

LA AUTONOMÍA LOCAL DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU REALIZACIÓN EFECTIVA.

Luciano Parejo Alfonso

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

ÍNDICE:

- 1.- LA NOVEDAD DEL RÉGIMEN LOCAL COMO TAREA DEL LEGISLADOR ORDINARIO EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL.
- 2.-LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL Y SUS PLANTEAMIENTOS FUNDAMENTALES.
3. -APROXIMACIÓN A UN BALANCE GLOBAL DE LA EFECTIVIDAD DEL RÉGIMEN IMPLANTADO POR LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL.
4. LA CUESTIÓN PRINCIPAL: LA NO INSTALACIÓN EFECTIVA DEL MODELO DE LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL.
5. LA CONFIRMACIÓN DE LA INSUFICIENTE "INSTALACIÓN" DEL RÉGIMEN LOCAL EN EL MOMENTO DE SU INSERCIÓN EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONJUNTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
6. LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL Y SUS CONSECUENCIAS POSIBLES PARA EL RÉGIMEN LOCAL BÁSICO IMPLANTADO EN 1985.

1. LA NOVEDAD DEL RÉGIMEN LOCAL COMO TAREA DEL LEGISLADOR ORDINARIO EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL.

La determinación de la Administración Local, por los artículos 137 y 140, 141 y 142 CE, como uno de los poderes-ordenamientos territoriales integrantes del Estado autonómico sobre los que se articula la distribución horizontal del poder público constituido y se hace efectivo el principio de descentralización política y administrativa que inspira la construcción entera de dicho Estado, supuso la definición de un marco de suyo exigente de una sustancial "ruptura" de su desarrollo legislativo con los fundamentos del régimen local preconstitucional, declarado luego en efecto sobrevenidamente inconstitucional en aspectos importantes por la STC 4/1981, de 2 de Febrero.

Sin perjuicio de la regulación constitucional directa sólo principal de la Administración local, su construcción sobre el principio de autonomía en términos de garantía institucional¹, al propio tiempo que le confiere individualidad la hace indisponible -en su

¹ Según doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en SsTC 32/1981, de 28 de Julio; 84/1982, de 23 de Diciembre; 32/1983, de 28 de Abril; 42/1983, de 20 de Mayo; y 27/1987, de 17 de Febrero; luego reiterada y precisada en posteriores, especialmente en SsTC 170/1989, de 19 de Octubre y 214/1989, de 21 de Diciembre.

En la doctrina, véase R. Martín Mateo, "la garantía constitucional de las autonomías locales", REVL, núm. 208 (1980), págs. 609 y sigs. Del mismo autor, "la autonomía local y el sistema normativo español", RAP, núm. 94 (1981), págs. 5 y sigs.. L. Parejo Alfonso, Garantía institucional y autonomías locales, IEAL, Madrid, 1981; A. Embid Irujo, "Autonomía municipal y Constitución:

núcleo esencial²- para los restantes poderes-ordenamientos territoriales constituidos, justamente por deber entenderse el local constituido como tal por y desde la norma fundamental. Se expresa, así, la trascendencia del poder-ordenamiento local para el orden constitucional en la vertiente del pluralismo político: éste, en su dimensión territorial, guarda estrecha relación con el principio de autonomía; relación aludida en la afirmación de A. Pubusa³ de que la autonomía constituye un perfil peculiar del principio democrático y de la soberanía popular.

Aún tratándose indudablemente de una autonomía "administrativa", su referencia constitucional a la gestión de los intereses de las correspondientes colectividades (municipal y provincial) por organizaciones integradas democráticamente, lleva de la mano a la implicación directa en ella del derecho fundamental proclamado en el artículo 23 CE y a la singularización del gobierno y la administración locales respecto a las demás Administraciones públicas. Esa singularidad consiste en ser consustancial al poder-ordenamiento local la capacidad creativa, es decir, la de elegir entre alternativas según opciones propias y, por tanto, de formulación y ejecución de las políticas correspondientes⁴, sin perjuicio de que éstas únicamente puedan formalizarse jurídicamente en decisiones (normativas y concretas) de valor, fuerza y eficacia administrativas (Reglamentos y actos)⁵, es decir, tengan como referencia y límite la Constitución y la Ley ordinaria.

aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal", REDA, núm. 30 (1981), págs. 437 y sgs.

Véase también J. Leguina Villa, "Gobierno municipal y Estado autonómico", RAP, núms. 100-102 (1983), vol. III, págs. 2187 y sgs.; J.M. Baño León, "La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española", REDC, núm. 24 (1988), págs. 155 y sgs.; M. Sánchez Morón, La autonomía local, antecedentes históricos y significado constitucional, Civitas-Facultad de Derecho. Univ. Complutense, Madrid, 1990; Fanlo Loras, Fundamentos constitucionales de la autonomía local, CEC, Madrid, 1990.; A. Esteve Pardo, "Garantía institucional y/o función constitucional en las Bases del Régimen Local", REDC, núm. 31 (1991), págs. 125 y sgs.; A. Jimenez Blanco, "Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución", en Estudios sobre la Constitución española, Homenaje a García de Enterría, tomo II, Civitas, Madrid, 1991, págs. 635 y sgs.; A. Gallego Anabitarte, Derechos fundamentales y garantías institucionales; análisis doctrinal y jurisprudencial (Derecho a la educación; autonomía local; opinión pública), Civitas-Univ. Autónoma, Madrid, 1994. Y también: J. García Morillo, La configuración constitucional de la autonomía local, Ed. Diputació de Barcelona, Universidad Carlos III y Marcial Pons, Madrid 1998, así como la comunicación crítica a la anterior ponencia de L. Parejo Alfonso, en la misma obra.

² Con independencia de la dificultad para la determinación, con carácter general, de este concepto, cuyo juego efectivo queda, así, remitido al caso concreto.

³ A. Pubusa, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Dott. A. Giuffrè, Milán 1983.

⁴ Capacidad ésta, obviamente referida a la comprobación y definición de necesidades públicas locales dentro de los límites inherentes a la noción misma de la autonomía.

⁵ Circunstancia que nada dice de la sustancia y simplemente expresa los límites de la autonomía local, que es una autonomía "en el marco de la Ley"; característica ésta última, de otro lado, que es común a los Derechos de la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa, como resulta de su formalización en el artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985.

De esta suerte, la remisión de la concreción del estatuto de la Administración local al legislador ordinario, además de limitada por el orden constitucional, tiene por objeto un régimen jurídico que, aunque subsumible en la materia prevista en el apdo. 18 del artículo 149.1 CE, no puede confundirse enteramente con, ni diluirse simplemente en el régimen del tipo convencional (institucional-burocrático) de Administración pública característico de las instancias territoriales superiores y que, por ello mismo, aparece indirectamente con nombre propio en el apartado 2 del artículo 148.1 CE. Desde el punto de vista de la distribución territorial del poder inherente al Estado autonómico, además, esa remisión se hace no a un sólo legislador, sino simultánea, aunque diferenciadamente, al de las aludidas dos instancias territoriales superiores del Estado: la nacional y la autonómica, reservando a la primera el estatuto básico y confiriendo a la segunda el desarrollo de éste.

Esta compleja solución constitucional es inevitable consecuencia de la específica construcción organizativa del Estado (en la que se reconoce a la Administración local una posición propia), con su correlativa diferenciación de espacios competenciales diversos sobre el principio del círculo de intereses de cada instancia territorial. Pues el pluralismo y, por tanto, la coexistencia y sucesión de diversas opciones en un mismo o en los distintos escalones de la estructura estatal que propicia el orden constitucional, impiden una configuración simple y rígida del ordenamiento local. A la insoslayable necesidad de compatibilizar ese pluralismo con la unidad política responde la asignación a cada instancia territorial de un diferente papel en la dirección, creación y conservación de dicha unidad o, dicho de otro modo, la modulación de las potestades atribuidas a cada escalón en función de su relevancia para la consecución efectiva del orden constitucional. De este modo, aún desplegando la autonomía una misma función básica en la articulación territorial del poder, se utiliza constitucionalmente con distinto alcance para unos y otros de los ordenamientos territoriales autónomos: en el caso de las Comunidades Autónomas, para hacer de ellas verdaderas comunidades políticas (dotadas de potestad legislativa en el marco del bloque de la constitucionalidad); en el de las entidades locales para hacer de su autogobierno un tipo democrático de organización y actuación del poder público administrativo. Esta gradación del poder público constituido entre las autonomías territoriales constituye la técnica de integración del ordenamiento local -sin dejar de ser autónomo y estar previsto y garantizado constitucionalmente-, en el ordenamiento general y la que regula sus relaciones con los ordenamientos territoriales superiores.

Se explica así no sólo la mayor atención que la Constitución presta a las Comunidades Autónomas, sino -lo que ahora interesa más- el silencio que la norma fundamental guarda sobre las competencias de la Administración local. Pues éstas son siempre sólo administrativas y en este plano la Constitución sienta, entre otros, el principio de la actuación descentralizada de la Administración pública, *id est* el conjunto de las Administraciones públicas (art. 103.1 CE). La descentralización aquí aludida no es obviamente la que se expresa en el fenómeno de la generación de entes instrumentales para el más desembarazado cumplimiento de determinados cometidos, sino cabalmente la que se traduce en la verdadera descarga de tareas desde instancias territoriales superiores en inferiores y, por tanto, en último término, en la Administración local. El pluralismo territorial consagrado por la norma fundamental no se agota, consecuentemente, en los poderes políticos superiores, extendiéndose también al plano administrativo: la descentralización ordenada por el constituyente comprende la doble secuencia legislación-ejecución o, si se prefiere, política-administración. Y en la fase de ejecución administrativa es donde debe buscarse la peculiar función constitucional de la autonomía local, en tanto que lugar y forma de administración idóneos para la mejor realización de las exigencias simultáneas del Estado democrático y social-administrativo de Derecho, en tanto que escalón de poder más participativo y cercano al ciudadano (art. 23 CE). En la medida en que en el autogobierno local se mezclan de forma específica la política y la administración, representa la puesta en pie de espacios administrativos (que

deben ser efectivamente dotados de contenido por los poderes territoriales en virtud del principio de descentralización) de libertad y decisión y de creatividad y opción -siempre en el marco de la Ley- en favor de los propios destinatarios de la actividad pública (bien directamente, bien -más generalmente- a través del mecanismo representativo). Puede decirse, pues, que nuestra Constitución ha optado por un Estado que, en su faceta de poder administrativo, descansa fundamentalmente sobre la Administración local autónoma. Esta conclusión expresa y resume la doble dimensión constitucional de la autonomía local: de un lado, la jurídico-administrativa, en la que se manifiesta como principio de estructuración descentralizada del poder público estatal constituido; de otro lado, la político-democrática, en la que se ofrece como principio de la legitimación de ese poder a través de la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos.

2. LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL Y SUS PLANTEAMIENTOS FUNDAMENTALES.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LrBRL), que ha cumplido ya dos décadas de vigencia (pues las reformas de que ha sido objeto, en particular en 1999 y 2003, han sido parciales y no han cuestionado el sistema legal mismo) y que superó en su momento globalmente con éxito la prueba del control de su constitucionalidad (STC 214/1989, de 21 de diciembre), afrontó resueltamente el desafío de la definición de un régimen local acorde con el orden constitucional expuesto.

Para valorarla preciso es tener en cuenta el contexto en el que se fraguó, caracterizado sobre todo por dos notas: la esencial indeterminación y la alta conflictividad del sistema de organización territorial del poder estatal (el texto legal comienza a elaborarse cuando se produce la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el proyecto de Ley Orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico; época ésta de emergencia y autoafirmación de las Comunidades Autónomas) y la lógica indefinición de la posición de las entidades de la Administración Local en aquél sistema (que no puede, aún hoy, tenerse por despejada, como demuestra el último proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas), con -simultáneamente- exaltación política y recrecimiento de la exigencia social de la autonomía local (enfaticación de ésta en un marco jurídico inseguro, con las consecuencias -por ejemplo- del dismantelamiento de los controles administrativos o mecanismos de tutela; aumento de la presión social sobre los servicios locales, especialmente en el campo del urbanismo, en una situación de déficit crónico de la Hacienda local).

En ésta situación, la LrBRL hubo de afrontar la dificultad de la articulación - en el marco constitucional y, además, sólo en sus aspectos básicos- de la pieza basal de la organización territorial del Estado. Con independencia, en efecto, de las diferencias de opinión que pueda legítimamente haber en punto a lo que sea la autonomía local, no parece discutible -por lo ya dicho- su relevancia constitucional y su carácter estructural, en cuanto que parte del modelo territorial del Estado definido por la Constitución. Es ésta una decisiva característica de la LrBRL, normalmente desatendida: la de la especificidad y relevancia de su objeto, consistente nada menos que en la determinación de uno de los poderes-ordenamientos del Estado *lato sensu* y de los términos de su juego en el seno de éste último.

A pesar de tales dificultades, incrementadas por la ausencia a la sazón de un régimen jurídico básico general de todas las Administraciones Públicas (falta que sólo se vino a remediar en 1992 por la Ley de 26 de Noviembre de dicho año sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común), la LrBRL -como demuestra el hecho de su influencia en y asunción por el efectivamente establecido con carácter general, al que acaba de hacerse referencia- parece haber logrado un diseño

satisfactorio del régimen jurídico específico de la Administración local, homologado perfectamente, en todo caso, con el que dibuja para todo el ámbito europeo la Carta Europea hecha en Estrasburgo el 15 de Octubre de 1985.

El planteamiento desde el que el legislador de 1985 asumió su tarea es efectivamente novedoso y puede condensarse en las siguientes ideas:

- a) Asunción, desde el principio, de la posición del legislador básico, a pesar de lo inédito de tal perspectiva, especialmente en una materia estructural. No parece que éste mérito pueda ser regateado a la LrBRL, con entera independencia de su acierto o no en el plano sustantivo.
- b) Adopción de una nueva perspectiva en la delimitación del régimen local, acotando éste como el ordenamiento institucional de la Administración Local, el marco legal heterónomo definitorio del estatuto subjetivo de los entes locales. Conflictiva en un principio (al punto de formar parte de los motivos de impugnación de la Ley ante el Tribunal Constitucional por algunas Comunidades Autónomas), puede tenerse hoy como cuestión sustancialmente pacífica, incluso por lo que hace referencia a la separación entre régimen local sustantivo y régimen económico-financiero (que no parece haber planteado problema grave alguno; antes al contrario ha permitido y sigue permitiendo el planteamiento del sistema económico-financiero local en el contexto del total de las instancias territoriales del Estado).
- c) Afirmación (expresa, con razonamiento al respecto en la Exposición de Motivos) del cumplimiento por la Ley de una específica función (en términos de desarrollo de la norma constitucional) en el ordenamiento estatal en su conjunto, transmitente al texto legal de una concreta "consistencia" frente a cualesquiera otras normas de lógica y objeto distintos; en definitiva, postuladora de la pertenencia de la Ley al bloque de la constitucionalidad en materia de régimen local. Es ésta una idea aún controvertida y anticipadora hasta cierto punto de la teoría del "principio de la función" que parece irse abriendo paso como nueva regla de ordenación de las relaciones entre normas, pero que el Tribunal Constitucional no desautorizó en modo alguno en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, y cuya doctrina posterior ha ido perfilando hasta decantar de modo estricto el contenido del referido "bloque".
- d) Concepción de la autonomía y el ordenamiento locales como un sistema único y total, compuesto internamente de dos piezas fundamentales (no excluyentes de otras distintas): Municipio y Provincia, como solución idónea para modernizar o actualizar la Administración local (tradicionalmente basada en el Municipio) sin por ello tener que proceder a una operación de cirugía "racionalizadora" del mapa jurisdiccional municipal y gracias a la enfatización del papel de "macro-municipio subsidiario" del escalón provincial o de segundo grado.

Esta opción, que conduce a la configuración de la Provincia (o su equivalente autonómico) en una "segunda y subsidiaria instancia municipal" para la "cobertura" de las insuficiencias de capacidad gestora en los Municipios en términos capaces de evitar la elevación sin más de las correspondientes competencias a la instancia territorial superior y, de ordinario, a la autonómica, fue muy criticada en el momento de su establecimiento. Y, sin embargo es crucial en la construcción de la autonomía local como un todo y conserva al día de hoy plenamente su vigencia, si se tiene en cuenta la persistencia de la improbabilidad de cualquier significativa reforma territorial del escalón municipal, el cual ha continuado más bien fragmentándose. La dificultad principal que presenta, como revela el debate, aún persistente, en torno a la

“segunda descentralización”, radica en su no plena aceptación por las Comunidades Autónomas (frente a la cual el escalón provincial ha revelado una notoria capacidad de resistencia).

- e) Entendimiento de la autonomía local no tanto como un ámbito material de competencias propias y supuestamente plenas, cuanto como una cualidad del poder-ordenamiento locales, extensiva a todas las tareas-competencias al mismo asignadas, con independencia de cuantas y de cómo éstas sean.

El planteamiento así condensado responde sin duda al objetivo de realización del postulado constitucional (art. 103 CE) de extensión a la esfera del poder público administrativo como un todo, es decir, a la Administración en sentido constitucional -en la que se sitúa enteramente la por ello denominada Administración Local- de la descentralización territorial política en forma de descentralización administrativa y en línea de continuación con aquélla. En definitiva, a la LrBRL subyace el propósito de un cambio en la "cultura administrativa", mediante la erección de la territorialidad en el criterio rector del fenómeno de la descentralización de las tareas administrativas, conforme conviene al tipo de Estado diseñado por la Constitución.

3. APROXIMACIÓN A UN BALANCE GLOBAL DE LA EFECTIVIDAD DEL RÉGIMEN IMPLANTADO POR LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL.

La cuestión es hoy la del grado de implantación y de funcionamiento efectivos del régimen local establecido en 1985. Desde este punto de vista, cabe hoy establecer una triple lista de aspectos positivos (logrados), negativos (fracasados) y pendientes (no resueltos o, en su caso, inéditos), siempre, obviamente, en términos provisionales.

1. Entre los logros del sistema legal pueden incluirse los siguientes:

1.1. La clarificación del marco jurídico de la vida local.

En éstos años de vigencia de la LrBRL, en efecto, ni se ha producido cuestionamiento serio y de fondo del sistema legal, ni han surgido síntomas mínimamente relevantes de insatisfacción con el mismo. Antes al contrario, hablando en términos generales puede decirse que el sistema ha dado pruebas de suficiencia, adecuación, holgura y flexibilidad. En concreto y con todas las tensiones iniciales (y en parte aún persistentes) que se quiera, ofrece una base aceptable de solución al difícil problema de la compatibilización de una autonomía local con perfiles generales comunes con la posibilidad de modulación de la misma en función de las particularidades de los diversos territorios (nacionalidades y regiones); particularidades éstas, a su vez, de muy diferente naturaleza y porte según los casos.

1.2. El reconocimiento efectivo a la Administración Local, en el funcionamiento real del Estado en su conjunto, de una esfera de acción propia (fundamentalmente municipal), a desarrollar conforme a la lógica específica de las instancias locales.

Es éste un efecto positivo que ni cabe negar a la Ley, ni procede tampoco minusvalorar en su importancia. Se ha producido en todo caso, por más que la Ley no haya venido desde luego a incrementar o mejorar el espacio competencial local, aunque tampoco pueda decirse que lo haya empeorado o deteriorado.

1.3. La inducción de una tendencia, con manifestación por ahora sólo en el plano jurídico-constitucional, hacia la consolidación del régimen local básico (el modelo de autonomía local general o común) como marco institucional perteneciente al bloque de la constitucionalidad, capaz de operar como criterio y medida de enjuiciamiento de

cualesquiera medidas legales sectoriales o "no institucionales" con incidencia en dicho régimen local.

Es éste un extremo de decisiva importancia, si bien ha de reconocerse que su cumplimiento progresivo se verifica a costa de una apreciable abstracción y, por tanto, de difuminación de los perfiles concretos del criterio de referencia.

1.4. En un plano más concreto e interior al mundo local, pero no por ello menos trascendente, cabe mencionar la potenciación, flexibilización y enriquecimiento de la organización y vida de los entes locales gracias al otorgamiento a éstos de una amplia capacidad de autoorganización interna, así como de asociación horizontal y vertical.

2. No menos nutrida es la lista de los fracasos (provisionales) que cabe por ahora imputar al sistema legal:

2.1. Por de pronto, la no consecución de la plena instalación del modelo de Administración local dibujado por la Ley.

Fácilmente se comprende la trascendencia de esta afirmación en el contexto del sintético balance que se está haciendo. Por ello mismo ha de volverse sobre este punto, ya que sobre el -junto con el decisivo de la posición constitucional de la Administración local- gira, en definitiva, el diagnóstico último sobre la suerte del modelo diseñado por la norma legal; diagnóstico que no es precisamente halagüeño.

2.2. Tampoco ha conseguido la Ley, al menos por ahora, constituirse, en la práctica, en norma positivamente inspiradora de la legislación sectorial.

Quiere decirse que la Ley no ha logrado todavía "elevarse" desde la posición tradicional en nuestro Derecho de la legislación de régimen local hacia la "estructural" de participación en la definición del modelo de organización territorial del Estado a que está llamada por la Constitución y que ella misma asumió ocupar. Por ello mismo, no es comprobable incidencia alguna ni en el sentido de la inducción de un cambio en la "cultura administrativa" motivante de una mayor descarga por el legislador de tareas en el escalón local, ni siquiera en el de condicionamiento positivo -efectivo y real- del legislador sectorial por la lógica de la autonomía local y a efectos, cuando menos, de respeto de la misma.

2.3. Escasos son la penetración y el juego efectivos de la articulación de la Administración Local como un sistema integrado por dos escalones -municipal y provincial- complementarios en forma específica.

2.4. La filosofía de la autonomía local concretada por la Ley tampoco ha logrado introducirse en la dinámica del Estado. Esa filosofía no es otra que la "propiedad" del ordenamiento local, dotado por ello de una lógica y economía internas propias que postulan el respeto de las instancias territoriales superiores, las cuales deben limitarse a la decisión de "situar" o "descargar" en el referido ordenamiento un cometido o una tarea determinados, en tanto que el desarrollo y cumplimiento de éstos han de tener lugar de acuerdo con la lógica y economías aludidas.

Tres son las causas principales: 1) el Estado central no ha sido capaz aún, por inercia, de desembarazarse del lastre que supone la consideración de la autonomía local desde la óptica de la desconfianza hacia la capacidad de la instancia autónoma y la precisión de su tutela; 2) las Comunidades Autónomas -aunque la reclaman para sí y se precian de ella- no han asumido en su plenitud su condición de instancias políticas superiores de decisión (en su esfera competencial); y 3) las entidades locales no gozan de mecanismo de defensa de su función y espacio propios efectivo.

A lo dicho se añade la resistencia política, doctrinal y jurisprudencial a superar los obstáculos que esquemas y categorías firmemente establecidas, pero de funcionalidad más que dudosa en el actual orden constitucional, oponen al despliegue por la autonomía local

de todas sus potencialidades; afirmación que vale especialmente para la técnica de la reserva de Ley⁶.

El resultado de todo ello es la continuidad en lo sustancial, tras la LrBRL, del modelo anterior de Administración local, sólo que bajo nueva veste y apariencia.

2.5. Por ello mismo, la Ley no ha conseguido, al menos todavía, la necesaria dinamización de la pieza constitucional (art. 103.1 CE) consistente en la "descentralización administrativa" y su operatividad sobre el criterio-eje de la territorialidad, con lo que no ha comenzado a producirse proceso alguno en el sentido de situar el peso de las tareas de administración o gestión en el escalón de la organización territorial del Estado que, por sus características, garantiza el desarrollo "participado" (en los términos exigidos por el art. 23 CE) y no burocrático de aquéllas, tal como pretende el texto legal.

2.6. Finalmente, debe colocarse en el debe de la Ley la no instauración de un mecanismo efectivo de defensa de la autonomía local en cuanto pieza del sistema constitucional de poderes territoriales.

3. Pero la Ley también obvió determinados asuntos o los dejó abiertos o pendientes de una adecuada solución. Entre éstos, que no pueden ser ahora suficientemente tratados, cabe mencionar los siguientes:

3.1. El mapa municipal.

No hay en éste punto olvido. Considerando las comunidades municipales establecidas como un elemento esencial de participación en los asuntos públicos y, por tanto, un importante factor de legitimación democrática del sistema, la LrBRL -con simultánea valoración del alcance de su competencia constitucional- renunció a cualquier operación de reforma del mapa municipal. Fió, por ello, a la nueva articulación entre sí de los dos escalones básicos de la Administración local (Municipio-Provincia) y al fomento de los procesos de fusión y asociación la satisfacción de las exigencias de racionalización derivadas de la consideración del Municipio desde la vertiente puramente administrativa. A salvo, naturalmente, de las opciones políticas de las Comunidades Autónomas, sobre la base de su competencia propia en la materia.

Estos mecanismos, a cuyo juego confió el legislador la conservación y la mejora de la eficacia administrativa de la instancia municipal, han tenido, por ahora muy escaso éxito. No hay todavía ningún indicio serio no ya de transformación efectiva de la Provincia/Isla en instancia de cobertura-complementación de la municipal primaria, sino ni tan siquiera de la voluntad o la simple posibilidad de cumplimiento de tal transformación. De otro lado, no sólo no se ha producido un significativo número de fusiones, sino que no ha sido posible la simple inversión de la tradicional tendencia a una mayor fragmentación del mapa municipal vía segregaciones. En ésta situación, quizá sea llegada la hora en pensar en la necesidad de una actuación positiva y forzosa sobre el mapa municipal⁷. La prudente actitud, en éste punto, de la LrBRL puede constituir hoy una ventaja, si se tiene en cuenta el juicio contradictorio que merecen las operaciones de reforma llevadas a cabo en algunos países europeos y la consecuente necesidad de proceder con cautela y de forma diferenciada según los casos. En efecto, estando la materia relativa a términos municipales

⁶ Sobre este extremo, véase L. Parejo Alfonso, Derecho básico de la Administración local, Ed. Ariel, Barcelona 1988, págs. 124 a 131, y, más recientemente, La potestad normativa local, Ed. Diputació de Barcelona, Universidad Carlos III y M. Pons, La potestad normativa local, Madrid 1998; también J.M. Baño León, los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (revisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978), Cívitas, Madrid, 1991.

⁷ Por más que ello pueda parecer utópico, si se tiene en cuenta que el anteproyecto de nueva Ley básica de régimen local, elaborado y abandonado en la anterior legislatura, ni siquiera llegó a plantearse esta cuestión.

entregada a la competencia de las Comunidades Autónomas, deben ser éstas las que –a la vista de las características que presente tanto la vida local, como el problema de la inadecuación a los requerimientos actuales de los servicios públicos locales del respectivo mapa municipal– articulen y realicen la pertinente política al respecto. A tal fin, el régimen local básico no opone obstáculo alguno.

3.2. La descentralización municipal interna.

La LrBRL no presta una especial atención a la organización interna del poder municipal, a pesar de la trascendencia que ésta tiene, tanto en el supuesto de concentración de la población en aglomeraciones urbanas de ciertas dimensiones, como en el de distribución de la población en varios núcleos urbanos a lo largo del término municipal. Esta opción es consciente y no obedece a una deficiencia del texto legal. Mas aún, es una consecuencia obligada del modelo de autonomía local asumido por el legislador. Según éste, en efecto, el ámbito de la autoorganización coincide justamente con el núcleo esencial de aquella autonomía, de suerte que la articulación interna del poder administrativo municipal es una cuestión perteneciente a la capacidad-responsabilidad de decisión de la propia colectividad local (con algunos, muy concretos, límites impuestos por el régimen básico). Y el instrumento para el ejercicio de tal capacidad-responsabilidad no es otro que el Reglamento Orgánico Municipal.

La práctica habida hasta hoy acredita una muy escasa explotación de las posibilidades ofrecidas por el esquema legal. Es bastante posible que la novedad misma de éste, primero (durante los años en que estuvo pendiente la cuestión de la constitucionalidad del texto legal), y el efecto de desvalorización del Reglamento Orgánico que sin duda tuvo el pronunciamiento del Tribunal Constitucional de 1989 en este punto, luego, puedan explicar en buena parte la exigua decisión municipal a la hora de hacer efectivo uso de la competencia normativa reflexiva que se les ha concedido. Otra causa posible, en concurrencia con las anteriores, es la duda acerca de la posibilidad de una "reasignación" interna de competencias, a la vista de la regulación legal básica del reparto de éstas entre el Alcalde y el Pleno, en la medida en que aquélla la da simplemente por supuesta y no se pronuncia expresamente en favor de la misma, sin que tampoco las legislaciones autonómicas de desarrollo hayan contribuido a despejar el interrogante y propiciar el despliegue de la autodisposición municipal sobre su propia organización.

Puede decirse, pues, que, dejando quizá al margen algunos grandes Municipios, éste extremo absolutamente central del sistema legal está prácticamente inédito, a pesar de que la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, no sólo no lo desautorizó, sino que lo corroboró expresamente, enfatizando la existencia de un espacio reservado a la autonomía organizativa municipal, si bien con la variante de resultar sus límites legales externos de la acción combinada de los legislador estatal básico y autonómico de desarrollo.

No puede dejar de señalarse que las reformas de la LrBRL de 1999 y, sobre todo, de 2003 (con su detallismo en la regulación precisamente de la organización de los Municipios de gran población; detallismo, que incluso deja poco espacio a la legislación autonómica) no han contribuido precisamente a favorecer el ejercicio de la potestad local de autoorganización. Curiosamente la aludida última reforma legal de 2003 aporta la prueba más contundente de la idoneidad del sistema legal de 1985 para permitir una organización municipal flexible y, por tanto, adaptada a las características de cada comunidad local. Pues sin introducir modificación alguna en la parte pertinente de dicho sistema e, incluso, reforzando en su propia regulación de la organización interna de los Municipios de gran población los supuestos inconvenientes imputados a aquel sistema, hace sin embargo posible lo que se decía imposible bajo la LrBRL: Los nuevos artículos 123.1, c) y 128 de ésta (introducidos en ella en 2003)

contemplan sin más la gestión desconcentrada en Distritos mediante la consecuente redistribución interna de competencias.

La plenitud de la implantación del régimen local vigente depende del juego efectivo de la pieza comentada, por lo que su uso y aplicación deben ser fomentados. Ocurre que para ello deben darse ciertas condiciones y, en concreto, el respeto por el legislador autonómico al aludido espacio municipal propio de autoorganización y la apreciación o revalorización de la potestad normativa local, hoy por hoy minusvalorada (a pesar de estar referida a una instancia directamente representativa y, por tanto, con legitimación democrática inmediata) y relegada a la toma de decisiones sobre aspectos muy accesorios o secundarios. No cabe ser muy optimista en cuanto al cumplimiento efectivo, al menos a corto plazo, de tales condiciones. De ello ha de continuar padeciendo el sistema legal, salvo que en la renovación del régimen local que –pendiente, a juzgar por el primer intento frustrado de llevarla a cabo– en el contexto de la llamada “segunda descentralización” a favor de la Administración local se retome, reforzándolo, el énfasis que la LrBRL puso precisamente en la autoorganización local (en cuanto núcleo duro de la autonomía local) a partir exclusivamente del marco básico general.

4. A todo lo hasta aquí dicho debe añadirse aún, brevemente, un apunte sobre algunas cuestiones que, a lo largo del período de vigencia de la Ley han sido objeto de controversia o crítica.

El dilatado periodo de vigencia de la LrBRL suministra ya algunos datos sobre las concretas regulaciones de la misma más problemáticas y controvertidas, objeto, por ello, incluso, de planteamientos de reforma. Dejando de lado la más puntual cuestión surgida en torno a la publicación y entrada en vigor de las normas locales reguladas en el artículo 70.2 de la Ley, que ha dado lugar ya a la modificación de éste, y la modificación de la regulación del padrón de habitantes, que tiene carácter técnico, merecen destacarse las siguientes:

4.1. Organización y funcionamiento de los entes locales:

4.1.1. La regla de la interdicción de normas legales de desarrollo, relativas a entes locales territoriales, que limiten su ámbito de aplicación a determinadas entidades con carácter singular (art. 9 de la Ley).

A pesar de su claro sentido negativo o de prohibición de la derogación singular del régimen legal básico (en favor o en perjuicio del ente local correspondiente), ésta regla se ha visto colocada –quizás por los términos literales de su redacción– en pleno centro de la tensión entre régimen general y régimen especial, siendo esgrimida como obstáculo a la posibilidad de éste último, desde luego cuando deba limitarse a un Municipio, cual sucede en los casos de Madrid y Barcelona, pero también cuando se quiere extender a las grandes ciudades.

Una interpretación sistemática del precepto despeja de suyo cualquier duda acerca de la legitimidad siquiera sea de los regímenes especiales expresamente previstos en el propio texto legal. Este, además de contemplar en el Capítulo IV de su Título II el régimen especial de Concejo Abierto y la posibilidad del establecimiento por las Comunidades Autónomas de regímenes especiales para tipos de Municipios objetivamente determinados, se pronuncia expresamente –en su disposición adicional sexta– en favor de la continuación de los regímenes especiales de los Municipios de Madrid y Barcelona (y cuya actualización, ya producida, era precisa en el caso de Barcelona desde antes de la reforma legal de 2003 y tras ella en el de Madrid, al amparo, además, del artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid). Pero, en todo caso, parece claro que en modo alguno impide el establecimiento de regímenes específicos para otros Municipios con características objetivas específicas suficientemente relevantes. Sólo se opone a aquéllos tratamientos normativos singulares injustificados y, por tanto, discriminatorios, es decir,

lesivos de la autonomía local garantizada. De ahí que la LrBRL no constituyera, desde el principio y en realidad, obstáculo alguno para la adecuación de la organización y el funcionamiento de los Municipios con grandes aglomeraciones urbanas a sus reales necesidades.

4.1.2. La organización municipal interna básica.

La regulación legal de éste extremo ha sido objeto de críticas, especialmente en el ámbito político (al punto de llegar a asumir alguna fuerza la procedencia de su reforma), concretamente por lo que respecta tanto al grado de precisión de los órganos de gobierno y los términos del reparto de competencias entre los mismos, de un lado, y la articulación de la relación entre el Alcalde (Presidente) y el Pleno (municipal o de la Diputación/Cabildo o Consejo), de otro.

La ordenación de los órganos de gobierno y el reparto de competencias entre los mismos es ciertamente discutible, pero no puede perderse de vista que:

- No procede su cuestionamiento de forma separada del modelo general de organización municipal. La Ley parte de que la autonomía local constituye el soporte de un ordenamiento territorial con identidad propia, distinta ciertamente de la de los ordenamientos territoriales superiores, pero en cuyo seno se reproduce -de forma paralela a lo que sucede en éstos- la división de funciones (deliberantes y de control, de un lado, ejecutivas y de gestión, de otro) y la consecuente necesidad de establecimiento de un determinado equilibrio entre las mismas. La solución adoptada por la LrBRL a éste respecto, sobre responder a la tradición de nuestro régimen local, se inspira en la propia de las instancias políticas superiores, formando parte de ella el reparto de competencias entre los dos principales órganos locales.
- Ese reparto de competencias, de otro lado, no es excesivamente rígido. Las competencias del Pleno que se configuran como no delegables se corresponden, en efecto, con las que en cualquiera de las dos instancias territoriales superiores estarían reservadas al Parlamento o Asamblea legislativa, es decir, son las indispensables para definir la posición propia del órgano deliberante directamente representativo. Y las competencias que se definen como delegables lo son en la Comisión de Gobierno, que, en definitiva, es -políticamente hablando- el Alcalde.
- Nada impide en la LrBRL, según ya nos consta, que el correspondiente Reglamento Orgánico del ente local disponga una reasignación de las competencias, tanto para una redistribución (desconcentración) de las mismas entre los órganos centrales de gobierno, como para su descentralización territorial. A ello se añade que la propia Ley no parece impedir tampoco una previsión del mismo Reglamento en el sentido de la delegación de competencias del Pleno en Comisiones del mismo.

Bastan éstas breves consideraciones para demostrar que la crítica comentada resulta injustificada, en tanto en cuanto se realice (como efectivamente se hace) sin previo agotamiento de las posibilidades de flexibilización del esquema de gobierno local definido con carácter general.

Uno de los fenómenos quizá más llamativos de éste período de andadura de la LrBRL es el de la efectiva aplicación del mecanismo de censura constructiva al Alcalde o Presidente de la Corporación Local. A pesar de que no pueda hablarse de un uso excesivo o indiscriminado del mecanismo, su utilización en Municipios importantes explica sin duda la preocupación que, no obstante, ha suscitado en los medios políticos. Esta preocupación pone de relieve la dificultad con que tropieza la aceptación de las consecuencias de la

identidad y la lógica propias del poder-ordenamiento local (impregnadas por el condicionamiento por el voto popular directo del gobierno local), así como la aplicación al mismo de criterios coyunturales y arropados en la supuesta pertinencia de la primacía de la "eficacia" (administrativa, desde luego) en la instancia local. En la realidad de las cosas, un juicio sosegado y objetivo no permite reconocer la existencia de una inestabilidad suficientemente relevante del mundo local (por razón del mecanismo de censura), ni, por tanto, avalar la comentada preocupación; mucho menos aún, las iniciativas de reforma que, a su amparo, han comenzado ya a formularse.

Porque éstas iniciativas apuntan al reforzamiento de las condiciones precisas para que pueda prosperar una moción de censura, incurriendo así en un claro riesgo de infracción de la regla democrática básica, así como también en una eventual y contradictoria disociación de las condiciones de elección y de remoción por censura. En realidad, la única alternativa real al sistema de elección-censura actual es el de elección directa del Alcalde. Pero mientras el cuerpo de electores de éste esté integrado por los Concejales han de aceptarse las consecuencias que se derivan de la composición del órgano deliberante local (fruto de las opciones efectuadas por el electorado). El Derecho no puede suministrar respuesta adecuada y eficaz a cualesquiera problemas y situaciones de inestabilidad de gobierno a que pueda abocar la complejidad de aquella composición; todo lo más, puede contribuir a su limitación, fundamentalmente a través de una prudente agravación de los requisitos de planteamiento y éxito de las mociones de censura (terreno éste, en el que resulta difícil ir mucho más allá de la actual regulación). Es más bien justamente la política la que debe afrontar y resolver éste tipo de problemas, sin caer en la tentación de la huida hacia el Derecho, que únicamente conducen a una sobrecarga de éste, con los riesgos que ésta comporta.

La elección directa del Alcalde tiene, por su parte, sus propias contraindicaciones. No parece necesario entrar ahora a considerarlas porque en todo caso resulta contradictoria con la tendencia actual a la "parlamentarización" del sistema de gobierno local, iniciada –para los Municipios de gran población por la reforma legal de 2003– y que en el estudio de una posible renovación del régimen local básico parece que puede llegar a generalizarse como "modelo" de dicho gobierno local (cual sucedió en el frustrado anteproyecto de Ley básica elaborado en la pasada legislatura).

Tal "parlamentarización" (reducción del Pleno a la función normativa, presupuestaria y de control del "ejecutivo" local), que trae causa de la pretensión reciente al menos de los grandes Municipios de ser algo más que mera Administración y que sobre no estar prohibida por la Constitución está autorizada expresamente en el artículo 3.2 de la Carta Europea de Autonomía Local siempre que los órganos ejecutivos sean plenamente responsables ante los elegidos, tiene indudablemente la ventaja de resaltar el contenido político de la autonomía local. Pues, conforme a la Constitución, la gestión municipal de los intereses de la colectividad local (art. 137 CE) se cumple a través de un gobierno y una administración y no sólo de esta última (art. 140 CE). Pero tiene límites evidentes, en los que ahora no puede entrarse.

4.2. Competencias de los entes locales:

El sistema de asignación de competencias a los entes locales diseñado por la LrBRL fue objeto de críticas ya desde el momento mismo de la tramitación y aprobación de ésta. Por más que tales críticas hayan decrecido notablemente, haciendo plausible su imputación básica a la novedad de la solución legal, no puede desconocerse su persistencia. Se achaca al sistema legal un apreciable debilitamiento del campo de actuación de los entes locales y, por tanto, un retroceso en punto al contenido sustantivo de la autonomía local respecto de la situación anterior.

Sin entrar ahora en la cuestión del acierto técnico del sistema mismo, si puede decirse que -desde los datos de la realidad misma del ordenamiento- yerra la crítica comentada. Existen ya estudios que demuestran que no ha tenido lugar cambio apreciable alguno en las pautas observadas por el legislador a la hora de decidir sobre las competencias de los entes locales en las distintas materias y que, por tanto, el contenido y ámbito competencial de la autonomía local, si bien no ha mejorado sensiblemente, tampoco ha experimentado empeoramiento o reducción reseñables o mínimamente significativos⁸. En particular, dichos estudios no comprueban actitudes claramente distintas en los legisladores estatal y autonómico respecto a la autonomía local. Por tanto, no parece justificada la crítica, tanto más cuanto que el sistema competencial vigente (aunque formalmente novedoso) no difiere sustancialmente, en la realidad de las cosas, del tradicional. La diferencia más importante radica en que ahora el legislador sectorial no es único, sino doble (el estatal y el autonómico). Debe, en efecto, reconocerse que -siendo impracticable en nuestro ordenamiento, salvo reforma constitucional que no parece plausible, la fijación constitucional de un elenco de concretas competencias locales- el papel efectivo de la instancia territorial local y, por tanto, la extensión y el alcance de las competencias de ésta estarán siempre, quiérase o no y en lo sustancial, en la disposición del legislador ordinario; circunstancia ésta, imposible de variar por el régimen local, cualquiera que sea la opción que éste adopte.

El ya comentado proceso político que con arranque en el cumplimiento del veinticinco aniversario de los Municipios democráticos pretende hacer efectiva una “segunda descentralización” en favor de la Administración local ha puesto de nuevo sobre la mesa la cuestión de la atribución de competencias, la dificultad de cuya resolución en forma distinta y más consistente han puesto de relieve las fórmulas utilizadas en el repetidamente mencionado frustrado anteproyecto de nueva Ley básica. Se entiende, no obstante, la reivindicación local de un sistema que dote de mayor consistencia al contenido de la autonomía local: en el periodo de vigencia de la LrBRL las Comunidades Autónomas, instancias llamadas -por razón de las materias sobre las que tienen disposición legislativa- a efectuar el grueso de la dotación competencial de las entidades locales, se han mostrado especialmente resistentes a evolucionar hacia el papel constitucional que les corresponde a la hora de hacer uso de la referida disposición, de suerte que el legislador autonómico, lejos de resolver conforme al orden constitucional sobre la atribución de las competencias administrativas por el mismo generadas, las despacha mediante la asignación a la propia Administración autonómica, es decir, como si de una cuestión interna del ciclo de gestión pública en el seno de la correspondiente Comunidad Autónoma se tratara; y, sobre ello, ni siquiera el llamado conflicto en defensa de la autonomía local establecido en 1999 como consecuencia del llamado pacto local ha proporcionado a las entidades locales el necesario mecanismo de tutela efectiva de su espacio competencial, por las limitaciones que al citado conflicto impone su objeto y configuración, así como los requerimientos de la legitimación activa.

Las alternativas que barajadas en la elaboración del *nonnato* anteproyecto de nueva Ley básica cara a un posible nuevo sistema legal son, descartada como difícilmente planteable una específica reforma constitucional en este punto, dos: la inclusión de un listado mínimo de competencias en la propia legislación básica de régimen local (con la variante consistente en el otorgamiento a esta determinación legal del carácter de orgánica) y la integración de dicho listado más bien en cada uno de los Estatutos de las

⁸ Así, Josep Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1991.

Comunidades Autónomas, siendo así que se ha abierto la puerta igualmente a la reforma de éstos.

La variante de la primera alternativa no parecía viable sin una modificación, por ahora impensable, del carácter y juego de la Ley orgánica en nuestro orden constitucional. Y es claro que el constituyente de 1978 no incluyó el régimen local en el ámbito de operatividad del tipo de Ley orgánica. Mayor viabilidad ofrecía la alternativa en su formulación principal, pues la STC 214/1989, de 21 de diciembre, declaró la constitucionalidad del artículo 2.2 LrBRL, conforme al cual las Leyes estatales, cuando sean básicas, no sólo pueden, sino que deben determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o, en todo caso, las que deban corresponder a las entidades locales en las materias que regulan. Sobre la base del reconocimiento constitucional de la autonomía local como principio de distribución territorial de competencias (inherente al modelo de Estado) cabría sostener, en efecto, que esta solución podría reconvertirse en la de establecimiento de un listado de competencias locales (en principio, municipales) mínimo o nuclear, pero, a cambio, referido a la totalidad de las materias que puedan afectar a los intereses de las colectividades locales. La viabilidad en principio de semejante nueva solución no puede ocultar el hecho de que, además de ir a contrapelo de la dirección de alguna de las últimas reformas estatutarias autonómicas, descansaría en una interpretación del esquema constitucional de distribución de la potestad legislativa en las diferentes materias que difiere de la que está en la base de la LrBRL, ya acreditada, cuya conformidad con la Constitución podría así no llegar a ser ratificada por el Tribunal Constitucional. Y, sobre ello, no despejaría el inconveniente que la escasa efectividad en nuestro ordenamiento del principio de la función constitucional produce, es decir, la posibilidad de que las Leyes sectoriales sigan desconociendo la determinación del régimen local básico gracias al principio de la *lex posterior*.

Por ello, es la segunda alternativa la que ofrecería un soporte constitucional más seguro y sería, por ello, más viable. Tanto más, cuanto que descansaría en un dato constitucional evidente: la distribución territorial de la potestad legislativa que resulta hoy (y, en el futuro, si acaso en mayor medida) del bloque de la constitucionalidad sitúa en la disposición de las Comunidades Autónomas la práctica totalidad de las materias en las que se hacen o pueden hacerse presentes normalmente los intereses de las colectividades locales. A este dato se añade el de la experiencia derivada de la vigencia de la LrBRL: el riesgo mayor a la compleción, la integridad y la efectividad de las competencias locales procede de la instancia autonómica y no de la instancia general o estatal en sentido estricto. La inclusión, pues, en los Estatutos de Autonomía, aprovechando su reforma (a salvo de aquéllas ya producidas, no precisamente en el sentido aquí propugnado), de un listado de las competencias siquiera municipales, que sería perfectamente posible siempre que se mantuviera dentro del elenco de materias sobre las que las correspondientes Comunidades Autónomas tienen competencia legislativa, representaría una solución idónea al problema de otorgamiento de consistencia del espacio competencial local. Pues éste aparecería dotado de la dignidad, el rango y la consistencia propias del Estatuto, aprobado por Ley orgánica y Ley orgánica, además, singular por su procedimiento de aprobación y su función constitucional. Con lo cual se lograría disciplinar en este punto al legislador ordinario (desde luego del autonómico, que es el que principalmente interesa), que no podría ampararse ya ni en la sectorialidad de su cometido en cada caso, ni por supuesto en el principio de la *lex posterior*. La solución no presentaría contraindicaciones apreciables, ni siquiera desde el punto de vista de la posición constitucional propia de las entidades locales que resulta del artículo 137 CE. Pues esta posición constitucional propia no empece a la distribución territorial de la competencia sobre el régimen local, de modo que no puede considerarse puesta en cuestión por una garantía estatutaria del espacio

competencial local en las materias sobre las que las Comunidades Autónomas tienen asumida, asimismo estatutariamente, competencia legislativa, es decir, para "administrativizar" o no, en todo o en parte, dichas materias y, por tanto, para atribuir las competencias administrativas creadas por el legislador autonómico en los términos que procedan. De donde se sigue que la referida garantía estatutaria vendría a ser únicamente la concentración estatutaria de decisiones sobre atribución de competencias que en todo caso están en la disposición autonómica.

4.3. El esquema de relaciones interadministrativas.

También éste ha sido, desde el principio, un extremo controvertido de la LrBRL. Ahora bien, puede decirse que nadie ha cuestionado por ahora la filosofía o los principios, ni tan siquiera el esquema mismo como tal o considerado en su conjunto. Con absoluta despreocupación por el lamentable estado de ineffectividad del esquema de que ahora se trata, las críticas se concentran más bien en la concreta opción por el total desmantelamiento de las técnicas de tutela administrativa, especialmente las de carácter económico-financiero (así, por ejemplo, la supresión del recurso económico-administrativo).

Tales críticas, aún siendo comprensibles y en alguna medida compartibles (en cuanto a la amplitud de la supresión de las aludidas técnicas), descansan indudablemente en la persistencia de la arraigada visión de los entes locales como instancias administrativas menores; visión que, si cuenta con el apoyo de la realidad de la insuficiencia de dimensiones y escala de muchos Municipios, no sirve ya, en el contexto del orden constitucional, como fundamento único para la construcción jurídica del régimen local general.

Por de pronto y en el plano de los principios, supone una triple contradicción con: a) la imagen europea (Carta europea) y constitucional de la autonomía local, que reposa sobre la idea de que ésta supone una administración bajo la propia responsabilidad en el marco de la Ley. Pues ésta idea presupone que los controles deben operar -sin ir más allá- justamente en el plano del respeto del marco legal; b) el principio, inmanente a la organización territorial del Estado, de la separación de las esferas competenciales y, por tanto, de las Administraciones territoriales; y c) y la regla, asimismo constitucional, de la construcción de la Administración local (bien en primer, bien en segundo grado) sobre los principios democrático-representativo y de autoadministración.

Pero, además y descendiendo ya a un plano más técnico, la crítica comentada reposa sobre una cierta inconsecuencia, en la medida en que la minoría en capacidad de gestión de la que se parte para el diseño general del régimen local no se esgrime con la misma intensidad para negar la posibilidad de asignación a los entes locales de un papel relevante en las concretas materias o sectores de la acción administrativa, en los que no es infrecuente (como sucede, por ejemplo, en el urbanismo) que tenga un apreciable alcance, incluso de delimitación positiva del contenido de derechos constitucionales (como el de propiedad).

Finalmente, ya en el plano de la misma realidad y atendido el hecho de que la máxima preocupación se sitúa en el terreno económico-financiero, la crítica se ofrece bajo una luz excesivamente formalista. Pues la actividad económico-financiera de los entes locales es más bien limitada: su actuación tributaria se mueve dentro de muy estrechos márgenes; su dotación económica es insuficiente, por lo que la entera política local es altamente dependiente de las transferencias procedentes de las instancias superiores (con las consecuencias de condicionamiento que de ello resultan, mucho más importantes en la práctica que los mecanismos jurídicos puntuales de tutela sustantiva); su capacidad financiera está sometida a estricto control (precisión de autorización del endeudamiento por encima de modestos márgenes); y su gestión presupuestaria y económico-financiera en

general está sujeta a controles internos (Intervención) y externos (Tribunal de Cuentas) equivalentes a los de las Administraciones superiores. En éstas condiciones y estando sujeta la Administración Local también, como es obvio, al control final judicial contencioso-administrativo, no se comprende la razón última jurídica por la que dicha Administración, por el sólo hecho de ser territorialmente inferior y la de dimensión más pequeña de las del Estado en su conjunto, debe quedar sujeta a un control suplementario (el tutelar) como requisito para asegurar debidamente al ciudadano frente a su actuación.

4. LA CUESTIÓN PRINCIPAL: LA NO INSTALACIÓN EFECTIVA DEL MODELO DE LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL.

El dato más sobresaliente sin duda de cualquier balance del período de vigencia de la LrBRL no es otro que el del fracaso, por ahora, de ésta en la transmisión a y la inserción en el ordenamiento general de su modelo mismo de Administración Local. Pues ese modelo se ofrece, al día de hoy, seriamente lesionado en sus propios fundamentos; circunstancia a la que no es ajena, la injustificada persistencia de la ambigüedad sobre la posición de aquella Administración en la organización territorial del Estado.

La LrBRL asumió su cometido, en efecto y como ya hemos dicho, consciente de su cumplimiento de una verdadera función constitucional, la concreción de la garantía constitucional de la autonomía local, mediante la definición en su líneas maestras del estatuto subjetivo de ésta a través de la "norma de cabecera" del correspondiente grupo normativo. De ahí su también ya expuesta concepción de la materia "régimen jurídico" (de las Administraciones públicas en general y, por tanto, en su aplicación a la local⁹) y, en particular, su entendimiento expreso (Exposición de Motivos: párr. 9º de su apdo. II) de contar con una *vis* específica frente a otras Leyes asimismo ordinarias, prestada por el hecho de estar vedada su específica función de desarrollo constitucional a cualesquiera otras Leyes de objeto distinto¹⁰.

Se explica así el entendimiento del legislador estatal básico de régimen local del objeto de su acción legislativa: la determinación de las características específicas del poder y, por tanto, del ordenamiento locales, desde la idea esencial de la participación de dicho poder, a título y con una posición propios (en razón del artículo 137 CE), de la organización territorial del Estado. Y también, consecuentemente, la concepción de la autonomía no como una extensión competencial, sino como la cualidad de una instancia de poder público administrativo exigente de la doble capacidad -normativa y de acción concreta o singularizada- de expresión y formalización jurídicas de sus decisiones; la identificación de la autoorganización con el núcleo de la autonomía; y, en suma, la determinación de las señas de identidad, para su autonomía, del ordenamiento local, cifrándolas en su *separación-conexión con las dos instancias-ordenamientos territoriales superiores por y a través de la Ley formal*. Esta es, en el régimen local, la bisagra que, al propio tiempo garantiza la integridad del espacio de gestión autónoma (al estar éste construido constitucionalmente como una institución simultáneamente preservada y entregada a la Ley ordinaria; en definitiva "ser en el marco de la Ley") y asegura la inserción

⁹ Corroborado luego por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como más adelante se verá.

¹⁰ Se trata de la primera formulación, en sede legislativa, de la regla de la "función constitucional" como principio de ordenación de la relación entre normas, luego elaborado en sede doctrinal por R. Gómez Ferrer y Morant. "Relaciones entre leyes: competencias, jerarquía y función constitucional", RAP, núm. 113, 1987, págs. 7 y sgs.

"subordinada" (a los espacios de gestión y ordenamientos territoriales superiores, según la propia construcción constitucional del Estado) de éste en el ordenamiento general.

Sin embargo, el estatuto de la autonomía y el ordenamiento locales así definido bien pronto comenzó a quedar desvirtuado, en su mismo fundamento indicado, por obra de su interpretación por el Tribunal Constitucional. Es cierto que la doctrina de éste invoca continuamente el "modelo" establecido por la LrBRL, afirmando -incluso- que, junto con la propia Constitución e interpretado conforme a ella, forma el bloque constitutivo del criterio o medida de legitimidad de toda legislación que afecte a la autonomía local (por todas, STC 214/1989, de 21 de diciembre, que recuerda la 27/1987, de 27 de febrero). Pero no es menos cierto que esta invocación no logra ocultar la incompreensión de fondo del modelo; incompreensión, que va haciéndose progresivamente patente en la doctrina del Tribunal.

Ya en dicha capital STC 214/1989, de 21 de diciembre, que efectuó el control general de constitucionalidad de la propia LrBRL, se puso en cuestión -con motivo del examen del sistema de fuentes definido en su artículo 5- la concepción misma que ésta había asumido de su propio objeto: la determinación de las características de un entero ordenamiento territorial.

Declaró el aludido pronunciamiento, en efecto, la inconstitucionalidad del referido precepto, por aplicación de la doctrina de la ilegitimidad de las normas legales meramente interpretativas de la Constitución, que había sentado por primera vez en su STC 76/1983, de 5 de agosto, a pesar de la inexistencia de la mínima identidad precisa para ello entre los supuestos enjuiciados en uno y otro caso. De suerte que puede decirse que tal aplicación responde a una defectuosa comprensión del objeto y, por tanto, el sistema de la LrBRL.

Pues la ya base misma del razonamiento del Tribunal Constitucional es más que cuestionable. La incursión de una norma en la hipótesis de mera interpretación requiere, como es obvio (y explícita dicho Tribunal, que equipara la norma "meramente interpretativa" a la "sin contenido material"), que su contenido dispositivo no forme parte, de manera necesaria o justificable, de la regulación sustantiva de la materia constitutiva del soporte y, al propio tiempo, el objeto del título competencial ejercitado, es decir, no sea verdadero y legítimo "desarrollo" de la norma constitucional. En otras palabras, la afirmación del carácter meramente interpretativo habría demandado una fundamentación de la concurrencia del supuesto que acaba de definirse. Lejos de proporcionar, cumplidamente, tal fundamentación, el Tribunal Constitucional se limita a indicar, con carácter genérico, que el orden de fuentes en un ordenamiento compuesto como el español no puede quedar entregado a la disposición de uno de los poderes territoriales constituidos. Con ésta principal aseveración no es posible, en modo alguno discrepar. Pero, como se deduce simplemente de la llamada de atención acerca del contenido constitucionalmente declarado del título competencial estatal determinado por el artículo 149.1.8º CE, la cuestión no es tan sencilla cómo para ser despachada con tal afirmación, pues ni es cierto que la LrBRL pretendía establecer el orden de las fuentes en el ordenamiento español en su conjunto, ni -por la razón dicha- parece correcta la negación tan tajante de que el desarrollo constitucional no cubra legítimamente la definición del orden de las fuentes de algunos ordenamientos autónomos reconocidos, amparados y sostenidos por aquél ordenamiento general. El objeto de la LrBRL era y es mucho más modesto: determinar la posición y estructura de uno de (el menor, por meramente administrativo) de los ordenamientos territoriales de ese ordenamiento global del Estado compuesto y, por tanto, sus relaciones con éstos, lo cual es radicalmente distinto y afecta a un ordenamiento respecto del cual -y por diferencia a los de las Comunidades Autónomas- parece preciso reconocer la legitimidad de su prácticamente entera definición en sede infraconstitucional (por estar fuera de su disposición la construcción legal de sí

mismo y corresponder constitucionalmente, según contradictoriamente reconoce el propio Tribunal Constitucional, al Estado en sentido estricto).

En la medida en que, según dicho Tribunal (siempre en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, pero con invocación aquí de la doctrina ya sentada en las SsTC 32/1981, de 21 de julio; 76/1983, de 5 de agosto; y 27/1987, de 27 de febrero), la competencia *ex* artículo 149.1.18º CE supone una acción normativa reflexiva del Estado, conectada en éste caso con la garantía institucional de la autonomía local, constituye un contrasentido negar que la determinación del sistema de fuentes del ordenamiento local, en tanto que subordenamiento autónomo administrativo (definido justamente por el marco delimitado por la Ley), sea una determinación necesaria e inherente a la aludida competencia y una determinación constructiva indispensable por razón de las características peculiares de la misma materia u objeto de dicha competencia: la determinación de un verdadero y completo ordenamiento, por más que limitado,; en modo alguno una prescripción "meramente interpretativa", es decir, formal y desconectada de cualquier referencia material o sustantiva. Y representa tanto más un contrasentido, cuanto que es inconsecuente tanto con la confirmación por el mismo pronunciamiento de la delimitación por la LrBRL del régimen local en torno a la idea del estatuto institucional de la autonomía local, cómo con la afirmación previa por el mismo Tribunal de la condición de medio de la garantía constitucional de dicha autonomía para la "configuración de un modelo de Estado" (SsTC 32/1981, de 28 de julio, y 27/1987, de 17 de febrero, esta última relativa a la autonomía provincial).

Se produce, así y con motivo precisamente del examen de la constitucionalidad de la LrBRL, una primera, pero obviamente decisiva incomprensión del "modelo" fijado por ésta, que luce especialmente en la comparación entre el texto de la Sentencia y del voto particular formulado a la misma por el Magistrado D. Eugenio Díaz Eimil (que si capta perfectamente dicho modelo) y había de tener, como efectivamente ha tenido, consecuencias ulteriores para la integridad y efectividad de tal modelo, especialmente por lo que respecta al papel de la Ley en su configuración.

Puede establecerse, además, una relación cierta entre, de un lado, esta negativa del Tribunal Constitucional a asumir el régimen básico local como regulación esencial del ordenamiento autónomo local, por entenderlo simplemente como una parte más de éste último, aunque referida a la regulación de una Administración autónoma, y, de otro lado, su reticencia a precisar su ambigua determinación de la posición constitucional de la instancia local en la estructura del Estado autonómico, basada en el refugio a su supuesta "naturaleza bifronte", aunque escorada o vencida del lado de las Comunidades Autónomas, que nada dice y todo lo permite (STC 331/1993, de 12 de noviembre, que invoca las previas 84/1982 y 214/1989)¹¹, y que, por ello mismo, traduce una reticencia a otorgar una dimensión propia a la Administración local desde una idea de ella como mera Administración menor-indirecta de las de las instancias superiores, especialmente, por tanto, de la autonómica.

La posición así establecida repercute ya en la propia Sentencia comentada y como no podía ser de otra forma, dada la conexión existente entre los preceptos- a la regulación por los artículos 20.2 y 32.2 LrBRL de la potestad normativa local en materia de organización y funcionamiento internos (regulación en la que se traslucía, obviamente, el

¹¹ En la STC citada se dice: "...no puede olvidarse el carácter bifronte del régimen local....que posibilita fórmulas e instrumentos de cooperación de las Comunidades Autónomas con los entes locales como el previsto en el precepto impugnado.

Junto a la relación directa del Estado-Corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas....".

diseño global de aquella potestad), es decir, de los llamados Reglamentos Orgánicos de los entes locales, para los que, de modo consecuente con la condición nuclear de la autoorganización en la autonomía local, se reconocía un espacio propio sólo acotado por el marco acabadamente delimitado por la Ley básica.

El formalismo imputado al propósito de diseño ordinamental de la autonomía local se traduce en este punto en la exigencia por el Tribunal, consecuente con su posición ya descrita en lo sustancial, en una total "normalización" de la incidencia de los ordenamientos superiores sobre la Administración local: esa incidencia ha de ser siempre tal que en todo momento se den tres ámbitos normativos superpuestos, a saber y por su orden, la legislación estatal, la legislación local y la reglamentación local. Hay aquí de nuevo una contradicción interna en el razonamiento del Tribunal Constitucional, pues previamente ha aceptado la constitucionalidad del artículo 2.2 LrBRL, conforme al cual las Leyes básicas estatales -a pesar de su carácter básico y su susceptibilidad de desarrollo legislativo autonómico- no sólo pueden, sino que deben, para asegurar la efectividad de la autonomía local, determinar las competencias que, en todo caso y con independencia de lo que pueda decir la legislación autonómica, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen. La cuestión es ¿por qué en materia competencial sí y en la más nuclear de la autoorganización no? La respuesta no puede encontrarse más que en la posición, antes expuesta, asumida respecto al régimen local por el Tribunal Constitucional¹².

En todo caso, la consecuencia de la aludida "normalización" de la delimitación del "marco legal" de la gestión autónoma local no es otra que la entrega de ésta sin más, en todos los campos y sin las modulaciones y los límites o garantías precisos, al juego combinado de la entera legislación (Ley más Reglamento) estatal y autonómica, con *una inicial, pero muy significativa erosión del papel clave de la Ley formal* a dicho respecto (dada la importancia concedida en el modelo de la LrBRL a la autoorganización u ordenación y el énfasis puesto en la delimitación de ésta potestad única y precisamente por la Ley formal básica).

Al propio tiempo la construcción general del "marco legal" así determinada, al no ir acompañada de una precisión mínima de los límites de la legislación de las instancias superiores (especialmente de la reglamentaria), favorece la paralela "homologación" de las normas locales como Reglamentos sin peculiaridades relevantes. No se trata de una pura especulación, como se deduce sin más de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en materia fiscal local y el esquema de fuentes en ésta fijado luego por la legislación reguladora de las Haciendas Locales.

¹² La Sentencia de 28 de junio de 1995 sobre la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, ha venido a confirmar nuevamente la afirmación que se hace en el texto. Porque, a propósito del artículo 5 de la Ley relativo a los efectos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (en relación con el previo artículo 4 regulador del contenido de éstos) no encuentra dificultad para considerar legítimas constitucionalmente estas determinaciones, aunque estas prefiguren un verdadero sistema normativo interno al ordenamiento autonómico. Señala la Sentencia, en efecto que: "No parece que tal tarea (el objeto del artículo 5 de La Ley), obligada por lo demás; si se pretende perfilar un diseño acabado de estos instrumentos normativos en lo esencial, aún cuando mínimo, invada, usurpe o menoscabe las competencias de las Comunidades Autónomas. Se trata de normas sobre normas que establecen la conexión entre ellas en función del principio de especialidad o, sin sigüiera, sectorial, sin incidencia alguna sobre el sistema de fuentes ni en el principio de jerarquía normativa establecido en constitucionalmente como un elemento de la legalidad (art. 9 CE)."

La diferencia de tratamiento para con respecto al régimen local es evidente.

De nuevo aquí sorprende la diferencia en los planteamientos y las preocupaciones del Tribunal Constitucional cuando se trata de la autonomía local y de una autonomía meramente funcional. Al enfrentarse, en efecto, dicho Tribunal con la autonomía universitaria en la STC 55/1989, de 23 de febrero (antes, pues, de dictar la relativa al régimen local de finales del mismo año):

- Tras afirmar nada menos que la delimitación, precisamente por la Ley formal (reservada a ésta), de la autonomía universitaria genera un espacio en el que la Universidad posee, en principio, plena capacidad de decisión;
- Se alcanza inmediatamente la conclusión de que la elaboración del propio estatuto que forma parte del contenido de dicha autonomía constituye "... una potestad de autonormación entendida como la capacidad de un ente -en este caso, la Universidad- para dotarse de *su propia norma de funcionamiento* o, lo que es lo mismo, de *un ordenamiento específico y diferenciado, sin perjuicio de las relaciones de coordinación con otros ordenamientos en los que aquél necesariamente ha de integrarse*". Es decir, se llega de seguido y sin dificultad a la identificación, sin reservas ni precauciones algunas, de la cualidad ordinal de la autonomía y de la peculiaridad de ese ordenamiento en tanto que compuesto por normas propias en el marco, lo que vale decir dentro de los límites de la Ley (sólo de la Ley, recuérdese);
- Para aclarar, finalmente, el significado de tal identificación: "... los Estatutos, aunque tengan su norma habilitante en la L.R.U., *no son, en realidad, normas dictadas en su desarrollo, son reglamentos autónomos en los que se plasma la potestad de autoordenación de la Universidad en los términos que permite la Ley. Por ello..... a diferencia de lo que ocurre con los Reglamentos ejecutivos de Leyes que para ser legales deben seguir estrictamente el espíritu y la finalidad de la Ley habilitante que les sirve de fundamento, los Estatutos se mueven en un ámbito de autonomía en que el contenido de la Ley no sirve sino como parámetro controlador o límite de la legalidad del texto. Y, en consecuencia, sólo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice frontalmente las normas legales que configuren la autonomía universitaria, y es válida toda norma estatutaria respecto de la cual quepa alguna interpretación legal*".

No cabe determinación más lúcida de la peculiaridad de las normas propias de los ordenamientos autónomos, ni, por tanto y necesariamente, del arquetipo mismo de éstos, el local. Ocurre que una suerte de prevención implícita parece enervar, al menos hasta ahora, este tipo de planteamiento por el Tribunal Constitucional cuando trata de este último.

Los efectos debilitadores o diluidores del verdadero perfil de la autonomía local que potencialmente encierra la expuesta distorsión de la clave misma de la autonomía local no han dejado de manifestarse de seguido, como cabía esperar, alcanzando el sistema de relaciones de la Administración local (que constituye un aspecto especialmente sensible para la integridad del modelo de ésta).

Una primera y adelantada manifestación -en perfecta sintonía con la aproximación general del Tribunal Constitucional a la autonomía local- se produjo ya en la STC 27/1987, de 17 de febrero, que, al tratar de la infracción o no por ciertos preceptos de la Ley valenciana de 1983 declaratoria del interés general para la Comunidad Autónoma de determinadas funciones de las Diputaciones Provinciales precisamente del artículo 59 LrBRL (regulador de la técnica de la coordinación unilateral), afirmó el cumplimiento en el caso de la reserva de Ley que para la actualización de la coordinación establecía el propio Estatuto de Autonomía, tergiversando objetivamente para ello, incluso, el tenor literal y el sentido del referido artículo 59 LrBRL, definitorio asimismo de una clara y precisa reserva

de Ley, con total minusvaloración, por tanto, del papel de ésta para la integridad de la autonomía local.

Se explica así la doctrina sentada por la Sentencia 331/1993, de 12 de noviembre, referida nada menos que al control de la constitucionalidad de ciertos preceptos de la Ley catalana de desarrollo del régimen básico local, la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

Es significativo que la Sentencia, en lo que aquí importa, comience con una absolutamente injustificada crítica de la regulación estatal de la coordinación local; injustificada por muchas razones: a) además de obedecer a una inteligencia más bien superficial de la regulación básica legal, constitutiva de un sistema que -sobre el trasfondo general del artículo 10 y en los arts. 55 a 59- va desarrollando las técnicas en que se plasma el estado de buena coordinación como resultado: desde las más blandas -orgánicas y funcionales- o basadas en la voluntariedad hasta la que descansa en la imposición unilateral (con el pecado, eso sí, de emplear el término coordinación con alcance genérico, equivalente al de coherencia, cuando ahora dice el Tribunal que debe reservarse sólo para designar una de las técnicas de relación interadministrativa), b) descansa en una indebida identificación o equiparación entre una regulación legal y los razonamientos y las consideraciones que -con mayor libertad y posibilidades mucho más amplias de modulación, matización y precisión- se hacen en los pronunciamientos jurisdiccionales; c) y, por último, aunque no en último lugar, olvida y es inconsecuente con los términos absolutamente genéricos de la propia doctrina constitucional establecida con carácter general al respecto al tiempo de la aprobación de la Ley básica, que luego ha ratificado y sintetizado el mismo Tribunal en el fundamento 4 de su Sentencia 45/1991, de 28 de febrero; términos, de los que resulta la coordinación -en todo caso y sin perjuicio de lo señalado por dicho Tribunal en el caso de que ahora se trata- como una categoría capaz de agrupar muy diferentes técnicas y mecanismos de relación, informada por un fin (la integración de las partes en un conjunto unitario), un principio general (la comprensión sólo de las medidas necesarias y suficientes) y un límite último (la prohibición de que sus medidas alcancen un grado desarrollo tal que vacíe las competencias autónomas objeto de coordinación).

La afirmación central es la de que "...la legislación autonómica, al facultar al Gobierno de la Generalidad para crear por Decreto los órganos de coordinación pertinentes ha respetado la legislación básica del Estado que, al respecto, prevé la posibilidad de que las Leyes de las Comunidades Autónomas atribuyan al Consejo de Gobierno la facultad de coordinar la actividad de la Administración local". Se sustenta esta afirmación en el siguiente razonamiento:

Aunque se aplique como criterio de medida el art. 58 y no el 59 LrBRL, porque -y esto es lo capital- "*... no puede considerarse como un elemento básico la reserva de Ley que hace el art. 58.1 LrBRL*". Y ello, porque,

- Si bien "... como declaramos en nuestra STC 214/1989 (fundamento jurídico 20 f), es constitucionalmente legítimo que el Estado haya previsto con carácter general la creación e institución de éstos órganos de colaboración" y "Tal previsión genérica es plenamente constitucional, pues constituye una manifestación orgánica del principio de colaboración al que la propia estructura territorial del Estado necesariamente aboca (STC 214/1989, fundamento jurídico 20 e)";
- "... es de observar que el Abogado del Estado *no ofrece argumento alguno sobre la naturaleza básica de la reserva de Ley* contenida en el art. 58.1 LrBRL. Y *no se justifica, ni se alcanza a saber por qué ha de ser básico* que los órganos que las Comunidades Autónomas instrumenten para la coordinación de los Entes locales sean creados por Ley. Antes al contrario, por la finalidad que persiguen (flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de

competencias, según la STC 214/1989, fundamento jurídico 20 f) los instrumentos de coordinación han de ser flexibles, lo que se compadece mal con la rigidez que es consustancial a la Ley...".

Desde luego no puede minusvalorarse la importancia que en el razonamiento del Tribunal Constitucional haya podido tener, frente a la denunciada ausencia de argumentos por parte del Abogado del Estado, el esgrimido por el de la Generalidad de Cataluña, que la Sentencia destaca, recogiénolo expresamente: "...considerar básico un elemento estrictamente formal, como es el establecimiento de una reserva de Ley, no se ajusta a la noción material de las bases...". Es clara la persistencia de la operatividad de la idea del formalismo propio de la perspectiva "ordinamental" de la autonomía local. Poco importa que la "materialidad" inherente a la noción competencial de las bases deba estar en función de la naturaleza, la índole misma de la materia de que se trate, cuya sustancia aquí es justamente ordinamental. El prejuicio del formalismo sigue impidiendo la cabal comprensión del modelo establecido en 1985.

Sólo desde dicho prejuicio cabe explicarse, en efecto, que -más allá de la impotencia argumental del Abogado del Estado- el Tribunal mismo no haya sido capaz (en craso contraste con los supuestos de autonomías distintas, meramente funcionales) de encontrar ni una razón plausible para justificar que la reserva de Ley es una pieza no ya útil, sino esencial al desarrollo de la garantía institucional de la autonomía local, al permitir tanto la necesaria garantía del respeto al espacio propio de ésta, como su correcto engarce con los ordenamientos superiores. Y también que haya entendido plausible fundamentar positivamente la negación del carácter básico de la aludida reserva precisamente en la inadecuación de la rigidez de la Ley frente a la flexibilidad requerida por la finalidad de los instrumentos de coordinación: justamente la mayor rigidez de la Ley es la que le proporciona su eficacia garantizadora; y la flexibilidad exigida por el fin de la coordinación puede ciertamente predicarse en el plano de la aplicación, pero en modo alguno en el de la previsión y configuración legal, de los instrumentos y las medidas para alcanzar dicha coordinación.

Se alcanza, así, con la Sentencia comentada un alto grado de insensibilidad para con respecto a una de las claves esenciales, si no la clave misma, del modelo de Administración local configurado en desarrollo de la garantía constitucional de ésta; insensibilidad, que se muestra en toda su dimensión en el contraste que ofrece la solución rotunda, fácil y expedita dada por la misma Sentencia a la cuestión del carácter básico o no, no ya de la regulación material de la clasificación de los contratistas, sino de la atribución de la competencia para la aplicación concreta de la misma precisa y únicamente a un órgano de la Administración General del Estado para toda la actividad de contratación de todas las Administraciones públicas, pues ahora brotan de suyo las razones para la afirmación de dicho carácter: la garantía de la igualdad y la seguridad jurídica en la contratación pública, dada la afección por la clasificación de los intereses de los contratistas y, más en general, de las condiciones de la contratación administrativa y el desarrollo de las actividades económicas privadas en régimen de libre competencia y estarse ante un medio para garantizar un tratamiento jurídico igualitario a todos los ciudadanos en la contratación pública.

Cabe de esta forma concluir que, mientras el desarrollo y la aplicación del régimen básico estatal de la autonomía local deban continuar desenvolviéndose en el contexto interpretativo determinado por la comentada doctrina constitucional -diluidor del perfil propio del modelo de ordenamiento local que aquél asume y formaliza- difícilmente podrá darse la base necesaria para el despliegue por el referido modelo de todas sus potencialidades. Debe pues confiarse en y abogarse por un cambio significativo en la perspectiva desde la que el Tribunal Constitucional viene hasta ahora abordando las cuestiones relacionadas con el ordenamiento local.

5. LA CONFIRMACIÓN DE LA INSUFICIENTE "INSTALACIÓN" DEL RÉGIMEN LOCAL EN EL MOMENTO DE SU INSERCIÓN EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONJUNTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

5.1. La ambigua y contradictoria actitud del legislador del régimen general de las Administraciones públicas respecto de la Administración local.

Es evidente que, en 1992, cuando se produce la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), ya se contaba con una suficiente perspectiva al menos en punto a la solución dada en 1985 al ordenamiento territorial local y su ubicación en el ordenamiento general y engarce con los restantes ordenamientos territoriales del Estado. Y el régimen legal básico de la autonomía local había pasado ya, en 1989 (STC 214/1989, de 21 de diciembre) y globalmente con éxito, la prueba general del control de su constitucionalidad. Sin perjuicio de la puesta de manifiesto de algunos aspectos no adecuadamente resueltos, el lustro largo de efectiva vigencia del nuevo sistema local no había revelado, como ya nos consta, síntomas mínimamente relevantes de insatisfacción con dicho régimen. Antes al contrario había dado pruebas de suficiencia y flexibilidad y parecía haber pacificado en lo esencial o, cuando menos, haber ofrecido una base aceptable de solución al viejo y difícil problema de la simultánea compatibilización de una autonomía local con perfil general único tanto con la heterogeneidad interna del mundo local, como con su legítima modulación en función de las particularidades de los distintos territorios (nacionalidades y regiones); particularidades éstas, a su vez, de muy diferente naturaleza y porte según los casos.

Puede entenderse así el planteamiento y la actitud desde los que el legislador de 1992 abordó la conexión con el régimen local del desarrollo general del estatuto subjetivo del poder público administrativo y objetivo de su actuación formalizada unilateral. La Exposición de Motivos declara, con referencia a la Administración Local (último párrafo de su apartado 1º) que su "... régimen jurídico.... tiene una regulación específica en su actual Ley de Bases que no ofrece ninguna dificultad de adaptación a los objetivos de esta Ley y que no exige modificaciones específicas". Por tanto y en principio, es decir, si cupiera estar sin más a tal declaración: sintonía en las líneas fundamentales del previo régimen básico específico de la Administración local con el general de la Administración pública, haciendo plausible la conclusión de una armónica inserción del primero en el segundo para formar, en bloque, el definitivo régimen jurídico básico el ordenamiento autónomo local, en tanto que administrativo.

La propia ambigüedad de los términos de la declaración de la Exposición de Motivos (existe ya un régimen básico local específico que parece respetarse por su sintonía con el general que se establece, pero tal respeto no excluye la necesidad, al parecer, de una adaptación a los objetivos de éste, por más que se opine que tal adaptación no ofrece dificultad, ni exige modificaciones específicas) alerta ya sobre el hecho de que las aludidas sintonía y armonía no son completas, la integración del régimen local no está exenta de problemas. En efecto, aunque a lo largo del texto dispositivo cabe detectar manifestaciones concretas del respeto e "incorporación" del régimen básico local en el general¹³ e, incluso, de una cierta sobrevaloración formal de la Administración Local¹⁴, lo

¹³ Así, la remisión implícita a la LrBRL para la determinación de la Administración pública en la instancia territorial local (art. 2.1, c LRJPAC); o la íntegra aceptación de la regulación de las relaciones interadministrativas contenida en la LrBRL como parte del régimen básico general, siendo la directamente establecida por éste en todo caso supletoria de la misma (arts. 9 y 15.4 LRJPAC).

cierto es que, aparte de no ser pocas ni secundarias las prescripciones que suscitan dificultades de engarce¹⁵ -más por descuido u olvido de las peculiaridades de la aquella Administración que por consciente propósito de incidir en su régimen jurídico-, en el no sólo no es identificable un criterio único y preciso respecto de la instancia local¹⁶, sino que se pone de manifiesto una clara marginalidad de la Administración local y sus exigencias en el diseño del régimen jurídico general de la Administración pública¹⁷ y, lo que es aún más decisivo, la no recepción y aceptación en éste de los fundamentos mismos sobre los que la LrBRL construye el régimen local; aspecto éste, que, no por ser el menos visible y evidente, deja de ser el más grave y el que, por ello y a la postre, puede tener una incidencia mayor en el perfil real de la autonomía y el ordenamiento locales en la economía y el funcionamiento de la organización y el ordenamiento generales del Estado.

Esto último puede quizás sorprender a la luz de la indudable influencia de la LrBRL sobre la LRJPAC, especialmente manifiesta en el título relativo a las relaciones entre las Administraciones públicas. Pero esa influencia se agota en un simple aprovechamiento de los avances, considerados útiles, del régimen local y no logra en modo alguno destruir la eficacia inercial de la visión tradicional del mundo local como una instancia administrativa

¹⁴ Así, la inclusión de los órganos "correspondientes" de las entidades que integran la Administración en la enumeración de los órganos de gobierno que dirigen la actuación de la "administración Pública respectiva", introduciendo, así, en el nivel local la distinción funcional de gobierno y mera administración propia de los superiores (art. 3.3 LRJPAC); o la extensión al Pleno y las Comisiones de Gobierno de las entidades locales de la exclusión de la aplicación de las disposiciones del Capítulo II del Título II relativas a los órganos colegiados, siendo así que aquéllos órganos son sólo administrativos tanto funcional como formalmente, lo que -si no fuera por la normación que contiene la LrBRL- podría generar inseguridad en cuanto al régimen de su funcionamiento y adopción de acuerdos y, por tanto, de validez de éstos, teniendo en cuenta que en este nivel ni puede existir -al contrario de lo que sucede en los superiores- una regulación específica de los correspondientes "Gobiernos" (disposición adicional 1ª LRJPAC).

¹⁵ Por citar sólo las más importantes, cabe señalar la regulación de los actos que ponen fin a la vía administrativa y de la impugnación de aquéllos en vía administrativa (reducida al recurso ordinario o, en su caso, el sustitutivo previsto en el art. 107.2 y el extraordinario de revisión, sin perjuicio del sistema de revisión de oficio), que no tiene en cuenta que, por la estructura de los entes locales, suprime en la práctica la vía administrativa previa (arts. 10.7.1, 109 y 114 LRJPAC); la regulación de la potestad sancionadora, en particular en lo que respecta al principio de tipicidad de infracciones y sanciones, que deja sin cobertura y sin posibilidades futuras el Derecho sancionador local, cuya importancia en la vida cotidiana no puede infravalorarse (art. 129 LRJPAC); y la propia ordenación del proceso de adaptación de procedimientos al nuevo texto legal, que prescinde absolutamente de su dimensión territorial y, específicamente, de la local (disposición adicional 3ª LRJPAC).

¹⁶ Muestra significativa de ello es la distinta solución que otorga a los supuestos de, por una parte, terminación convencional de los procedimientos (art. 88.1 LRJPAC), en el que -al remitir a "la disposición que lo regule" la actualización de la posibilidad de dicha terminación y otorgar, así, capacidad también a la Administración Local para tal regulación mediante sus disposiciones normativas autónomas propias; y, por otra parte, de sustitución del recurso ordinario mediante otros procedimientos de impugnación (art. 107.2 LRJPAC), en el que la exigencia de Ley formal en cada sector para la actualización efectiva de dicha sustitución excluye ésta del ámbito de disposición autónoma local.

¹⁷ Baste con hacer notar aquí que la regulación de las disposiciones administrativas (arts. 51 y 52 LRJPAC) no ha estimado procedente modulación alguna en relación con la peculiaridad que, dentro de la categoría, sin duda presentan las normas locales, por su carácter de autónomas.

menor, secundaria y marginal, dentro del poder público administrativo, cuya representación cuasimonopolizan las Administraciones burocráticas de las instancias superiores. En otras palabras, la aludida influencia no ha significado una verdadera penetración del régimen básico general de las Administraciones públicas, determinante de la articulación de la organización territorial del Estado en su dimensión administrativa¹⁸, por la filosofía del régimen local; filosofía, que reivindica -al amparo del artículo 137 CE- la consideración de la Administración local como una parte más, aunque específica, de la organización territorial del Estado. Por más que la existencia previa de la LrBRL, combinada con la insuficiencia y difuminación de la normación de la LRJPAC referible estrictamente al "régimen jurídico", pueda explicar un cierto desentendimiento del legislador estatal de la cuestión local, la causa eficaz debe buscarse más bien en el fracaso -ya comentado- de la primera de dichas Leyes en la instalación y el funcionamiento plenos y efectivos en nuestro ordenamiento del modelo de Administración local que adopta.

El juicio global sobre la relación de la LRJPAC con la LrBRL debe ser, pues, forzosamente contradictorio, en la medida en que aquélla presenta luces y sombras, si bien, en último término, debe decantarse en sentido negativo, en la medida en que el régimen jurídico básico del entero poder público administrativo, al no asumir y, por tanto, no otorgar cobertura suficiente en él a los fundamentos últimos del modelo de Administración local adoptado en 1985, va a contribuir, inevitable y objetivamente, a sellar el apuntado fracaso de la instalación y el funcionamiento del referido modelo. Y ello, se insiste, no tanto por acción, cuanto por omisión, imposibilitadora de una integración del régimen básico local en el general del poder público administrativo en condiciones permisivas del despliegue pleno por aquél de su economía y lógica propias. No puede dejar de apuntarse que en ello ha tenido indudable incidencia la doctrina que hasta ahora ha venido sentando el Tribunal Constitucional.

5.2. La no asunción del "modelo" de autogobierno local y la consiguiente falta de sinergia entre la LrBRL y la LRJPAC.

Y, sin embargo y tal como ya se ha indicado, la LRJPAC parece respetar holgadamente esa economía y lógica propias de la Administración local según su régimen específico. Pues:

- a) Parte (aunque no la explicita¹⁹) de una concepción del régimen jurídico de la Administración pública coincidente con la asumida por la LrBRL. En efecto, su Exposición de Motivos (apartado 2º) distingue nítidamente, como materias distintas (soporte, por ello, de títulos competenciales asimismo diferentes), dicho régimen jurídico y el procedimiento administrativo, por lo que, aunque en su contenido dispositivo no diferencia la regulación de una y otra, debe entenderse que la de la primera es, en lo sustancial, la referida a la organización y las

¹⁸ Para su adecuación al orden constitucional sustantivo (derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos: art. 23 CE) y organizativo (regla de actuación administrativa conforme al principio de descentralización: art. 103.1 CE), exigente del tratamiento de la Administración local -por su condición de "administración participada"- como el escalón primario del poder público administrativo. No puede minusvalorarse la importancia de esta adecuación a la hora del diseño del "Estado autonómico administrativo", tal como ha puesto de relieve recientemente el positivo debate suscitado por la propuesta de la "Administración única".

¹⁹ Omitiendo también, lo que es ya decididamente criticable, la identificación de los preceptos en que se plasma la formalización del régimen jurídico, que, en virtud del título competencial estatal utilizado, forzosamente ha de tener alcance meramente básico

relaciones entre las Administraciones, es decir, al objeto tradicionalmente acotado como "organización y funcionamiento".

Para la LrBRL, de otro lado, el régimen local es la "norma institucional" de los entes locales (párr. 9º de su apartado II), con consecuente esencial restricción de su contenido justamente a la organización y el funcionamiento de los mismos; opción, que plasmó claramente en su artículo 5 y que fue expresamente confirmada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, a pesar de declarar inconstitucional dicho concreto precepto por razón exclusivamente formal (su supuesta naturaleza exclusivamente interpretativa), cuando -rechazando la impugnación referida cabalmente a los términos de la delimitación del régimen local- razona que éste "... que es, por tanto, el "régimen jurídico de las Administraciones Locales", resulta de éste modo no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado, tal como afirma la Generalidad de Cataluña, sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también -y no excluye- lo relativo a las competencias de los entes locales".

- b) Define la Administración pública en el nivel local por remisión implícita al régimen local (art. 2.1, c) y 2)²⁰.
- c) Omite cualquier regulación propia relevante en punto a la organización interna de los entes locales y dispone la directa aplicación de la LrBRL, con preferencia, en todo caso, al general en materia de relaciones interadministrativas; materia ésta capital para la salvaguarda de la posición y el estatuto subjetivos de los entes locales.

La subsistencia del régimen específico de la Administración Local en el contexto del régimen general (ambos básicos) de las Administraciones públicas así asegurada desde luego no basta, empero, para producir una verdadera y positiva integración. Pues falta la indispensable traducción en el segundo de la especificidad del primero; especificidad, que, como se ha visto en su momento, la propia Exposición de Motivos de la LRJPAC reconoce.

El régimen que diseña este último texto legal está cortado, en efecto, por el patrón de Administración pública propio de las instancias territoriales superiores y, en especial, de la general del Estado. De ahí que, por lo que respecta al pluralismo administrativo, su planteamiento se reduzca, en definitiva, a la articulación técnica de piezas esencialmente iguales, a pesar de su autonomía respectiva. Esta es la razón por la que las referencias (en su caso salvedades) concretas que hace a la Administración Local, si aparentalmente favorables, resultan hechas en realidad desde la ya denunciada falta de criterio derivada de la no asunción, expresa y positiva, de las notas características del poder y el ordenamiento administrativos locales, con la consecuencia de que, en su efecto objetivo, ahogan la aludida especificidad de éste.

²⁰ Esta remisión implícita al régimen básico local plantea en su juego operativo, sin embargo, alguna dificultad interpretativa. Pues los artículos 3 y 4 LrBRL, al delimitar las entidades locales y, por tanto, cumplir dicha remisión, no configura directa y necesariamente todas dichas entidades como territoriales. Y, no obstante, el artículo 2 LRJPAC remitente, por su misma economía interna, se está refiriendo claramente en su número 1 sólo a las entidades locales territoriales.

Esta falta de sintonía entre ambas regulaciones parece que debe resolverse, en sede interpretativa, entendiendo que la remisión comprende únicamente aquéllas entidades locales que, conforme al bloque integrado por la LrBRL y su respectiva normativa autonómica de desarrollo, tengan la condición de entidades territoriales. Pues las demás entidades locales sólo pueden tener, conforme al número 2 del citado artículo 2 LRJPAC, "la consideración de" Administraciones públicas.

Al contrario de lo que presupone, pues, la LRJPAC, el sistema de las Administraciones públicas no es sin más un complejo de piezas que, aunque distintas (por capaces de operar con autonomía unas respecto de otras, es decir, sólo diferenciadas por la instancia territorial de la organización del Estado en la que se inscriben), responden en último término a un molde común: todas tienen por objeto la ejecución, en términos equivalentes, de la Ley, y, por ello, su actuación obedece a unas mismas características.

Si es cierto que todas las Administraciones públicas tienen por objeto "la ejecución de la Ley", no lo es menos que no todas cumplen ese objeto en idénticos términos.

Las Administraciones públicas de las instancias territoriales con poderes políticos superiores se agotan desde luego en una actuación de ejecución de la Ley, entendida como actividad en línea de continuación con ésta por deber traducir positivamente el programa definido por ella²¹. Esto es así, porque constituyen una pieza con una posición y una función perfectamente determinadas en una concreta estructura de los poderes públicos: son organizaciones institucionales, parte del correspondiente poder ejecutivo y, por ello, dirigidas por y subordinadas a un Gobierno de extracción y responsabilidad parlamentarias.

Pero la Administración local no responde a esta construcción: su objeto consiste más bien en una autoadministración (directa o representativa), en el marco de la Ley, desarrollada bajo la libre responsabilidad, es decir, en forma autónoma, y comprensiva del entero ciclo de la gestión administrativa (normación y actuación concreta) de los intereses correspondientes. La Ley es aquí no tanto programa definido cuanto precisamente marco delimitador del espacio propio de aquella gestión. Lo cual altera radicalmente las condiciones de la función de ejecución de la Ley.

La clave diferencial radica, pues, en la condición de propia de la gestión administrativa, en cuanto determinada según opciones y, por tanto, objetivos asimismo propios (fijados bajo la propia responsabilidad, si bien siempre y necesariamente dentro de la Ley). La especificidad de la gestión local no es sino asunto lógico de la de la instancia y el ordenamiento locales, que ya nos constan, por lo que debe ser salvaguardada también en la organización y el funcionamiento del poder público administrativo en su conjunto, por formar parte de la garantía institucional constitucional de la autonomía local.

Y el poder y ordenamiento locales se integran coherentemente en el Estado, gracias a su naturaleza jurídica exclusivamente administrativa, precisamente a través de la Ley, como ya también nos consta que la reserva a la Ley y, consiguientemente, al legislador constitucionalmente competente de las decisiones relevantes para la Administración local constituye también, pues, un elemento esencial del ordenamiento autónomo local, lo que vale decir, de su referida garantía institucional constitucional.

Este es el criterio decisivo que se echa en falta en la LRJPAC. Si su ausencia no es apreciable cuando simplemente respeta o remite al régimen local, emerge claramente tanto cuando alude expresamente a la Administración Local, como cuando regula indiferenciadamente instituciones capitales para la integridad de su ordenamiento peculiar:

1. En cuanto a lo primero, el artículo 3.3, con un propósito indudablemente positivo hacia la Administración Local, equipara indebidamente, sin embargo, los órganos de gobierno de ésta a los de las instancias superiores en la "dirección" de la Administración pública; lo que revela un claro error de criterio de fondo.

La Administración Local tiene ciertamente sustancia política, pero toda ella se cumple, canaliza y formaliza jurídicamente en el ámbito administrativo. Ello significa que no hay

²¹ El ámbito de decisión propia no radica en ella misma, depende estrictamente del grado de densidad o determinación del programa legislativo que ejecuta.

en ella una distinción, homologable a la que se da en las referidas instancias superiores, entre las funciones de gobierno y de administración; sencillamente, porque no existe en ella un poder ejecutivo contrapuesto a un poder legislativo en sentido estricto y sí únicamente una específica diferenciación entre funciones ejecutivas y deliberantes. En la Administración local, en efecto, los órganos de gobierno lo son de administración, porque el gobierno se agota por completa en esta última. Precisamente porque esta circunstancia no enerva la sustancia política del mundo local, aquella administración es peculiar o específica, no responde al modelo convencional de administración, tal como ya se ha expuesto.

2. Dos son las instituciones generales en las que se manifiesta especialmente la ausencia de sensibilidad suficiente para las características peculiares del ordenamiento local, por estar su regulación a la actuación administrativa general o convencional: las disposiciones y las sanciones administrativas.

2.1. Los artículos 51 y 52 LRJPAC realizan, en efecto, una ordenación absolutamente convencional de la primera de dichas materias, sin entender precisa modulación alguna para el mundo local. Son de destacar las reglas generales e indiferenciadas relativas al límite que para las disposiciones administrativas representa la reserva constitucional de Ley (sin inflexión alguna de tal límite en función de la perspectiva de descentralización territorial del poder normativo que expresa la autonomía local) y la jerarquía interna de dichas disposiciones (sin consideración alguna a la peculiaridad de la relación entre las disposiciones emanadas de las instancias territoriales superiores y las locales), así como la omisión de cualquier singularización de éstas últimas dentro del género de las administrativas. Y, sin embargo, la capacidad de ordenación normativa, inherente a la autonomía local y coextensa con su espacio competencial propio y, por ello mismo, capital para la integridad de su ordenamiento, se había revelado ya -en su régimen y alcance- como problema constitucional, abordado por el Tribunal Constitucional directamente en sus Sentencias 179/1985, de 19 de diciembre, y 19/1987, de 17 de febrero, e indirectamente en su Sentencia 55/1989, de 23 febrero.

Claro que la doctrina de dicho Tribunal distaba mucho de ser, no ya acertada, sino ni tan siquiera coherente, no digamos ya significativamente sensible con la dimensión de descentralización territorial del poder involucrada en la cuestión. En contraste a) con la amplitud y flexibilidad mostradas al tratar de la relación-colaboración entre la Ley y el Reglamento sin más (se entiende que está aludido esencialmente el emanado por el poder ejecutivo de cualquiera de las dos instancias territoriales superiores del Estado) en materias reservadas a la Ley, como por ejemplo en la de tipificación de infracciones y sanciones requerida por el artículo 25 CE²², pero b) mucho más aún cuando las normas colaboradoras con la Ley son normas autónomas, dictadas por una autonomía puramente sectorial-funcional reconocida a unas Corporaciones públicas de base privada, como lo son los Colegios Profesionales²³, el Tribunal Constitucional se produce de manera estricta al

²² Baste con la cita de los siguientes pronunciamientos: SsTC 2/1987, de 21 de enero; 42/1987, de 7 de abril; 3/1988, de 21 de enero; 101/1988, de 8 de junio; 29/1989, de 6 de febrero; 69/1989, de 20 de abril; 83/1990, de 4 de mayo; y 177/1990, de 2 de noviembre).

²³ En este sentido es muy ilustrativa la STC 219/1989, de 21 de diciembre, para la que las especificidades del ordenamiento colegial proporcionan una justificación especial o reforzada a la relatividad del alcance de la reserva de Ley, cabalmente por incidir la potestad sancionadora en relaciones entabladas en el seno de ordenamientos sectoriales dotados de autonomía, es decir, en un área constituida por la delegación de potestades públicas a favor de entes corporativos con amplia autonomía para la ordenación y el control del ejercicio de las actividades profesionales. Todo lo cual se entiende que demanda dejar de lado interpretaciones maximalistas o excesivamente dogmáticas de los requerimientos constitucionales.

enfrentarse con la delimitación del espacio de juego de las normas locales. Aquí ya la autonomía, aún tratándose de una autonomía político-territorial, la autonomía administrativa arquetipo de todas las demás administrativas, se desvanece como justificación de cualquier flexibilización de la reserva de Ley²⁴. Así, en la STC 179/1985, de 19 de diciembre, se concluye la inconstitucionalidad (por lesión de la correspondiente reserva de Ley) del ámbito de disposición normativa reconocido por la Ley estatal a los entes locales en materia tributaria, sobre la base, entre otros, del siguiente razonamiento²⁵:

"No puede entenderse eliminada la inconstitucionalidad por la necesidad de dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas Locales, autonomía de las Corporaciones Locales y solidaridad (arts. 2, 137, 138.1 y 142 CE), aducidos al efecto por el Abogado del Estado. Dejando de lado el hecho de que en lo relativo a las Haciendas Locales es el principio de suficiencia, y no el de autonomía, el formulado expresamente por el artículo 142 CE, es precisamente el legislador, en este caso estatal -puesto que se trata de un recargo sobre un impuesto estatal-, a quien incumbe, en virtud del principio de reserva de Ley señalado, hacer efectivos mediante su actividad legislativa tales principios u otros que puedan tener aplicación en materia tributaria".

Y en la STC 19/1987, de 17 de febrero, tras un prometedor pronunciamiento acerca de la necesidad de hacer valer la subsistencia equilibrada de los principios, entre otros, de autonomía local y de reserva de Ley en materia tributaria (con la consecuencia, de un lado, de la improcedencia de extender dicha reserva hasta el punto de que se prive a los entes locales de cualquier intervención, y, de otro, de la abdicación por el legislador formal de cualquier ordenación propia), se afirma que:

"El que la Norma fundamental haya querido aquí que el establecimiento o la exigencia de tributos propios por las Corporaciones locales se realice no sólo de acuerdo con la Constitución misma sino también de conformidad con lo dispuesto en las Leyes, significa, en lo que ahora importa, que esta potestad tributaria de carácter derivado no podrá hacerse valer en detrimento de la reserva de Ley presente en este sector del ordenamiento (arts. 31.3 y 133.1) y que el legislador, por ello, no podrá limitarse, al adoptar las reglas a las que remite el art. 133.2 en su último inciso, a una mera mediación formal, en cuya virtud se apodere a las Corporaciones Locales para conformar, sin predeterminación alguna, el tributo de que se trate. Las Leyes reclamadas por la Constitución no sólo son habilitadoras para el ejercicio de una potestad tributaria.... Son también Leyes ordenadoras -siquiera de modo parcial, en mérito de la autonomía de los Municipios- de los tributos así calificados de locales, porque la Constitución encomienda aquí al legislador no sólo el reconocer un ámbito de autonomía al ente territorial, sino también garantizar la reserva legal que ella misma establece (art. 31.2)...".

El reconocimiento que a continuación se hace de la relatividad y, por tanto y desde el punto de vista de la autonomía local, de la parcialidad de la reserva de Ley se compensa inmediatamente con la precisión de que el ámbito objetivo así acotado a la Ley no queda garantizado con meras cláusulas generales habilitantes. E igual sucede con el

²⁴ En contradicción con el criterio siempre mantenido por el Tribunal Constitucional de la interpretación de las reservas constitucionales de Ley (que impliquen intervención del Estado central, como las establecidas en favor de la Ley Orgánica) del modo más favorable a la descentralización del poder cuando está implicada la dimensión territorial plural del Estado. Bien es cierto que tal criterio está mantenido siempre con relación a las Comunidades Autónomas y no a la Administración local.

²⁵ El discurso que aquí se sigue no pretende crítica alguna del resultado al que llega el Tribunal en el caso. Incide únicamente en el razonamiento utilizado, concretamente el referido a la reserva constitucional de Ley, en si mismo considerado.

reconocimiento de la peculiaridad de la autonomía local: la afirmación de la representatividad de las Corporaciones municipales y de su capacidad, por tanto, para hacer realidad la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios (uno de los principios que late en la formación histórica y el reconocimiento actual de la regla según la cual deben ser los representantes los que definan los elementos esenciales de la obligación tributaria) se contrapesa de seguido con la de la claridad del servicio de la reserva de Ley aquí también a otros principios, tales como los de unidad del ordenamiento y la igualdad básica de la posición de los contribuyentes. Todo ello para concluir, sobre la base de la doctrina de la anterior Sentencia, la inconstitucionalidad porque:

"No es dudoso que, al diferir el art. 13.1 de la Ley 24/1983 a los Ayuntamientos la determinación de los tipos impositivos para las contribuciones allí consideradas, se ha habilitado a estas Corporaciones locales para la fijación "libre" de un elemento esencial en la definición de los tributos.

Ello sin perjuicio...de que cuando...se esté ante tributos de carácter local, deba el legislador reconocer a las Corporaciones locales una intervención en el establecimiento o la exigencia de aquéllos".

Interesa aquí no tanto la solución (en cuya corrección no se entra), cuanto el distinto enfoque y talante del razonamiento del Tribunal, es decir, el criterio desde el que éste opera: lo importante ahora no es la autonomía para desde ella razonar sobre la limitación del alcance de la reserva de Ley, sino -todo lo contrario- este último extremo (el alcance de la reserva) para razonar sobre la limitación de la autonomía, quedando siempre el ámbito de ésta en una gran indeterminación (lo que favorece obviamente la generosa interpretación del ámbito reservado a la Ley, que sólo encuentra el límite impreciso de no eliminar cualquier intervención propia local). E interesa aquí sobre todo por su consecuencia posible, que no es otra que la difuminación del perfil concreto que en la garantía de la autonomía local tiene la técnica "en el marco de la Ley", destinada a asegurar la capacidad de ordenación bajo la propia responsabilidad y, por tanto, la liberación de una heterónoma y positiva programación. La apuntada posibilidad es tanto más plausible si se considera la circunstancia -no contemplada por las Sentencias comentadas, pero que ha actualizado inmediatamente el legislador estatal en la materia a que las mismas se refieren²⁶- del engarce automático con la reserva de Ley de la colaboración con ésta del Reglamento, con el resultado de que el marco legal de que se viene hablando es ya fruto de la acción concurrente del Parlamento y el Ejecutivo de la instancia territorial constitucionalmente competente por razón de la materia.

Es en este contexto en el que hay que valorar, pues, las determinaciones de la LRJPAC. Es claro que su definición simple -para toda disposición administrativa- del límite representado por la reserva de Ley, combinada con el establecimiento asimismo general de la regla de la jerarquía entre cualesquiera de dichas disposiciones administrativas, no va a precisamente a favorecer el afianzamiento efectivo de la técnica del "marco legal" en los términos del régimen básico de la autonomía local. Pues más bien refuerza la normalización del juego de dicha técnica bajo la forma de bloque Ley-Reglamento y potencia la acción del Reglamento sobre las normas locales; todo ello, sin introducción de cautelas o criterios garantizadores algunos.

²⁶ El artículo 60 y la disposición final (número 1) de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, establecen un sistema de fuentes según el cual el marco legal fiscal de la autonomía local queda integrado por la acción concurrente de la propia Ley de las normas reglamentarias que dicte el Gobierno de la Nación en desarrollo de la misma. El espacio propio de las Ordenanzas locales queda, pues, minorado en el que ocupen las aludidas normas reglamentarias.

Pues, complementando lo ya adelantado en su momento, debe señalarse que la potestad de normación con rango y eficacia reglamentarias ni tiene siempre el mismo sentido institucional, ni descansa en todos los casos en unos mismos principios organizativos. Aunque el poder correspondiente (como categoría general) posee, dada su naturaleza y función en el ordenamiento jurídico, un fundamento y una raíz comunes (su habilitación constitucional), no por ello se da una concurrencia verdadera entre los poderes normativos reglamentarios ordinario y autónomo. Porque representan la extracción de consecuencias diferentes de distintos principios organizativos: la desconcentración (la distribución interfuncional) del poder normativo en el seno de un mismo ordenamiento territorial en el primer caso y la descentralización de dicho poder entre ordenamientos territoriales en el segundo. En el primer supuesto, el Reglamento sirve a la finalidad de simple descarga interfuncional al Parlamento de la tarea normativa; en el segundo, por contra, su atribución sirve a la de la colocación de la instancia correspondiente (aquí la local) en condiciones de cumplir su cometido de gestión autónoma de los intereses públicos correspondientes. De ahí que la potestad normativa autónoma no pueda incidir en el ámbito propio de la reglamentaria ordinaria: está limitada a su espacio propio (de lo que se sigue la restricción también de la ordinaria al suyo, con las consecuencias obvias en cuanto a su posible intervención -en colaboración con la Ley formal- en la acotación del "marco legal" de la autonomía local). Pero también que dicha potestad autónoma traduzca necesariamente una capacidad de configuración propia, no derivada de la concreta Ley y constituya, por tanto, un poder genérico respecto del cual la norma heterónoma (el "marco legal", integrado, en su caso, por la Ley más el Reglamento de la instancia superior) cumple un cometido no de directriz y si sólo de delimitación. De lo que se sigue -y tal principio está en la base del régimen básico local- que la norma autónoma no está sujeta a las exigencias del Reglamento ordinario relativas al complemento indispensable y suficiente.

2.2. El Capítulo I del Título IX de la LRJPAC cumple una formalización legal de los que denomina principios de la potestad sancionadora, que, por de pronto, es más que discutible. Representa, en efecto, un desarrollo general infraconstitucional de las garantías directa y perfectamente dispuestas por el artículo 25.1, en relación con el 24.2, ambos CE; es decir, unas garantías con un contenido declarado constitucionalmente. Además de ser cuando menos dudosa en todo caso la posibilidad de cumplimiento de tal desarrollo por Ley ordinaria y no precisamente Ley orgánica (art. 81 CE), es cuestionable en sí misma la procedencia y, por tanto, legitimidad de dicho desarrollo legal a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, sobre todo la relativa a la prohibición de las normas meramente interpretativas de la norma fundamental²⁷.

Interesa aquí en concreto, no obstante, la inclusión en tal desarrollo de una regulación general del principio de tipicidad de las infracciones y las sanciones administrativas (artículo 129), que determina un régimen único de tal tipificación en todos los ordenamientos territoriales y, también, en el local (además, por tanto, de en los ordenamientos sectoriales autónomos diversos inscritos en ellos). Y en conexión con tal régimen se define el papel de todas (también, pues, las autónomas, tanto territoriales-locales, como sectoriales) las disposiciones reglamentarias sobre el modelo del "complemento" de la Ley, que resulta ser así igualmente único a pesar de la diversidad fenomenológica que se esconde en la categoría del Reglamento.

En este punto se manifiesta, más claramente quizás que en ningún otro, la perspectiva legal atendida al modelo de las Administraciones inscritas en los dos ordenamientos

²⁷ Este último juicio se refiere únicamente, como es obvio, al desarrollo estricto de las garantías expresadas en el texto constitucional y no afecta, por tanto, a los preceptos que regulan otras cuestiones precisadas desde luego de regulación legal

territoriales superiores, cegadora de una suficiente percepción de las peculiaridades de la administración local. El claro, tajante y estricto deslinde -en los términos tradicionales, inspirados precisamente en el referido modelo- de los campos decisionales entre el legislador formal y el legislador reglamentario y la configuración de éste último como complementario de aquél (en línea de "ejecución" de sus mandatos) no plantean especialmente problemas, incluso y especialmente desde el punto de vista de la naturaleza de las cosas, es decir, de las exigencias de la realidad, cuando el ordenamiento en el que operan está dotado justamente de dichos dos poderes decisionales. Otra cosa es, justamente, cuando se trata de un ordenamiento, como el local, cuya sustancia política sólo cuenta jurídicamente con la capacidad de expresión que le presta el poder de dictado de normas con rango y eficacia reglamentarios.

El régimen jurídico básico general de las Administraciones públicas, en claro desacuerdo con lo requerido por el específico de la Administración Local -para el pleno despliegue de su lógica propia, antes explicitada-, corrobora así la contradictoria y ya comentada línea interpretativa estricta de la reserva de Ley cuando se trata de la autonomía local seguida hasta ahora por el Tribunal Constitucional²⁸, confirma el descuido de las peculiaridades de la normativa autónoma local y, en definitiva, refuerza el ya apuntado proceso de distorsión de la técnica del "marco legal" como instrumento de garantía-conexión del ordenamiento local con los otros ordenamientos territoriales del general del Estado y, en último término, de desnaturalización de dicho ordenamiento local.

6. LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL Y SUS CONSECUENCIAS POSIBLES PARA EL RÉGIMEN LOCAL BÁSICO IMPLANTADO EN 1985.

Como ya se ha adelantado incidentalmente, la LrBRL ha sido objeto, sin perjuicio de algunas otras de orden mucho menor²⁹, de dos significativas reformas, que, sin

²⁸ Con las que se alinea una importante y muy autorizada opinión doctrinal. Véase E. García de Enterría, La problemática puesta en aplicación de la LRJPAC: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal, REDA nº 80, 1993, págs. 657 y sgs. Este autor ha criticado duramente, por ello, el intento -con ocasión de la adaptación reglamentaria de los procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora efectuada por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto- de flexibilizar, con miras al mundo local, el régimen de la tipificación aludido en el texto (art. 2 de dicho R. Decreto).

De todas formas existe otro sector doctrinal, en el que se inscribe el autor de estas líneas, más favorable al reconocimiento de la singularidad de las normas autónomas locales y, por tanto, de su espacio decisional propio, exigente de una interpretación de la reserva de Ley adecuada al principio de descentralización territorial del poder público administrativo. En este sentido J. M. Baño León, op. cit., nota 6, págs. 147 y sgs.

²⁹ Son las operadas por las normas siguientes:

- La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, que modificó los artículos 107.1 y 111 LrBRL.
- La Ley 9/1991, de 22 de marzo, de incompatibilidades de altos cargos, que modificó el artículo 75.5 LrBRL.
- La Ley 10/1993, de 21 de abril, que modificó los artículos 26.4 y 99 LrBRL.
- El Real Decreto Legislativo 2/1994, de 25 de junio, que volvió a modificar el artículo 99.1 LrBRL.
- La Ley 39/1994, de 30 de diciembre, que modificó el artículo 70.2 LrBRL.
- La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones públicas, que modificó el artículo 88.3 LrBRL.
- La Ley 4/1996, de 10 de marzo, que modificó 12 y 15 a 18 LrBRL en relación con el padrón municipal.

embargo, no han afectado en ningún caso a la economía y la lógica del sistema implantado por aquélla.

La primera, fruto de la reivindicación por el mundo local (sobre la base de las conclusiones alcanzadas en la Asamblea de la Federación de Municipios y Provincias celebrada en A Coruña en 1993) de lo que se ha venido en llamar coloquialmente un “pacto local”, se inscribió en el conjunto de medidas legales diversas en que tal pacto se tradujo a escala nacional (entre ellas la modificación de la Ley reguladora del Tribunal Constitucional para la introducción del “conflicto en defensa de la autonomía local”) y afectó a veintiocho artículos de la LrBRL. Aunque no puede considerarse que haya supuesto precisamente un perfeccionamiento técnico, ni un avance en el autogobierno local, su objetivo principal anticipa la más ambiciosa reforma de 2003. Pues refuerza la posición de los Alcaldes (y Presidentes de Diputación) frente al Pleno, iniciando la tendencia a la reducción de éste a las funciones de aprobación de las normas y del presupuesto locales y de control de la acción de gobierno y administración, situada bajo la responsabilidad de aquéllos.

Es, por ello, la segunda, es decir, la reforma operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, en la que alienta una mayor ambición, por más que tampoco haya alterado los fundamentos del sistema establecido en 1985, la que aquí interesa examinar con algún mayor detenimiento.³⁰ Pues se produce como consecuencia de un nuevo movimiento reivindicativo local, cuyos planteamientos se resumen en la demanda de una “segunda descentralización” (esta vez a favor del escalón local) y que coincide con un nuevo momento político de actualización del Estado de las autonomías, abierto incluso a una limitada reforma constitucional. Sin perjuicio de la introducción de un régimen específico para los Municipios de gran población y de la renovación del régimen de ejercicio de la potestad sancionadora local, las modificaciones que introduce en el texto de 1985 se centran en unos pocos extremos concretos³¹. Como expresa su denominación, la Ley es, en efecto y por de pronto, únicamente de “medidas”, expresando así claramente que el legislador no ha asumido la tarea, ni la responsabilidad de efectuar una regulación completa y acabada, de innovar

-
- El Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, convertido en Ley 7/1997, de 14 de abril, que retocó parcialmente los artículos 21.1, 22.1 y 47 LrBRL.
 - El Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, que modificó el artículo 26.1, c) y afectó al artículo 86.3 LrBRL.
 - La Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, que afectó al artículo 26.1 LrBRL.
 - La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, que modificó el artículo 108 LrBRL.
 - La Ley 14/2000, de 29 de diciembre, y la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, que afectaron en distinta medida a los artículos 99 y 102 LrBRL.
 - La Ley orgánica 1/2003, de 10 de marzo, que modificó los artículos 61 y 75 RBRL.

³⁰ Sobre esta Ley, véanse los trabajos incluidos en el Anuario del Gobierno Local 2003. La Ley de modernización del Gobierno Local. Cooperación Intermunicipal. Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic, Barcelona 2004.

³¹ Son los siguientes:

- La potenciación de las Mancomunidades (arts. 11 y 44 LrBRL).
- La introducción de la Junta de Gobierno (art. 20 LrBRL).
- La introducción de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones (art. 20 LrBRL) y de la Comisión Especial de Cuentas (art. 20 LrBRL).
- El retoque del régimen general de las Diputaciones (art. 36 LrBRL).
- La modificación del estatuto de actuación corporativa de los Concejales .
- La renovación de las formas de gestión de los servicios locales (arts. 85, 85 bis y 85 ter LrBRL).
- La potenciación de la participación ciudadana (art. 70 bis LrBRL).
- El reconocimiento del principio de la participación de las entidades locales en la fase ascendente de la formulación de las políticas comunitarias que afecten a las competencias locales (disp. ad. 13ª).

verdaderamente el sistema de 1985. Pero es que ni siquiera ha cumplido la tarea y responsabilidad de cuidar que las medidas que efectivamente introduce no distorsionen el sistema en el que las implanta; cuidado obligado, sin embargo, a todo legislador que se ocupe de una materia como la del régimen local, en tanto que alusiva ésta a una de las piezas -la basal- de la organización territorial del Estado. Sobre ello, caracteriza las medidas que adopta por relación al fin, ambiguo e impreciso, de la “modernización” precisa y significativamente (dejando de lado la “administración”) del “gobierno” local. Luce aquí claramente la pretensión de enfatizar el contenido político de la autonomía local, “acercando” la lógica constructiva de la instancia local a la propia de las instancias superiores de la referida organización del Estado.

Una primera apreciación se impone así: se está ante un texto legal que responde ciertamente a su denominación, toda vez que constitutivo de un conjunto diverso de medidas no reconducibles ellas mismas a sistema, que no se integran bien en el sistema en el que se introducen y que más bien continúan -con mayor calado y alcance- la labor iniciada por la reforma de 1999. Sobre ello es más que discutible que la “modernización” que opera se limite al “gobierno”: el título X que inserta en la LrBRL se ocupa con atención no sólo de los llamados “órganos superiores”, sino también de los de carácter administrativo, tanto “directivos”, como inferiores a ellos (empleando terminología, por cierto, de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado). De donde se sigue una primera, pero fundamental y obligada, crítica: el legislador se centra en la “modernización” de la administración en los Municipios de mayor tamaño, siendo así que el problema principal a este respecto se sitúa más bien en los Municipios de menor tamaño (la mayoría de los españoles); Municipios éstos, de los que, no obstante, se desentiende por completo.

Puede decirse así que, en realidad, la operación legal se reduce a la asunción de una serie de medidas requeridas por el mundo local y, muy principalmente, por los Municipios de grandes poblaciones; en particular Barcelona y Madrid, muy especialmente éste último. Medidas éstas, reconducibles al establecimiento -para dichos Municipios- de un modelo parlamentario de gobierno, análogo al que rige en las instancias estatal y autonómica, que siguen si ser apropiadas justamente para los dos Municipios más complejos e importantes. Pues Barcelona ha seguido su propio camino, emprendido ya antes de la reforma de 2003. Y Madrid, gran inspirador de ésta, se ha encontrado enfrentado inmediatamente, no en último término por el curso del régimen especial de Barcelona, a la actualización de su estatuto propio conforme a las previsiones del artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. De donde resulta que la finalidad central de la reforma se reduce a implantar, voluntariamente, el referido modelo de gobierno para determinados Municipios “de gran población”, aunque la mayoría de ellos sea más que dudoso que respondan a semejante calificación. La necesidad de “modernización” que se satisface es, pues, la que se identifica con la pretensión del mundo local de reconocimiento de su sustancia política (de ahí la “equiparación” a la lógica de las instancias superiores) y de “governabilidad” traducida en mayor “ejecutividad” y eficacia del gobierno local.

No es sorprendente, así, que el diagnóstico en el que el legislador hace descansar su intervención propicie la adopción de las medidas comentadas. Conforme a la exposición de motivos de la reforma legal, la LrBRL en efecto:

- Mantiene el modelo tradicional de la Administración local, como se hace patente en el sistema orgánico-funcional y de competencias que establece.
- Padece, pues, un lastre “corporativista” (debe entenderse, en juicio benévolo, que se ha querido decir más bien “corporativo”, con lo que la imputación carece de verdadero sentido a la luz del artículo 140 CE, que encomienda el gobierno y

la administración de los Municipios al Alcalde y los Concejales elegidos a tal fin, salvo el supuesto de Concejo abierto).

- Establece un sistema de organización y funcionamiento rígidamente uniforme.

A la luz de las consideraciones ya desarrolladas sobre la LrBRL es claro que este diagnóstico no es verdaderamente tal, pues no es mínimamente justo con aquélla y aparece forzado cabalmente para mejor justificar el objetivo modernizador asumido. No hay, pues, en la reforma tanto una actualización crítica del régimen local básico, cuanto su retoque asistemático y la simple superposición al mismo de un régimen específico y “parlamentario” de organización y funcionamiento de los llamados Municipios de gran población. La reforma, pues y por lo que se refiere a este último y más importante aspecto, es más formal que real. Pues deja intocadas, de un lado, la cuestión crucial del mapa municipal, es decir, de la incapacidad gestora y económico-financiera de la mayor parte de los Municipios, y, de otro, no aborda en absoluto la dotación competencial de los Municipios de gran población cuyo “traje institucional” moderniza.

En lo primero, la falta de todo planteamiento es evidente: el tratamiento de las Diputaciones e Islas es no sólo deficiente, sino conscientemente parcial (regulación de los Cabildos Insulares, pero no así de los Consejos Insulares, cuya legislación reguladora -que había avanzado el modelo de gobierno y administración objeto de la reforma- se encontraba y encuentra cuestionada ante el Tribunal Constitucional). No hay, cara las necesidades de los ciudadanos (que es el criterio determinante en toda modernización administrativa), ninguna solución dirigida a asegurar el papel de cobertura de las insuficiencias propias de los pequeños Municipios de las referidas organizaciones supramunicipales necesarias, como habría sido indispensable supuesta la impracticabilidad de una verdadera actualización de las estructuras municipales mismas (en cuanto a territorio y población).

Y en lo segundo, el nuevo “traje institucional” para el mejor gobierno y administración se extiende hacia abajo arbitrariamente, más allá del ámbito razonablemente cubierto por la categoría “gran población” y hasta muy cerca del límite mismo de lo que, en caso de reforma del mapa municipal, deberían ser los nuevos Municipios con capacidad administrativa y económico-financiera a la altura de las necesidades actuales. Como quiera que los Municipios no incluidos en la categoría no resultan beneficiarios del nuevo “traje institucional” y continúan sujetos al régimen básico común o general, el resultado es, visto desde el punto de vista cabalmente de la modernización, la relegación del mundo capital mayoritario y más necesitado de ésta a la condición de Municipios de “pequeña población” gestionados por el sistema “corporativo” tradicional. La modernización del gobierno local que se reserva para los de “gran población” queda, por demás, en tal diferencia, pues de la mera innovación del esquema de gobierno (la “parlamentarización” de éste) parece esperarse sin más la mejora en la gestión de los intereses de las correspondientes colectividades, es decir, la satisfacción municipal de las necesidades ligadas a la convivencia sobre el territorio. En cuanto al contenido competencial y, por tanto, de responsabilidades y funciones no hay, en efecto, diferencia alguna entre el régimen local básico común u ordinario y el nuevo régimen local básico para grandes poblaciones. Estos dos regímenes conviven, pues, en el marco estatal básico, fungiendo además el común u ordinario como supletorio respecto del reservado a grandes poblaciones. Quiere decirse que tampoco la introducción de éste es capaz de producir la pretendida flexibilización (en el sentido de diversificación) del régimen local básico. El sistema local de gobierno y administración sigue siendo único, pues cada Municipio resulta sujeto, según su tamaño, a uno de los dos ahora regulados. Y sobre ello, el nuevo de los Municipios de gran población aparece determinado con un elevado grado de detalle desbordante claramente de lo básico, que deja muy poco margen a la

legislación autonómica de desarrollo, no se diga ya a la potestad de autoorganización de cada entidad local.

A pesar de la crítica de que, como queda dicho, es susceptible, la reforma legal de 2003, además de presentar algún aspecto positivo: el avance, si bien aún insatisfactorio, que en el juego de la normativa local en ámbitos cubiertos por la reserva de Ley representa la regulación que de la potestad sancionadora se hace en su título XI, traduce definitiva y eficazmente la insatisfacción de al menos parte del mundo local (y parte muy relevante, por corresponderse con el dinámico y complejo de los sistemas urbanos de apreciable dimensión) con el modelo real de gobierno y administración local que había acabado decantándose durante la vigencia de la LrBRL como consecuencia de la impotencia de ésta, ya antes comentada, para implantar el efectiva y originalmente diseñado por ella. Desde dicha reforma, pues, puede tenerse por definitivamente agotado el modelo presidido, a pesar de ella misma, por la LrBRL y por planteada la necesidad de su renovación precisamente por las deficiencias de la solución reformadora. Se explica perfectamente, por tanto, su inclusión entre las cuestiones a abordar en el proceso abierto, y actualmente en curso, para el perfeccionamiento del Estado de las autonomías.

La experiencia acumulada durante el dilatado periodo de vigencia de la LrBRL y el impacto sobre ésta de la reforma de 2003 proporcionan una base idónea para rediseñar –caso de que se persista en su renovación– el régimen local básico y el momento (el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía) es por demás oportuno para lograr su satisfactoria integración en la compleja estructura territorial del Estado. Parece claro, en efecto, que este empeño debe:

- a) Sustentarse en la reafirmación de la posición constitucional propia de la instancia local en tanto que parte integrante, a mismo título que las demás instancias, de la organización territorial del Estado como un todo definida por el artículo 137 CE. Posición constitucional de la que partió correctamente la LrBRL y de la que deriva tanto la garantía de las correspondientes instituciones locales, como la condición de principio constitucional de distribución territorial del poder de la autonomía local garantizada (principio, que es así parte del entero sistema constitucional de distribución territorial del poder constituido). Y posición constitucional perfectamente compatible, en el Estado definido por la Constitución, con el reparto, diverso, entre las instancias territoriales superiores (el Estado en sentido estricto y las Comunidades Autónomas) de la disposición sobre el “marco legal” heterónomo definitorio de la instancia local. Pues este reparto diverso es consustancial al modelo específico de Estado constituido en 1978.

La instancia local aquí aludida se entiende dotada de específica lógica interna (acorde con sus características y distinta a la de las instancias superiores) e integrada, salvo la improbable acometida de la reforma del actual mapa municipal, conjuntamente por el Municipio y la agrupación provincial de Municipios o equivalente autonómico de la misma, en el territorio continental, y la Isla en el territorio insular y dotada de lógica asimismo propia). Esta composición es asimismo específica, en tanto que centrada la agrupación municipal, de segundo grado, en la cobertura de la insuficiencia municipal para desarrollar adecuadamente sus propias funciones. Lo que quiere decir que dicha agrupación no es sino continuación, por otros medios institucionales, de la gestión de los mismos intereses municipales.

- b) Efectuar una definición del régimen local básico manteniendo las líneas maestras del planteamiento adoptado por el legislador en 1985, pero i) ciñendo más aún aquel régimen a lo verdaderamente esencial y lo común

estrictamente indispensable; ii) confirmando la identificación del núcleo de tal régimen con el sistema de gobierno y administración para la gestión de los intereses de las correspondientes colectividades locales; y iii) recuperando con todo vigor la garantía a favor de la potestad local de autoorganización y frente al legislador autonómico del entero espacio inscrito dentro de los límites resultantes del sistema básico de gobierno y administración; garantía expresiva así de un mínimo común coherente con la condición de núcleo duro de la autonomía local de la referida potestad de autoorganización y, al mismo tiempo, condición de la necesaria diversidad del régimen local y presupuesto de la plena efectividad de la autonomía local.

- c) Establecer, sin perjuicio del obligado mantenimiento del sistema propio del Concejo abierto y asumiendo la aportación efectuada por las reformas de 1999 y 2003, un único sistema representativo de gobierno y administración local que, basado en su atribución al Alcalde y los Concejales, posibilite su plena “parlamentarización” en los términos autorizados por la Carta Europea de Autonomía Local y en función de las características de la colectividad local de que en cada caso se trate. Y esto último, con entera independencia de los regímenes especiales de los Municipios de Barcelona y Madrid.
- d) Entrega de la determinación del contenido competencial del Municipio (y, por reflejo, de la agrupación legal de éstos) a la instancia superior que tiene disposición legislativa sobre las materias en que se hacen presentes de ordinario los intereses de las colectividades locales, es decir, a las Comunidades Autónomas, incluso para la garantía del correspondiente espacio competencial en sede del Estatuto de Autonomía; todo ello desde la acotación básica de un núcleo mínimo de responsabilidades-competencias por relación a los asuntos más directamente vinculados a la convivencia sobre el territorio y constitutivos, por ello, del acervo tradicional de la gestión municipal.