



JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

La reforma del sistema de competencias locales en el marco de la constitución territorial de España*

SOMMARIO: 1. El régimen local en la Constitución. 2. La Ley de Bases de Régimen Local. 3. Los Estatutos de Autonomía. 4. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y su aplicación en las Comunidades Autónomas. 5. Conclusión.

1. El régimen local en la Constitución

La Constitución española configura, en su art. 137, a los gobiernos locales, como a uno de los pilares sobre los que se asienta la organización político-territorial del Estado, destinándolos a ocupar su escalón basal y subsidiario. Sin embargo, lo cierto es que el tratamiento legal que se les ha venido dispensado, hasta el presente, ni refleja fielmente tal posición, ni responde a sus demandas y necesidades. Cabe así observar que, aun cuando la Constitución ofrece parámetros interpretativos suficientes para prefigurar un modelo de autonomía local, definiendo su cualidad política propia, directamente vinculada, tanto al principio democrático (arts. 1.1. 1.2, 140 y 141 CE), como al autonómico (art. 137, 140, 141 y 142 CE), la legislación vigente sigue mostrándose reacia a abrirse a desarrollos más acordes con la forma compuesta de Estado que determina la Norma Fundamental¹.

De ese modo, la, habitualmente denominada, “*Administración local*”, de acuerdo con la terminología que emplea el encabezamiento del Capítulo II del Título VIII de la Constitución, se ha visto relegada al desempeño de un papel subalterno respecto de las restantes instancias territoriales que se distribuyen el poder político en España, esto es, el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta circunstancia se atribuye al entendimiento, mantenido, de modo acrítico, durante el tiempo, de que el círculo de intereses que se ha de entender consustancial a la misma, debe determinarse, más bien, de forma negativa, esto es, en contraposición al que le corresponde a aquéllas. De ahí que se haya acabado reduciendo a los gobiernos locales a la

* Articolo sottoposto a valutazione ai sensi del Regolamento della Rivista

¹ A modo de síntesis, cfr., entre otros, A. FANLÓ LORAS; “*Fundamentos constitucionales de la autonomía local*”, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, págs. 267 y ss. También, vid., L. PAREJO ALFONSO, “El régimen jurídico de la Administración local, hoy”, en C.R. ALBA y F.J. VANACLOCHA (coords.), “*El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*”, Madrid, Boletín Oficial del Estado-Universidad Carlos III, 1997, págs. 345-403.

condición de meros ejercitantes de competencias residuales, por lo común reconducibles a la ejecución administrativa.

Tal concepción, claramente minusvaloradora de sus amplias capacidades potenciales, olvida que la Constitución ha querido crear, con todas las consecuencias que de este hecho se derivan, un auténtico esquema o bosquejo de “*gobierno local*”, manifestando así el carácter político, y no solamente administrativo, de una autonomía, de base territorial, inmediatamente conexas o derivada de la soberanía popular, que debe tener, por tanto, un contenido específico, determinado y garantizado positivamente². Es como si todas las energías desplegadas se hubieran destinado, hasta ahora, a afrontar esa gran novedad que constituyen, sin duda, las Comunidades Autónomas, desatendiendo relativamente, y, a la postre, marginando, a los órganos representativos del autogobierno local. A estos se les ha hecho objeto de un tardío conjunto de leyes, de carácter ciertamente democratizador de su régimen organizativo y funcional, al tiempo que, en buena medida, racionalizador de sus atribuciones competenciales, el cual, no obstante, en su consideración genérica, muestra un marcado carácter continuista respecto del patrón corporativo heredado. Este, ajeno a la voluntad de perfilar una tan genuina como diferenciada forma de gobierno local, acorde con su particular idiosincrasia, adolece de defectos persistentes, que se han tornado así estructurales, al apenas haberse corregido, sino tan sólo parcialmente, en los últimos años³.

Sigue así manteniéndose, en líneas generales, una consideración aún excesivamente uniforme del régimen jurídico que asiste a las instituciones encargadas de representar tal nivel territorial de autogobierno. El mismo es fruto de unas densas “bases” estatales, que ignoran su diversidad consustancial, al restringir, notablemente, el alcance de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas y las consiguientes posibilidades de desenvolvimiento de la potestad de autoorganización que se reconoce a las propias instancias interesadas. A ello se une el problema de no haberse acometido una reordenación profunda del mapa municipal, dada la situación persistente de multi e inframunicipalismo, la cual apenas se ve compensada por la escasa potenciación llevada a cabo de los entes locales intermedios. También destaca, a este respecto, la renuencia a definir una forma de gobierno local, que sea original y, por tanto, no se muestre, como la actual, mimética de la estatal y la autonómica, a efectos de hacerla concordar con las singularidades que presenta la autonomía local. Y, finalmente, cabe denunciar, también, la insuficiente asignación de competencias y de medios financieros con que se dota a los gobiernos locales, para afrontar las muy diversas y crecientes demandas ciudadanas⁴.

² J. GARCIA MORILLO, “*La configuración constitucional de la autonomía local*”, Madrid, Marcial Pons, 1998, págs. 11 y ss.

³ F. CAAMAÑO DOMINGUEZ, “Autonomía local y Constitución. Razones para recuperar la causalidad perdida”, en *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public, 2004, págs. 47-69; en especial, págs. 49

⁴ F. CAAMAÑO DOMINGUEZ, “Autonomía local y Constitución...”, op. cit., pág. 49.

Todo ello completa un marco claramente insatisfactorio, expresivo de la adopción de una inadecuada perspectiva reguladora, que ignora, tanto la verdadera naturaleza y la diversidad inherente a una realidad político-territorial, sustancialmente heterogénea, de la que dan testimonio los diferentes tipos existentes de gobiernos locales, como las deficiencias organizativas y funcionales que éstos presentan, y los nuevos retos a los que se ven abocados. Se postula así, abiertamente, un cambio de modelo legislativo, que consiga la normalización del tratamiento que merecen las instancias de autogobierno local, en el contexto del Estado autonómico diseñado por la Constitución⁵. Ese desajuste proviene, esencialmente, de la insistencia del legislador, ya sea estatal, ya autonómico, en no querer asumir la condición que los mismos presentan, de auténticas instituciones de gobierno, esto es, de representantes directos e inmediatos de la voluntad popular, que, en tanto que tales, se encuentran plenamente legitimados para determinar, bajo su directa responsabilidad, y de modo originario y libre en cuanto al fin, políticas propias, sobre un conjunto de ámbitos de actuación, de extensión sustancialmente mayor a la que actualmente se les reconoce⁶.

Sin embargo, se les sigue considerando, de manera insistente, titulares cualificados de administraciones públicas, de base territorial y naturaleza corporativa, lo que explica que se les encargue de la gestión discrecional, esto es, desarrollada en el marco de la ley, de la prestación reglada de determinados servicios básicos a los ciudadanos, para lo que se les dota de las potestades instrumentales necesarias, cuyo control de legalidad se atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa (STC 32/1981)⁷. Esa concepción supone, en la práctica, la restricción, por parte del legislador, del ámbito de decisión política, requerido por los gobiernos locales, para la “gestión de sus respectivos intereses” (art. 137 *in fine* CE), lo que repercute, necesariamente, en la determinación de sus competencias. Se parte así de la premisa errónea, consistente en entender que el régimen jurídico que asiste a los gobiernos locales en nada debe verse afectado, manteniéndose incólume en lo que a sus contenidos esenciales se refiere, por el proceso de descentralización política del Estado, abierto por la Constitución. Es como si éste sólo afectara a dos de las tres instancias que ésta quiere que se beneficien del mismo. De ahí que la habitual interpretación que se efectúa de la distribución de competencias llevada a cabo por el llamado “bloque de la constitucionalidad”, propicie que tal reparto redunde en una marginación insistente de los gobiernos locales, al efectuarse en provecho, prácticamente exclusivo, del Estado y de las Comunidades Autónomas⁸.

Estas, muy particularmente, se han consolidado, en lo que a la asunción de sus competencias se refiere, a costa, no sólo del Estado, sino, también, de los gobiernos locales, en particular, sobre todo, inicialmente, de las diputaciones provinciales. Y dicha relegación se ha visto, con

⁵ R. JIMÉNEZ ASENSIO, “La forma de gobierno local: ¿cambio o continuidad?”, en *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*, Madrid, Marcial Pons, 2001, págs. 137 y ss.

⁶ J. BARATA I MIR, “*Los actos de gobierno en el ámbito municipal*”, Madrid, Tecnos, 1999, págs. 63 y ss.

⁷ J.L. CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, “El debate sobre la autonomía municipal”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, págs. 59-95; en especial, págs. 61, 80 y 91 y ss.

⁸ L. PAREJO ALFONSO, “El régimen jurídico de la Administración local, hoy”, *op. cit.*, págs. 361 y ss.

frecuencia, convalidada por el Tribunal Constitucional⁹. Así ha sucedido cuando el mismo ha definido la tutela constitucional que asegura la autonomía de los gobiernos locales, acudiendo a la técnica “conservadora” de la *garantía institucional* (SSTC 84/1982 y 170/1989). Esta, gestada en tiempos en los que no se aceptaba, aún, la supremacía normativa de la Constitución, pero en los que se era consciente, al tiempo, de la conveniencia de establecer ciertos frenos a la omnipotencia del legislador, sólo pretende instar a éste a que no desfigure la imagen socialmente reconocible y, por tanto, ya consolidada, de la institución de derecho público de referencia¹⁰. De ahí que quepa constatar, hoy, su insuficiencia, al no adecuarse ni al actual marco constitucional, en general, ni a la necesidad de diseñar una más eficaz y completa garantía del autogobierno local, en particular¹¹. Por tanto, la insistente utilización jurisprudencial de la misma, al margen de los restantes principios y medios complementarios de protección, que se deducen, también, con tanta o mayor intensidad, de la Norma Fundamental, ha evidenciado sus notables carencias. No en vano, su significado mínimo y negativo, atiende, exclusivamente, a su aptitud para fijar límites, que no contenidos u orientaciones, al legislador¹².

Lo indicado revela el carácter aún abierto de la inserción de los gobiernos locales en el modelo vigente de Estado autonómico, o, lo que es igual, la insuficiente atención que han merecido las apelaciones constitucionales al legislador, en este sentido. Se ha ido así generando, de manera paulatina, una toma de conciencia acerca de la necesidad de proceder a una reordenación de esas relaciones, en beneficio de las instancias locales, impulsando un proceso descentralizador de amplio alcance, que replantee la posición misma de éstas, con respecto al Estado y, sobre todo, a las Comunidades Autónomas¹³.

⁹ Cfr., a título de significativo ejemplo, la STC 331/1993, de 12 de noviembre.

¹⁰ Acerca de la misma, vid., entre otros, R. MARTIN MATEO, “La garantía institucional de la autonomía local”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 208, 1980, págs. 609 y ss. A. EMBID IRUJO, “Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, 1981, págs. 437-470; L. PAREJO ALFONSO, “Garantía institucional y autonomías locales”, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1981, págs. 115 y ss. M. SÁNCHEZ MORÓN, “La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional”, Madrid, Civitas, 1990, págs. 159 y ss.

¹¹ Para una crítica acerca de las insuficiencias a las que aboca el empleo de esta categoría jurídico-cultural, con referencia a los gobiernos locales, cfr., entre otros, J. ESTEVE PARDO, “Garantía institucional y/o función de las bases del régimen local”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, 1991, págs. 125-147. E. AJA FERNANDEZ, “Configuración constitucional de la autonomía municipal”, en VVAA, “Informe sobre el Gobierno Local”, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, págs. 43-66. J. GARCIA MORILLO, “La configuración constitucional de la autonomía local”, op. cit., págs. 11-49. J. GARCIA ROCA, “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000, págs. 23-70; y F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, “Autonomía local y Constitución...”, op. cit., págs. 50-55.

¹² Un excelente comentario acerca de la significación de tales principios, puede consultarse, entre otros, en F. SOSA WAGNER, “La autonomía local”, en VVAA, “Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría”, Volumen IV, Madrid, Civitas, 1991, págs. 3185-3225; en especial, pág. 2315.

¹³ Así, ya tempranamente, M. ARAGON REYES, “El tratamiento constitucional de la autonomía local”, en VVAA, “Organización territorial del Estado (Administración Local)”, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985, págs. 463-495;

Ciertamente, la autonomía local se inserta en un ordenamiento derivado, conexo, necesariamente, con el estatal y el autonómico correspondiente. Eso explica la constante alusión, por parte del Tribunal Constitucional, desde que dictara la desafortunada STC 84/1982, al “carácter bifronte” de su régimen jurídico, calificación ésta que condujo, desde muy pronto, al entendimiento de que el Estado y las Comunidades Autónomas, en tanto que instancias superiores de la organización político-territorial de aquél, comparten la responsabilidad de su configuración última, con expreso deber de respeto, en todo caso, del marco constitucional establecido. Dicho límite supone, de un lado, la interdicción de todo intento, por parte de los mismos, de absorber el autogobierno local, orientándolo a la consecución de fines que le sean extraños, atentando contra su autonomía y desvirtuando, al cabo, su estatus institucional. Pero, también, implica, de otro, la posibilidad, prácticamente irrestricta, de acuerdo con la interpretación que se ha venido haciendo de tales capacidades reguladoras, de definir su alcance o dimensión misma¹⁴.

Así, y pese a que el art. 148.1.2º CE determina, con claridad, que pasarán a ser competencias de las Comunidades Autónomas, pudiendo, por tanto, asumirlas éstas, en sus Estatutos, en virtud del principio dispositivo, “...las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales...”; éste, acogándose al art. 149.1.18º CE, que le faculta para regular “las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas...”, ha venido, en la práctica, esgrimiendo dicho título competencial, para desplazar, condicionar y limitar, considerablemente, a través de su intensa acción normativa, tanto el margen de autodeterminación que le ha de corresponder al legislador autonómico, como la virtualidad misma del principio de autoorganización local. Ello le ha permitido erigirse en guardián, al tiempo que en verdadero arquitecto, de la extensión que ha de alcanzar el modelo constitucional de autogobierno local. La consecuencia que de ello se desprende, tal y como se ha indicado, no ha sido otra que atribuirle, de modo reiterado, un carácter preferentemente administrativo a la autonomía local, lo que viene a contrastar con la naturaleza netamente política que se le reconoce, desde un primer momento, a las Comunidades Autónomas. Tal distinción se basa en argumentos que no resisten un análisis objetivo de los mismos.

Así, en primer lugar, no es posible mantener que la diferencia entre ambas instancias territoriales de gobierno, se funde en una legitimación de origen diverso, habida cuenta de la condición igualmente democrática que presentan las instituciones representativas del autogobierno local. Del mismo modo, tampoco puede afirmarse la distinta y superior “cualidad” de la autonomía de las nacionalidades y regiones, haciéndola derivar de su capacidad de elaborar leyes, como si la normativa local, aun careciendo de tal rango formal, no pudiera

y, también, E. GARCIA LOPEZ, “El ajuste de la autonomía local en el Estado de las autonomías. Un problema pendiente en el proceso de reconstrucción de las instituciones del Estado”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 219, 1983, págs. 425 y ss.

¹⁴ E. ALBERTI I ROVIRA, “La inserción de los Entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre Administraciones”, en VVAA, “*Informe sobre el Gobierno Local*”, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1992, págs. 125-172.

equiparase materialmente a aquéllas, o existiera impedimento alguno para que los gobiernos locales pudieran asumir, en su caso, tal potestad. Y, finalmente, menos, aún, procede alegar, a efectos de establecer diferencias de naturaleza, la mayor amplitud que presentan los ámbitos competenciales asignados a las Comunidades Autónomas, como si los gobiernos locales no pudieran ver incrementados sustancialmente los que hoy poseen, por voluntad del legislador. En consecuencia, la distinta condición o naturaleza de la autonomía de las nacionalidades y regiones, tan sólo encuentra un único sustento relevante, que se explica aludiendo al derecho que les asiste a las Comunidades Autónomas, a constituirse como tales, por medio de sus estatutos de autonomía. Y es que estas normas, al dotarse de una especial rigidez procedimental, que expresa una cualificada garantía constitucional, de índole formal, vinculan, en todo momento, al legislador. Se trata de una garantía que asegura la irrevocabilidad unilateral de los poderes conferidos, a través de dicha vía, en el marco de la Constitución, a sus instituciones de autogobierno, lo que asegura su existencia frente al legislador¹⁵.

Por el contrario, hoy por hoy, la autonomía local, aunque garantizada constitucionalmente, en lo que a su dimensión, sobre todo, competencial se refiere, se subordina a la ley, que es quien precisa sus contenidos. Tal circunstancia implica la remisión de su ordenación jurídica al legislador, que procederá, a tal efecto, en el marco de la Constitución. Pero la interpretación restrictiva que aquél ha venido haciendo de las exiguas e indeterminadas disposiciones constitucionales sobre la materia, le han hecho contar, en la práctica, con un amplio margen de disposición¹⁶. Tales normas, contenidas en el muy parco Capítulo II del Título VIII, de acuerdo con su tenor literal, parecen limitarse a reconocer la, ya existente, tipología organizativa básica de gobiernos locales. De ahí que la Constitución se reduzca a hacer una somera referencia a los municipios, provincias e islas, afirmando su personalidad jurídica plena o propia, respectivamente. Tras ello, dispone sus órganos de autogobierno, haciendo así referencia a los ayuntamientos, diputaciones y cabildos, que habrán de ser elegidos conforme a criterios representativos, de carácter democrático (arts. 140 y 141 CE). Y, finalmente, prescribe la obligación de asegurar su suficiencia financiera (art. 142 CE). Pero nada se dice, explícitamente, al menos, acerca de sus competencias. Sólo se señala que a los gobiernos locales se les garantizará “la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (art. 137 CE), sin que se precise cuáles puedan ser éstos.

Tal silencio, es más aparente que real, al haber acudido la Constitución al empleo de la bien conocida técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, recurso éste, dicho sea de paso, harto frecuente en la misma, que comporta el establecimiento o la deducción de criterios, que contribuyen a su oportuna especificación¹⁷. Pero el legislador, lejos de entender esto, ha interpretado tal precepto como una generosa cláusula de habilitación en su favor, para arrogarse

¹⁵ F. BALAGUER CALLEJÓN, “*Fuentes del Derecho*”, Volumen II, “Organización general del Estado y ordenamientos autonómicos”, Madrid, Tecnos, 1992, págs. 132-133.

¹⁶ J. MIR i BAGÓ, “*El sistema español de competencias locales*”, Madrid, Marcial Pons, 1991, págs. 232 y ss.

¹⁷ J.L. CARRO FERNANDEZ VALMAYOR, “El debate sobre la autonomía municipal”, op. cit., págs. 93-95.

el cometido de concretar esos “intereses”, sin atenerse a más pautas que las que ha estimado oportuno seguir. Eso explica que, obviando una interpretación sistemática de la Constitución, se haya sentido con el derecho de atribuirse un amplísimo poder o margen de conformación, a efectos de colmar esa supuesta laguna constitucional. A este fin, únicamente, ha admitido, como límites indisponibles, las determinaciones expresas que, de acuerdo con su tenor literal, le prescriben no introducir alteración alguna que pueda suponer un menoscabo de la autonomía local, concebida en su dimensión estrictamente organizativa y vinculada al principio democrático. Pero, más allá de esto, no ha creído encontrar ninguna indicación adicional, en lo que se refiere al deber de reconocerle, a tales gobiernos locales, un listado de competencias específicas. Esa concepción revela, a todas luces, su incapacidad, o falta de voluntad, para asumir, plenamente, la naturaleza política que le asiste a tales instancias territoriales de gobierno, con las consecuencias que de ello cabe derivar.

En virtud de esa apreciación, sostenida a lo largo del tiempo, el legislador ha fijado el reducido alcance de las competencias locales, concretando su esfera de actuación propia, en el marco de la organización político-territorial del Estado. El ha sido, pues, quien, para bien y para mal, adoptando todas las restricciones y cautelas posibles, ha hecho realidad la facultad de los gobiernos locales, explícitamente reconocida por la Constitución, de disposición de un ámbito de decisión “para la gestión de sus respectivos intereses”. Otra cosa es que éste resulte manifiestamente insuficiente, desde todo punto de vista, como consecuencia de la inadecuada perspectiva adoptada, que ha llevado, de modo insistente, a reputarlos meros titulares de administraciones públicas, de carácter corporativo. Por eso, en buena medida, se ha privado a los mismos de la posibilidad de contar con una capacidad propia de dirección política, a proyectar sobre ámbitos más extensos de actuación¹⁸. Además, a esto hay que añadir que el legislador al que nos estamos refiriendo no es otro que el estatal, el cual, a través de unas bases, dictadas, al amparo del art. 149.1.18º CE, ha definido, yendo así más allá de lo razonable, el espacio a reservar para el desarrollo competencial de la autonomía local. Ello le ha permitido, en la práctica, monopolizar dicha tarea, en detrimento, de quienes, de acuerdo con la Constitución, rectamente interpretada, y la propia lógica político-territorial, sería más consecuente que lo hicieran, es decir, tanto las Comunidades Autónomas, según dispone el art. 148.1.2º CE, reducidas al ejercicio de una función de desarrollo, de alcance efectivo muy devaluado, como los propios gobiernos locales, relegados, por lo común, al dictado de normas de muy recortada eficacia¹⁹.

Y tan intensa ha sido su actuación normativa, al sobrepasar ésta, claramente, la tarea de fijar “los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado” (STC 25/1983), que el principal fruto de la misma, la *Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local* (Ley 7/1985, de 2 de abril) (LRBRL), como han

¹⁸ F. CAAMAÑO DOMINGUEZ, “Autonomía local y Constitución...”, op. cit., pág. 53.

¹⁹ T. FONT I LLOVET, “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio, en *Anuario del Gobierno Local 1998*, Madrid, Marcial Pons, 1999, págs. 15-54.

señalado, entre otras, las SSTC 27/1987, 214/1989, 109/1998, 11/1999 y 159/2001, se ha llegado a considerar y emplear, nada menos, que como parámetro de constitucionalidad de la ulterior actuación legislativa, tanto estatal como autonómica. Tal consideración se debe a que el propio Tribunal Constitucional ha llegado a entender que la ley de bases en cuestión, viene a cumplir una específica y cualificada función en el ordenamiento jurídico, que no es otra que la de establecer el marco o estatuto jurídico básico del autogobierno local, colmando así el supuesto vacío o silencio constitucional, a este respecto existente. Tal es así, que se ha llegado a entender que dicha ley de bases, más que como consecuencia lateral de su contenido propio²⁰, en virtud de la condición material, “sui generis”, que posee, realiza el cometido añadido de habilitar y delimitar el reparto de poder existente, entre las diversas instancias locales afectadas, fijando, al tiempo, procedimientos sobre la creación del derecho. Tan notables cualidades que de ella se predicen, derivan, se dice, del hecho de tratarse de una norma que, con independencia de su rango, atañe a la construcción misma del Estado y al diseño de uno de los ordenamientos jurídicos que en él se integran²¹. Semejante “función constitucional”, a la que alude la Exposición de Motivos que la antecede, presta una “vis específica” a la posición que ocupa en el sistema normativo, considerado en su conjunto, no obstante su condición formal de mera ley ordinaria. De ahí que se la estime, implícitamente, integrada en el “bloque de la constitucionalidad”, en tanto que norma interpuesta, a través de la cual se efectúa un control indirecto de la validez de las normas con rango de ley, que posteriormente se emanan, en materia de régimen local, a pesar de poseer, como éstas, igual rango jerárquico²². Esa subordinación al legislador, en este caso estatal, revela una comprensión disminuida de la autonomía local, como si ésta aún requiriera de la tutela del Estado para hacerse efectiva, tal que en tiempos ya pasados, al presuponerse que la misma no puede desenvolverse y desarrollarse, si no es con la previa habilitación positiva, expresa y tasada, que la ley hace de sus atribuciones competenciales. Se olvida así, intencionadamente, que los gobiernos locales actúan, dada su naturaleza política, directamente ordenados a la Constitución, de la que traen causa inmediata, además de en el marco de la ley, de la que, sin embargo, no derivan su existencia.

²⁰ Así lo entiende, con carácter general, F. RUBIO LLORENTE, Voz “Bloque de la constitucionalidad”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1995, Vol. I, págs. 817-819; en especial, pág. 818.

²¹ L. MORELL OCAÑA, “*El régimen local español*”, Madrid, Civitas, 1988, págs. 39-40. Comentan esa jurisprudencia, M.. RAZQUIN LIZÁRRAGA, “Tribunal Constitucional y Entes locales: la jurisprudencia constitucional sobre el régimen local”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 122, 1990, págs. 259 y ss. También, J.M. BANDRÉS SANCHEZ-CRUZAT, “La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en VVAA, “*La autonomía local. Análisis jurisprudencial*”, Madrid, Marcial Pons, 1998, págs. 17-45; en especial, págs. 38-39.

²² Así, F. SOSA WAGNER, “*Manual de Derecho Local*”, Pamplona, Aranzadi, 1999, págs. 43 y ss.

2. La Ley de Bases de Régimen Local.

Es por ello por lo que la LBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reformada en sucesivas ocasiones), originariamente, vino a reconocer, en su art. 2.1, en desarrollo directo del art. 137 *in fine* CE, el *derecho constitucional irrefrenable que asiste a los gobiernos locales a intervenir en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses*. Se compadecía así con lo contemplado en el art. 3.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL)²³; al tiempo que se apela al deber del legislador sectorial competente de asegurarlo, reconociéndoles a aquéllos, a tal efecto, las competencias necesarias en ámbitos de interés exclusivo o prevalentemente municipal. A su vez, el trascendental art. 25.1 establecía, al modo alemán, en su originaria redacción, la *competencia general de los Municipios* (“*Allzuständigkeit*”), articuladora del principio de subsidiariedad y del de presunción de competencia municipal, a fin de permitirles promover, genéricamente, toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyeran a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, aun en ausencia de leyes habilitantes al respecto. Éstas, a lo sumo, operarían como marco o límite dentro del cual se había de desarrollar, con gran margen de autonomía y, por tanto, capacidad propia de disposición, la actuación política de dichos gobiernos municipales²⁴.

El reconocimiento, en la LBRL, de la “*universalidad de su círculo de acción*”, implicaba, a su vez, un “*derecho de apropiación*” o de “*descubrimiento de nuevas tareas*” (“*Aufgabenerfindungsrecht*”), por parte de los gobiernos locales, que, rectamente entendido, implicaba la obligación que asumía el legislador de abstenerse de ocupar efectivamente tales áreas, desplazando sus contenidos a otras instancias territoriales de gobierno, a menos que demuestre, asumiendo la carga de la prueba, que existe un interés público preferente que así lo aconseje. En todo caso, tendrá que respetar un campo autónomo de actuación local, que entraña el reconocimiento de competencias propias, de concurrir el interés de un gobierno local que busca satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal a la que tiene encomendado gobernar (art. 4.3 CEAL)²⁵. Así, los principios de subsidiariedad, interdicción de la arbitrariedad, primacía

²³ F. CAAMAÑO DOMINGUEZ, “Autonomía local y Constitución...”, op. cit., págs. 54-55. También, definiendo el valor de la Carta en el ordenamiento jurídico, como “instrumento de legitimación de políticas legislativas”, cfr., J. L. REQUEJO PAGÉS, “El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español”, en F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (coord.), “*La autonomía de los entes locales en positivo*”, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, págs. 15-38; en especial, págs. 36 y ss.

²⁴ J. L. CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, “La cláusula general de competencia municipal”, en *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*, Madrid, Marcial Pons, 2000, págs. 37-60; en especial, págs. 51 y ss.

²⁵ L. ORTEGA ÁLVAREZ, “Autonomía local y subsidiariedad europea”, en *Anuario del Gobierno Local 1996*, op. cit., págs. 601-627; J. BARNÉS VÁZQUEZ, “Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución”, en *Anuario del Gobierno Local 1997*, op. cit., págs. 53-97. J.M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, “*El principio de subsidiariedad y la Administración local*”, Madrid, Marcial Pons, 1999. También, L. PAREJO ALFONSO, “*Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local*”, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònoms i Locals, 1999, págs. 7-41.

de la voluntad municipal y proporcionalidad (arts. 2, 25 y 55b) LBRL) se entiende que vinculan, tanto positiva como negativamente, al legislador sectorial.

Con todo, el art. 25.2 LBRL, para evitar un potencial vaciamiento del ámbito material autónomo de autogobierno local, establecía un *listado de materias en las que, en cualquier caso, el legislador sectorial debía reservar competencias propias a los Municipios*, al ser aquéllas expresiones indudables de tradicionales intereses locales. Además, los arts. 26 y 36, respectivamente, señalaban los *servicios que éstos, en todo caso, deberán prestar, y las competencias que, indefectiblemente, deberán asignarse a las Diputaciones*. A esto se añade que el art. 27.2 reconocía la aptitud de los Municipios para asumir *competencias delegadas*, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas u otras Entidades locales. Y la enumeración que efectuaba el art. 28, suprimido hoy, de las *materias respecto de las cuales aquéllos pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas*.

En suma, la LBRL, en su estructura y planteamiento iniciales, vino a perfilar un sistema de competencias locales conforme al cual se señalaba un *contenido mínimo de dotación competencial*, que se sustraía a la libre disposición del legislador sectorial, en aseguramiento de la garantía constitucional de la autonomía local. Dichas competencias componían el “núcleo” o “zona de certeza positiva” de dicha garantía que, ni la Administración del Estado, ni las de las Comunidades Autónomas podían gestionar por sí mismas, al tenerlo así reservado los gobiernos locales²⁶. Tal núcleo se expresaba en *competencias propias*, identificables siguiendo un criterio finalista, particularmente en lo que a los Municipios se refiere²⁷.

Pero, lejos de quedarse aquí, la LBRL presuponía la existencia un *ámbito material suplementario* a proveer de acuerdo con las tendencias históricas y, en consecuencia, fluctuantes, que afecten al principio de descentralización político-administrativa, en lo que a la prestación de los servicios públicos se refiere y a la capacidad de gestión del gobierno local interesado²⁸. De ahí la potencial expansividad que alcanzaba la interpretación del concepto jurídico indeterminado “*asuntos locales*” (art. 2) y, por tanto, también, la “*competencia general municipal*” (art. 25.1 LBRL)²⁹. Así, en relación a la definición de este ámbito, el legislador poseía, sin duda, un mayor margen de autodeterminación, aun debiendo sujetarse a los principios que recoge el art. 2.1, esto es, los de descentralización, máxima proximidad, eficacia en la gestión y naturaleza o condición de la actividad pública de referencia (SSTC 227/1988 y 11/1999); principios éstos que, no sólo se oponen a eventuales desapoderamientos de competencias ya asignadas a los gobiernos locales, al traducirse en una exigencia de actuación leal, proporcional, no arbitraria y justificada del legislador a este respecto; sino que, también, ha de entenderse que lo vinculan cuando se reclama, por parte de los gobiernos locales, la delegación de competencias ejercitadas por la Administración general y, sobre todo, por las autonómicas (arts. 27 y 37 LRBRL).

²⁶ J. MIR I BAGÓ, “El sistema español de competencias locales”, op. cit., págs. 300 y ss.

²⁷ M. SANCHEZ MORON, “La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional”, op. cit., págs. 185-188.

²⁸ *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad de la Unión Europea*.

²⁹ J.L. CARRO FERNANDEZ VALMAYOR, “La cláusula general de competencia municipal”, op. cit., págs. 55 y ss.

No obstante, hay que constatar que estas apelaciones al legislador, contenidas fundamentalmente en los arts. 2 y 25 LBRL, fueron desatendidas en buena medida, principalmente por las Comunidades Autónomas, con lo que un modelo abierto y potencialmente expansivo de competencias locales quedó recortado en su desarrollo posible.

3. Los Estatutos de Autonomía

A fin de remediar esto, y establecer una suerte de “blindaje de las competencias locales”, se consideró que la mejor manera de garantizar una redistribución de competencias respetuosa con la posición constitucional de los gobiernos locales, consistía en *lograr la efectiva interiorización de éstos en el orden autonómico*, de acuerdo con el modelo seguido por los federalismos europeos. Ello suponía conferirle, a ese fin, a los Estatutos de Autonomía, la función de delimitación competencial de sus atribuciones, en relación con las que poseen las Comunidades Autónomas³⁰. Asignarle tan cualificada tarea a dichas “normas institucionales básicas” suponía hacer de las mismas, dada su integración efectiva en el bloque de la constitucionalidad, incuestionables parámetros de validez de cuantas leyes sectoriales pudieran afectar a la autonomía local, en cualquiera de sus dimensiones relevantes, vinculadas al ámbito competencial autonómico.

Dicho cometido pretendía simultanearse con la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, a fin de hacer que ésta contemplara, con carácter mínimo, esto es, en tanto que estricta “legislación de principios”, la regulación común y uniforme para todo el Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 148.1.18° CE. Se configuraría así un sistema diversificado que, haciéndose, a su vez, eco del principio de subsidiariedad, reasignara las competencias y las responsabilidades, en favor, en este caso, de dichos gobiernos locales³¹. En realidad, no otra cosa se deduce de la recta interpretación de la Constitución, cuyo art. 148.1.2° parece inducir a ello. Se proponía así desterrar el empleo desmesurado e impropio del art. 149.1.18° CE, que ha servido, hasta el presente, para que el Estado suplante el papel que han de desempeñar las Comunidades Autónomas, conectando, más allá de lo razonable, la garantía constitucional de la autonomía local con las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”³².

Y es que los Estatutos de Autonomía, respetando la regulación mínima y común que corresponde fijar al Estado, pueden desarrollar esta cualificada función, dado el amplio margen con el que cuentan, reforzando el estatus competencial de los gobiernos locales, al tiempo que atienden a las singularidades que éstos presentan en las diferentes Comunidades Autónomas.

³⁰ T. FONT i LLOVET, “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”, op. cit., págs. 15 y ss. También, E. AJA FERNANDEZ, “*El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*”, Madrid, Alianza, 1999, págs. 225-226.

³¹ T. FONT i LLOVET, “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, en “*Anuario del Gobierno Local 2004*”, págs. 13-36; en especial, págs. 24 y ss.

³² Acerca de esta problemática, F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, “El abandono de “lo básico”: Estado autonómico y mitos fundacionales”, en *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, n.ºs. 12-13, 2000-2001, págs. 87-110.

Por un lado, su posición misma en el sistema de fuentes, derivada de su peculiar naturaleza dual y de la cualificada garantía constitucional que les asiste, explicativa de su rigidez, se manifiesta, tanto en su fuerza pasiva, la cual les permite resistirse, en su caso, al legislador estatal, como en su capacidad para condicionar activamente los desarrollos normativos que, de acuerdo con las competencias asumidas, pueda efectuar el legislador autonómico³³. Por otro lado, las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas se revelan, además, como el vehículo idóneo para conseguir proyectar adecuadamente la significación misma del principio de subsidiariedad, en lo que al reparto competencial entre las distintas instancias o niveles de territoriales de gobierno, autonómico y local, se refiere³⁴.

No en vano, la *Recomendación 121, 2002, del Consejo de Europa, sobre la democracia regional y local en España*, solicita la inclusión de dicho principio-guía en todos los Estatutos, a fin de favorecer la atribución a las colectividades locales de un cierto número de competencias, aún hoy centralizadas, en el ámbito de aquéllas. Y es que el recurso al mismo permitirá evaluar el impacto del proceso de descentralización, iniciado en los últimos años, sacándolo del ámbito de la mera retórica política. Ese “salto de calidad”, como lo llama el Consejo de Europa, exige, por tanto, una abierta territorialización del régimen jurídico y financiero que asiste a los gobiernos locales, o lo que es igual, una nítida interiorización del espacio local en el ámbito que, sin duda, le es propio, el autonómico. Así, la Carta Europea de la Autonomía Local refuerza esta pretensión, por medio de su art. 4.3, que establece, con carácter general, la preferencia funcional de las autoridades más cercanas a los ciudadanos, a la hora de ejercer las competencias públicas. De ahí que éstas deban atribuirse, con la consiguiente prestación de servicios a la comunidad, a quien más eficaz e inmediatamente pueda hacerlo, no siendo llamado el nivel superior, sino cuando los inferiores se muestren incapaces de llevar a cabo su realización. Es, por eso, por lo que la ordenación política debe construirse de abajo arriba, redundando en una intensificación de los procesos de descentralización del poder y, en consecuencia, de redistribución de competencias y responsabilidades.

Así, los llamados “Estatutos de segunda generación”, elaborados durante el período 2004-2012, respetando la regulación mínima y común que compete establecer al Estado, de acuerdo con la Constitución, efectuaron un *reforzamiento del cuadro de competencias de los gobiernos locales*, atendiendo a las singularidades que estos presentan en las diferentes Comunidades Autónomas. Se introducía así una cualificada garantía frente al legislador sectorial autonómico, tentado, habitualmente, de menoscabar las competencias locales. De ese modo, los Estatutos más avanzados establecieron un listado de materias, en relación a materias de titularidad autonómica, en las que se hacen presentes los intereses de los gobiernos locales, sin exclusión de otras que pudieran añadirse a las mismas por indicación del legislador, con relación a las

³³ Entre otros, J. M^a PORRAS RAMÍREZ, “*Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del Derecho*”, Madrid, Civitas, 2007, págs. 14 y ss.

³⁴ Así, F. VELASCO CABALLERO, “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos de Autonomía”, en “*Anuario del Gobierno Local 2004*”, págs. 117-159.

cuales, y de acuerdo con el desarrollo que operen las leyes de las Comunidades Autónomas respectivas, los ayuntamientos pudieran ejercitar competencias propias “con plena autonomía” y sujeción a los controles de constitucionalidad y legalidad. Y todo ello, sin detrimento de las transferencias y delegaciones de competencias que las Comunidades Autónomas, mediante ley, tuvieran a bien efectuar a favor de dichos ayuntamientos³⁵.

Sin embargo, de conformidad con la polémica doctrina expresada en la STC 31/2010, referida al Estatuto de Cataluña, el Tribunal Constitucional confirmó la habilitación con que contaba el Estado para intervenir en la regulación de ámbitos materiales que los Estatutos habían pretendido reservar exclusivamente a sus Comunidades Autónomas sin derecho a ello, lo que restringió considerablemente el alcance que se había querido atribuir a las más ambiciosas de dichas reformas³⁶. Así, posteriormente, la STC 161/2013, en relación con el Estatuto de Aragón, declaró rotundamente que las competencias autonómicas sobre régimen local “son (siempre) de desarrollo” de las normas básicas estatales, diga lo que diga cada concreto Estatuto de Autonomía.

4. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y su aplicación en las Comunidades Autónomas

En este regresivo marco interpretativo, y en plena crisis económica y financiera del Estado, se promulgó la no menos controvertida *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, la cual tenía como finalidad declarada garantizar “la eficiencia en el uso de los fondos públicos locales” y racionalizar la Administración local “para asegurar la sostenibilidad y el cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria”. Así, dicha Ley, que, asimismo, buscaba adaptar la normativa básica en materia de Administración Local a las exigencias del art. 135 CE y de la ley que lo desarrolla, “de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” (LO 2/2012, de 27 de abril), si bien se abstuvo de establecer un nuevo régimen local general, sí introdujo importantes modificaciones en el existente, orientadas, más bien, a restringir el alcance de la autonomía local, lo que ha supuesto reinterpretar la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y la Ley de Haciendas Locales. De ese modo, esta ley ha supuesto una quiebra en el modelo abierto y potencialmente expansivo de competencias locales existente, el cual queda recortado en su desarrollo posible. Se inscribe así en una línea jurisprudencial recentralizadora, lesiva de la autonomía local.

³⁵ J. M^a PORRAS RAMÍREZ, “Régimen local”, en F. BALAGUER CALLEJÓN (dir.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, págs. 219-236; en especial, págs. 230-231.

³⁶ A. GALÁN GALÁN, R. GRACIA RETORTILLO, “Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos locales y Tribunal Constitucional”, en *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, n^o 12, 2011 (Especial sobre la Sentencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña), págs. 237-301. También, F. VELASCO CABALLERO, “Régimen local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010, sobre el Estatuto catalán”, en L. COSCULLUELA MONTANER y otros, *Reforma estatutaria y régimen local*, Madrid, Civitas, Thomson-Reuters, 2011, págs. 85 y ss.

Su pretensión de reducir los ámbitos en los que se desarrolla la actividad municipal se ha justificado apelando a que la misma ha sido una fuente constante de déficit financiero. De ahí se ha derivado un propósito, así justificado, de redefinir y reclasificar las competencias municipales. Como principales novedades de esta Ley, en relación al sistema de competencias locales, cabe, de ese modo, destacar: 1) la *creación*, severamente condicionada, de un nuevo tipo de competencias: las llamadas “*distintas de las propias*” (nuevo art. 7.4 LBRL). 2) Asimismo, la *reducción del listado de materias de necesaria competencia municipal* (art. 25.2 LBRL); 3) y la *supresión de la competencia universal “complementaria”* del art. 28 LBRL. 4) La redefinición de las competencias delegadas (art. 27). Y 5) la ampliación de las funciones provinciales.

1. En cuanto a la *creación de las competencias municipales “distintas de las propias”*, el nuevo art. 7.4 LBRL ha dispuesto que “*las entidades locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal..., y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública...*”. Para asegurar que la norma se cumple, el propio art. 7.4 prevé “*informes necesarios y vinculantes*” de la Administración supralocal competente por razón de la materia y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera”, que suele ser la Comunidad Autónoma conforme a su Estatuto.

La alusión legal lo es, en realidad, a las llamadas “*competencias impropias*”, definición ésta que el Consejo de Estado, en su dictamen acerca del proyecto de ley, había criticado³⁷. Sin embargo, lo cierto es que el art. 7.1, no modificado, sólo habla de “*propias*” (atribuidas por leyes estatales o autonómicas y de ejercicio incondicionado) y de “*delegadas*” (de ejercicio condicionado), distinguiéndolas por la titularidad, propia o ajena, de la competencia. Así, hay que concluir diciendo que las “*distintas de las propias*” son las que se fundan en cláusulas competenciales genéricas o generales. Además, al suprimirse el art. 28 LBRL (expresivo de la competencia universal complementaria), las mismas han de contenerse en las leyes autonómicas, al no corresponder al Estado, una vez establecido el reparto competencial con las Comunidades Autónomas, atribuir competencias concretas a las entidades locales en materias o submaterias asumidas legítimamente por las CCAA (urbanismo, transporte urbano...) (STC 214/1989, FJ 3º)³⁸.

2. *Reducción de competencias comunes a todos los municipios de España*. El nuevo art. 25.2 LBRL modifica el listado de materias en relación con las cuales las leyes, estatales o autonómicas, según quien sea titular de la misma, deben necesariamente atribuir competencias a los municipios. El Estado ha procedido así, reformulando el sistema de atribución de competencias municipales, ex art. 149.1.18º CE, modificando el art. 25.2 LBRL a los efectos de: a) en

³⁷ Dictamen del Consejo de Estado 567/2013. Vid., al respecto, R. JIMÉNEZ ASENSIO, “La reforma local: primer análisis de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *Anuario Aragonés de Gobierno Local*, 2013, págs. 281-328.

³⁸ Así lo entiende F. VELASCO CABALLERO, “El nuevo régimen local y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades Autónomas”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 48, 2014, págs. 1-23; en especial, pág. 5.

primer lugar, reducir las funciones municipales referidas a la *asistencia social*, a la mera “*evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*” (art. 25.2 e) nuevo); y b), en segundo lugar, para suprimir por completo las funciones locales referidas a la *atención primaria de la salud*.

Ello sólo ha supuesto que el Estado deje de exigirle a las Comunidades Autónomas que atribuyan competencias en las materias señaladas a los gobiernos locales. De ese modo, a efectos prácticos, se ha venido a reducir el alcance de la garantía mínima de la autonomía local común para toda España, expresado en la redacción originaria de ese precepto legal. Sin embargo, es necesario señalar que, a pesar de lo dispuesto en la LRSAL, el legislador estatal no puede impedir, sean cuales sean sus razones, que cada Comunidad Autónoma pueda decidir mantener o, incluso, reforzar las competencias sobre salud o servicios sociales de los municipios de su territorio, si ese es su criterio. No en vano, habida cuenta de que la mayor parte de las materias competenciales “de interés local” son, hoy, de titularidad autonómica, y aquéllas lo son, serán las leyes autonómicas quienes garanticen efectivamente un mínimo funcional a los municipios, atribuyéndoles directamente competencias en relación a esas materias, si así lo entienden oportuno³⁹. Por tanto, cabe señalar que la reforma del art. 25.2 no ha tenido efectos competenciales directos, por lo que los municipios seguirán siendo titulares de las competencias que las leyes sectoriales, estatales o autonómicas, les atribuyan sobre esas u otras materias de su competencia.

Pero no fue el nuevo art. 25.2 LBRL, sino las Disposiciones Transitorias 1ª y 2ª LRSAL quienes pretendieron suprimir directamente competencias municipales sobre atención primaria a la salud y asistencia social, reasignándolas a las Comunidades Autónomas, las cuales, aun así, podían delegar su ejercicio en los municipios, haciendo que las mismas dejaran de ser competencias municipales propias, pasando a serlo delegadas. En todo caso, hay que indicar que esa redistribución competencial operada por la LRSAL ha de ser justamente considerada incompatible con la Constitución. Así lo ha entendido recientemente el Tribunal Constitucional, en su STC 41/2016, ya que el Estado no puede disponer sobre competencias municipales referidas a materias de titularidad autonómica. Recordemos, de ese modo, que, en materia de *salud*, la competencia estatal básica (art. 149.1.16º CE) no permite al Estado eliminar las competencias municipales de salud, ya que la organización de los servicios sanitarios compete a las Comunidades Autónomas, que son libres para, si lo desean, atribuir competencias, a este respecto, a los municipios. Y en materia de *asistencia social* el Estado carece de toda competencia expresa, al ser competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, conforme a sus Estatutos, ex art. 148.1.20ª CE. De ahí que sean las leyes autonómicas en la materia quienes atribuyan y regulen el ejercicio de competencias municipales de asistencia social. Por eso, cabe

³⁹ MERCADER UGUINA, J.R. “Comentario al art. 148.1.20ª, en CASAS BAAMONDE, M. E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), “*Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*”, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009, págs. 2249-2255; y COBREROS MENDAZONA, E., “Comentario al art. 149.1.16ª CE”, en op. cit., págs. 2373-2389

concluir afirmando que el Estado no tiene competencia para suprimir competencias municipales sobre servicios sociales.

A su vez, la LRSAL elimina o reduce algunos de los *servicios obligatorios* que el art. 26.1 LBRL impone a los municipios. Así: a) *suprime la obligación municipal de prestar el servicio de control de alimentos y bebidas*; y b), también, *la obligación de prestación de servicios sociales, que afectaba a los de más de 20.000 habitantes*, que pasa a ser de mera “evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”, y, finalmente, *dispone que los de más de 50.000 habitantes dejan de tener la obligación general de “protección del medio ambiente”, sino, sólo, del “medio ambiente urbano”, quedando así fuera los espacios naturales y el suelo no urbanizable preservado o de especial protección.*

No obstante, a este respecto, ha de quedar claro que la supresión de un servicio municipal obligatorio, por parte del Estado, no implica que los ayuntamientos dejen de prestar tales servicios. Significa sólo que el Estado renuncia a imponer a todos los ayuntamientos la prestación de tales servicios; pero dado que no puede disponer de las competencias municipales en sectores ajenos a su competencia, las leyes sectoriales podrán mantener como servicios públicos municipales obligatorios actividades suprimidas del listado del art. 26.1 LBRL. Y esto es importante recordarlo⁴⁰.

3. *Supresión de la competencia municipal “complementaria”*. La LRSAL deroga expresamente el art. 28 LBRL, que, a modo de “cláusula general municipal”, autorizaba a los municipios a llevar a cabo actividades complementarias de las realizadas por otras Administraciones Públicas. El propósito inicial que animó la redacción de aquel precepto no era otro, como se sabe, que asegurar ciertos servicios públicos en Comunidades Autónomas donde, en la práctica, estos no se prestaban debidamente (atención a dependientes, integración de inmigrantes, educación infantil de 0 a 3 años, cultura, protección del medio ambiente, promoción de la mujer, etc.). Los autores de la LRSAL creyeron encontrar en ese precepto una fuente de “*duplicidades funcionales*”, por lo que acordaron su supresión, al no considerar garantía funcional mínima de la autonomía local que todos los municipios de España contaran necesariamente con dicha competencia complementaria. No obstante, ha de advertirse que las *nuevas “competencias distintas de las propias”* (nuevo art. 7.4 LBRL) ocupan, en parte, el lugar de la derogada competencia complementaria, pudiendo así las Comunidades Autónomas que lo consideren oportuno, elevar, en su territorio, los estándares estatales de autonomía local, atribuyendo competencias generales, complementarias, similares a las del derogado art. 28, a sus municipios, neutralizando así lo dispuesto en la LRSAL⁴¹.

⁴⁰ VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades Autónomas”, op. cit., págs. 8-9.

⁴¹ GIL FRANCO, A., “Aproximación al sistema competencial municipal básico diseñado por la nueva Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Competencias propias *versus* competencias delegadas: el caso de las competencias de defensa de consumidores y usuarios”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá* 2014, págs. 29-65; en especial, pág 50.

4. *Redefinición de las competencias delegadas.* El art. 27 LBRL recurría a las competencias delegadas para ampliar el poder local en relación a materias de interés estatal o autonómico, donde concurría también un interés municipal relevante, aunque no prevalente. Sin embargo, la LRSAL ha alterado su sentido y significado. La delegación pasa a ser un instrumento de reducción de costes en la gestión de competencias autonómicas y estatales. Esto ha supuesto curiosamente mejorar la situación jurídica de los municipios, pues la ley establece un plazo mínimo de cinco años para la delegación; al tiempo que exige la necesaria aceptación municipal de la misma⁴².

5. *Ampliación de las funciones provinciales.* La LRSAL mantiene el cuadro de competencias provinciales dispuesto en el art. 36 LRBR, renunciando así, en atención a lo indicado por el Consejo de Estado, al, inicialmente propuesto, polémico traslado de las competencias municipales de los municipios de menos de 20.000 habitantes, por incumplimiento de los costes estándar fijados por el Gobierno. Aun así, el art. 26.2 LBRL sí contempla el posible traslado de la prestación de ciertos servicios locales obligatorios a la provincia. No en vano, el nuevo art. 26.2 LBRL dispone que corresponde a cada diputación provincial proponer al Ministerio de Hacienda y Admones. Públicas, “con la conformidad de los municipios afectados”, fórmulas de gestión compartida de los servicios relacionados en el propio art. 26.2. Tras la propuesta de la Diputación e informe preceptivo de la CA que realiza labores de “tutela financiera” de los municipios, el M^o de Hacienda decidirá sobre la “gestión compartida” o gestión provincial de los servicios.

En relación a esto hay que decir que, aun considerando lógica y legítima la opción adoptada por la ley básica estatal, conforme al art. 149.1.18^o CE, de atribuirle a la provincia la función de coordinación de las competencias municipales, ex art. 36.1 a LBRL, excede de esa competencia básica del Estado atribuirle al Ministerio de Hacienda la decisión sobre la gestión compartida o la gestión provincial de determinados servicios municipales, lo cuales afectan, además, a materias competenciales autonómicas.

A su vez, el art. 36.1 LBRL amplía las competencias de las provincias en dos materias: a) “prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes” (art. 36.1 f)), b) y la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes” (art. 36.1 g)). Se trata de cometidos de cooperación técnica y jurídica legítimos, asignados a las provincias, que afectan a ámbitos (gestión tributaria, administración electrónica y contratación) en los que la actividad provincial ya resulta muy relevante, por lo que no existe tal novedad, realmente.

En todo caso, y más allá de las referencias específicas que la Ley hace a ciertas Comunidades Autónomas y ciudades en las que su aplicación se sujeta a condicionamientos específicos: País Vasco, Navarra, Aragón, Cataluña, Ceuta y Melilla, Madrid y Barcelona, la Disposición

⁴² Así lo estima VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local general...”, op. cit., pág. 10.

Adicional 3ª 1 establece una compleja fórmula de articulación competencial: *“Las disposiciones de esta ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas”*.

Esta disposición se revela inoperante, en tanto que incompatible con la Constitución, a menos que se haga una lectura conforme de la misma, pues aspira a hacer aplicable la ley tal cual en todas las Comunidades Autónomas, menos en el País Vasco, Navarra, Aragón, Baleares y Canarias, donde se gradúa aquélla; y en Cataluña, donde se ha de tener en cuenta su sistema institucional propio, sin atenerse al sistema constitucional de distribución competencial, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, existente. No en vano, una regulación básica estatal que, por su extensión e intensidad, contradiga la regulación estatutaria del régimen local, ha de ser tachada de inconstitucional e inaplicable en esa Comunidad Autónoma (STC 214/1989), y así lo ha dispuesto la reciente STC 41/2016. Los Estatutos de Autonomía son parámetro de constitucionalidad de todas las leyes, tanto estatales como autonómicas (art. 28.1 LOTC). Por tanto, la regulación estatutaria del régimen local, siempre que no haga irreconocible la competencia básica estatal sobre “régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, es canon de enjuiciamiento y eficacia territorial de cualquier ley estatal sobre bases de régimen local.

Y es que, una vez que el Tribunal Constitucional ha confirmado la validez de una norma estatutaria sobre régimen local, no cabe duda, entonces, de que ésta debe aplicarse, al darse por supuesto que la misma no invadió el ámbito material de la competencia estatal, ex art. 149.1.18º CE. Y así sucede cuando un Estatuto fija un listado mínimo de materias de competencia local necesaria, comprobándose que dicho listado se corresponde con ámbitos competenciales de la propia Comunidad Autónoma y el Tribunal Constitucional corrobora que ese listado no es contrario a la competencia básica estatal, ex art. 149.1.18º CE (STC 31/2010, FJ 3º).

5. Conclusión.

En suma, cabe concluir afirmando que las líneas maestras del régimen competencial local español han sido desvirtuadas parcialmente, pasándose de un sistema competencial abierto a otro que pretende (otra cosa es que lo consiga) ser cerrado. Y es que por mucho que la LRSAL haya querido desfigurar dicho sistema, la resiliencia del mismo se ha revelado, en la práctica, muy notable. Y la misma debe mucho a un reparto competencial preestablecido, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que al legislador estatal, a estas alturas de desarrollo constitucional del mismo, le es muy difícil alterar. En todo caso, se ha perdido la ocasión de corregir sus defectos, sobre todo en materia de financiación. Y es claro que seguimos lejos, aún, de acometer lo más importante: su inclusión en la Constitución, a fin de que sus principios articuladores fundamentales del mismo, una vez consensuados, no se vean amenazados por coyunturas económicas desfavorables, ni por veleidades políticas oportunistas. La vinculación



del autogobierno local a un modelo federal de organización territorial digno de ese nombre quizá pueda ser parte de la solución.