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, cuyo artículo 3.1 declara:

"Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes [...]."

También interesa destacar que, de alguna manera, el propio Tribunal Constitucional está cambiando su doctrina en materia de autonomía local, en una reelaboración positiva desde el punto de vista de las administraciones locales; como se desprende de la STC 233/1999, de 16 de

diciembre, que afecta a las haciendas locales –referida a las relaciones entre la ley y los reglamentos estatales–, o de la STC 132/2001, de 8 de junio, pero que es extrapolable al marco conceptual de la autonomía local, concretamente de su potestad reglamentaria, y que, por su significación, glosaremos en el punto 1.1.3.1. de la segunda parte de este artículo, que se publicará en el QDL, 3.

Por otro lado, hay que concretar qué ha de entenderse por régimen local, y, en este sentido, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, declara que se trata del régimen jurídico de las administraciones locales, en el que se contienen los aspectos institucionales (organizativos y funcionales), y que resulta no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado, sino dotada de 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" (FJ 1).

1.1. El carácter bifronte de la Administración local

Al analizar la distribución competencial que se hace del régimen local en nuestra Constitución, observamos que el Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.18, tiene la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, lo que conduce, según la STC 32/1981, de 28 de julio, a entender que le corresponde al Estado la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y régimen de las corporaciones locales.

Mientras, las comunidades autónomas *ex* artículo 148.1.2 pueden asumir competencias en materia de alteración de términos municipales de su territorio y, en general, de las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales, y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local, teniendo presente que la citada STC 32/1981 –y en igual sentido la también mencionada 27/1987– declara también que: "La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme en todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las comunidades autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario [...]."

Lo cierto es que nos encontramos, pues, ante una materia, el régimen jurídico de las corporaciones locales, de una clara relación internormativa, en la que la concurrencia del Estado y de las comunidades autónomas, por medio de sus poderes normativos, va a estar omnipresente, sobre todo porque éstas van incorporando el régimen local entre sus competencias exclusivas, todo ello sin perjuicio de las competencias estatales. En este sentido, como indica la STC 84/1982, de 23 de diciembre:

“Esta ley –se refiere a las leyes de las comunidades autónomas– debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las corporaciones locales, aun en aquellas comunidades autónomas que, como la catalana, asumen el máximo de competencias al respecto, es siempre el resultado de la actividad concurrente del Estado y de las comunidades autónomas.

“Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas comunidades autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como ‘intracomunitario’ o ‘extracomunitario’ no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado, también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en comunidades autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse.” (FJ 4)

Podemos adelantar ya que en el panorama del actual régimen local español nos encontramos, entre las fuentes heterónomas relativas al derecho nacional de fuente interna –como vamos a tener la oportunidad de exponer–, con normas preconstitucionales de dudosa vigencia, con normas posconstitucionales estatales cuyo carácter básico no está completamente definido, y con preceptos de encaje dificultoso dentro de la propia legislación estatal, a todo lo cual se suma una legislación emergente dictada por las comunidades autónomas, tanto de desarrollo de la legislación estatal como la dictada en ejercicio de competencias exclusivas sectoriales –que pueden contener preceptos que afectan, a su vez, a legislación estatal básica–, lo que añade, como puede comprenderse, una mayor complejidad y requiere por ello una serena y profunda reflexión.

Súmese a ello la existencia del derecho nacional de fuente externa, constituido sobre todo por la Carta Europea de la Autonomía Local y por los reglamentos, directivas y decisiones de la Unión Europea, y en el plano de las fuentes autónomas por las ordenanzas, los reglamentos y los bandos.

Se está en condiciones de afirmar, pues, que es necesario encontrar unas pautas, a modo de brújula, en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, que nos permitan contar con una cierta garantía de éxito en la determinación de la norma aplicable y, por ende, en el cumplimiento del mandato constitucional a las administraciones públicas de sometimiento pleno a la ley y al derecho, máxime por las especialidades que se producen en el derecho local en la aplicación del sistema

general de fuentes recogido en el artículo 1 del Código civil:

“1.) Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

“2.) Carecerán de validez las disposiciones que contradigan a otra de rango superior.

“3.) La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada. Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre.

“4.) Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.

“5.) Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el *Boletín Oficial del Estado*.

“6.) La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

“7.) Los jueces y tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido.”

Finalmente, no hemos de perder precisamente la perspectiva de la coexistencia de distintas fuentes del derecho en nuestro ordenamiento, y compartimos la opinión del profesor García de Enterría,⁶ cuando afirma que:

“Es un error de la teoría positivista del derecho reducir éste a simples normas e intentar concretar en ellas todos los caracteres del sistema jurídico. La filosofía estructuralista ha hecho visible que en casi toda creación humana la idea de un sistema estructural precede y da únicamente sentido a las series de actos o posiciones concretas. Así, en el derecho, indudablemente. Pero a la vez, ese sistema estructural no es prácticamente nunca reflexivo y abstracto, sino función del conjunto social y de sus experiencias reales, idea y hecho.”

De alguna manera, frente a la línea *neokantiana* que cristaliza con el normativismo voluntarista de Kelsen, en la *Teoría pura del derecho*, se vuelve a reproducir la dialéctica entre el *dikaion physikon* y el *dikaion monikon*; es decir, entre el derecho natural y el derecho positivo, que recogía Aristóteles⁷ en su *Ética a Nicómaco*, siguiendo los pasos de Sócrates y Platón, autores que ya advertían sobre los riesgos que conllevaba la aplicación del derecho positivo sin más modulaciones.

heroína desobedece al tirano y contraviene su orden de que no se enterrase a su hermano, entendiendo que la razón moral le obligaba a ello.

6. *Op. cit.*, p. 64.

7. De igual manera, Sófocles, en su drama *Antígona*, se plantea el conflicto entre las normas del rey Creonte y las del derecho natural, cuando la

1.1.1. Las competencias estatales y autonómicas

Sentada la configuración del régimen local en nuestra Constitución y su carácter bifronte –del que se va a derivar, obviamente, una concurrencia normativa entre el Estado y las comunidades autónomas sobre las corporaciones locales–, es preciso contrastar cómo se ha concretado dicho planteamiento de poderes normativos teóricos con el discurrir legislativo de dichas administraciones, lo que se aborda en los puntos siguientes.

A este respecto, resulta necesario aclarar de antemano el concepto de legislación básica –que se diferencia, por supuesto, de la delegación legislativa otorgada mediante una ley de bases, a que alude el artículo 82.2 de la CE–, y en este orden de cosas la STC 214/1989, de 21 de diciembre, precisa en su FJ 1:

“Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la ‘garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia’.

“Pues bien, es esta doctrina –reiterada en posteriores sentencias: fundamentalmente las STC 76/1983 de 5 agosto (FJ 19) y 27/1987 de 27 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 unas 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; 99/1987, FJ 2.b)], la que, con carácter general, inspira el sistema que articula la Ley reguladora de las bases de régimen local. [...] Por todo ello, podrá si acaso discutirse el alcance dado a las competencias del Estado derivadas del artículo 149.1.18 de la CE al incluir, en concreto, entre ellas, la de establecer los criterios básicos en materia de competencias de las entidades locales, pero en absoluto se ajusta a la realidad la afirmación de que el ‘régimen local’ –equivalente, a ‘régimen jurídico de las administraciones locales’– haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas.

“En suma, las cuestiones planteadas en los presentes recursos de inconstitucionalidad han de ser resueltas desde la atribución al Estado, por el artículo 149.1.18 de la CE, de la competencia para establecer las bases de las administraciones públicas. Teniendo en cuenta que, en materia de régimen local, viene modulado su concepto por la garantía constitucional de la autonomía local (artículo 141 de la CE) [...]”

Estamos, en consecuencia, ante el común denominador normativo –según dice textualmente nuestro Tribunal Constitucional en la STC 1/1982, de 28 de enero–, para el conjunto del Estado –aunque esto también se relativiza y tiene abultadas excepciones, como indicaremos más adelante–, a partir del cual cada comunidad autónoma, en ejercicio de sus competencias, podrá establecer las peculiaridades que estime convenientes.

La STC 25/1983, de 7 de abril, sobre el ámbito de las bases, declara que:

“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: en sentido positivo manifiesta los objetivos, los fines y las orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y pro 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 [...] no es fácil determinar en cada caso concreto cuáles son las bases de una determinada materia o cuáles son las condiciones básicas a que ha de quedar sometida, y hay que considerar imposible cualquier intento de relación apriorística, limitándose a moverse dentro de las coordenadas que acaban de ser apuntadas.” (FJ 4)

Además, el Tribunal Constitucional en este mismo fundamento jurídico –en igual sentido, puede verse, entre otras, la STC 42/1983, de 20 de mayo– niega que necesariamente haya que estar ante leyes en sentido formal para poder deducir válidamente su carácter de bases, razonando lo siguiente:

“Ha sido también señalado por la jurisprudencia de este Tribunal que las ‘bases’, en cuanto concepto que nuestro primer cuerpo de leyes utiliza para expresar un criterio de deslinde de competencias ante los poderes centrales del Estado y las comunidades autónomas, no tienen necesariamente que quedar articuladas o instrumentadas a través de una concreta forma de manifestación de la voluntad legislativa o política, de manera que hayan de encontrarse en leyes marcos o leyes de bases, sino que, como concepto material, pueden hallarse en leyes en sentido estricto o incluso en reglamentos ejecutivos en cuanto éstos contengan desarrollos necesarios reducidos a ellos por las leyes.”

Por lo demás, como sostiene Baño León,⁸ el hecho de que el Estado tenga la competencia para dictar la legis-

8. BAÑO LEÓN, J. M.⁸. “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, en *Tratado de Derecho Municipal*, p. 343. Dirigido por Muñoz Machado, S., Civitas, Madrid, 1988.

lación básica sobre el régimen local no es ninguna peculiaridad respecto de la competencia para dictar normas básicas sobre otras materias:

“Donde el Estado dispone de una competencia básica dispone también de un poder de apreciación, de un margen de libertad para fijar lo que se entiende por tal. Al Tribunal Constitucional, como el mismo ha dicho, le corresponde fijar si el Estado se ha extralimitado en su determinación de lo básico.”

Desde otra perspectiva, la asunción estatutaria de competencias sectoriales por las comunidades autónomas incide en las competencias que venían ejerciendo las entidades locales. Así, el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 21 de febrero de 2001 (*El Derecho*, 26370/2001) sostiene en los FJ 7 y 8:

“[...] la sala considera que la dimensión institucional de las entidades locales y en especial de la diputación ha de venir referida, exclusivamente, a la Constitución de 1978 y la distribución competencial que en la misma se establece. Dicho en otros términos, ni la ley de 1870, ni la de 17 de julio de 1945, que dio lugar al Texto articulado y refundido de 24 de junio de 1955, como antecedentes históricos más relevantes de nuestro régimen local, autorizan a sostener que la ‘autonomía local’ y las competencias que de su reconocimiento constitucional pudieran derivarse, constituyen una ‘reserva constitucional’, preordenada directamente a la Constitución cuyo contenido, en este caso material, no pueda ser desconocido por las leyes del Estado y de las comunidades autónomas que, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, puedan dictar.

“Esta ‘reserva histórica’ de las competencias de las entidades locales, preordenada directamente a la Constitución, no permite una lectura del artículo 36.1.d) de la Ley de bases de régimen local, al margen de las leyes que, en virtud de las materias asumidas por el juego de los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución puedan dictar las comunidades autónomas, siempre que éstas, como ya se ha advertido, no hagan ‘irreconocible’ la imagen institucional de las diputaciones.

“Por lo tanto, debe admitirse ya, en contra de lo razonado en el segundo de los motivos de la Diputación de Barcelona, que las leyes sectoriales de las comunidades autónomas podrán, siempre que se trate de competencias materialmente asumidas en los respectivos estatutos de autonomía, dictar disposiciones que, en este caso concreto, incidan en la actividad de las entidades locales.

“[...] en atención a las distintas sensibilidades históricas y a las características de las diversas comunidades autónomas, mientras no se prive a las diputaciones de su existencia real como institución, para convertirse en un simple nombre, los diferentes estatutos de autonomía, según la lista de competencias asumidas, podrán potenciar más o menos sus funciones, siendo de deseñar, desde una perspectiva constitucional, el desarrollo

de los principios de la buena fe y la confianza legítima entre las administraciones, en los términos que lo reclama el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para que a través de la cooperación y la colaboración, las administraciones públicas autonómicas y locales respondan a los principios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

“8.º) En el caso presente, el Estatuto de autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, precisa en su artículo 9 que la Generalitat de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 4.º) cultura; 5.º) patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el número 28 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y 6.º) archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural que no sean de titularidad estatal, conservatorios de música y servicios de bellas artes de interés para la comunidad autónoma.

“Por su parte, el artículo 11.7 del Estatuto determina que corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado, en las siguientes materias: [...] 7.º) museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal cuya ejecución no se reserve el Estado.

“A la vista de esta realidad normativa, la sala, dicho sea con todos los respetos para la diputación recurrente, no puede compartir la interpretación preconizada en el recurso, según la cual el apartado d) del artículo 36.1 de la Ley de bases en cuanto que le atribuye a la diputación, en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia, incluye también la cultura y los museos; no solo desde la perspectiva del fomento sino también incluyendo facultades organizativas y serviciales, que ignoren la legislación autonómica.

“Ello nos obliga a desestimar, acorde con lo razonado, los otros dos motivos del recurso, no apareciendo indicios que justifiquen el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional 5 de la Ley 17/1990, del Parlamento de Cataluña.”

1.1.2. La normativa estatal de régimen local

Cuando estudiamos la normativa emanada del Estado es preciso, con carácter previo, determinar la naturaleza jurídica de la disposición de que se trate y, en su caso, particularmente del precepto concreto a aplicar, para comprobar, como primera operación, su carácter básico o no.

El modelo de Estado complejo que se deriva de la actual Constitución y el carácter bifronte de nuestro régimen local que se deriva de él –a que antes nos hemos referido– obligan a los actores jurídicos a este necesario análisis, lo que como veremos no deja de presentar dificultades.

Los problemas que en el pasado podían resolverse desde la aplicación de los principios de unicidad y esta-

talidad ordinamentales, aplicando a su vez el principio de jerarquía normativa y la técnica de la subsidiariedad, hoy requieren, como es obvio, nuevas respuestas, en que se hace imprescindible el juicio de contraste entre los títulos competenciales atribuidos al Estado y a las comunidades autónomas, y, en un segundo plano, a las propias entidades locales.

1.1.2.1. La normativa estatal básica

En primer lugar, la normativa básica de régimen local, el común denominador del régimen local español al que antes nos referíamos, viene constituido por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LRL), que, sin embargo, no se aplica en su integridad en el País Vasco y Navarra, por mor de la disposición adicional 1 de la CE y de lo previsto, respectivamente, en las disposiciones adicionales 2 y 3 de la propia LRL. Asimismo, en los municipios de Madrid y de Barcelona, según dispone la disposición adicional 6 de la LRL, se tienen en cuenta determinadas peculiaridades.

Junto a estas excepciones, hay que advertir también que las provincias que han pasado a constituirse en comunidades autónomas uniprovinciales, surgidas en el marco de la Ley del proceso autonómico –es decir, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Navarra e Islas Baleares– se han subrogado en la titularidad de las relaciones jurídicas de las anteriores diputaciones provinciales y ejercen competencias locales, pero su régimen es mayoritariamente el de la comunidad autónoma. En este caso, siguiendo a Colom Pastor,⁹ se deben sujetar:

“[...] a los preceptos de las normas locales generales o a las leyes sectoriales o básicas del Estado que atribuyan competencias a la provincia, lo cual tiene su lógica si tenemos en cuenta que los estatutos de las comunidades autónomas uniprovinciales, la LRL (artículos 38 y 40) y la Ley del proceso autonómico (artículo 9) encomiendan el gobierno y la administración de las provincias a estas comunidades autónomas, que tienen su propio régimen jurídico. Pues bien, el régimen al que quedarán sometidas las comunidades autónomas cuando gobiernen y administren la provincia será el de la comunidad autónoma, salvo lo indicado respecto de las normas locales atributivas de competencia.”

Por último, Ceuta y Melilla, territorios no integrados en la organización provincial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 144.b) de la CE, han visto aprobados sus estatutos de autonomía por las leyes orgánicas 1/1995 y 2/1995, ambas de 13 de marzo, carecen de poder

legislativo formal y ejercen las competencias previstas en sus estatutos, junto con las competencias que la legislación de régimen local estatal atribuye a los ayuntamientos.

La LRL, por otro lado, según se desprende de la STC 27/1987, de 27 de febrero (FJ 4), se inserta en el llamado *bloque de constitucionalidad*, y en el medio centenar de sentencias del Tribunal Constitucional, en que ha sido enjuiciada hasta ahora. El balance es esencialmente positivo para el legislador estatal, siendo precisamente alguna sentencia –en la que se incide en el sistema de fuentes–, como la 214/1989, de 21 de diciembre, que glossaremos más adelante, en la que no ha sucedido de esta manera.

Respecto de la posición de la LRL, que se ha definido como una ley de cabecera, reguladora de la Administración local española, el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que tiene una especial significación, como sucede en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4:

“Se trata de una ley que, por definir o delimitar las competencias estatales y autonómicas, y por actuar los valores superiores consagrados en el artículo 137 de la CE, ‘tiene una singular y una específica naturaleza y posición en el ordenamiento jurídico’ (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2), integrándose sin dificultad en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales, dentro del llamado *bloque de la constitucionalidad* (artículo 28.1 de la LOTC), según dijimos, entre otras, en las STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 5, y 109/1998, de 26 de mayo, FJ 5 y 12.”

En cuanto a los conflictos dentro de la legislación estatal que se pueden producir, por ejemplo, entre la LRL y otra legislación estatal básica, como la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (en adelante, LHL), Pérez Luque¹⁰ sostiene que en ese supuesto estaríamos ante una inconstitucionalidad indirecta o mediata, en que primaría lo dispuesto en la LRL:

“Existe un rompimiento del sistema constitucional de fuentes, por la superioridad de unas leyes sobre otras [...]. Si la LRBRL es bloque de constitucionalidad, ninguna ley básica que no lo sea, y la LRHL no lo es, puede cambiar la directriz de aquella.”

Por nuestra parte, creemos que es difícil sostener tal criterio en el ordenamiento jurídico español, ya que, aunque defendamos la especial naturaleza que tiene la LRL, si estamos ante dos leyes estatales básicas –la propia LRL y la LHL– las contradicciones que surgen entre ellas no pueden salvarse simplemente acudiendo a la

9. COLOM PASTOR, B. “Comunidades autónomas uniprovinciales”, en *La provincia en el sistema constitucional*, pp. 231-232. Diputación de Barcelona, Civitas, Madrid, 1991.

10. PÉREZ LUQUE, A. “Un caso atípico de ejercicio de potestad reglamentaria de los presidentes de las corporaciones locales y la necesidad de

que lo tengan expresamente reconocido para el ámbito de ciertos reglamentos internos”, en *El consultor de los ayuntamientos* 19, pp. 3159-3160, 2002.

prioridad de la LRL por su carácter estructural, sino que se requerirían asimismo otros criterios, como el de la ley posterior e incluso el de especialidad, dado que el propio legislador estatal en esta materia –salvo en los escasos artículos que dedica a las haciendas locales en la LRL– ya se remitía en la primitiva redacción del artículo 5 de esta ley a la legislación general tributaria del Estado y la reguladora de las haciendas de las entidades locales.

En segundo lugar, hemos de analizar el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (en adelante, TRRL), dictado por el Gobierno en ejercicio de la autorización contenida en la disposición final primera de la LRL.

Pues bien, la disposición final 7 del TRRL concreta los artículos o las materias de este texto que tienen carácter básico, lo que no plantea dificultades interpretativas, mientras que sí las generaba el inciso contenido en el apartado 1.b) de esta misma disposición final 7, es decir, “en las materias reguladas por los títulos VI y VII se inferirá el carácter básico de sus preceptos conforme a su naturaleza o [...]”.

La STC 385/1993, de 23 de diciembre, declara la nulidad del inciso “conforme a su naturaleza o”, de forma que el carácter básico del TRRL en las materias reguladas por los títulos VI y VII se debe inferir según disponga la legislación vigente y no conforme a su naturaleza, frente a lo que inicialmente se preveía en esta norma.

Sobre ello, el Tribunal Constitucional razona lo siguiente en el FJ 6 de esta sentencia:

“La disposición final 7, que en el primero de sus pronunciamientos sobre el carácter básico de ciertos preceptos del texto refundido los señala directa e inequívocamente, con peor o mejor fortuna en la sustancia, según se acaba de ver, pero con un criterio formal impecable, utiliza otro, discutible y discutido, en el párrafo siguiente [1.b)]. Allí se dice que ‘en las materias reguladas por los títulos VI y VII se inferirá el carácter básico de sus preceptos conforme a su naturaleza o según disponga la legislación vigente en aquéllas’.

“Dejando aparcada esta última parte de la oración disyuntiva que no es sino una remisión a otros lugares del ordenamiento jurídico mediante la técnica del reenvío, practicada habitual y pacíficamente para una mayor o mejor economía legislativa, conviene concentrar la atención, como lo ha sido también la impugnación, sobre la primera parte de la frase. Así como en la otra hay una calificación expresa pero indirecta, en ésta se contempla como implícita, inherente y casi inmanente, extraíble por inducción o deducción –inferencia– y, por razón de ‘su naturaleza’, operación lógica de segundo grado que se encomienda a cualquiera, aun cuando la última palabra al respecto corresponda a este tribunal. Esto, hay que decirlo ya, no desposee de sus funciones a las Cortes Generales. El problema es otro.

“Tal precepto resulta claramente incompatible con la constelación de requisitos y principios que sirven para configurar y exteriorizar el carácter básico de cualquier norma, según los hemos venido diseñando a partir de nuestra STC 69/1988, cuya doctrina asumen otras varias posteriores (STC 80/1988, 227/1988, 15/1989, 132/1989, 147/1991 y otras). En ese acervo jurisprudencial se exige la calificación expresa de tal carácter básico o, excepcionalmente, que la norma correspondiente posea una estructura de la que pueda inferirse esa condición con naturalidad. En definitiva, cabe añadir aquí, que resplandezca por notoriedad o, en otro lenguaje, que resulte evidente por sí misma. Con ello se hace siempre alusión a lo manifiesto o a lo obvio y, en suma, a lo que no necesita de una ulterior operación interpretativa.

“La frase de la cual nos venimos ocupando no se ajusta al modelo formal de bases desde el momento en que defiere su determinación a una actividad hermenéutica, la ‘inferencia natural’ desde el propio contenido de la norma, sin mayor orientación, que resulta así incompatible no sólo con el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE) en su acepción genérica sino también en la más específica de dotar de certeza y nitidez al esquema de las competencias estatales y autonómicas, para lograr un claro deslinde de unas y otras por medio de la reducción de la indeterminación formal de las normas básicas.

“Por ello, el inciso ‘conforme a su naturaleza’ es contrario al principio más arriba enunciado y la frase en la cual está inserto, a la cual su desaparición dejaría sin sentido, ha de erradicarse completamente del párrafo con la conjunción copulativa intermedia, sin función ahora, cuya fórmula final de reenvío, aun cuando quizá no sea la mejor, no adolece de indeterminación en la calificación de lo básico ni en consecuencia provoca inseguridad jurídica alguna más allá de la molestia o la dificultad material de localizar los textos legales dispersos o extravagantes.”

Más recientemente, el Tribunal Constitucional ha abordado nuevamente esta cuestión, en la STC 37/2002, de 14 de febrero, manteniendo su doctrina sobre el TRRL. Particularmente, en cuanto a los artículos 146.2, 148 y 150.2 del TRRL, que versan sobre aspectos de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración local, recuerda el Tribunal Constitucional que la STC 385/1983, de 23 de diciembre, a propósito de la disposición final 7, apartado primero, letra b), de este texto refundido, declaró inconstitucional el inciso “conforme a su naturaleza o”, y confirmó la constitucionalidad, en cambio, del inciso final “según disponga la legislación vigente en aquéllas”.

De esta manera, el Tribunal Constitucional vuelve a refrendar que los preceptos citados del TRRL no son básicos, ya que el legislador estatal únicamente ha calificado como básico en esta materia disciplinaria el artícu-

lo 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (en adelante, LFP). En este nuevo enjuiciamiento de preceptos del TRRL, el Tribunal Constitucional declara que no se ha infringido, en el caso en cuestión por la Comunidad Autónoma de Cataluña, el artículo 149.1.18 de la CE, con el siguiente razonamiento en el FJ 10:

“Los preceptos del Texto refundido del régimen local de 1986, identificados como básicos en el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (artículos 146.2, 148 y 150.2), se encuentran ubicados en el capítulo II (“Disposiciones comunes a los funcionarios de carrera”) del título VII (“Personal al servicio de las corporaciones locales”) del referido texto legal, por lo que en aplicación de la disposición final séptima, apartado primero, letra b), de la LRL 1986, depurada ya del vicio de inconstitucionalidad del que adolecía su redacción original, su calificación como básicos o no vendrá determinada por lo que ‘disponga la legislación estatal vigente en aquellas’ materias que los mismos regulan. Pues bien, dado que en relación con el régimen disciplinario de los funcionarios públicos, en general, y, en particular, de los funcionarios públicos de las corporaciones locales, el legislador estatal únicamente ha calificado como básico el mencionado artículo 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto –a cuyo contenido antes se ha aludido– sin que ninguna previsión al respecto se contenga en la LBRL, hay que concluir, en virtud de la fórmula recogida para la determinación de lo básico en la disposición final séptima, apartado primero, letra b), de la LRL que no cabe predicar tal naturaleza de los citados artículos 146.2, referido al régimen de prescripción de las faltas disciplinarias, 148, que recoge un catálogo de medidas sancionadoras y su aplicación a las faltas en atención a su gravedad, y 150.2, que contempla la posibilidad de que el órgano competente para acordar la incoación del expediente disciplinario decreta o levante la suspensión provisional del interesado, todos ellos del Texto refundido del régimen local de 1986.”

1.1.2.2. La normativa estatal supletoria

Como indica el artículo 149.3 de la CE *in fine*, el derecho estatal será, en todo caso, supletorio¹¹ del derecho de las comunidades autónomas; de ahí que sea necesario conocer dicho derecho estatal, porque los preceptos estatales sobre régimen local que no tengan carácter básico serán igualmente aplicables si la comunidad autónoma correspondiente no ha dictado su propia normativa en

ejercicio de sus competencias, bien porque no tenga título estatutario para ello o bien porque no lo ha desarrollado todavía. La disposición transitoria primera de la LRL establece, en este orden de cosas:

“Las disposiciones que ha de refundir el Gobierno en uso de la autorización que le confiere la disposición final primera de esta ley –hay que entender por ello el TRRL al que ya nos hemos referido en el punto anterior y los reglamentos que indicamos seguidamente– constituyen la legislación del Estado transitoriamente aplicable en los términos de los diferentes apartados de su artículo 5 –hoy derogado–, teniendo, en consecuencia, según los diversos supuestos en él contemplados, el carácter de normativa estatal básica o, en su caso, supletoria, de la que puedan ir aprobando las comunidades autónomas.”

En este sentido, la disposición final primera, párrafo segundo, de la LRL autorizó al Gobierno central para actualizar y acomodar a lo dispuesto en la misma todas las normas reglamentarias que continúen vigentes y, en particular, se han aprobado el Reglamento de población y demarcación territorial, por el Real decreto 1690/1986, de 11 de julio; el Reglamento de bienes de las entidades locales, por el Real decreto 1372/1986, de 13 de junio, y el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, por el Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Quedan por actualizar –una vez derogado el Reglamento de contratación de las corporaciones locales, de 9 de enero de 1953, en virtud de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas– el Reglamento de funcionarios de Administración local, aprobado por el Decreto de 30 de mayo de 1952, y el Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aprobado por el Decreto de 17 de junio de 1955.

La labor del Gobierno consistente en depurar las normas estatales, que constituyen en todo caso derecho supletorio del de las comunidades autónomas, como dijimos antes, ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal Constitucional en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 30, en estos términos:

“Antes bien, con ello el Estado atiende a una exigencia fundamental, que no es otra que la de prevenir un marco normativo general que venga a cubrir no sólo las consecuencias resultantes de los diferentes niveles competenciales existentes en la materia entre unas y otras comunidades, sino también la simple inactividad normativa que, transitoriamente o no, pueda producirse

11. Conviene tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la supletoriedad del derecho estatal –especialmente la STC 61/1997, en materia urbanística, incorporada con el carácter de exclusiva en los estatutos de las comunidades autónomas–, en la que se declara que la supletoriedad no es un título atributivo de competencias y que, en consecuencia, viene a desapoderar al Estado para promulgar nuevo derecho estatal incluso con

el carácter de supletorio, a tenor de que la competencia exclusiva correspondía a las comunidades autónomas, lo que no sucede en materia de régimen local, ya que la exclusividad que pueden asumir las comunidades autónomas lo es sin perjuicio de la competencia del Estado *ex* artículo 149.1.18 de la CE.

en aquellas comunidades autónomas con competencia para desarrollar las normas básicas estatales. Serán pues las normas autonómicas que, ajustándose a las bases estatales, vayan dictándose, las que, en todo caso, desplazarán en su aplicabilidad directa o su eficacia territorial a esas otras normas estatales no básicas dictadas al amparo de la disposición final primera de la LRL [...].”

También conviene matizar que hay preceptos estatales supletorios –imaginemos sobre todo a algunos del título preliminar del ROF– que, por su conexión directa con la normativa básica, se sitúan en una posición prevalente respecto de la normativa de las comunidades autónomas, especialmente cuando se trata de la reproducción de la citada normativa, de forma que quedaría enervada ésta sin la aplicación de dichos preceptos, y atendido el concepto material de bases, aunque la deficiente técnica legislativa consistente en no definir expresamente lo básico puede ser una fuente de conflictos sin lugar a dudas.

1.1.3. La asunción estatutaria del régimen local por las comunidades autónomas

Según lo dispuesto por la disposición adicional 1 de la LRL, cuando las comunidades autónomas no han asumido con carácter exclusivo el régimen local estatutariamente –entendido ello sin perjuicio de las competencias del Estado– y se han limitado a lo previsto en el artículo 148.1.2 de la CE:

“Las competencias legislativas o de desarrollo de la legislación del Estado sobre el régimen local asumidas, según lo dispuesto en sus respectivos estatutos, se ejercerán, por las comunidades autónomas –algunas de las que enumera esta disposición ya han modificado su texto estatutario y han ampliado sus competencias–, en el marco de lo establecido en el artículo 13 –creación y supresión de municipios y alteración de términos– y en el título IV de esta ley –comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades, entidades de ámbito territorial inferior al municipio–, así como, si procediere, en los términos y con el alcance previstos en los artículos 20.2 –organización municipal complementaria–, 32.2 –organización provincial complementaria–, 29 –concejo abierto– y 30 –régimen municipales especiales– de la misma.”

Procede, por tanto, comprobar cómo se ha reflejado en los estatutos de autonomía la materia de régimen local, advirtiendo, no obstante, que puede haber otros preceptos que también hagan referencia indirectamente a las entidades locales y que se recoge en la actual redacción tras las modificaciones estatutarias que han tenido lugar hasta la fecha.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, según declara el Tribunal Constitucional en la STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 8, el título competencial en materia de régi-

men local que figura en los estatutos de autonomía tiene carácter globalizador y comprende el conjunto de aspectos referidos a la Administración local, que incluye, por ejemplo, a su función pública:

“[...] existe un obstáculo insalvable para que los mismos –se refiere a los artículos del TRRL– puedan operar como canon de control de constitucionalidad de los preceptos cuestionados de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalitat. En efecto, en modo alguno puede obviarse que la citada ley ha sido aprobada en el ejercicio de la competencia que a la comunidad autónoma le corresponde *ex artículo 10.1.1 del EAC* en materia de régimen estatutario de sus funcionarios, no al amparo de la competencia que el artículo 9.8 del EAC le atribuye en materia de régimen local, título competencial, como hemos dicho, de carácter globalizador, comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4), incluida, por lo tanto, su función pública. Así lo ponen de manifiesto, como en su escrito de alegaciones sostiene los letrados del Consejo Ejecutivo y del Parlamento de Cataluña, de un lado, el objeto de la ley, definido en su artículo 1, que no es otro que la ordenación y la regulación de la función pública de la Administración de la Generalitat y el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios y del régimen aplicable al personal restante, y, de otro lado, la delimitación de su ámbito de aplicación, del que quedan expresamente excluidos, entre otros y en lo que aquí interesa, el personal al servicio de las corporaciones locales radicadas en el territorio de Cataluña [artículo 2.3 b)].

“El distinto ámbito material de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio –función pública de la Administración de la Generalitat–, y de los ya reiteradamente mencionados preceptos del Texto refundido del régimen local de 1986 –función pública local–, aunque no excluye la relevancia de la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de los preceptos de la ley catalana para determinar la de los equivalentes del Decreto de la Generalitat 214/1990, de 30 de julio, como pusimos de manifiesto en el FJ 2, impide, sin embargo, la consideración de los preceptos de la LRL de 1986 como parámetro de control de los cuestionados de la Ley catalana 17/1985. Pues es evidente que, en el ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 10.1.1 del EAC en materia de régimen estatutario de sus funcionarios, la comunidad autónoma se encuentra sometida a las bases que dicte el Estado en relación con el régimen estatutario de los funcionarios de todas las administraciones públicas, pero no a las que, en el ejercicio de esa competencia estatal, resulten o puedan resultar específicas respecto a la función pública local, las cuales únicamente podrán delimitar la competencia de desarrollo legis-

lativo que, en materia de función pública local, corresponde a la comunidad autónoma *ex* artículo 9.8 del EAC. En otras palabras, el contraste entre los preceptos del texto refundido del régimen local de 1986 propuestos como parámetros de control por el órgano judicial proponente y los preceptos cuestionados de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, en ningún caso podrá conllevar la declaración de inconstitucionalidad de estos últimos, al encontrar su respaldo en la competencia atribuida por el Estatuto de autonomía de Cataluña a la comunidad autónoma sobre régimen estatutario de sus funcionarios, la cual no se encuentra limitada por las bases de la función pública local.”

Seguidamente se repasan los diferentes estatutos de autonomía y el alcance de la asunción en los mismos del régimen local:

–*Andalucía*. El artículo 13.3 del Estatuto de autonomía, aprobado por la Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.18 de la Constitución.

–*Aragón*. El Estatuto de autonomía de Aragón, aprobado por la Ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto, determina en el artículo 35.2 y 3 que corresponde a esta comunidad autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local y el régimen estatutario de los funcionarios de su Administración local, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución.

–*Asturias*. Según el artículo 10.2 del Estatuto de autonomía del Principado de Asturias, aprobado por la Ley orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, asume el Principado la competencia exclusiva en alteración de los términos y las denominaciones de los concejos comprendidos en su territorio, así como la creación de organizaciones de ámbito inferior y superior a los mismos, y de conformidad con el artículo 11.10 corresponde a esta comunidad autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia de régimen local.

–*Baleares*. El artículo 10.2 del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares, aprobado por la Ley orgánica 2/1983, de 25 de febrero, atribuye a esta comunidad autónoma la competencia exclusiva respecto de la alteración de los términos municipales y la denominación oficial de los municipios y los topónimos, y, en el artículo 11.2, el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia de régimen local.

–*Canarias*. El artículo 30.3 del Estatuto de autonomía de las Islas Canarias, aprobado por la Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, atribuye la competencia exclusiva de esta comunidad autónoma sobre demarcaciones territoriales, alteración de términos municipales y denominación oficial de municipios, y, en el artículo 32.4, la

competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de régimen local.

–*Cantabria*. El Estatuto de autonomía de Cantabria, aprobado por la Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, contempla en el artículo 25.2 que le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución sobre el régimen local.

–*Castilla-La Mancha*. El artículo 32.1 del Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por la Ley orgánica 9/1982, de 10 de agosto, atribuye a esta comunidad autónoma la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución en la materia de régimen local.

–*Castilla y León*. El artículo 34.3 del Estatuto de autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero, atribuye a esta comunidad autónoma la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución sobre régimen local.

–*Cataluña*. La Generalitat, según el artículo 9.8 del Estatuto de autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, tiene la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.18. de la CE, sobre régimen local.

–*Extremadura*. Según el artículo 8.1 del Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por la Ley orgánica 1/1983, de 25 de febrero, tiene la competencia de desarrollo legislativo y ejecución del régimen local y del régimen estatutario de los funcionarios de la Administración local.

–*Galicia*. El Estatuto de autonomía de Galicia, aprobado por la Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril, recoge en el artículo 27.2, entre otras, la competencia exclusiva respecto de la organización y el régimen jurídico de las comarcas y las parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia, y, en general, las funciones que sobre el régimen local correspondan conforme al artículo 149.1.18 de la CE y su desarrollo.

–*Madrid*. El Estatuto de autonomía de Madrid, aprobado por la Ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero, le atribuye en el artículo 27.1 el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de régimen local.

–*Murcia*. El artículo 11.9 del Estatuto de autonomía de Murcia, aprobado por la Ley orgánica 4/1982, de 9 de junio, le atribuye la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución del régimen local.

–*Navarra*. El Estatuto de autonomía de Navarra, aprobado por la Ley orgánica 3/1982, de 10 de agosto, indica en el artículo 46.1 que corresponden a Navarra, en materia de Administración local, las facultades y las competencias que ostenta conforme a lo establecido en la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real decreto ley paccionado de 4 de noviembre de 1925 y en las disposiciones complementarias, y las que siendo compatibles con las anteriores puedan corresponden a las comunidades autónomas o a las provincias, conforme a la legislación básica del Estado.

–*País Vasco*. El Estatuto de autonomía del País Vasco, aprobado por la Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, le atribuye en el artículo 10.4 la competencia exclusiva en materia de régimen local y de los funcionarios de Administración local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la CE.

–*La Rioja*. El artículo 9.8. del Estatuto de autonomía de La Rioja, aprobado por la Ley orgánica 3/1982, de 9 de junio, atribuye a esta comunidad la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de régimen local.

–*Comunidad Valenciana*. El artículo 31.8 del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, determina la competencia exclusiva de esta comunidad sobre régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la CE.

En conclusión, tras el examen de los textos de los diferentes estatutos de autonomía, podríamos decir que existe un régimen local común y un régimen local especial, sea éste foral o no.

Al mismo tiempo, este régimen local especial autonómico es susceptible de una mayor o menor amplitud, de acuerdo con las competencias atribuidas estatutariamente, en particular atendiendo a si se ha incorporado el régimen local, como venimos indicando, al correspondiente estatuto de autonomía, con el carácter de competencia exclusiva o, en su caso, de desarrollo, o meramente en los términos escuetos y limitados del artículo 148.1.2 de la CE.

1.1.4. Legislación estatal básica-legislación de desarrollo: su análisis en la STC 37/2002, de 14 de febrero

Recientemente, la STC 37/2002, de 14 de febrero –ya citada en este trabajo– ha abordado nuevamente la problemática de la dialéctica existente entre la legislación estatal básica y la legislación de desarrollo autonómica, centrándose, además, entre otras cuestiones, en el carácter supletorio del TRRL –que hemos examinado anteriormente– y en la posición de la legislación preconstitucional respecto de la materia disciplinaria, así como en la diferencia entre la legislación estatal básica y la expresión “condiciones básicas” a que alude el artículo 149.1.1 de la CE, a raíz del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con diversos preceptos de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalitat.

El proceso contencioso-administrativo de origen tuvo por objeto una impugnación directa de una disposición general, el Decreto de la Generalitat de Cataluña

214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales, por considerar que se vulneraba la normativa básica en materia de función pública dictada por el Estado en ejercicio de la competencia que le reserva el artículo 149.1.18 de la CE, destacando la coincidencia entre el contenido de preceptos incluidos en dicho reglamento y los artículos 74.4, 93.n), 97.1.d) y 99 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalitat, motivada dicha coincidencia por la cláusula de identidad de régimen estatutario entre los funcionarios locales y los funcionarios de la Administración de la Generalitat, establecida en el artículo 307.1 de la Ley de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local.

Se planteaba ante el Tribunal Constitucional el posible vicio de inconstitucionalidad, por infracción del artículo 149.1.18 de la CE, fundamentado en una posible invasión de la competencia que le corresponde al Estado para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, al no respetar la legislación básica en esta materia, así como por infracción del artículo 149.1.1 de la CE, que atribuye al Estado la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, al introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas en relación con el régimen disciplinario aplicable en otras partes del territorio del Estado.

Las dudas, por lo que se refiere al artículo 149.1.18 de la CE, se planteaban acerca de la contravención por la normativa catalana del artículo 31 de la LFP, precepto básico que enumera los supuestos de faltas muy graves en materia de función pública, así como del Decreto de 7 de febrero de 1964, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de funcionarios civiles del Estado, y en concreto de los artículos 47, 48 y 49, que regulan la situación de suspensión provisional de funciones durante la tramitación de un procedimiento judicial o disciplinario; del artículo 87.2, referido al plazo de prescripción de las faltas, y del artículo 91, que contempla las sanciones a imponer y la suspensión provisional del expedientado.

El Tribunal Constitucional dice en el FJ 8 que, de una interpretación conjunta de los preceptos constitucionales y estatutarios, se deduce que al Estado le corresponde el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las administraciones públicas y a la comunidad autónoma –en el caso enjuiciado, Cataluña– el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases de dicho régimen estatutario,¹² en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la comunidad autó-

12. El Tribunal Constitucional nos dice en esta sentencia que el régimen estatutario comprende la normación relativa a la adquisición y la pérdida de

la condición de funcionario; a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones administrativas que en ésta pueden darse;

noma y al servicio de las corporaciones locales radicadas en su ámbito territorial.

Pues bien, respecto de la legislación preconstitucional —en este caso, el citado texto articulado de la Ley de funcionarios civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964—, y en cuanto a si es posible inferir o deducir las bases, algo que ya fue admitido en la STC 32/1981, de 28 de julio, estén o no formuladas como tales principios o criterios básicos, el intérprete supremo del texto constitucional declara en el FJ 9:

“Así pues, habiendo procedido el legislador posconstitucional a establecer de manera aparentemente completa e innovadora las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las administraciones públicas, definiendo en cuanto al régimen disciplinario como norma básica común a todos ellos el artículo 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no cabe atribuir, de conformidad con la doctrina antes expuesta, naturaleza básica a los preceptos de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964 referidos al mencionado régimen disciplinario, al no haber sido declarados expresamente como básicos por el legislador estatal posconstitucional, ni poder inferirse dicho carácter de su posible consideración como complemento necesario de las normas básicas posconstitucionales, al no existir dato alguno que permita deducir de manera cierta y clara que el legislador posconstitucional no haya pretendido agotar la regulación de los aspectos que ha estimado básicos de la materia.”

Asimismo, el Tribunal Constitucional no cree que se haya infringido el artículo 149.1.1 de la CE porque este precepto y los artículos 1, 9.2, 14 y 139.1 de la CE no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y los deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, añadiendo que, por lo que se refiere al procedimiento sancionador, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones en el marco estatal, y desde esta base “[...] ha de admitirse que las comunidades autónomas puedan establecer, con fundamento razonable, tipos que difieran de los regulados en las normas básicas, siempre que no las contradigan”.

El Tribunal Constitucional, además, diferencia desde el punto de vista constitucional la legislación básica, las normas básicas o las bases, respecto de la expresión

“condiciones básicas” que se recoge en el artículo 149.1.1 de la CE, declarando:

“Frente al inicial entendimiento del título competencial que al Estado atribuye el artículo 149.1.1 de la CE, su naturaleza y su alcance han sido precisados por el Tribunal Constitucional en la STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 7 y 8), por lo que la referencia a la doctrina constitucional establecida al respecto, reiterada posteriormente en la STC 173/1998, de 23 de julio (FJ 9), resulta insoslayable para determinar cómo ha de articularse esta competencia estatal con las asumidas por las comunidades autónomas en sus respectivos estatutos de autonomía, y, más concretamente, en lo que en este caso interesa, con la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de función pública autonómica y local.

“La expresión ‘condiciones básicas’ no es sinónima de las locuciones ‘legislación básica’, ‘bases’ o ‘normas básicas’, por lo que ‘la competencia *ex* artículo 149.1.1 de la CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo’, de forma que ‘[...] el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y los deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la garantía de la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias’ [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a) y, en el mismo sentido, STC 188/2001, de 24 de septiembre, FJ 4].

“Por lo tanto, el título competencial del artículo 149.1.1 de la CE ‘[...] lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas condiciones básicas uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales’ (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9).

“Por su parte, y en cuanto al principio constitucional de igualdad, en el que se halla evidentemente relacionada la competencia estatal antes descrita, la doctrina de este tribunal puede expresarse en los términos del FJ 10 de la STC 37/1987, de 26 de marzo: ‘El principio constitucional de igualdad no impone que todas las comunidades autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la

a los derechos y los deberes y la responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación y la integración de cuerpos,

escalas, etc., y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas.

capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas comunidades autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los artículos 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1 de la CE, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y los deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales [...].” (En el mismo sentido, STC 227/1988, de 9 de julio, FJ 4; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 7; 186/1993, de 7 de junio, FJ 3; 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5; 173/1998, de 23 de julio, FJ 10; 131/2001, de 7 de junio, FJ 4.)

Desde esta premisa, el Tribunal Constitucional no aprecia inconstitucionalidad en que se tipifique como falta muy grave en la legislación autonómica catalana a “[...] causar por negligencia o mala fe daños muy graves en el patrimonio y los bienes de la Generalitat”, rompiendo pues con el *numerus clausus* de la Ley 30/1984”.

De la misma manera, el Tribunal Constitucional declara que no es inconstitucional la previsión de la norma autonómica consistente en que un funcionario pueda ser trasladado cautelarmente de su puesto de trabajo a otro distinto en la misma localidad, o que se prevea una sanción por falta grave, consistente en la pérdida de uno a tres grados personales, así como que para las faltas leves y sus correspondientes sanciones se establezca un plazo de prescripción diferente del previsto en la legislación estatal.

Con esta doctrina, por lo tanto, el Tribunal Constitucional viene a modular las relaciones competenciales que se producen entre el Estado y las comunidades autónomas y a arrojar luz en una materia que resulta difícil de precisar con detalle apriorísticamente.

1.2. Los tratados internacionales como fuente del derecho interno

Nuestra Constitución prevé en el artículo 96 –y en iguales términos el artículo 1.6 del Código civil– que los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno y sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma

prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas del derecho internacional.

Incluso, en el artículo 93 de la CE se contempla que, mediante ley orgánica, se puede autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o una institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, que da origen a un verdadero derecho supranacional, con una evidente cesión de soberanía, del que es su más claro exponente la adhesión española a las comunidades europeas, con unas fuentes específicas que nacen del propio Tratado de la Comunidad Europea y que en el denominado derecho derivado se concretan en los reglamentos, las directivas y las decisiones, junto con los principios generales del derecho. El Tribunal Constitucional ha declarado en la Sentencia 141/1993 que el hecho de que las directivas comunitarias sean de obligado cumplimiento para todas las autoridades centrales y descentralizadas de los estados miembros lo es por su propia fuerza normativa y no por su traslación al derecho interno como normas básicas.

Se produce de este modo, con la adhesión de España a la Unión Europea,¹³ el efecto de que este derecho comunitario pasa a formar parte de nuestro derecho interno, siendo inmediatamente aplicable –caso típico del reglamento, salvo que esta norma remita a las normas de desarrollo de los estados miembros– y goza de primacía sobre cualquier otra norma nacional, cuyo efecto directo, en el caso de las directivas y las decisiones es excepcional, por requerir en el común de las veces la adecuada transposición, salvo que las autoridades comunitarias hubieran obligado por medio de una directiva a los estados miembros a adoptar un determinado comportamiento.

1.2.1. La Carta Europea de la Autonomía Local

Particularmente, hay que destacar entre los tratados internacionales que presentan una clara incidencia en el régimen local español a la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España –previa la autorización de las Cortes Generales prevista en el artículo 94.1 de la CE– el 20 de enero de 1988 (BOE 47, de 24 de febrero de 1989), con la declaración hecha por el Reino de España en el sentido de que esta Carta se aplicará en todo el territorio del Estado respecto de las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y las previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución, es decir, los municipios, las provincias y las islas.

La Carta –que pivota en torno a dos cuestiones, es decir, el aspecto clave y definitorio de las entidades

13. Véase sobre este particular a MOLINA DEL POZO, C. F. *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, pp. 1305 y ss. Dijusa, 4.ª ed., Madrid, 2002.

locales, como es su carácter democrático y el principio de subsidiariedad o proximidad– tiene una extensión reducida, constando de un preámbulo, que expresa el significado de esta norma, y diecisiete artículos.

Existe la reserva española a la Carta, en el sentido de que –tal como se puntualiza expresamente por el Estado español– únicamente no se considera vinculado nuestro país por el apartado 2 del artículo 3 de esta Carta Europea en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica –piénsese en la elección de segundo grado para la elección de diputados provinciales– en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma.

La Carta Europea de la Autonomía Local, elaborada en el marco del Consejo de Europa, tras su publicación en el BOE, se ha insertado por lo tanto en nuestro derecho interno, entrando en vigor el 1 de marzo de 1989, y, mientras esté en vigor y no haya sido denunciada en los términos del artículo 17, se sitúa en un plano preferente en relación con cualquier otra norma anterior o posterior, incluida la LRL, aunque por supuesto puede ser igualmente enjuiciable por el Tribunal Constitucional, ya que debe ajustarse a la Constitución, pues, en otro caso, como dispone el artículo 95 de la CE, la celebración de un tratado que contenga estipulaciones contrarias a la Carta Magna exigirá la previa revisión constitucional, estando previsto también en dicho precepto que el Gobierno o cualquiera de las cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.

Como se ha destacado por Rodríguez Álvarez,¹⁴ “[...] la Carta Europea de la Autonomía Local constituye un singular convenio internacional; con una trascendencia jurídica y política creciente, fruto de su decidida vocación de convertirse en la verdadera ‘Constitución’ de la autonomía local en el continente europeo”.

A su vez, Rodríguez-Arana¹⁵ defiende que:

“[...] lo que la Carta nos viene a decir, y así lo sostiene en su artículo 3, es que las entidades locales ordenan y gestionan los asuntos públicos en beneficio de sus habitantes, y que sus órganos de gobierno son directamente representativos de dichos ciudadanos. Y ello viene a suponer el ejercicio de la potestad reglamentaria y de resoluciones administrativas, en la asunción de competencias propias sobre una parte importante de los asuntos públicos y en la financiación suficiente para ejercerlos.”

En definitiva, estamos ante una norma que, en general, no ha sido resaltada suficientemente y que está lla-

mada a desempeñar un papel mayor en el futuro, en la medida en que la doctrina científica y la jurisprudencia la vayan aplicando, debiendo saludarse la corriente europeísta que la preside, y que está sirviendo de base a otros movimientos como el que se manifiesta en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, adoptada en la ciudad francesa de Saint Denis el 18 de mayo de 2000.

2. El complejo sistema de fuentes de la Administración local

La normativa básica estatal sobre régimen local no se agota, sin embargo, con la LRL, con los preceptos básicos del TRRL o con los tratados internacionales, sino que habría que entender comprendidas en ella otras normas, como pueden ser la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general (en adelante, LOREG); la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (en adelante, LHL); el Real decreto legislativo 2/2000, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas.

Asimismo, habría que tener en cuenta los preceptos básicos de la ya citada LFP, la normativa sobre funcionarios con habilitación de carácter nacional, los preceptos básicos contenidos en el Real decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se dictan reglas básicas y programas mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local, etc., a todo lo cual habría que añadir la legislación sectorial estatal –que contiene preceptos básicos–, en la que se pueden determinar competencias locales, como sucede, a título de mero ejemplo, con la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, o con la reciente Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

De todo cuanto llevamos dicho hasta aquí se puede sostener, pues, sin temor a equivocarse que la determinación del sistema de fuentes de las corporaciones locales es una operación que presenta una gran complejidad en el régimen local español y que no siempre se resuelve satisfactoriamente.

En cualquier caso, habrá que tener presente que las bases constituyen un límite para el legislador estatal y para los legisladores autonómicos; para el primero porque la fijación de las condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales del Estado, sino que debe permitir opciones diversas –STC

14. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M. *La reforma del régimen local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el marco del Pacto Local*, p. 79. Bayer Hnos., Barcelona, 1999.

15. RODRÍGUEZ-ARANA, J. *Estudios de Derecho Local*, pp. 61-62. Ed. Montecorvo, Madrid, 1997.

32/1981, de 28 de julio-; y, para los segundos, porque constituyen un límite dentro del cual tienen que moverse en el ejercicio de sus competencias, según se sostiene en la STC 25/1983, de 7 de abril, tras señalar que por principios, bases o 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, idea que, en sentido negativo: “[...] constituye un límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias”.

Incluso así, los problemas no se agotan con lo ya indicado, sino que también deben considerarse las delegaciones que se efectúen respecto del ejercicio de competencias de las comunidades autónomas a las diputaciones provinciales, así como la encomienda a éstas de la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en el correspondiente estatuto de autonomía, supuesto en el cual las diputaciones actúan con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de la Administración autonómica, como así indica el artículo 37.1 de la LRL. Este mismo precepto sigue diciendo que el Estado, previa consulta e informe de la comunidad autónoma, puede delegar en las diputaciones provinciales competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios. El ejercicio de las facultades delegadas se acomodará a lo previsto en el artículo 27 de la LRL.

Como indica el artículo 27 –referido a las delegaciones del Estado, de las comunidades autónomas y de otras entidades locales en los municipios–, la disposición o el acuerdo de delegación –que requiere la aceptación, salvo que se impongan obligatoriamente por ley, con el quórum de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, según dispone el artículo 47.3.c) de la LRL– debe determinar el alcance, el contenido, las condiciones y la duración de éstas así como el control que se reserve la Administración delegante, los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera, que puede recabar información, formular requerimientos y revocar la delegación en caso de inobservancia de éstos.

En la delegación, los actos del ente local podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante. Las competencias delegadas, por último, se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o la de las comunidades autónomas o, en su caso, por la reglamentación aprobada por la entidad local delegante.

En estos casos de delegación, siguiendo a Baño León:¹⁶

“Las competencias delegadas atribuidas en la terminología de la LBRL, no sitúan, empero, al municipio como un órgano de la Administración delegante. El artículo 7.3 de la LBRL cuida de advertir que la entidad local conserva la potestad de autoorganización de los servicios. Lo cual indica que se mantiene un mínimo de competencia en el ejercicio de estas competencias.”

Este régimen de delegaciones, como se puede apreciar a simple vista, está pensado en unas delegaciones de carácter descendente desde el Estado y las comunidades autónomas hacia el municipio –sin perjuicio de las delegaciones entre otras entidades locales y el propio municipio–, y no de carácter ascendente. Sin embargo, la LHL¹⁷ cambia este diseño para abrir las delegaciones desde el municipio hacia la comunidad autónoma o hacia otras entidades locales las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias que la citada ley les atribuye; lo que no tiene fácil ajuste con las previsiones contrarias de la Carta Europea de la Autonomía Local, es decir, los principios de proximidad y de subsidiariedad.

En algunas comunidades autónomas, se está incumpliendo el diseño de la legislación estatal de carácter básico y de la propia Carta Europea de la Autonomía Local, y se plantea la delegación desde el municipio hacia la comarca, como es el caso de Aragón, según se prevé en la disposición adicional 7 de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización, que indica que procederá dicha delegación ascendente en aquellos supuestos en que los municipios se vean incapacitados para prestar un determinado servicio y en el marco de la dispensa de cumplimiento que pueda otorgar la Administración de dicha comunidad autónoma. A nuestro juicio, este planteamiento tiene serias dudas de constitucionalidad.

Pues bien, con títulos constitucionales y estatutarios diversos, el Estado y las comunidades autónomas –sin perjuicio de que analicemos las fuentes autónomas del derecho local más adelante– intervienen en una evidente tensión internormativa respecto del sistema de fuentes. La propia Exposición de motivos de la LRL advierte que la autonomía local, por lo que hace a las competencias de las entidades que la integran, “[...] busca fundamentar aquélla en el equilibrio dinámico propio de un sistema de distribución del poder, tratando de articular los intereses del conjunto, reconociendo a cada uno lo suyo y estableciendo las competencias, los principios, los criterios y las directrices que guían la aplicación práctica de la norma en su conjunto de forma abierta a la realidad y a las necesidades del presente”.

16. BAÑO LEÓN, J. M.^º. “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, *op. cit.*, p. 360.

17. La normativa aragonesa en materia de comarcalización, frente a lo que la LRL establece respecto del régimen general de las delegaciones, también

de una manera sorprendente se refiere a las delegaciones de competencias de los municipios en las comarcas, como prevé la disposición adicional séptima de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización.

El derecho a intervenir que se reconoce a las entidades locales en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, según reza el artículo 2 de la LRL, en una concepción teórica de las competencias de las corporaciones locales, que renuncia a predeterminarlas y proclama en cambio ese genérico derecho de intervención, se ha visto en buena medida enmendado por la Carta Europea de la Autonomía Local, cuando en el artículo 4.4 se dispone:

“Las competencias encomendadas a las entidades locales ‘deben ser normalmente plenas y completas’. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la ley.”

2.1. La previsión inicial del artículo 5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local

El artículo 5 de la LRL en la primitiva redacción declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, disponía:

“Las entidades locales se rigen en primer término por la presente ley y además:

“a) En cuanto a su régimen organizativo y de funcionamiento de sus órganos, por las Leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local y por el reglamento orgánico propio de cada entidad en los términos previstos en esta ley.

“b) En cuanto al régimen sustantivo de las funciones y los servicios: 1.) por la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, según la distribución constitucional de competencias; 2.) por las ordenanzas de cada entidad.

“c) En cuanto al régimen estatutario de sus funcionarios, procedimiento administrativo, contratos, concesiones y demás formas de prestación de los servicios públicos, expropiación y responsabilidad patrimonial: 1.) por la legislación del Estado y, en su caso, la de las comunidades autónomas, en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución; 2.) por las ordenanzas de cada entidad.

“d) En cuanto al régimen de sus bienes: 1.) por la legislación básica del Estado que desarrolle el artículo 132 de la Constitución; 2.) por la legislación de las comunidades autónomas; 3.) por las ordenanzas propias de cada entidad.

“e) En cuanto a las haciendas locales: 1.) por la legislación general tributaria del Estado y la reguladora de las haciendas de las entidades locales, de las que será supletoria la Ley general presupuestaria; 2.) por las leyes de las comunidades autónomas en el marco de conformidad con la legislación a que se refiere el apartado

anterior; 3.) por las ordenanzas fiscales que dicte la correspondiente entidad local, de acuerdo con lo previsto en esta ley y en las leyes mencionadas en los apartados 1.) y 2.)”

Dentro de la doctrina administrativista, autores como Sosa Wagner¹⁸ habían calificado el cuadro de fuentes previsto en este precepto como “la linterna que nos va a proporcionar luz en el intrincado magma de normas que afectan a la Administración local”, aunque lo cierto es que el Tribunal Constitucional no consideró necesario, según veremos, que existiera dicha “linterna” clarificadora y vino a echar por tierra el esfuerzo del legislador que supuso en ese sentido este artículo 5.

Morell Ocaña,¹⁹ respecto del planteamiento analítico que se contenía en el artículo 5, indica que la LRL distinguía tres sectores de regulación:

“1.) régimen organizativo y de funcionamiento de los órganos de las entidades locales; 2.) dentro del anterior, separa lo relativo a los órganos complementarios, que puedan crearse junto a los de gobierno o básicos; 3.) procedimientos y formas de actuación frente a terceros (contratos, concesiones y demás formas de prestación de los servicios públicos, expropiación) y responsabilidad patrimonial. En el primero de estos sectores, se cumple el esquema legislación básica estatal-legislación comunitaria de desarrollo [...]. Sólo, pues, en la medida en que las entidades locales se integran en la organización territorial de la comunidad podrían sus competencias normativas afectar a las entidades locales: pero no en su dimensión sustancial sino tan sólo y en la medida en que asuman funciones comunitarias. [...] El tercero de los contenidos distinguidos en este ámbito normativo es el relativo al régimen de la actividad local (procedimiento, vinculaciones con terceros, responsabilidad). En el mismo, la LRL remite a la ‘legislación del Estado y, en su caso, la de las comunidades autónomas, en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución’. Por supuesto, para que éstas promulguen una normativa especial, sobre estos puntos, para las entidades locales, han de contar con competencia exclusiva o de desarrollo legislativo sobre el régimen local.”

Hemos evitado reproducir, sin embargo, los comentarios de este autor sobre el sector correspondiente a los órganos complementarios, porque se analizará con detalle este aspecto en un apartado específico, dado que fue objeto de interpretación por el Tribunal Constitucional, sufriendo un giro radical en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, y requiere, por ello, que nos detengamos en él con mayor profundidad.

En cualquier caso, el régimen de fuentes que contemplaba el artículo 5 de la LRL partía de la eficacia inme-

18. SOSA WAGNER, F. “Los principios del nuevo régimen local”, en *Tratado de Derecho Municipal*, p. 104. Dirigido por Muñoz Machado, S., Civitas, Madrid, 1988.

19. MORELL OCAÑA, L. *El régimen local español*, p. 158. Civitas, Madrid, 1988.

diata de sus previsiones, “las entidades locales se rigen en primer término por la presente ley y además [...]”. Estamos, pues, ante una norma directamente aplicable y no precisada de intermediación, como declara el Tribunal Supremo en la Sentencia de 26 de enero de 1990 (Aranzadi 561/1990):

“[...] la citada ley –se refiere a la LRL– no es un texto básico precisado de ulterior desarrollo articulado, sino la fijación de los límites dentro de los cuales las comunidades autónomas pueden hacer sus regulaciones particulares, pero en la inteligencia de que sus normas son directamente aplicables, tanto a los administrados cuanto a las corporaciones que integran la denominada Administración local.”

Ballesteros Fernández,²⁰ sobre este mismo particular, manifiesta que la LRL es:

“[...] la primera norma reguladora del régimen local. A partir de ella (es decir, sin poder vulnerar ese contenido esencial) las comunidades autónomas podrán establecer su propio modelo de régimen local. Pero ello, sólo será posible por parte de las comunidades autónomas que, en sus estatutos, tengan asumida competencia plena en materia de Administración local”.

A pesar de que el artículo 5 pretendía agotar el orden de prelación de fuentes de los diferentes aspectos que conforman el régimen local, lo que es cierto también es que en la propia LRL encontramos algunos de la mayor importancia, que no fueron recogidos en dicho precepto, como sucede por ejemplo con la remisión a la legislación electoral general, que se hace en el artículo 19 de la propia LRL, respecto de la elección de los concejales y del alcalde.

Por otra parte, la estructura analítica que se recoge en el citado precepto será objeto de estudio en este trabajo cuando se aborden los apartados que en ella se contiene, dado que la expulsión del artículo 5 de nuestro ordenamiento no le priva, ello no obstante, de seguir desplegando efectos, como señala Velasco Murias:²¹

“Esta anulación puramente formal, quizá, no prive al precepto de toda sustantividad, por cuanto el Tribunal Constitucional no lo ha rechazado por ser contrario a la Constitución, sino por no pertenecer su formulación al campo de la competencia estatal en una ley básica. Prueba de ello es que admite teóricamente que la interpretación del artículo 5 coincida con el criterio constitucional [...]”.

2.1.1. La inconstitucionalidad de la norma interpretativa del sistema de fuentes de las entidades locales: la STC 214/1989, de 21 de diciembre

Capítulo aparte merecía, en efecto, el análisis de la STC

214/1989, de 21 de diciembre, que supone dejar huérfano al régimen local español de un sistema interpretativo predeterminado de su sistema de fuentes en la ley de cabecera del régimen local español.

El profesor Sosa Wagner,²² cuando analiza detalladamente el sentido y las consecuencias de esta sentencia, sostiene lo siguiente:

“[...] todo el esfuerzo que la LRL llevó a cabo para introducir orden allí donde existía el peligro cierto de la confusión es desbaratado por el TC [...]. Los argumentos del tribunal pecan, a mi juicio, de sutileza, entendida ésta, de acuerdo con el diccionario, como ‘dicho o concepto excesivamente agudo y falto de verdad, profundidad o exactitud’ [...]. De otro lado, no es la primera vez que el TC desautoriza las normas que ha dado en llamar ‘meramente interpretativas’ [...] a las que ha calificado de inconstitucionales y, por ello, como nulas desatendiendo el hecho de que el legislador (sea estatal o autonómico) ha de actuar de acuerdo con una determinada comprensión del bloque de la constitucionalidad (lo cual es interpretación y lícita y aun obligada interpretación) que puede hacer explícita y que sólo sería inconstitucional en la medida en que la misma infringiera realmente el orden constitucional. Decir que una norma es inconstitucional porque es meramente interpretativa, sin contenido material alguno, resulta sorprendente a menos que el tribunal guste de cultivar la paradoja, porque ¿es que parece poco contenido material la interpretación misma?, ¿no es la interpretación un contenido material tan distinguido como cualquier otro? Pero hay más: contrariamente a lo que dice el TC, el legislador estatal de la LRL no impone a los demás como única interpretación posible la suya, sino que se limita a consignarla y, si ésta incurre en algún exceso, ya se encargará el juez constitucional de rectificar. Por ello, a mi entender, el tribunal debió de haber entrado en una valoración de fondo del precepto para comprobar si el orden de prelación de fuentes en él consignado era, en sí mismo, respetuoso o no con el sistema de distribución de competencias y no limitarse a viaticarlo declarando sacramentalmente su falta de contenido material [...] se ha sacrificado el riguroso esfuerzo de clarificación intentado por la LRL sin que se sepa muy bien quién ha ganado con tal modo de proceder pues las alegaciones de los recurrentes (y las futuras alegaciones de futuros recurrentes) hubieran quedado mejor atendidas si el tribunal hubiera entrado en el análisis de fondo de la corrección del precepto.”

El papel de este artículo 5, hoy desaparecido de nuestro derecho local –que resurge con nuevo contenido en el marco de la reforma del Pacto Local–, desaparición que ha sido criticada por la práctica unanimidad de la

20. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. *Manual de Administración local*, p. 6. Comares, 4.ª ed., Granada.

21. VELASCO MURIAS, L. F. “La organización, el funcionamiento y el régimen

jurídico de las entidades locales. Estado de la cuestión en la actualidad”, p. 13., en CUNAL, número extraordinario, julio de 2002.

22. SOSA WAGNER, F. *Manual de derecho local*, op. cit., pp. 45-47.

doctrina administrativista; ya que en él se había llevado a cabo un esfuerzo por clarificar el complicado sistema de fuentes de nuestro régimen local, no ha quedado invalidado como ya se adelantó anteriormente, a pesar de la citada STC 214/1989, de 21 de diciembre, precisamente con base en los argumentos esgrimidos en la misma por el propio Tribunal Constitucional, que seguidamente reproducimos.

En concreto, el Tribunal Constitucional, en el FJ 5 de esta sentencia, declara lo siguiente:

“El precepto impugnado establece el orden de prelación de normas aplicables a las distintas materias que conciernen a la Administración local, situando en primer lugar los contenidos en la propia ley, que tiene así efectivamente una pretensión de superioridad ordinal, que se hace explícita en su exposición de motivos. En cuanto que enumera las normas aplicables en una materia en la que la competencia legislativa está dividida entre el Estado y las comunidades autónomas, el precepto ha de ser entendido, en consecuencia, como una norma interpretativa de lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad respecto de esta materia. Es esta naturaleza de norma meramente interpretativa, sin contenido material alguno, la que hace al precepto constitucionalmente ilegítimo. El orden de fuentes en un ordenamiento compuesto es el establecido por el bloque de la constitucionalidad, sin que uno de los elementos de esta realidad compuesta, en este caso el legislador estatal, pueda imponer a todos los demás, como única interpretación posible, la que él mismo hace. Es cierto que al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las comunidades autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento del bloque de la constitucionalidad. Tal entendimiento, que puede ser también denominado, si se quiere, interpretación, se produce entonces, sin embargo, en conexión con una materia determinada, no como criterio abstracto de interpretación, y podrá ser siempre corregido por este Tribunal a través de las oportunas vías procesales.

“No es éste, sin embargo, como es obvio, el contenido del precepto que ahora analizamos. Prescindiendo de la afirmación preliminar de la prioridad absoluta de la propia LRL que naturalmente existirá en la medida en la que sus preceptos puedan apoyarse en los títulos competenciales que el Estado ostenta, el resto de los párrafos que el artículo 5 contiene establecen, como queda dicho, un orden de prelación de fuentes que será correcto en la medida en que coincida con lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad e incorrecto en cuanto se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es en consecuencia superfluo y en cuanto

no exista, inválido. Su anulación no origina por tanto vacío normativo alguno [...] todas las remisiones al artículo 5 han de considerarse eliminadas al haber sido anulado su término de referencia, sin que, dadas las razones que nos han llevado a tal anulación, la supresión de la referencia concreta tenga otro sentido que el puramente formal y que, en consecuencia, la legislación aplicable haya de ser la que efectivamente resulte de la normativa vigente con independencia de que se encuentre o no mencionada en el precepto suprimido.”

2.2. Las fuentes sobre organización, funcionamiento y régimen jurídico

Si recordamos, aunque sea a efectos meramente indicativos, lo que decía el artículo 5 de la LRL, las entidades locales se rigen en primer término por la citada norma básica –ya que se considera, como apunta Sosa Wagner,²³ que la LRL: “[...] es, ante todo, una ley de organización y funcionamiento de las entidades locales”–, y en cuanto al régimen organizativo y de funcionamiento de sus órganos, además, por las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local y por el reglamento orgánico propio de cada entidad en los términos previstos en esta ley.

Sin perjuicio de ocuparnos más extensamente del reglamento orgánico, en el marco de las fuentes autónomas –y de que analicemos con detalle el núcleo esencial de la organización representativa de los miembros de las corporaciones locales–, puede ser interesante intentar precisar de antemano el orden de prelación de fuentes en materia de organización, funcionamiento y régimen jurídico. A este respecto, Velasco Murias²⁴ fija el siguiente cuadro normativo en esta materia:

“1.) Normativa estatal de carácter básico sobre régimen local (Ley 7/1985 y preceptos básicos del Texto refundido de 1986. 2.) Leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local. 3.) Reglamento orgánico de cada entidad en las materias de organización complementaria. 4.) Normativa reglamentaria de las comunidades autónomas sobre órganos complementarios dictada en desarrollo de las leyes autonómicas. 5.) Legislación estatal no básica (texto refundido). 6.) Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales como derecho supletorio en tanto no reproduzca preceptos de carácter básico.”

Sin embargo, a nuestro juicio, el cuadro precedente –hecha abstracción del texto constitucional, que naturalmente ha de figurar en todo caso en la cúspide normativa– se olvida en primer lugar de la Carta Europea de la Autonomía Local, cuyo ámbito afecta a munici-

23. SOSA WAGNER, F. *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, 6.ª ed., Navarra, 2001, p. 44.

24. *Op. cit.*, p. 27.

pios y provincias, y, dentro de la normativa estatal de carácter básico, referida a la materia organizativa, también omite la incidencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, LPC), que, por ejemplo, y al margen de los aspectos procedimentales, afecta, *ex* disposición adicional 1, a los órganos complementarios de las entidades locales que no son el Pleno o la Comisión de Gobierno.

Asimismo, también se echa en falta entre esta legislación estatal comprendida en ese cuadro –situada en un plano normativo que se aplicaría preferentemente–, a la que se contiene en los preceptos de los títulos III, IV y V de la LOREG,²⁵ que abordan el derecho de sufragio activo y pasivo, las causas de incompatibilidad, el sistema electoral, la convocatoria, el procedimiento electoral, los gastos y las subvenciones, el mandato y la constitución de las corporaciones locales, la elección del alcalde, la moción de censura y la cuestión de confianza.

Las comunidades autónomas tienen un ámbito de desarrollo, especialmente por lo que se refiere a las entidades locales que no tienen la garantía institucional de la autonomía local, y se insertan en el ámbito intraautonómico, es decir, las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, las mancomunidades, las comarcas, las áreas metropolitanas, los consorcios...

Por su parte, en el escalón segundo, el mencionado cuadro se refiere sólo a las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local, cuando también debían incluirse las leyes electorales de las comunidades autónomas que, en su caso, aprobasen dichas comunidades, para las entidades que hemos venido en llamar intraautonómicas.

Llegados a este punto, la crítica mayor que cabe hacer, no obstante, al régimen de fuentes sobre organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales es la que gira en torno a la problemática que se genera respecto de la posición ordinamental del ROF²⁶ en nuestro derecho local, ya que junto a la existencia de preceptos del mismo que son repetición de normas básicas –contenidos por ejemplo en el título prelimi-

nar–, y que por ello ni añaden ni quitan nada, existen otros en los que el Estado ha dado una clara muestra de inhibición y de falta de ejercicio de sus competencias, como sucede, por ejemplo, con el título III, sobre funcionamiento de los órganos necesarios, y con el título VI, sobre procedimiento y régimen jurídico.

En estos casos –y cuando los preceptos son un complemento imprescindible de la normativa básica–, la materia objeto de regulación exigiría que el Estado determinase expresamente su carácter básico, ya que lo es conforme a su naturaleza, aunque también sabemos que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional –STC 385/1993, de 23 de diciembre–, ello no es suficiente, sino que el Estado debe disponer expresamente dicho carácter básico en la legislación vigente.

Puede sostenerse, pues, que resulta absolutamente insatisfactoria desde esta perspectiva la regulación del ROF sobre aspectos procedimentales, que por eso mismo debería ser objeto de depuración, indicando qué artículos tienen carácter básico, y mejorando el contenido de muchos de ellos. Baste, como ejemplo, la regulación del uso de la lengua en los procedimientos locales (artículos 86, 101 y 210), en los órdenes del día, los dictámenes, las propuestas, los debates, las actas, etc., en los que, tras la sorprendente corrección de errores publicada a los pocos días de haberse publicado el ROF, se dio un giro radical en esta materia, dejando a la lengua castellana en una clara situación de reliquia histórica, frente a las otras lenguas cooficiales, que, sobre todo, pone en cuestión el derecho a no sufrir la indefensión que proclama nuestra Constitución y que demanda del Estado una rectificación, en el sentido de que figuren en todo caso en la lengua castellana todas estas actuaciones, sin perjuicio de que, si así lo decide la corporación, también se redactasen en la lengua vernácula.

En cualquier caso, sí que parece defendible que el ROF tiene una posición tal –en lo que no sea reproducción de preceptos básicos– que será disponible por las comunidades autónomas. Al mismo tiempo, cuando su contenido se refiere a aspectos sobre organización y funcionamiento, si la regulación de la comunidad autó-

25. La STS de 9 de junio de 2000 (*El Derecho*, 14520/2000), aprecia la relación entre la LOREG y el ROF, señalando que esta norma reglamentaria es de aplicación ante las lagunas de aquélla y precisa que en cuanto al derecho fundamental al cargo proclamado en el artículo 23.2 de la CE, como ha señalado el propio Tribunal Constitucional, su ámbito material no se circunscribe al momento inicial del acceso a los cargos públicos, sino que se proyecta durante todo el mandato; ello implica que la renuncia de cargos públicos forma parte del conjunto de facultades integradas en la referida disposición, y que a falta de cualquier otra referencia sobre la materia en el artículo 182 de la LOREG ha de acudir al ROF, en el que se especifica que se perderá la condición de concejal –y de otros cargos– por renuncia, que deberá hacerse efectiva por escrito ante el Pleno de la corporación.

26. La Dirección General de Administración Local, a escasas fechas de la entrada en vigor del ROF, dictó la conocida Resolución de 27 de enero de 1987 sobre la posición ordinamental de este reglamento y en particular respecto

de las entidades locales que dispusieran de reglamento orgánico, aunque buena parte de su planteamiento quedó desautorizado por la STC 214/1989, según veremos.

Tanto el ROF como esta Resolución de 27 de enero de 1987 fueron objeto de análisis en la STS de 24 de septiembre de 1997 (Aranzadi 6766), que declara que: “No es posible aceptar los alegatos deducidos por la demandante porque son alegatos generales y formulados en abstracto: de lo alegado por la representación de la parte actora no se desprende, en concreto, qué precepto legal ha sido desatendido por el reglamento y la resolución impugnados. Además, respecto de la Resolución de 27 de enero de 1987 de la Dirección General de Administración Local, debe dejarse consignado que se trata de la respuesta dada a numerosas consultas sobre cómo interpretar el artículo 5 de la LRL, cuyo artículo fue declarado nulo por la citada Sentencia 214/1989, del Tribunal Constitucional, razón por la cual la impugnación de dicha resolución carece de fundamento”.

noma es meramente reglamentaria, dicho carácter disponible alcanza a ésta, de forma que la entidad local, a través del reglamento orgánico, puede efectuar en el marco de la ley una acomodación a su realidad, sin verse constreñida en este caso por los reglamentos autonómicos.

A la vista de cuanto llevamos dicho, podría defenderse la existencia en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo del siguiente orden teórico de prelación de fuentes en la materia de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, sin olvidar por supuesto, en primer lugar, a la propia Constitución:

- 1.) La Carta Europea de la Autonomía Local.
- 2.) La LRL, los preceptos básicos del TRRL, la LOREG y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.²⁷
- 3.) Las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local, electorales y procedimentales si tienen asumida con carácter exclusivo o de desarrollo la correspondiente competencia en su estatuto de autonomía.
- 4.) Los preceptos no básicos del TRRL, dado su carácter de ley aunque ésta sea de naturaleza supletoria.
- 5.) El reglamento orgánico (fundamentalmente en materia de organización complementaria).
- 6.) Las normas reglamentarias de las comunidades autónomas.
- 7.) El ROF.

El anterior cuadro se complica por la presencia en el articulado del ROF de preceptos que son mera reproducción de otros preceptos básicos, aunque hay que decir que, en este caso, el ROF no añade nada, sino que debe estar a lo que diga realmente el precepto básico, y con otros artículos de esta norma reglamentaria que son un complemento indispensable y que pueden afectar al necesario tratamiento de determinados derechos que han de tener un contenido esencial igual.

La STS de 12 de noviembre de 1997 (*El Derecho*, 8741/1997), como se desprende de los fundamentos de derecho 2 y 3, sitúa el reglamento orgánico de las entidades locales en una posición prevalente respecto del ROF, por su carácter no básico, cuando se trata de la materia de funcionamiento, al mismo tiempo que subordina el citado reglamento a lo dispuesto en el TRRL, ya que aunque tampoco tiene carácter básico sí tiene rango de ley:

“Razona acertadamente el apelante que ello implica dotar de prevalencia a los reglamentos organizativos, dictados por los entes locales, sobre aquellas disposiciones estatales reglamentarias, no básicas, que regulen con carácter general el funcionamiento de dichos entes, de suerte que estas últimas vendrían a ocupar una posición subordinada y complementaria con respecto a las

reglas sobre la materia aprobadas por los mismos. Si la única razón determinante de la validez o la nulidad de la convocatoria efectuada en la forma antedicha fuese la prevalencia o la subordinación de lo dispuesto en el reglamento orgánico del ayuntamiento frente al Real decreto 2568/1986, sería factible llegar, efectivamente, a la conclusión que se postula en la presente apelación.

“3.º) Lo que ocurre, sin embargo, es que la decisión del Tribunal Constitucional comentada se ha fijado –entre otros aspectos– la tarea de examinar la pertinencia de respetar un orden de prelación normativo que establezca la preferencia de los reglamentos organizativos de las corporaciones locales sobre la legislación de desarrollo dictada por las comunidades autónomas según sus respectivos estatutos [artículo 20.1.c), último inciso; y 20.2, último inciso, de la Ley 7/1985], habiendo llegado a una conclusión negativa, determinante de la declaración de inconstitucionalidad de tales preceptos, o fragmentos de los mismos, y estableciendo en consecuencia un orden de aplicación en el que los reglamentos organizativos aprobados localmente han de quedar subordinados, tanto a la legislación básica estatal, como a la legislación de desarrollo sobre el mismo tema promulgada por la comunidad autónoma respectiva, pero eso no quiere decir en absoluto que con ello se haya venido a subvertir el orden natural de subordinación de las ordenanzas y los reglamentos aprobados por los entes locales respecto a las leyes estatales reguladoras de la materia, aunque no revistan carácter básico.

La primacía de las leyes estatales, revistan o no carácter básico, sobre los reglamentos aprobados por los entes locales es una constante de nuestra jurisprudencia que ha de considerarse indiscutible (sentencias de esta misma sala de 20 de mayo y de 15 de junio de 1992 y de 30 de abril de 1993, entre otras muchas).”

Igualmente, el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 11 de mayo de 1998 (*El Derecho*, 4709/1998), razona sobre las relaciones entre la potestad reglamentaria en materia de organización y la legislación básica del Estado o la de desarrollo de las comunidades autónomas, diciendo:

“En relación con la organización municipal, la distribución de competencias se asienta en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18 de la CE), la legislación de desarrollo de las comunidades autónomas, según los respectivos estatutos, y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente a la autonomía que garantiza el artículo 140 de la CE. Consecuentemente, el artículo 20 de la LRBRL establece en su apartado 1 los órganos municipales de carácter necesario, reconociendo en el párrafo c) de este mismo apartado la

27. Téngase en cuenta en este sentido la STC 50/1999.

potestad de autoorganización complementaria que corresponde a los propios municipios. Potestad esta singularizada respecto de la potestad reglamentaria local que comprende el establecimiento y la regulación de la organización y de las relaciones en el ámbito interno, funcionalmente requeridas para el desenvolvimiento de la actividad cuya gestión autónoma se encomienda al ente local, dentro del marco que diseñan los principios de competencia, reserva de ley, legalidad y jerarquía normativa que articulan el carácter plural y complejo de nuestro ordenamiento jurídico y que justifican el punto de partida de la sentencia al examinar los preceptos impugnados del reglamento orgánico, comprobando su adecuación a preceptos legales que forman parte de la LRBRL o de la Ley de medidas para la reforma de la función pública, Ley 30/1984, de 2 de agosto (LRFP).

“En efecto, el legislador estatal ha optado, en concreto, por establecer un modelo organizativo común y uniforme para todas las entidades municipales y provinciales a partir del cual, y con pleno respeto al mismo, las propias entidades locales pueden dotarse de una organización complementaria en virtud de lo dispuesto en los correspondientes reglamentos orgánicos. Quiere esto decir que los reglamentos locales gozan de la primacía derivada de la competencia que la ley atribuye a las entidades locales, al margen de la específica jerarquía normativa. Pero la autonomía de las entidades locales que comporta un poder de autoorganización y de ejercicio de las potestades administrativas según opciones políticas propias (STS de 24 y 26 de septiembre de 1997) no puede ignorar, como recuerda una Sentencia de esta propia sala de 12 de noviembre de 1997, la primacía de las leyes estatales sobre los reglamentos aprobados por los entes locales (STS de 20 de mayo y de 15 de junio de 1992 y de 30 de abril de 1993, entre otras muchas).”

Al mismo tiempo, se ha de tener en cuenta que la posición del reglamento orgánico variaría cuando se tratase de una materia distinta a la organización complementaria y, especialmente, en los aspectos relativos al procedimiento administrativo, ya que en este caso se situaría por detrás no sólo de las leyes estatales o de las comunidades autónomas, sino también de las normas reglamentarias de éstas, siempre, eso sí, que tuvieran el carácter de reglamentos ejecutivos.

En este sentido, de *lege ferenda* resulta necesario que el Estado declare expresamente el carácter básico de diferentes artículos del ROF (hoy carentes, sin embargo, de este carácter).

El Alto Tribunal, también, en la Sentencia de 8 de marzo de 2001 (*El Derecho*, 12040/2001), declara:

“[...] sea cual sea la competencia de las corporaciones locales para aprobar su organización interna, ello es cosa distinta de que al aprobar un reglamento de tanta trascendencia como aquel sobre el que versan las actua-

ciones se prescinda por completo de la norma de procedimiento que se contiene en el Reglamento de organización y funcionamiento de las corporaciones locales, la cual garantiza mediante el funcionamiento de las comisiones informativas los derechos de los concejales y en definitiva los de la oposición local democrática. Desde luego puede y debe admitirse que en cuanto a algunos extremos se establezcan por el ente local soluciones orgánicas distintas de las convencionales como es propio de la autonomía local en materia organizativa, y así lo reconoce expresamente la Resolución de la Dirección General de Administración local de 27 de enero de 1987 sobre posición ordinal del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico. Pero, en cualquier caso, ello no permite vulnerar las normas procedimentales cuando se trata de aprobar los reglamentos de organización, debiendo entenderse que al respecto el artículo 82.2 del repetido Reglamento de los entes locales, aprobado por el Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, es de aplicación necesaria [...]”

2.2.1. Las fuentes del núcleo representativo de las entidades locales

Una parte esencialísima en la configuración de la organización de las entidades locales es la que se refiere a la elección de los miembros representativos de las mismas, según el diseño que en este sentido realiza ya la propia Constitución, especialmente en el artículo 140, que es reproducido por el artículo 19.2 de la LRL; es decir, los concejales son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y el alcalde es elegido por los concejales o por los vecinos, todo ello en los términos que establezca la legislación electoral general.

La Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, en su artículo 3.2, al referirse al derecho a la autonomía local señala, a su vez, lo siguiente:

“Este derecho se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la ley.”

Además, el artículo 73.1. de la LRL contiene una nueva remisión a la legislación electoral al reflejar la siguiente previsión en el marco del Estatuto de los miembros de las corporaciones locales: “[...] la determinación del número de miembros de las corporaciones locales, el procedimiento para su elección, la duración de su mandato y los supuestos de inelegibilidad e incompatibilidad se regularán en la legislación electoral”.

El Estado despliega, por tanto, a través de la legislación electoral, el apoderamiento que le otorga la

Constitución en el artículo 81.1, al determinar que la regulación del régimen electoral general deberá llevarse a cabo mediante ley orgánica, y, desde esta perspectiva, el Tribunal Constitucional, ya tempranamente, en la STC 38/1983, de 16 de mayo de 1983, desestimó el recurso previo de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley orgánica 6/1983, de 2 de mayo, que modificó varios artículos de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, declarando que las elecciones municipales se incluían en la expresión *régimen electoral general*, contenida en el citado artículo 81.1 de la CE, afirmando que: “Se reserva a la ley –orgánica– el régimen electoral general, tanto en las elecciones que tienen en los artículos 67 al 70 sus líneas constitucionales como de las elecciones que las tienen en el artículo 140 [...]”

En este orden de cosas, la LOREG se ocupa, respectivamente, en los títulos III, IV y V, de las disposiciones especiales para las elecciones municipales, para la elección de los cabildos insulares canarios y para la elección de los diputados provinciales, determinando entre otras cuestiones –como ya expusimos antes– el derecho de sufragio activo y pasivo, las causas de incompatibilidad, el sistema electoral, la convocatoria, el procedimiento electoral, los gastos y las subvenciones, el mandato y la constitución de las corporaciones locales, la elección del alcalde, la moción de censura y la cuestión de confianza.

El artículo 199 de la LOREG remite en cambio a las leyes de las comunidades autónomas²⁸ en cuanto al régimen electoral de los órganos de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, que deberán respetar lo dispuesto en la LRL, determinando supletoriamente unas reglas a aplicar en el caso de que dichas leyes no hayan regulado esta cuestión.

Respecto del ámbito de las comunidades autónomas en esta materia, Morell Ocaña²⁹ considera que sólo podrán intervenir, y de una manera limitada, si tienen competencias legislativas sobre régimen local:

“Legislación que, a partir de los principios y las normas que sienta la legislación estatal, ‘podrá tener extensión muy diferente: bastante limitada’, en relación con municipios, provincias e islas, ‘y amplía’ en lo referente a composición, procedimiento de selección, duración del mandato y supuestos de inelegibilidad e incompatibilidad de las restantes entidades locales, pues sólo aquellas tres se contemplan directamente en la LOREG.”

Junto a la LOREG, el estatuto de los miembros de las corporaciones locales queda desarrollado en los artículos 63 a 78, ambos inclusive, de la LRL, y ya sin el carác-

ter de legislación básica en diferentes preceptos del TRRL y del título I del ROF, por lo que su naturaleza será la de carácter supletorio de la que puedan dictar las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias estatutarias.

La STC 214/1998, de 21 de diciembre, FJ 4, de una manera indirecta, viene a reconocer no obstante el papel del ROF como norma complementaria de la propia LOREG; en este caso, en lo referido al derecho fundamental, al mantenimiento en los cargos públicos de los concejales y sobre cuándo hay que entender que se produce la efectividad de la renuncia de los mismos:

“La interpretación dada por el Tribunal Superior de Justicia al contenido de este artículo 9 resulta innecesariamente restrictiva en orden a la efectividad del derecho fundamental al mantenimiento en los cargos públicos, sin que, por lo demás, pueda deducirse de la jurisprudencia constitucional en la materia, a la que ha recurrido la propia sala para fundamentar la sentencia que ahora se impugna. En efecto, el artículo 9.4 del ROF sitúa el momento de la renuncia en aquel en el que la misma se hace ‘efectiva’ ante el Pleno; esto es, no cuando se presenta en el registro de la corporación municipal, sino precisamente cuando, registrada en el ayuntamiento, dicha renuncia es llevada ante el Pleno, siendo ahí, en ese instante, cuando se hace efectiva. Hasta ese momento puede hablarse, si se quiere, de una renuncia en curso o en tramitación; pero la efectividad de la misma, esto es, su eficacia jurídica, se concreta por la normativa vigente en el momento preciso en el que la misma llega al Pleno de dicha corporación. Ante éste, pues, no se da simplemente cuenta de una renuncia que ya fuera efectiva (artículo 25 del ROF), sino que, conviene reiterar, lo que más bien tiene lugar es una renuncia que con ese acto de presentación y no antes ni con ocasión de actos previos o de tramitación se hace efectiva. Ciertamente, el asentimiento del Pleno de la corporación no es condición para la efectividad de la renuncia ante él, siendo posible su revocación antes de que el Pleno tome conocimiento de aquélla; tampoco dicho asentimiento es condición para la efectividad de la misma. En este sentido, la renuncia es, por así decir, automática, pero sólo cuando se presenta ante el Pleno y deviene, con esa presentación, ‘efectiva’.

“En suma, este entendimiento de la normativa conformadora del contenido del derecho fundamental del recurrente a ser mantenido en su condición de concejal no es sólo el más ajustado a la dicción del artículo 9.4 del ROF, sino sobre todo el más adecuado a la perspectiva constitucional que aquí hemos de adoptar, pues, si

28. Téngase en cuenta lo que sucede en este sentido, por ejemplo, en Aragón, con la comarcalización, regulándose la composición, la elección de los consejos comarcales y las actuaciones de la Junta Electoral de Aragón en los artículos 17 y ss. de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcali-

zación de Aragón, y en las disposiciones adicionales 1, 2 y 3 de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización.

29. *Op. cit.*, p. 159.

algún sentido tiene el mencionado derecho fundamental al mantenimiento en los cargos públicos representativos, éste no es otro que el de garantizar el ejercicio de la función representativa en el marco definido por la legalidad, impidiendo que pueda ser perturbado como consecuencia de un entendimiento abusivo de la lógica de las mayorías. Por el contrario, la interpretación efectuada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en la medida en que aprecia la absoluta irrevocabilidad del escrito de renuncia desde el momento de su presentación, sin posibilidad alguna de incidencia de cualquier otro escrito presentado por el propio recurrente revocando el anterior, con independencia de que el primero no hubiera sido aún presentado ante el Pleno, implica una restricción enteramente innecesaria, y como tal ilegítima a la efectividad del reiterado derecho fundamental, determinando así la vulneración del mismo.”

La aplicabilidad del ROF en esta materia queda exceptuada cuando afecta a alguno de los supuestos a los que no se aplica la LRL, ya que como comentamos anteriormente el carácter básico de esta ley y su pretendido carácter de común denominador tiene entre sus excepciones a la singularidad de las ciudades de Ceuta y Melilla. Concretamente, en la STS de 4 de abril de 2002 (*El Derecho*, 761/2002), se dice:

“En consecuencia, el precepto aplicable para decidir el litigio es el ya transcrito artículo 18.e) del Reglamento orgánico de la Asamblea de Melilla, que solamente exige para que el diputado local pierda la condición de tal su renuncia formulada ante la Mesa de la Asamblea, y, por tanto, que la Mesa haya tomado conocimiento de ella, como ocurrió en el supuesto de la recurrente, sin hacer mención alguna de la intervención del Pleno de la Asamblea, a diferencia de lo que verifica el artículo 9.4 del Reglamento de OF y RJ, que requiere que la renuncia se haga efectiva por escrito ante el Pleno de la corporación. Este precepto no es aplicable a la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla, que se rige por el Estatuto de autonomía y por su propio reglamento orgánico, teniendo el artículo 18.e) del Reglamento orgánico de la Asamblea de la Ciudad de Melilla carácter de precepto especial, de específica vigencia para los diputados de la asamblea y, por tanto, para la recurrente. La procedente aplicación, para decidir el caso examinado, del artículo 18.e) citado, impide que la resolución del proceso deba regirse por el artículo 9.4 del Reglamento de OF y RJ.”

En nuestra opinión, al afectar el ROF a la concreción de aspectos que afectan a los derechos fundamentales,

en este caso de los miembros de las corporaciones locales, que deberían tener una regulación general en el conjunto del Estado, el legislador estatal debería disponer el carácter básico de los mismos, salvo en lo que se refiere a las singularidades que la propia LRL reconoce, en línea con la sentencia que se acaba de referenciar.

2.3. Las fuentes sobre el procedimiento, la expropiación forzosa, los servicios locales, el territorio y la población, la contratación administrativa, el personal al servicio de las administraciones locales...

En los aspectos referidos al personal al servicio de las administraciones locales, así como sobre contratación administrativa, procedimiento administrativo, expropiación o responsabilidad patrimonial se confirma también –tal como comprobaremos en los puntos siguientes– la previsión que contenía el artículo 5.c) de la LRL, ya que, en este sentido, siguiendo a Sosa Wagner:³⁰

“[...] En todas estas materias, las entidades locales se rigen por aquellas leyes que las disciplinen en desarrollo del artículo 149.1.18 de la CE y, en último término, por las ordenanzas de la propia entidad. No se advierte qué otro orden de prelación de fuentes puede existir si no es el indicado, tomado de forma directa y sin adulteración alguna del orden constitucional mismo.”

2.3.1. El procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial, los servicios locales, la expropiación forzosa, y el territorio y la población

a) El procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial

Sin perjuicio de remitirnos a lo que ya hemos manifestado sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento, señalamos que el artículo 146 del ROF, reproduciendo lo que se contemplaba en la primitiva redacción del artículo 5.c) de la LRL, viene a concretar que el procedimiento administrativo³¹ de las entidades locales se rige:

“1.º) Por lo dispuesto en la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común.

“2.º) Por la legislación sobre procedimiento administrativo de las entidades locales que dicten las comunidades autónomas respectivas.

“3.º) En defecto de lo anterior y de acuerdo con el artículo 149.3 de la CE, por la legislación estatal sobre procedimiento administrativo de las entidades locales, que no tenga carácter básico o común.

“4.º) Por los reglamentos sobre procedimiento administrativo que aprueben las entidades locales, en

30. SOSA WAGNER, F. *Manual de derecho local*, op. cit., pp. 44-45.

31. El artículo 162.1 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, dispone con una redacción no muy afortunada lo siguiente: “Los entes locales ajustarán su actuación a la legislación del Estado regu-

ladora del procedimiento administrativo común y a la legislación de la Generalitat sobre procedimiento administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las normas especiales que establezcan las correspondientes leyes sectoriales [...]”.

atención a la organización peculiar que hayan adoptado.”

El artículo 149.1.18 de la CE determina que es competencia exclusiva del Estado, entre otros aspectos, la aprobación de las bases del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas, la legislación sobre expropiación forzosa, la legislación sobre concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, vino a matizar la competencia exclusiva del Estado, al advertir en el FJ 32 que:

“El adjetivo ‘común’ que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o las normas que, por un lado, definen la estructura general del ‘iter’ procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento.

“Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y esas reglas del ‘procedimiento administrativo común’, que en la actualidad se encuentran en las leyes generales sobre la materia –lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las administraciones públicas, como exige el propio artículo 149.1.18–, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las comunidades autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración.

“Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a derecho [...]. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una comunidad autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias.”

A su vez, en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 38, se precisa que el régimen jurídico no se refiere sólo al procedimiento y al régimen de recursos, sino que ha de entenderse incluida también en él la regulación básica de los órganos de todas las administraciones públicas, y aquí se produce una cierta colisión entre la LRL y la LPC, ya que a tenor de lo que dispone la disposición adicional 1 de esta ley, se aplica la misma a los órganos colegiados distintos del Pleno y de la Comisión de Gobierno. Distinta es la cuestión en materia de procedimiento, en la que señala Ballesteros Fernández:³²

“[...] los principios del procedimiento regulados en la LRJ y el PAC son directamente aplicables a los procedimientos locales, tanto porque los mismos responden al ‘procedimiento común’ que, en garantía de los ciudadanos, exige la CE, cuanto porque la propia LRBRL se remite en materia de procedimiento a las normas estatales. Pero lo difícil es deslindar qué preceptos de la LRJ y el PAC se pueden encajar en el régimen jurídico o en el procedimiento. Porque no cabe duda de que hay preceptos extramuros del título VI (“Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos”) que deben incluirse entre los principios comunes del procedimiento [...]”

La LPC viene a regular el núcleo central del derecho administrativo –junto con la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa–, norma que tiene naturaleza básica, aunque no la totalidad de sus preceptos, como se señala en la STC 50/1999, de 6 de abril, cuyo fallo estima parcialmente los recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos respectivamente por la Junta de Consejeros de Castilla y León y la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y declara que el inciso “por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquéllos” de los artículos 17.1, 23 (apartados 1 y 2), 24 (apartados 1, 2 y 3), 25 (apartados 2 y 3), 27 (apartados 2 y 3) y 27.5 no tienen carácter básico, por lo que son contrarios al orden constitucional de competencias.

Asimismo, declara el TC en esta sentencia que el segundo párrafo del artículo 36.2 y el artículo 36.3 de la LPC son constitucionales interpretados en el sentido de que la obligación de traducir al castellano que en los mismos se contiene no se extiende a los documentos, los expedientes o los partes de los mismos que vayan a surtir efectos en otra comunidad autónoma en la que la lengua en la que dichos documentos hayan sido redactados tenga también carácter cooficial, y desestima el recurso en todo lo demás.

32. *Op. cit.*, pp. 137-138.

En cuanto a la responsabilidad patrimonial, el artículo 54 de la LRL se remite a la legislación general sobre responsabilidad administrativa, que se contiene en el título X de la LPAC, desarrollado por el Real decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

b) Los servicios locales.

Por lo que se refiere a los servicios de las corporaciones locales, la LRL sólo dedica los artículos 84 al 87, ambos inclusive, a esta materia. A su vez, el TRRL, dentro del título VI, contempla esta materia en los artículos 88 al 110, también ambos inclusive, que en este caso no tienen carácter básico por aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la ya citada STC 385/1993, de 23 de diciembre.

Al mismo tiempo, ha de tenerse en cuenta que el viejo Reglamento de servicios de las corporaciones locales, de 17 de junio de 1955, no ha sido todavía objeto de la actualización y la acomodación previstas en la disposición final 1 de la LRL y, por el contrario, se ha visto modificado sustancialmente por normas posteriores y, en algún caso, con una amplia derogación, como sucede con la normativa de contratación. Así, el Real decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de contratos de las administraciones públicas, en su disposición derogatoria única, dispone que el título III del Reglamento de servicios de las corporaciones locales –que se refiere precisamente a los servicios de las entidades locales– conservará su vigencia en cuanto no se oponga a lo establecido en la LCAP y en el propio reglamento general de la misma.

Por todo ello, los artículos 154 al 170 de la LCAP, relativos al contrato de gestión de servicios públicos,³³ se sitúan en una posición preeminente –teniendo en cuenta, no obstante, que no tienen carácter básico los artículos 159.2.c), 163, 165, 167, 168, 169.2, 169.3 y 169.4– e implica, por ejemplo, la desaparición del arrendamiento³⁴ entre las modalidades gestoras de los servicios públicos, previstas en el artículo 156 de la LCAP, y que se contemplaba en el artículo 85.4.d) de la LRL, todo ello en aplicación de la disposición derogatoria única de la LCAP, por derogación tácita, con lo que nuevamente observamos que dentro de la legislación estatal básica se producen contradicciones que a pesar de la vis singular de la LRL no permite mantener la prevalencia de la misma, sino de una norma estatal también básica y que es posterior a la

LRL, como en este caso sucede con la LCAP.

c) La expropiación forzosa.

En materia de expropiación forzosa, creemos que tiene interés el traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional, contenida en la STC 37/1987, de 26 de marzo, que supone la habilitación de las comunidades autónomas sobre el instituto expropiatorio en mayor medida de lo que del tenor literal del artículo 149.1.18 de la CE se podría desprender, cuando atribuye al Estado la competencia exclusiva respecto de la legislación sobre expropiación forzosa, de forma que las entidades locales habrán de contar con esta circunstancia y valorar la aplicabilidad de la normativa autonómica en el marco de dicha doctrina, siendo especialmente destacable lo que, entre otros aspectos, se recoge en el FJ 6 de la citada sentencia:

“Como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, la expropiación forzosa, además de ser un ‘instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social’ (Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13), constituye al tiempo una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o sus derechos de contenido patrimonial (artículo 33.3 de la CE).

“Como tal, es obvio que el constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria –incluso en sus diversas variantes, pues tampoco es hoy la expropiación forzosa una institución unitaria– en todo el territorio del Estado. Y para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación (artículo 149.1.18 de la CE) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica [...]. Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y la aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y el cumplimiento de los criterios y el sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por ley estatal para los distintos tipos o las distintas modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el artículo 149.1.18 impide que los bienes objeto

33. En igual sentido, los artículos 180 al 186 del mencionado Real decreto 1098/2001, de 12 de octubre, si bien el artículo 186 no tiene carácter básico.

34. SOSA WAGNER, F. *Manual...*, pp. 226 y 233, sostiene que el listado recogido en el artículo 85 de la LRL no es un *numerus clausus* y “[...] que las formas de gestión de servicios son una expresión de la autonomía local y, en concreto, de la potestad de autoorganización, la más significada seña de identidad de esa autonomía [artículo 4.1.a) de la LRL y FJ 6 de la Sentencia consti-

tucional de 21 de diciembre de 1989] que el legislador no puede recortar porque estaría recortando la garantía institucional contenida en los artículos 137 y 140 de la CE. Esto explica que tampoco la enumeración de la LBRL nunca haya sido considerada como expresión de un *numerus clausus*”. Los artículos 297 a 300 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, contemplan esta figura.

de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio.

“Ahora bien, salvada la regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados, es preciso insistir en que, desde el punto de vista de los intereses públicos, la expropiación es también, como acabamos de recordar, un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y sus derechos por causa de utilidad pública o interés social, *propter privatorum commodum non debet communi utilitati praejudicari*. En este sentido, es obvio que no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias sino también, en su caso, la definición de la concreta *causa expropriandi* son competencias que no pueden disociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y el cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales [...]. De todo ello se sigue que la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o los supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla deba servir.”

d) El territorio y la población.

Los artículos 12 al 18 de la LRL, ambos inclusive, se ocupan de la materia relativa al territorio y la población. Esta legislación básica, por lo que se refiere al territorio,³⁵ fija unos criterios comunes para el conjunto del Estado sobre la creación³⁶ y la supresión de municipios –pudiendo establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios–, así como sobre la alteración de términos municipales, remitiéndose para su concreción a la legislación de las comunidades autónomas sobre régimen local.

Sobre la población, hay que tener en cuenta los artículos 15 al 17 de la LRL, sobre los que hay que insistir en su naturaleza básica. El desarrollo de la legislación estatal básica ha tenido lugar por el TRRL, del que en este aspecto también son básicos, según dispone la disposición final 7, los artículos 2 y 3.2, y por el Real decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el

Reglamento de población y demarcación de las entidades locales, que en este caso no tiene naturaleza básica.

Asimismo, conviene recordar la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la función estadística pública –especialmente los artículos 40 y 44, de aplicación a las entidades locales, aunque no se dice expresamente que tengan carácter básico, lo que introduce una cierta inseguridad jurídica–, ley dictada al amparo del artículo 149.1.31 de la CE, y advertir al mismo tiempo que la legislación de las comunidades autónomas prevé la colaboración de los ayuntamientos con ocasión de la formación del padrón en la obtención de datos necesarios para la función estadística de las mismas.

2.3.2. La contratación administrativa

Particularmente, en cuanto al sistema de fuentes en la contratación administrativa, materia sobre la que el Estado tiene la competencia exclusiva para dictar la legislación básica, según dispone el artículo 149.1.18 de la CE, se debe partir en primer lugar de la identificación de las características que presiden la contratación administrativa, que son las de cierta pormenorización, rigidez y uniformidad, en buena medida derivadas del derecho comunitario.

Es por ello que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha manifestado que la legislación nacional –cualquiera que sea su fecha, anterior o posterior a la regla comunitaria– que contradiga las directivas comunitarias comporta que deba dejarse inaplicada aquélla. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 141/1993, de 22 de abril, como ya hemos tenido ocasión de comentar en el apartado correspondiente a los tratados internacionales, ha precisado asimismo que el hecho de que las directivas comunitarias sean de obligado cumplimiento para todas las autoridades centrales y descentralizadas de los estados miembros lo es por su propia fuerza normativa y no por la que les atribuye su traslación al derecho interno como normas básicas.

En el plano de la legislación estatal destacan el Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas (LCAP) y el Real decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el reglamento general de dicha ley. En ambos casos sus disposiciones adicionales 9 contienen reglas específicas aplicables a las entidades locales, y asimismo sus dispo-

35. El artículo 148.1.2 de la CE posibilitó desde el primer momento la asunción estatutaria por las comunidades autónomas de esta competencia.

36. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 21 de diciembre de 1989, rechazó la inconstitucionalidad que alegó la Comunidad Autónoma de Galicia sobre el artículo 13.2, relativo a la creación de municipios, y precisó también que la acción estatal de fomento de las fusiones municipales no restringía las competencias autonómicas y se ajustaba a la distribución constitucional de

competencias. Al mismo tiempo, declara que el artículo 14.1 debe ser reputado como norma básica, precepto que determina que los cambios de denominación de los municipios sólo tendrán carácter oficial cuando, tras haber sido anotados en un registro creado por la Administración del Estado para la inscripción de todas las entidades a que se refiere la LRL, se publiquen en el *Boletín Oficial del Estado*.

siciones finales primeras concretan los preceptos que tienen el carácter de normas básicas al amparo del artículo 149.1.18 de la CE; pero las dificultades aplicativas surgen dentro de la propia legislación estatal y también en la relación que se establece entre ésta y la de las comunidades autónomas, siendo una muestra de ello, por ejemplo, la problemática generada por la publicación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares,³⁷ recogida en el artículo 122 del TRRL, que nos sirve para ilustrar las dificultades de imbricación normativa entre el Estado y las comunidades autónomas, y que dice:

"1.) Los pliegos de condiciones, después de aprobados por el pleno de la corporación, se expondrán al público durante un plazo de ocho días, anunciándose así en el boletín oficial de la provincia, para que puedan presentarse reclamaciones, las cuales serán resueltas por la misma corporación. Esta previsión no será de aplicación en el supuesto de que previamente hayan sido aprobados pliegos generales.

"2.) Dentro del plazo de dicha exposición podrá publicarse también el anuncio previsto en el artículo siguiente, si bien en tal caso la licitación se aplazará cuando resulte necesario, en el supuesto de que se formularan reclamaciones contra los pliegos de condiciones."

El artículo 49.1 y 2 de la LCAP –apartados que tienen el carácter de legislación básica, de conformidad con la disposición final primera de esta ley– establece lo siguiente sobre esta cuestión:

"1.) Deberán aprobarse, previa o conjuntamente a la autorización del gasto y siempre antes de la perfección, y en su caso, licitación del contrato, los pliegos de cláusulas administrativas particulares que incluirán los pactos y las condiciones definidoras de los derechos y las obligaciones que asumirán las partes del contrato.

"2.) La aprobación de dichos pliegos corresponderá al órgano de contratación competente."

Del contraste entre el artículo 122 del TRRL y el artículo 49 y los preceptos concordantes de la LCAP surge, pues, la duda sobre la vigencia o no de aquél, es decir, el interrogante sobre si se han de seguir publicando o no los pliegos de cláusulas administrativas particulares tal como de su tenor literal se desprende, dado que en la legislación de contratación administrativa no hay previsión acerca de este particular.

Ahora bien, nos encontramos con el hecho de que no se ha derogado expresamente el citado artículo 122, por la disposición derogatoria única de la LCAP, aunque podría serlo tácitamente si existiese oposición entre dicho precepto y la mencionada LCAP, por lo que es preciso determinar si se produce tal oposición entre el

TRRL y la LCAP en este aspecto. La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en el Informe 13/2000, al que nos referiremos más adelante, se ha hecho eco del problema y sostiene que:

"La derogación tácita del artículo 122 del Texto refundido por la Ley de contratos de las administraciones públicas, que se sostiene, se basa en la aplicación de criterios doctrinales y jurisprudenciales expuestos en el sentido de que dicha derogación tácita se produce cuando la nueva norma, en este caso la Ley de contratos de las administraciones públicas, establece una regulación completa y uniforme en esta materia, en este caso de la publicidad de los contratos, que debe considerarse incompatible con requisitos o exigencias aisladas de la norma anterior –artículo 122 del texto refundido en cuanto establece la exposición al público de pliegos y anuncios– y que deben dar lugar a la consideración de que el citado artículo 122 se opone al contenido de la Ley de contratos de las administraciones públicas.

"La primera conclusión que debe sentarse, por tanto, es la de que, desde el punto de vista de la legislación estatal, no resulta aplicable el requisito de exposición al público de pliegos y anuncios de contratos en el ámbito de la contratación de las entidades locales, al deber considerarse derogado tácitamente el artículo 122 del Texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local por la disposición derogatoria única de la Ley de contratos de las administraciones públicas por oponerse el primero a la regulación de publicidad de contratos contenida en la segunda."

Resulta cuestionable, como mínimo, esta interpretación que hace la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, y puede defenderse razonadamente –mientras no se cuente con jurisprudencia acerca de este extremo– la línea de opinión consistente en entender vigente en el derecho estatal (en este caso, el TRRL) la publicidad de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, cuya naturaleza es meramente supletoria.

Sin embargo, esta vigencia es parcial, ya que no está en vigor la previsión de que el órgano competente para aprobar los pliegos sea el Pleno –en este punto sí que habría que apreciar la derogación tácita–, ya que prevalecería el artículo 49.2 de la LCAP, de carácter básico como vimos, que establece que la aprobación de dichos pliegos corresponderá al órgano de contratación competente, para lo cual habrá que atender a las reglas previstas en la legislación básica de régimen local tras la reforma operada en virtud del llamado *Pacto Local* [artículo 21.1.ñ) para el alcalde, y artículo 22.2.n) para el Pleno, en el caso de los ayuntamientos, y artículo 33.2.l) para el Pleno y artículo 34.1.k) para el presidente, en

37. Véase a SERRANO PASCUAL, A. "El régimen de fuentes en la contratación administrativa y su incidencia en la Administración local: La cuestión de la

publicidad de los pliegos de cláusulas administrativas particulares", en *Contratación administrativa práctica* 14, pp. 33-43, noviembre de 2002.

el caso de las diputaciones provinciales]. Sin olvidar el establecimiento de un nuevo órgano de contratación, *ex* disposición adicional 9.2 de la LCAP, es decir, las juntas de contratación, de constitución potestativa.

En la legislación de las comunidades autónomas encontramos este aspecto recogido en el artículo 270 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, y en el artículo 233.2.4 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de la Administración local de Aragón (en adelante, LALA). En concreto, este último precepto introduce un elemento más de complicación en la cuestión que estamos abordando al prever lo siguiente:

“Los pliegos de condiciones, después de aprobados por el órgano competente, se expondrán al público durante el plazo de quince días, anunciándose así en el *Boletín Oficial de Aragón* para que puedan presentarse reclamaciones, las cuales serán resueltas por el mismo órgano. Esta previsión no será aplicable en el supuesto de que previamente se hubieran aprobado pliegos generales. Se podrán anunciar los pliegos de condiciones simultáneamente con el anuncio para la presentación de proposiciones. Si dentro del referido plazo se produjeran reclamaciones contra el pliego, se suspenderá la licitación y el plazo para la presentación de proposiciones, reanudándose el que reste a partir del día siguiente al de la resolución de aquéllas.”

Ahora bien, en primer término, hemos de establecer si las comunidades autónomas pueden válidamente legislar en esta materia y para ello hay que recordar que el artículo 122.1 del TRRL no tiene el carácter de básico, sino que se trata de un precepto meramente supletorio, en aplicación de la doctrina contenida en la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 285/1993, por lo que, respetando la legislación básica estatal en materia de contratación administrativa, se puede sostener que las comunidades autónomas sí podrían regular la publicidad de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, dado que de esta forma se estaría haciendo efectivo con “fundamento razonable”, y al no producirse contradicción con dicha legislación básica, un ámbito propio autonómico.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en el citado Informe 13/2000, que se ocupa precisamente de la controversia surgida por el artículo 233.2.4 de la LALA, en un municipio de la provincia de Zaragoza, no lo entiende así, con un doble error a nuestro modesto juicio, el primero por entender derogado tácitamente el artículo 122 del TRRL, lo que no parece claro, y el segundo por apreciar la presencia de un conflicto y una contradicción entre la legislación básica estatal y la de la Comunidad Autónoma de Aragón, que se ha de considerar inexistente. La Junta Consultiva dice, en particular, sobre ello:

“En el mismo sentido hay que hacer referencia a la sentencia del Tribunal Constitucional 141/1993, de 22 de abril, de la que, enjuiciando la constitucionalidad del

Real decreto 2528/1986, de 28 de diciembre, que modificó el Reglamento general de contratación del Estado, se desprende el carácter básico de los preceptos que regulan la tramitación de pliegos de cláusulas administrativas particulares, no su contenido concreto, y el contenido de los anuncios de licitación, pues este último –se dice– ‘está íntimamente ligado al principio de publicidad, uno de los fundamentales de la contratación administrativa’ y los preceptos reglamentarios ‘complementan directamente la ley para dotar a este principio de toda su efectividad’.”

Puede decirse que la Junta Consultiva realiza de esta manera una interpretación restrictiva de la capacidad normativa de las comunidades autónomas, que no se compadece con la doctrina recogida en la STC 37/2002, de 14 de febrero, ya que no estamos hablando de anuncios de licitación, en sentido estricto, sino de la publicidad de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, que el propio legislador estatal contempla singularmente en el artículo 122 del TRRL y que el legislador autonómico puede en su ámbito preverlo asimismo de manera diferente en el marco de la legislación básica de contratación administrativa.

Otro tipo de problemas, sin embargo, vendrá derivado de las previsiones de esta legislación catalana y aragonesa, por los problemas prácticos que se plantearán a la hora de hacerlas efectivas, por el retraso que puede producirse en los procedimientos licitatorios y en la armonización de los plazos de anuncio de pliegos y de presentación de proposiciones, lo que viene a evidenciar las dificultades de ensamblaje de los dos cuerpos normativos, el estatal y el autonómico.

2.3.3. El personal de las entidades locales

El Estado tiene competencia exclusiva, *ex* artículo 149.1.18, para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las administraciones públicas, que garantizarán a los ciudadanos un tratamiento común ante ellas. A su vez, el artículo 103.3 de la CE determina que por ley se regulará el acceso a la función pública –de acuerdo con los principios de mérito y capacidad–, las peculiaridades de su sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

La competencia de las comunidades autónomas, asumida en sus estatutos de autonomía respecto de la función pública local, parte de un sistema estatal de función pública –como se decía anteriormente para la contratación administrativa– pormenorizado, rígido y uniforme, y que deja un reducido margen de maniobra al legislador autonómico, aunque no por ello carente de relevancia, sino todo lo contrario, como se desprende de la reciente STC 37/2002, de 14 de febrero.

A su vez, el artículo 92.1 de la LBRL dispone que los

funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto por ella –en concreto, especialmente, en los artículos 89 a 104 de dicha LBRL, que constituyen la legislación estatal básica–, así como en los artículos 126 a 177 del TRRL –que, teniendo en cuenta su disposición final 7, se trata de derecho supletorio–, por la legislación del Estado y por la de las comunidades autónomas, en los términos del artículo 149.1.18 de la CE. En este sentido, cuando se habla de legislación del Estado en esta materia, hay que tener en cuenta los preceptos básicos de la LFP.

Junto a ello, estaría también la normativa básica que versa sobre los funcionarios con habilitación de carácter nacional, así como el Real decreto 896/1991, de 7 de junio, que establece las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios locales; el Real decreto 861/1986, de 25 de abril, regulador del régimen retributivo de estos funcionarios, modificado por el Real decreto 158/1996, de 2 de febrero; las normas sobre seguridad social o, incluso, la pervivencia del Reglamento de funcionarios de las corporaciones locales, de 30 de mayo de 1952 –con el carácter de mera supletoriedad–, vigente en lo que no se oponga, contradiga o sea incompatible con la LBRL, teniendo en cuenta que el operador jurídico deberá comprobar en cada caso el carácter básico o no de los preceptos concretos de la normativa estatal reseñada.

Conviene reiterar la importancia de la STC 37/2002, de 14 de febrero, a cuyos comentarios expuestos en este trabajo nos remitimos, sentencia en la que el Tribunal Constitucional declara que el artículo 149.1.1 de la CE y los artículos 1, 9.2, 14 y 139.1 también de la CE no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y los deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales. La argumentación que subyace es que la generación del tratamiento jurídico uniforme sería frontalmente incompatible con la autonomía. La STC 37/2002 añade que por lo que se refiere al procedimiento sancionador, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones en el marco estatal y “[...] ha de admitirse que las comunidades autónomas puedan establecer, con fundamento razonable tipos que difieran de los regulados en las normas básicas, siempre que no las contradigan”. De esta manera, no aprecia inconstitucionalidad en que se tipifique como falta muy grave en la legislación autonómica catalana “causar por negligencia o mala fe daños muy graves en el patrimonio y los bienes de la Generalitat”, rompiendo pues con el *numerus clausus* de la Ley 30/1984.

De la misma manera, declara el Tribunal Cons-

titucional que no es inconstitucional la previsión de una medida cautelar autonómica consistente en que un funcionario pueda ser trasladado cautelarmente de su puesto de trabajo a otro distinto en la misma localidad, o que se prevea una sanción por falta grave, consistente en la pérdida de uno a tres grados personales, o que para las faltas leves y sus correspondientes sanciones se establezca un plazo de prescripción diferente del previsto en la legislación estatal.

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional señala en el FJ 8:

“En materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida, como ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Constitucional, a los funcionarios de todas las administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto a los funcionarios de la Administración del Estado como a los de las administraciones de las comunidades autónomas y a los de las corporaciones locales (STC 57/1982, de 27 de julio, FJ 12; STC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4; STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 44; STC 85/1985, de 10 de julio, FJ 1; STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 2; STC 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 8). Por su parte la Comunidad Autónoma de Cataluña ha asumido, en el marco de la legislación básica del Estado, competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen estatutario de sus funcionarios [artículo 10.1.1.c)], título competencial que abarca a los funcionarios al servicio de la comunidad autónoma, y competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la CE, en materia de régimen local (artículo 9.8 del EAC), título competencial de carácter globalizador en cuanto comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4), incluida, por tanto, la función pública local. De una interpretación conjunta de los mencionados preceptos constitucional y estatutario, se deduce, pues, que al Estado le corresponde el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las administraciones públicas y a la Comunidad Autónoma de Cataluña, pese a la distinta calificación de los títulos competenciales recogidos en los artículos 9.8 y 10.1.1 del EAC, el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases de dicho régimen estatutario en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la comunidad autónoma y al servicio de las corporaciones locales radicadas en su ámbito territorial.

“Por otra parte, en relación con el contenido de la expresión ‘régimen estatutario de los funcionarios públicos’, empleada por los artículos 103.3 y 149.1.18 de la CE, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de declarar, poniendo en conexión ambos preceptos constitucionales, ‘que sus contornos no pueden definirse en

abstracto y *a priori*, debiendo entenderse comprendida en su ámbito, ‘en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas’ [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3.c); STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 19]. Desde la estricta perspectiva competencial este Tribunal Constitucional se ha referido a los diversos contenidos de la expresión ‘régimen estatutario de los funcionarios públicos’, en la que, al margen de otros posibles extremos que no afectan al caso planteado, ha de incluirse el régimen disciplinario en cuanto constituye uno de los aspectos esenciales de la regulación de su régimen estatutario (STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 4).

“De modo que, a tenor de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de función pública, corresponde al Estado establecer las bases del régimen disciplinario de los funcionarios públicos y a la comunidad autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en relación con la función pública autonómica y local [...]”

2.4. Las fuentes de las haciendas locales

De nuevo, si nos fijamos en lo que preveía el artículo 5.e) de la LRL, el orden de fuentes que se contemplaba sobre las haciendas locales era el siguiente, rigiéndose también, además de por la propia LRL:

a) Por la legislación general tributaria del Estado y la reguladora de las haciendas de las entidades locales, de las que será supletoria la Ley general presupuestaria.

b) Por las leyes de las comunidades autónomas en el marco y de conformidad con la legislación a que se refiere el apartado anterior.

c) Por las ordenanzas fiscales³⁸ que dicte la correspondiente entidad local, de acuerdo con lo previsto en esta ley y en las leyes mencionadas en los apartados a) y b).

La LRL, sin embargo, sólo se ocupa de las haciendas locales en los artículos 105 a 116, ambos inclusive, en los

que se establecen unos principios generales que han sido desarrollados posteriormente por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (LHL). En este sentido, esta ley dispone en su artículo 1:

“1.) Tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la CE, los preceptos contenidos en la presente ley, salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la CE y a efectos de lo previsto en el artículo 5.E.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la CE, todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14 de la CE.

“2.) La presente ley se aplicará en todo el territorio nacional, sin perjuicio de los regímenes financieros forales de los territorios históricos del País Vasco y Navarra.

“3.) Igualmente, la presente ley se aplicará sin perjuicio de los tratados y convenios internacionales.”

La STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4, declara acerca de la confluencia de normativa estatal y autonómica sobre las haciendas locales lo siguiente:

“[...] Así, a partir de lo dicho en la STC 179/1985, puede afirmarse sin dificultad la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de haciendas locales, poseen el Estado y aquellas comunidades autónomas que, como la catalana, han asumido en sus respectivos estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas *ex* artículo 149.1.18 de la CE, precepto que ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada. En consecuencia, y dado que frecuentemente la regulación de la hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que

38. Según se desprende de la STC 233/1999, se reconoce una cierta flexibilidad del principio de reserva de ley en materia tributaria cuando se trata de las tasas, como se comenta ampliamente en el punto 1.1.3.1 de la segunda parte de este trabajo, que se publicará en el QDL, 3.

Sobre esta cuestión, el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 18 de noviembre de 2000 (*El Derecho*, 49991/2000), recuerda que el principio de reserva de ley en materia tributaria no ha sido consagrado en nuestra Constitución con el rigor que hubiera podido tener en momentos históricos anteriores, ya que, según su artículo 31.3, “[...] sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la

ley”. Este precepto exige que exista conformidad con la ley de las prestaciones que se establezcan, pero no impone que el establecimiento haya de hacerse necesariamente por medio de una ley. Por su parte, el artículo 133.1 de la CE dice que “[...] la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley”, definiendo una competencia exclusiva del Estado y estableciendo una reserva de ley referida a la potestad originaria del establecimiento de los tributos, pero no a cualquier tipo de regulación de la materia tributaria.

hace referencia el artículo 1.1 de la LHL, esto es, el de la 'hacienda general' del artículo 149.1.14 de la CE. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas haciendas o de medidas de coordinación entre la hacienda estatal y las haciendas de las corporaciones locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las haciendas locales garantizada por el artículo 142 de la CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la CE (STC 96/1990, FJ 7; STC 237/1992, FJ 6; STC 331/1993, FJ 2 y 3, y 171/1996, FJ 5)."

Desde esta perspectiva, el artículo 1.1 de la LHL, a pesar de su farragoso tenor, es plenamente conforme a la CE, pues hay que estar de acuerdo con el abogado del Estado en que dicha disposición atribuye con carácter general "[...] la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, [a] los preceptos contenidos en la ley", con las salvedades que se realizan a continuación, "[...] todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14 de la CE".

Así, las salvedades mencionadas, que afectan a los preceptos "que regulan el sistema tributario local", los cuales se entienden dictados, según el tenor de la norma, en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la CE y 5.E.a) de la Ley 7/1985, y "los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado", con base en el artículo 142 de la CE, en nada modifican el régimen de distribución competencial al que acabamos de hacer referencia, al no establecer títulos competenciales distintos de los dos anteriormente mencionados.

Estamos ante una materia en la que se intenta sujetar más estrechamente la competencia legislativa comunitaria al marco de la legislación básica del Estado, y hay autores que sostienen este criterio a pesar de que el Tribunal Constitucional ha efectuado la matización que se acaba de exponer. Con anterioridad a esta doctrina constitucional, Morell Ocaña³⁹ había afirmado:

"No hay, pues, un acomodo de la regulación al binomio normativa básica-legislación de desarrollo. El Estado asume la competencia normativa en su totalidad, configurando el ordenamiento tributario en su conjunto. Más aún, 'es la propia legalidad estatal la que se erige, en realidad, en mecanismo habilitante de la comunitaria' [...]. Además, el ordenamiento tributario responderá a un criterio de 'uniformidad'. De ahí que, en el estricto ámbito tributario, se altera la habitual situación de subsidiariedad de la norma general frente a la norma especial: primero se aplica a las haciendas locales la legislación 'ge-

neral' tributaria del Estado, y luego la legislación 'especial' que para ellas promulgue el Estado. Orden de prelación que, sin embargo, no se aplica a la materia presupuestaria, 'en la que queda delante la normativa especial de las entidades locales y luego, considerándola como supletoria, la Ley general presupuestaria [...]'. Aquí no existe la capacidad de innovación que es propia de la normativa de desarrollo en otros campos, y la normativa financiera de las comunidades autónomas y entidades locales no queda amparada por la atribución de una competencia 'exclusiva', porque dicha competencia no existe aquí: sólo se trata, en los escalones normativos subordinados al estatal, de desenvolver las consecuencias inherentes a la norma estatal, aunque en ciertos casos permita el propio legislador estatal diversas alternativas sobre las que pueden pronunciarse el legislador comunitario y el local."

Sin embargo, también es cierto, por otro lado, que las comunidades autónomas pueden asumir en sus estatutos de autonomía la tutela financiera sobre las entidades locales de su territorio, por lo que se ha de tener en cuenta en estos casos la articulación de ello respecto de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y de las materias de hacienda general. En este orden de cosas, la STC 179/1985 declara:

"Es cierto, sin duda, que cuando, usando de su competencia en materia de hacienda general, el Estado regula cuestiones referentes a la Administración local, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas comunidades autónomas. Si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle. Supuesto imprescindible para ello es, sin embargo, el de que la regulación estatal sea de tal naturaleza que quepa establecer en su seno la distinción entre normas básicas y las que no tienen este carácter [...]."

La citada STC 233/1999, de 16 de diciembre, resolvió diversos recursos y cuestiones de inconstitucionalidad acumulados contra la LHL, con un respaldo al carácter básico de esta ley, declarando no obstante la inconstitucionalidad del artículo 45.1, en su redacción inicial, en la medida en que resulta aplicable a los precios públicos exigibles por servicios o actividades de solicitud o recepción obligatoria, de carácter indispensable o prestados en régimen de monopolio de hecho o de derecho, supuesto en el que es necesario para respetar el principio de reserva de ley la determinación de un límite máximo de la prestación de carácter público, o de los criterios para determinarlo, lo que no hace el artículo

39. *Op. cit.*, p. 166.

mencionado, que únicamente fija el límite mínimo.

Asimismo, declara que el artículo 48.1 es constitucional interpretado en el sentido de que el Pleno municipal únicamente podrá delegar en la Comisión de Gobierno el establecimiento o la modificación de aquellos precios que no tengan la naturaleza de prestaciones patrimoniales de carácter público. Además, entiende que el artículo 119.3 es constitucional siempre que se interprete que la decisión de sustituir una prestación personal por otra pecuniaria no corresponde unilateralmente al propio interesado sino a la autoridad municipal correspondiente, previa petición de aquél y previa justificación de la concurrencia de la causa que pudiera fundamentar la aplicación del precepto. Por último, declara que el artículo 167, apartados 2 y 3, no tiene carácter básico, por ser contrario al orden constitucional de competencias.

2.5. Las fuentes en materia de bienes

Igualmente a como afrontaba los diferentes aspectos del régimen local, el anterior artículo 5.d) de la LRL concretaba que las entidades locales en materia de bienes se regían en primer término por dicha ley y, además: "a) por la legislación básica del Estado que desarrolle el artículo 132 de la Constitución; b) por la legislación de las comunidades autónomas; c) por las ordenanzas propias de cada entidad."

Al Estado le corresponde, por tanto, la determinación del régimen básico de los bienes de las entidades locales, desde una doble vertiente, es decir, teniendo en cuenta los preceptos básicos de la LRL (artículos 79 a 83) y los preceptos que dicte el Estado con carácter básico sobre los bienes de las administraciones públicas, y de nuevo conviene advertir que los artículos 74 a 87 del TRRL tienen carácter supletorio.

El Reglamento de bienes de las entidades locales, aprobado por el Real decreto 1372/1986, de 13 de junio –cuyos preceptos tienen carácter supletorio si no son reproducción de normas básicas, como se desprende de la disposición transitoria primera de la LRL–, concreta en el artículo 1.2 que el régimen jurídico en esta materia se regirá:

"a) por la legislación básica del Estado en materia de régimen local; b) por la legislación básica del Estado reguladora del régimen jurídico de los bienes de las administraciones públicas; c) por la legislación que en el ámbito de sus competencias dicten las comunidades autónomas; d) en defecto de la legislación a que se refieren los apartados anteriores, por la legislación estatal no básica en materia de régimen local y bienes públicos; e) por las ordenanzas propias de cada entidad; f) supletoriamente por las restantes normas de los ordenamientos jurídicos, administrativo y civil."

El apartado 3 de este mismo precepto dispone,

además, que en todo caso se aplicará el derecho estatal de conformidad con el artículo 149.3 de la CE.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el artículo 132 de la CE no es una norma atributiva de competencia, sino que supone una reserva de ley que impide, consecuentemente, la intervención del reglamento sin una previa ley habilitante (STC 58/1982 y STC 85/1984).

A atribución del Estado resultaría del artículo 149.1. de la CE, reglas 8.^a, 18.^a, 19.^a, 20.^a, 21.^a, 22.^a, 23.^a, 24.^a y 25.^a, entre otras, y han de tenerse en cuenta diferentes leyes relacionadas con esta materia, que contienen normativa básica, como el Real decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de aguas; la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas; la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras; la Ley de montes, de 8 de junio de 1957; la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, etcétera.

A su vez, el Estado tiene regulado su propio patrimonio, como sucede con el Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de patrimonio del Estado, desarrollado por el Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre, que es normativa aplicable a las entidades locales en defecto de normativa autonómica.

2.6. Las fuentes aplicables a los ámbitos sustantivos de actuación

Como indicaba el artículo 5.b) de la LRL, en cuanto al régimen sustantivo de las funciones y los servicios, para clarificar las fuentes aplicables por las entidades locales habría que atender, además de la propia LRL, al siguiente esquema:

a) La legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, según la distribución constitucional de competencias.

b) Las ordenanzas de cada entidad.

En suma, este precepto venía a recoger en un primer plano la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, respecto de los diferentes sectores de actividad, de acuerdo con la distribución competencial contemplada en el título VIII de la Constitución. En segundo lugar, se abría el campo de actuación de las propias corporaciones locales a través de las ordenanzas respectivas.

Realmente, la legislación del Estado o la de las comunidades autónomas, atendiendo a sus competencias, van a permitir un escaso margen de maniobra a las corporaciones locales, en materias que coincidirán con las previstas en el artículo 25 de la LRL, materias en las que el municipio ejerce, en todo caso, competencias –mediante determinación de la ley en sentido formal, como se desprende del apartado 1 de la segunda parte

de este artículo– en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, y como señala Morell Ocaña:⁴⁰

“Los órganos estatales y comunitarios constituyen, pues, fuentes de producción del derecho aplicable a determinados sectores de la realidad, cada uno dentro de su propia esfera de competencias, y sus reglas de derecho quedan en la mencionada relación jerárquica. Entre uno y otro, van dibujando los correspondientes ordenamientos sectoriales en que se fracciona el sistema jurídico en su conjunto. Será conveniente precisar que estos ordenamientos sectoriales constituyen la cobertura de unos intereses públicos que son compartidos por el Estado y las comunidades autónomas.”

A pesar de que una determinada materia corresponda como competencia exclusiva a una comunidad autónoma, de acuerdo con sus respectivos estatutos de autonomía, cuyo caso más arquetípico es el urbanismo, eso no significa que no se aplique la legislación estatal básica cuando en esa legislación sectorial urbanística se regulan aspectos previstos en dicha legislación estatal.

En este orden de cosas, pensemos por ejemplo en lo que sucede con el artículo 50.1 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística de Aragón, que dispone que corresponde al ayuntamiento pleno la aprobación inicial de los planes parciales, lo que, como sabemos, choca frontalmente con lo dispuesto en los artículos 21.1.j) y 22.2.c) de la LRL, que asigna esta competencia al alcalde, y que viene a significar en el terreno práctico que en este caso, por afectar la normativa autonómica a la normativa básica estatal, concretamente en lo relativo a las competencias del alcalde y del Pleno, hay que inaplicar –como no puede ser de otro modo– este precepto autonómico a pesar de que se ha dictado en materia urbanística, que es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón.

2.7. Las leyes autonómicas sobre régimen local

A continuación se dejan referenciadas las leyes que han ido aprobando las diferentes comunidades autónomas y que se encuentran actualmente en vigor, si bien se ha optado por no incluir las leyes específicas de creación de las comarcas –claramente repetitivas unas de otras–, como sucede, por ejemplo, en el caso de Aragón. Tampoco se incluyen en el listado, porque no es el objeto de este trabajo, los numerosos decretos y disposiciones de desarrollo de esta legislación autonómica.

Andalucía:

- Ley 3/1983, de 1 de junio, de organización territorial.
- Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las

relaciones entre la comunidad autónoma y las diputaciones provinciales.

–Ley 3/1988, de 3 de mayo, creando el Consejo Andaluz de Municipios.

–Ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos.

–Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía.

–Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de bienes de las entidades locales.

–Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales.

Aragón:

–Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón.

–Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal de Aragón.

–Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón.

–Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización de Aragón.

Asturias:

–Ley 4/1984, de 5 de junio, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos.

–Ley 3/1986, de 15 de mayo, por la que se regula el procedimiento de creación de comarcas del Principado de Asturias.

–Ley 10/1986, de 7 de noviembre, de demarcación territorial de los concejos.

–Ley 11/1986, de 20 de noviembre, de reconocimiento de la personalidad jurídica de la parroquia rural.

–Ley 1/1987, de 30 de marzo, de coordinación y ordenación territorial.

–Ley 6/1988, de 15 de diciembre, de coordinación de policías locales.

Baleares:

–Ley 10/1988, de 26 de octubre, de coordinación de policías locales.

–Ley 5/1991, de 27 de febrero, de mancomunidades de municipios.

–Ley 8/1993, de 1 de diciembre, sobre competencias de los consejos insulares en materia de régimen local.

–Ley 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares.

Canarias:

–Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las administraciones públicas de Canarias.

–Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.

Cantabria:

–Ley 5/1990, de 26 de marzo, de pastos.

–Ley 6/1994, de 19 de mayo, de entidades locales menores.

–Ley 8/1999, de 28 de abril, de comarcas.

40. *Op. cit.*, p. 167.

Castilla-La Mancha:

–Ley 2/1985, de 8 de mayo, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos.

–Ley 2/1991, de 14 de marzo, de coordinación de diputaciones.

–Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha.

–Ley 8/2002, de 23 de mayo, de coordinación de policías locales.

Castilla y León:

–Ley 12/1990, de 28 de noviembre de 1990, de coordinación de la policía local.

–Ley 7/1991, de 30 de abril, por la que se regula el Fondo de Compensación Regional.

–Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local.

Cataluña:

–Ley 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de competencias de las diputaciones provinciales.

–Ley 6/1987, de 4 de abril, de organización comarcal de Cataluña.

–Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa.

–Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local.

–Ley 22/1987, de 16 de diciembre, por la que se establece la división y las organizaciones comarcales de Cataluña y la elección de los consejos comarcales.

–Ley 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen criterios de financiación del Plan único de obras y servicios.

–Ley 16/1990, de 13 de julio, sobre régimen especial del Valle de Arán.

–Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

Extremadura:

–Ley 1/1990, de 26 de abril, de coordinación de las policías locales.

–Ley 5/1990, de 30 de noviembre, de relaciones entre las diputaciones provinciales y la comunidad autónoma.

Galicia:

–Ley 11/1983, de 29 de diciembre, de actuación intensiva en las parroquias rurales.

–Ley 12/1988, de 27 de diciembre, de asignación de recursos para la cooperación local.

–Ley 8/1989, de 15 de junio, de delimitación y coordinación de competencias de las diputaciones provinciales de la Comunidad Autónoma de Galicia.

–Ley 13/1989, de 10 de octubre, de montes vecinales en mano común.

–Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia.

Madrid:

–Ley 6/1986, de 25 de junio, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos.

–Ley 1/1987, de 5 de marzo, de cementerios supramunicipales.

–Ley 4/1992, de 8 de julio, de coordinación de policías locales.

Murcia:

–Ley 7/1983, de 7 de octubre, sobre descentralización territorial y colaboración de la comunidad autónoma con las entidades locales.

–Ley 9/1984, de 22 de noviembre, de iniciativa legislativa popular, de los ayuntamientos y las comarcas.

–Ley 5/1988, de 25 de agosto, de coordinación de policías locales.

–Ley 6/1988, de 25 de agosto, de régimen local.

–Ley 9/1994, de 30 de diciembre, por la que se crea el Consejo Regional de Cooperación Local.

Navarra:

–Ley 4/1984, de 2 de febrero, sobre adopción de acuerdos por las corporaciones locales.

–Ley 4/1985, de 25 de marzo, de iniciativa legislativa de los ayuntamientos.

–Ley 2/1986, de 17 de abril, reguladora del control de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las entidades locales.

–Ley 1/1987, de 13 de febrero, de cuerpos de policía de Navarra.

–Ley 6/1990, de 2 de julio, de Administración local.

–Ley 12/1991, de 16 de marzo, reguladora del proceso electoral en los concejos.

–Ley 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra.

País Vasco:

–Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la comunidad autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos.

La Rioja:

–Ley 2/1989, de 23 de mayo, reguladora de la procedimiento de agrupación de municipios para sostenimiento en común de personal.

–Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de régimen local de La Rioja.

Comunidad Valenciana:

–Ley 2/1983, por la que se declara de interés general por la Comunidad Valenciana de determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales.

–Ley 4/1995, de 16 de marzo, por la que se regula el Consell Metropolità de l'Horta.

–Ley 6/1999, de 19 de abril, de coordinación de policías locales. ■