

La filosofía del régimen local básico de 1985 y su temprana, parcial, pero decisiva, desvirtuación

LUCIANO PAREJO ALFONSO
Catedrático emérito de Derecho Administrativo.
Universidad Carlos III de Madrid

- 1. La acometida con retraso del desarrollo legal de la garantía constitucional de la autonomía local**
- 2. El proceso de elaboración del proyecto de Ley de bases del régimen local y su tramitación y aprobación parlamentarias**
 - 2.1. La elaboración del anteproyecto y sus referencias
 - 2.2. La tramitación y aprobación en las Cortes Generales
- 3. El texto legal de 1985**
 - 3.1. La identificación del objeto del régimen local básico y la determinación de su tratamiento legal
 - 3.2. La determinación de la posición de los entes locales en la estructura territorial del Estado
 - 3.3. La cuestión del mapa/planta local y la solución alternativa a su reforma
 - 3.4. La decisiva cuestión de la dotación competencial necesaria para la actuación de la autonomía
 - 3.5. La clave del modelo definido por la LrBRL
 - 3.6. La potestad de autoorganización y su marco legal: contenido y alcance, en especial en materia de personal
- 4. Consideraciones finales a modo de conclusión**
- 5. Bibliografía**

Resumen

En este artículo se expone el proceso, en fase gubernamental y en sede parlamentaria, del primer texto legal regulador de las bases del régimen local tras la Constitución de 1978, se identifica su objeto y el tratamiento que del mismo se hace, y se expone, en su caso críticamente, la

Artículo recibido el 08/04/2025; aceptado el 04/05/2025.

posición que se otorga a los entes locales en la organización territorial, la solución a la vieja cuestión de la planta local, así como se identifica la clave de la regulación legal: la autoorganización de los entes locales.

Palabras clave: desarrollo del régimen local básico de 1985; objeto del texto legal y su tratamiento; planta local; dotación competencial; autoorganización de las entidades locales.

The underlying philosophy of the 1985 Local basic government law and its premature, partial, yet decisive devaluation

Abstract

This article details the governmental and parliamentary phases of the initial legislative text establishing the basic principles of local governance following the 1978 Spanish Constitution. It delineates the text's purpose and scope, offering a critical assessment of the placement of local entities within the territorial organization. Furthermore, it explores the resolution to the persistent question of the local map and highlights local self-organization as the pivotal element of its legal regulation.

Keywords: development of the basic local law of 1985; legal scope of the basic law of 1985; local competences; self-organization of local entities.

1

La acometida con retraso del desarrollo legal de la garantía constitucional de la autonomía local

La Ley reguladora de las bases de régimen local no se aprueba hasta 1985, es decir, transcurridos desde la entrada en vigor de la Constitución seis años (si el inicio del cómputo del proceso de transformación del Estado preconstitucional se sitúa en la aprobación de la Constitución), ocho (si dicho inicio se fija en el Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, posibilitador de las primeras elecciones democráticas) o, incluso, diez (si el mismo cómputo se inicia ya con el discurso del rey de 25 de noviembre de 1975). Sin embargo, y en contraste, la más difícil —por su novedad y envergadura política— institucionalización de la instancia autonómica se prepara, con

el establecimiento de las llamadas preautonomías, en el bienio 1977-1978¹, es decir, ya antes de la Constitución, se regula en esta y se cumple en un proceso de gran rapidez entre los años 1979 y 1983².

El predominio, en el periodo considerado, de “la cuestión autonómica” no fue sin duda ajeno al retraso³ en la transformación de la instancia basal de la estructura del Estado que los anteriores ponen de manifiesto, pero no operó como único factor determinante, toda vez que, en realidad, no hubo, en dicho periodo, verdadera despreocupación, al menos completa, por la local. De un lado, ya inmediatamente después de las primeras elecciones locales, el partido comunista presentó una proposición de Ley de régimen local, que no fue tramitada; y, de otro lado, en 1981 hubo una reacción parlamentaria⁴ frente a la subsistencia de la legislación de régimen local preconstitucional, que dio lugar a la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, declaratoria de la inconstitucionalidad de diversos preceptos de dicha legislación⁵, la cual provocó, a su vez, la aprobación del Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, convertido en la Ley 40/1981, de 28 de octubre, de medidas sobre el régimen jurídico de las corporaciones locales⁶ (sin perjuicio de estar el Gobierno —entonces de la UCD— elaborando,

1. Sobre el proceso preautonómico, véase García Fernández (1980).

En entrevista concedida al periódico *Diario 16*, el entonces ministro adjunto para las Regiones, Manuel Clavero Arévalo, manifestó: “Yo creo que antes de la Constitución el mapa va a estar delimitado quizá al ciento por ciento; si no, al noventa por ciento. Actualmente hay treinta y ocho provincias ya encuadradas en régimen preautonómico y Asturias lo será también en breve. El haber delimitado el mapa del Estado es algo positivo porque una de las mayores dificultades que tenía un Estado regional en España era trazar el mapa regional. Hacerlo burocráticamente iba a producir recelos. Se ha hecho virtualmente por consenso de todos los representantes de las provincias, de todos los partidos políticos y del Gobierno”.

2. Sobre el entero proceso de transformación política del Estado, véase el artículo publicado el 26 de septiembre de 2002 en *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, por Antonio Fontán, fundador de dicha revista, que fue senador y presidente del Senado (1977-1979), ministro de Administración Territorial (1979-1980) y diputado (1979-1982).

3. Este retraso fue reconocido, en la sesión del Congreso de los Diputados en que se convalidó el Real Decreto-ley 3/1981, por el diputado de la UCD, Sr. Reol Tejada, con ocasión de su defensa de dicha disposición. Véase Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 147, de 1981.

4. Se trata de la formulación por 56 senadores del Partido Socialista de recurso de inconstitucionalidad (sobrevenida) contra diversos preceptos del texto articulado y refundido (de 1955) de las leyes de bases de régimen local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953; la Ley de bases de sanidad nacional de 25 de noviembre de 1944; la Ley de montes de 8 de junio de 1957; el texto articulado parcial (de 1977) de la Ley 41/75 de bases del estatuto de régimen local; y la base 33, párr. 2.º, de esta última.

5. La Sentencia declaró inconstitucionales, nulos y derogados los arts. 421 y 422.1 del texto articulado y refundido de 1955 y el art. 15.2 del texto articulado parcial de la Ley de bases de 1975.

6. En el debate parlamentario sobre el Real Decreto-ley se manifestó la necesidad de la presentación del pertinente proyecto de Ley de régimen local y se denunció el incumplimiento por el Gobierno de su compromiso a tal respecto. En dicho debate (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 147, de 1981):

– El diputado socialista Sr. Fajardo Spínola expuso:

“[...] resulta injustificable desde todo punto de vista el que haya tenido que recurrirse a regular esta materia tan importante por un decreto-ley. Injustificable e impresentable

al parecer, un proyecto de Ley, que, en todo caso, nunca llegó a tramitarse parlamentariamente).

La dotación a la instancia local de un nuevo estatuto, ya conforme con la CE, era pues, y a la llegada al Gobierno del partido socialista, una tarea inaplazable. Se entiende, pues, el anuncio de su asunción en el discurso de investidura del presidente del Gobierno, con ofrecimiento de un proceso de diálogo con las fuerzas políticas, las comunidades autónomas y, por supuesto, el propio mundo local (la FEMP) y los sindicatos, sobre los principios que habían de inspirar el texto legal a elaborar⁷.

porque, desde luego, un tema de esta importancia no puede regularse por la vía de la urgencia y acudiendo a la técnica del decreto-ley, sino que efectivamente ha debido acudir a la técnica ordinaria legislativa en esta Cámara.

[...]

Estos retrasos han sido, como es bien sabido, y aquí se ha repetido muchas veces, reiterados. El último de ellos hace referencia al incumplimiento, a partir de primero de noviembre de 1980, de la obligación que el Gobierno tenía de presentar a este Parlamento, la Ley de Régimen Local, antes del primero de noviembre, y presentarla en función de ese compromiso contraído y aprobado el 19 de junio del mismo año.

Van a hacer ya casi dos años de la celebración de las elecciones municipales, de la consiguiente democratización de las Corporaciones locales, y van a hacer ya casi dos años que las Corporaciones locales siguen funcionando con una norma jurídica fundamental, la Ley de Régimen Local, anticuada, obsoleta y absolutamente desajustada a los principios y a las grandes líneas del sistema político instaurado por la Constitución. Una ley que, como todas SS. SS. saben, fue aprobada en 1945- 1953; una ley respecto de la cual, el alto Tribunal Constitucional ha tenido recientemente ocasión de pronunciarse, en el sentido de considerar que algunos de sus artículos eran claramente contrarios al texto fundamental, claramente inconstitucionales; ley que en su sentido claramente inconstitucional y claramente antiautónómico, ha sido reiteradamente aplicada, incluso por el Gobierno, a veces, en contra de lo que nosotros entendemos por contenido normal de la autonomía municipal".

- Y el diputado del Partido Comunista, Sr. Tamames, manifestó (tras hacer un repaso de la evolución histórica de la instancia local):

"[...] nosotros pensamos que es importante porque es una de las bases, por no decir la cuna, de nuestra democracia y de las libertades locales. Por eso una Ley de Régimen Local no se puede desarrollar ni establecer por decretos-leyes.

[...]

Se dice que hay toda una serie de posibilidades de desarrollo urgente, pero lo cierto es que la urgencia no se puede demostrar en este caso, porque, como el propio señor Reol ha reconocido, hay un gran retraso. Se han fijado ya los retrasos y no voy a insistir en ello, pero lo cierto es que han pasado casi dos años desde las elecciones locales y la Ley de Régimen Local no ha llegado a este Parlamento.

[...]

Por eso no debemos olvidar que lo que aquí se está haciendo es tratar de desarrollar la Constitución por la vía del decreto-ley y que no hay ninguna razón para fundamentar este desarrollo, sobre todo cuando precisamente en los municipios la democracia está calando de forma cuantitativamente verificable.

[...]

"[...] esta es una institución básica del Estado, y ... siendo una institución básica del Estado, aunque no se exija el desarrollo por ley orgánica, sí es necesario el desarrollo por ley ordinaria. En segundo lugar, la urgencia acaba convirtiéndose, en cierto modo, en una coartada para ir retrasando la presentación del proyecto definitivo de Ley de Bases de Régimen Local [...]"

7. A ello se refirió el ministro de Administración Territorial, Tomás de la Quadra- Salcedo, en su presentación del proyecto de Ley ante el Pleno del Congreso de los Diputados, en la sesión del día 12 de junio de 1984. Véase el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 133, de 12 de junio de 1984, p. 6058. A juzgar por las posiciones manifestadas por los partidos de la

2

El proceso de elaboración del proyecto de Ley de bases del régimen local y su tramitación y aprobación parlamentarias

2.1

La elaboración del anteproyecto y sus referencias

El borrador del texto que habría de convertirse en anteproyecto de Ley se encomendó, a comienzos de 1983, por quien era ministro de Administración Territorial, T. de la Quadra-Salcedo, al Instituto de Estudios de Administración Local, y su redacción fue asumida personalmente por su director (entonces el autor de estas líneas). Esta labor se llevó a cabo sin tener como referencia no ya la legislación preconstitucional aún vigente (aunque teniéndola, por supuesto, presente), sino tampoco proyecto alguno previo del Gobierno de UCD precedente, aunque sí, desde luego —como no podía ser de otra forma, y además del proyecto de Carta Europea de Autonomía Local, cuya aprobación se produjo de forma prácticamente simultánea a la del proyecto de Ley el 15 de octubre de 1985—⁸, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional ya existentes y relevantes en la materia, especialmente las SSTC 4/1981, de 2 de febrero, y 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 76/1983, de 5 de agosto (la primera de ellas referida a la legislación preconstitucional de régimen local), que habían dejado ya claros los siguientes extremos:

oposición en la misma sesión, su juicio sobre el proceso previo de diálogo no fue positivo. De este juicio desfavorable se hicieron eco, en sus intervenciones, los grupos parlamentarios del PP y CDS, calificándolo —el primero, representado por el diputado Sr. Aznar— de meras conversaciones sobre un borrador en las que se dejaron a salvo los principios defendidos por el expresado grupo parlamentario, y —el segundo, representado por el diputado Sr. Rodríguez Sahagún— de simple suministro de información. El Sr. Aznar volvió a insistir en la sesión plenaria de 8 de noviembre de 1984 (celebrada para la aprobación del dictamen de la Comisión competente), con las siguientes palabras: “[...] el Gobierno, después de constatar que el asunto le afectaba, y por medio nada menos que de su Presidente, realizó una oferta de acuerdo institucional para el desarrollo del artículo 149.1.18 de la Constitución, que comprendía, naturalmente, este proyecto de ley. Y hoy, a la vista de los resultados, nos podemos preguntar para qué se hizo aquella oferta [...]”. Véase Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 163 del año 1984, p. 7318.

8. La Carta tiene como antecedente la Carta de Versalles elaborada en el seno de los Primeros Estados Generales de los Municipios de Europa (Consejo de Municipios de Europa), luego convertidos en la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, impulsora de la Carta Europea. Mientras la de Versalles estaba inspirada aún por la concepción tradicional francesa de la autonomía local como espacio de libertad preexistente al mismo Estado (a preservar), la europea —recogiendo posiciones doctrinales más recientes— parte de la articulación de la autonomía local en la Administración territorial del Estado. España firmó la Carta el mismo día de su puesta a la firma y la ratificó el 20 de enero de 1988, habiendo entrado en vigor el 1 de septiembre de 1988.

Véase, sobre el proceso de elaboración de la Carta, que se remonta a los años 70 del s. XX, Clotet i Miró (1993); Galisonga Jordá *et al.* (1988); Ortega Álvarez (1993); y Sánchez Morón (1990).

- La consagración constitucional de una concepción amplia y compleja del Estado (uso anfibológico de este término: alusivo a la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española o solo al conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos).
- La contraposición de las instituciones generales o centrales a una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía constitucionalmente garantizada y, consecuentemente, la concepción constitucional de municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado, que convive, sin mengua de ella, con las comunidades autónomas, de modo que ambas formas de organización se superponen sin anularse, sin que, por ello, los municipios y provincias incluidos en el territorio de aquellas desaparezcan o se conviertan en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la comunidad correspondiente, aunque puedan cumplir también esta función. De ahí el carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como intracomunitario o extracomunitario⁹.
- Desde el punto de vista legislativo, la distribución territorial de competencias vincula a los poderes públicos, constituyendo un límite a la potestad legislativa de las Cortes Generales, de modo que no puede incidir, con carácter general, en aquel sistema de distribución sin una expresa previsión constitucional o estatutaria. El ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica no requiere la promulgación de leyes de bases o de leyes marco. La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material, y, en consecuencia, los principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación. En definitiva, lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia para fijar las bases de una materia determinada es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación, porque con ellas se proporciona al sistema normativo un denominador

9. Según el Tribunal Constitucional, este carácter es lógico, toda vez que el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y la diversidad del estatus jurídico-público de las entidades territoriales que lo integran. Sin la primera, no habría unidad ni integración en el conjunto estatal, y, sin la segunda, no existiría verdadera pluralidad, ni capacidad de autogobierno.

común, a partir del cual cada comunidad puede desarrollar sus propias competencias.

- La autonomía: i) hace referencia a un poder limitado, pues no es soberanía, y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no puede oponerse al principio de unidad, pues es dentro de este donde alcanza su verdadero sentido; ii) se garantiza para cada entidad en función del criterio del respectivo interés, no siendo fácil concretar ese interés en cada materia, por lo que, en ocasiones, solo puede llegar a operarse en función del interés predominante (no un interés exclusivo justificativo de una competencia asimismo exclusiva).
- La garantía constitucional de la autonomía local tiene carácter institucional (con la consecuencia de la existencia de un núcleo irreductible indisponible para el legislador) y es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, correspondiendo a este la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación¹⁰. Aunque no siempre pueda ser fácil la determinación de las condiciones básicas o bases del régimen jurídico, las Cortes deben establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, y, en caso necesario, debe decirlo el Tribunal Constitucional.
- La garantía de la autonomía local comprende las diputaciones provinciales, desde luego en punto a la noción de interés peculiar, las competencias propias y los servicios mínimos de la provincia, y la dotación con potestades decisorias a sus órganos de gobierno y administración.
- La autonomía no obsta a la coordinación para la integración de la diversidad de las partes o los subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones; es una competencia distinta a la de fijación de las bases, debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades en

10. Pues la definición de las competencias locales y la configuración de los órganos de gobierno de los entes locales no pueden dejarse a la interpretación de cada comunidad autónoma. Sin embargo, las condiciones básicas no pueden implicar un régimen uniforme para todas las entidades locales, debiendo permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las comunidades autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario, si bien —no pudiendo legislar libremente— deben respetar esas condiciones básicas, lo que permite armonizar los principios de unidad y autonomía.

- el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.
- La incompatibilidad de la garantía de la autonomía local con:
 - 1.º- Las potestades gubernativas de: i) suspensión de cualquier autoridad local que haya sido procesada, siendo incompatible con el principio de autonomía —y de gobierno y administración autónomos— que garantiza la Constitución; ii) sanción gubernativa por falta de celo en el cumplimiento de deberes por los presidentes de los entes locales en el ejercicio de funciones delegadas (sin perjuicio de los controles que necesariamente han de corresponder en relación con el ejercicio de competencias delegadas); iii) suspensión o destitución de presidentes y miembros de las corporaciones locales en caso de mala conducta o negligencia grave o por motivos graves de orden público; iv) disolución de entes locales por gestión gravemente dañosa a los intereses de la propia entidad local (no así, sin embargo, por gestión gravemente dañosa para los intereses generales); v) tutela por razones económicas (en los términos de la legislación preconstitucional); vi) dirección, vigilancia, inspección y fiscalización de carácter genérico (sin perjuicio de la coordinación y de la dirección puntual por incidencia en competencia de intereses supramunicipales).
 - 2.º- La exclusión del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa de los acuerdos de suspensión de decisiones locales.

El proceso interno de redacción del borrador de anteproyecto se desarrolló con celeridad: a medida que se avanzaba en el borrador, este iba siendo debatido en el seno de un grupo de cuyo núcleo formaron parte, bajo la supervisión del ministro, además de quien escribe estas líneas, el secretario general técnico del Ministerio, F. Sosa Wagner; el director general de Administración Local, J. M. Benítez de Lugo y Guillén; el director general de Cooperación Local, E. Estévez Cepeda; y el asesor —luego nombrado director general de Administración Local en sustitución del anterior— A. Sánchez Morón. Y se ultimó en una reunión-encierro, convocado por el ministro, en El Paular. Se entiende lo dicho, obviamente, sin perjuicio de las conversaciones y, en su caso, negociaciones con fuerzas políticas, comunidades autónomas y Federación Española de Municipios y Provincias que pudieron tener lugar paralelamente y de las que no es posible aquí dar cuenta. Debe destacarse que al menos la primera parte del preámbulo fue redactada, por encargo especial del ministro, por el catedrático de Historia del Derecho y de las Ins-

tituciones B. González Alonso. En todo caso, el proyecto de Ley estuvo listo en marzo de 1984, aprobándose por el Consejo de Ministros el día 14 y quedando presentado en el Congreso de los Diputados el día 24.

2.2

La tramitación y aprobación en las Cortes Generales

Al proyecto se presentaron:

- a) En la tramitación en el Congreso de los Diputados, ocho enmiendas a la totalidad, siendo las más destacables las dos del Grupo del Partido Popular, la del Grupo del Centro Democrático y Social, la del Grupo Vasco, la del Grupo de Minoría Catalana y la de los diputados del Partido Comunista en el Grupo Mixto (con texto alternativo). Las enmiendas a la totalidad se centraron en la disconformidad con los principios informantes del proyecto, el desconocimiento en su verdadera amplitud de las competencias legislativas de las comunidades autónomas, el excesivo detallismo de la regulación incompatible con su carácter básico, y la imputación de desconocimiento del verdadero alcance de la autonomía local.
- b) En la tramitación en el Senado, una enmienda de veto (consecuente con las precedentes enmiendas a la totalidad) por el Grupo Parlamentario Popular, que resultó asimismo rechazada.

La holgada mayoría del grupo parlamentario en ambas Cámaras permitió el rechazo de las anteriores enmiendas.

Tras las numerosas enmiendas al articulado presentadas en el Congreso de los Diputados, tanto el informe de la Ponencia designada como la Comisión competente en la materia pudieron (con aceptación de algunas enmiendas) permitir la aprobación del texto en el Pleno de la Cámara —en sesión celebrada los días 13, 15 y 16 de noviembre de 1984— para su remisión al Senado¹¹.

Aprobadas en el Senado no pocas enmiendas al articulado¹², los grupos parlamentarios en la oposición en el Congreso de los Diputados tomaron posición respecto de las mismas, en el siguiente sentido: contrario al texto enmendado, especialmente al de la disposición adicional 2.^a resultante de

11. Véase el Boletín de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 97-III, del día 24 de noviembre de 1984, en el que figura el texto aprobado.

12. Una relación de las enmiendas puede verse en el mensaje motivado dirigido por el Senado al Congreso de los Diputados publicado en el Boletín de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 97-III-I, de 19 de abril de 1985.

pacto entre los partidos socialista y nacionalista vasco (Grupo Mixto); favorable a las enmiendas introducidas por suponer mejora técnica del proyecto, sin perjuicio de no respaldar el texto (Grupo centrista); negativo, especialmente por razón de la introducción de la enmienda transaccional a la disposición adicional 2.^a (Grupo Minoría Catalana); y positivo en cuanto a la mayoría de las enmiendas introducidas en el Senado (con abstención respecto de la disposición adicional 2.^a), sin perjuicio de la disconformidad con el contenido de la Ley (Grupo Popular)¹³. En la sesión plenaria del Congreso de los Diputados del día 12 de marzo de 1985 quedó aprobado, en todo caso, el proyecto de Ley¹⁴.

3

El texto legal de 1985

Al abordar el resultado de la iniciativa legislativa gubernamental, que no alteró las ideas cimentadoras del proyecto de Ley, se impone una advertencia previa. Conforme a la pretensión del número de *QDL* en el que estas líneas se insertan, estas pretenden transmitir las características esenciales del estatuto de las entidades locales tal como fue concebido y llegó a convertirse en texto legal, con identificación de los extremos —en modo alguno secundarios— en que no han podido llegar a determinar efectivamente el marco general (básico) de la vida local. Tal pretensión se considera que sigue teniendo interés, a pesar de la copiosa literatura que, entretanto, se ha producido en la materia.

3.1

La identificación del objeto del régimen local básico y la determinación de su tratamiento legal

El problema fundamental que planteaba la formulación de un nuevo régimen local acorde con el orden constitucional no era otro que el del objeto de dicho régimen y su tratamiento normativo, es decir, la extensión y la intensidad de su regulación por el legislador estatal.

13. Véase Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 187, de 1985.

14. Véase Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 187, de 1985, en el que se recoge la votación (y admisión o rechazo) de todas las enmiendas del Senado.

Por de pronto, era clara la consagración por el constituyente (siquiera indirectamente y al hilo de la distribución territorial de competencias: art. 148.1, 2.ª CE) del régimen local como “materia” objeto de ordenación en principio por el legislador estatal¹⁵. Pero, por razones obvias, la respuesta no podía buscarse en la legislación preconstitucional, debiendo deducirse de la Constitución (a la luz de los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional), teniendo a la vista la Carta justamente de la autonomía local a punto de ser aprobada en el seno del Consejo de Europa.

La opción adoptada consistió en la consideración de la Ley como norma institucional (general por básica) de las entidades locales en desarrollo de la garantía de la autonomía constitucional, situando su centro de gravedad en la organización y el funcionamiento de su gobierno y administración y, por tanto, su dotación con potestades y competencias, sin perjuicio de la inclusión, en la medida necesaria y por conexión ineludible, de otros extremos estrechamente vinculados, especialmente los de contratación, prestación de servicios y personal.

Los datos constitucionales determinantes de esta opción fueron los siguientes:

- a) La inclusión de la garantía de la autonomía local en el título VIII relativo a la organización territorial del Estado, concretada en su concreción reflexiva (art. 137 CE) en municipios, provincias y comunidades autónomas dotadas de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (con suficiencia financiera al efecto: art. 142 CE).
- b) El carácter institucional de la garantía de la autonomía local (arts. 140 y 141.1 y 2 CE)¹⁶ y su referencia tanto a los datos de plena personalidad y gobierno y administración representativos como a su carácter de ordenamiento (a su vez e internamente complejo)¹⁷.

15. Al enjuiciar la constitucionalidad de la LrBRL, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, confirmó esta condición del régimen local, al afirmar la necesaria contemplación de la Administración local como una materia como condición para evitar la evanescencia de su régimen jurídico (por disolución en una multiplicidad de aspectos sujetos a un régimen diversificado). Ulteriormente, y como ha destacado la doctrina científica (por todos, Cidoncha Martín, 2017), la doctrina del Tribunal Constitucional ha venido vinculando la LrBRL y la garantía institucional o constitucional de la autonomía local, aunque diluyendo el régimen local (en cuanto materia) en el régimen jurídico (básico) de las Administraciones públicas previsto en el art. 149.1.18.ª CE.

16. Sobre esta garantía ya Parejo Alfonso (1981).

17. Desde la obra de Santi Romano (1963: 111 y ss.) pueden considerarse superadas, en efecto, las visiones exclusivamente positivistas y normativistas, por la necesaria perspectiva institucional: el derecho, en cuanto ordenamiento jurídico, es institución, entendida esta como todo ente o cuerpo social que tenga una existencia objetiva y concreta, y constitutiva de una unidad delimitada y permanente (cual sucede con el municipio y la provincia).

La concepción de la autonomía local expuesta en el texto coincide con la tesis sostenida en la actualidad por Ferrajoli (2023: 84-89), según la cual la noción de institución es anfibológica

La garantía institucional no es un arbitrio técnico constitucional aislado. Es una decisión: a) derechamente dirigida a identificar (y, por tanto, a imponer-preservar) el autogobierno local como tipo singular de poder público administrativo; un tipo, pues, con identidad propia, cuya esencia es la gestión bajo la propia responsabilidad legitimada democráticamente. Lo que la CE garantiza es un modo de existir específico de los entes locales necesarios: a) autonomía para la gestión de sus intereses en las tres dimensiones organizativa, competencial y financiera; y b) organizadora del conjunto de disposiciones constitucionales conexas y constitutivas del marco en que la garantía opera y cobra sentido.

- c) La cualificación de los entes locales necesarios (por garantizados en la estructura estatal) como organizaciones-instituciones que tienen, sin perjuicio de su dimensión política, la condición de poderes públicos administrativos territoriales y características que los singularizan¹⁸.

Estos datos: i) conducían a entender la garantía constitucional como decisión al propio tiempo que constitutiva, ella misma, de las instituciones reconocidas, prefiguradora, en lo esencial, del desarrollo legal del estatuto de las mismas (como entes y como ordenamientos) y, por tanto, identifica-

en cuanto que presenta dos dimensiones (incompatibles entre sí, pero conexas —como las caras de una misma moneda— y alternativas e indispensables): una objetiva, la de ordenamiento (la que da cuenta de su estructura normativa y de la unidad de las normas que lo componen, así como de las relaciones de coherencia o antinomia que permiten predicar de sus fuentes la existencia y validez o invalidez, formal o sustancial), y otra subjetiva, la de persona (la que da cuenta de las relaciones intersubjetivas, tanto en su interior como en el exterior). Ambas son necesarias. En cuanto ordenamiento, la institución se define, así, como el conjunto de las normas identificado por su norma de reconocimiento, pudiendo ser internamente complejo por integrado por subordenamientos.

18. Concretamente, carácter democrático —como regla general representativo en primer o segundo grado— y cauce de ejercicio del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos; y contenido político, pero alcance decisional únicamente administrativo. El carácter político, compatible con su condición administrativa, de la autonomía local, ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional, implícitamente primero en la STC 11/1999, de 11 de febrero (la diferencia con la autonomía de las CC. AA. no radica en la concurrencia o no de la dimensión política, sino en la diferencia de tal dimensión), y luego explícitamente en la STC 111/2016, de 9 de junio: no son cualesquiera Administraciones, al estar dotadas de órganos representativos con legitimidad democrática directa que llevan a cabo tareas también de gobierno.

La STS de 20 de enero de 2005 (rec. cas. 6904/2001) resume el alcance de la autonomía local, afirmando que es un principio estructural rector de la organización territorial, cuyo desarrollo corresponde al legislador, que garantiza a los entes territoriales de ámbito municipal o provincial la capacidad de decidir libremente y bajo su plena responsabilidad, entre varias opciones legalmente posibles, aquella que estimen oportuna con arreglo a criterios esencialmente políticos, lo que es circunstancial a su caracterización como poder público territorial y a su capacidad de autodeterminación de sus propios intereses.

Y la STS de 26 de junio de 2019 (rec. cas. 5075/2017), a pesar de reconocer que un acuerdo municipal consiste en una declaración de naturaleza política, lo anula por situarse al margen de las cuestiones de interés municipal y de las competencias que corresponden a la entidad local, de acuerdo con la Constitución y el marco normativo aplicable.

dora de tal desarrollo (el régimen local básico) como “estatuto” de aquellas (norma de reconocimiento de los correspondientes ordenamientos¹⁹); y ii) permitían, por ello y *mutatis mutandis*, establecer una correlación, a escala local, de las determinaciones relativas a las comunidades autónomas y entender, así, la Ley general de régimen local como norma o estatuto institucional básico de los entes locales al igual que los estatutos de autonomía lo eran de aquellas comunidades (art. 147.1 CE), estando centrado su contenido en la organización (denominación, territorio, instituciones propias y competencias; art. 147.2 CE)²⁰. Y tal correlación se correspondía claramente con los extremos considerados como esenciales en el proyecto que llegaría inmediatamente a ser Carta Europea de Autonomía Local: ejercicio del derecho a la ordenación y gestión de los asuntos correspondientes por órganos de directa participación o representativos (directa o indirectamente) integrados por miembros cuyo estatuto garantice el libre ejercicio de sus funciones (condiciones de ejercicio de las responsabilidades locales), la dotación competencial como consecuencia lógica (alcance de la autonomía local) y, en especial, la potestad de autoorganización en el marco de la ley, principios del estatuto del personal (adecuación de las estructuras y los medios a los cometidos locales), régimen del control administrativo de los actos locales, suficiencia financiera, derecho de asociación de los entes locales y protección legal de la autonomía local.

Esta acotación de la materia y, por tanto, del objeto de la Ley nada decía, sin embargo, sobre la densidad regulatoria de la misma; extremo este para cuya determinación se contaba, en 1983, tan solo con las escasas referencias facilitadas por el Tribunal Constitucional (a partir de la ubicación del título competencial estatal en “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”; art. 149.18 CE) antes ya expuestas. El cambio de perspectiva inducido en el texto por la repartición en bases-desarrollo de la competencia legislativa y su enfoque específico, de no poca dificultad, de lo básico en una materia como la de régimen local, explica las complicaciones que —por incomprensión de aquel enfoque y sus soluciones— hubo de superar el proyecto en su tramitación administrativo-gubernativa, incluso en el seno de la Comisión de Subsecretarios y Secretarios de Estado, así como su

19. En el sentido otorgado por Ferrajoli (2023: 88) al concepto de estatuto como “norma de reconocimiento” de un ente-ordenamiento.

20. En el apdo. II del preámbulo de la LrBRL se afirma, en efecto: “Huelga decir que la autonomía local, para su realidad, precisa de una institución capaz de actuarla; institución que, por expreso mandato constitucional y cuando menos en el escalón básico municipal, ha de montarse sobre la doble nota de la representatividad directa y la personificación. Pero, en lo que más interesa ahora, ello significa que el régimen local tiene que ser, por de pronto, la norma institucional de los entes locales [...]”.

calificación —además de detallista— de confusa y técnicamente deficiente en su tramitación parlamentaria, y su adjetivación científica inicial asimismo como “detallada y minuciosa” e inductora a confusión por su empleo —en su título— del concepto “bases” (siendo así que se trata de una ley ordinaria)²¹. Desmienten tales objeciones, de un lado, el aval prácticamente total otorgado por el TC, en 1989, al texto, y la permanencia durante ya prácticamente 40 años de la estructura fundamental del mismo a pesar de los intentos de su sustitución, y, de otro lado, la mucho mayor densidad regulatoria de las modificaciones parciales de que ha sido objeto, especialmente en 1999 y 2013, propiciadas precisamente por quienes —entonces en la oposición— formularon tales objeciones. De otro lado, el criterio cuantitativo del número de artículos es, de suyo, endeble, siendo en todo caso la reducción que supuso la Ley más que significativa, al representar prácticamente la quinta parte de la Ley de 1955 (120 frente a 596 artículos, descontados desde luego los relativos a las Haciendas y los presupuestos locales); a lo que puede añadirse que su articulado es menor, incluso, que el del texto articulado meramente parcial, de 1977, de la Ley 41/1975. Y el argumento de la inducción, por el concepto “bases” en el título, de confusión es artificioso, si se tiene en cuenta que el título competencial empleado es cabalmente el de “bases del régimen jurídico” fijado en el art. 149.1.18 CE, el concepto de bases es material y la expresión empleada en el título de la Ley —“reguladora de las bases del régimen local”— despeja de suyo cualquier posible duda sobre el carácter de su contenido prescriptivo, tanto más cuanto que su uso en la materia —“bases del estatuto del régimen local”— se había producido ya previamente en el título de la Ley 41/1975.

3.2

La determinación de la posición de los entes locales en la estructura territorial del Estado

La identificación del objeto de la Ley en términos de estatuto institucional básico de los entes locales obligaba inevitablemente, no obstante, a la determinación de la posición de los entes locales en la estructura territorial del Estado. En este punto, la LrBRL reposa sobre la identidad propia de los entes locales (desde luego los necesarios por previstos y garantizados por la CE) en la organización territorial del Estado, a título de parte componente de este último, por lo que su posición en ella no deriva de su pertenencia a ninguna

21. En este sentido, Salvador Crespo (2007).

de las restantes instancias territoriales de aquella organización; consideración corroborada por la afirmación temprana por el TC de la expresada identidad y del carácter bifronte, en otro caso improcedente, del régimen jurídico de las entidades locales. Considera aquí, así, el legislador de 1985 que los arts. 137, 140, 141 y 142 CE descansan en —y traducen— el reconocimiento de una realidad social —la existencia de grupos sociales consolidados históricamente y derivados del asentamiento territorial determinante de relaciones e intereses comunes resultantes de la vecindad—^{22/23}. Se trata de un reconocimiento que no es puramente declarativo, sino verdaderamente constitutivo, pues otorga a tal realidad una condición de la que por sí misma carece: la de poder público pieza basal de la entera organización territorial del Estado conforme a determinadas características (que se garantizan en términos de institución dotada de autonomía)^{24/25}.

El reconocimiento constitucional constitutivo aludido se expresa ciertamente, de modo directo, en el capítulo 2.º del título VIII de la norma fundamental, pero opera enriquecido por el contexto sistemático proporcionado,

22. La STS de 26 de junio de 2019 (rec. cas. 5075/2017) afirma acertadamente: “Los municipios, provincias y comunidades autónomas son entidades territoriales, fundamentales del principio democrático y *políticamente representativas de los intereses de los grupos humanos asentados en ellas*. Conforme al artículo 137 de la CE todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses [...]”.

23. Mucho tiempo después, el Tribunal Constitucional ha dicho, en sus SSTC 103/2013, de 25 de abril, y 41/2016, de 3 de marzo, que el Estado debe regular los elementos que permiten definir el modelo municipal común, entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización, como recoge el art. 11.2 LrBRL (precepto que ya figuraba en su versión inicial).

24. En este mismo sentido se pronunció más tarde la ponencia española (titulada “La garantía constitucional de la autonomía local”) en el Seminario de Estudios de los Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal y España, celebrado en Madrid y en el contexto de la IV Conferencia Trilateral de 28-29 de noviembre de 2002; ponencia en la que se dice: “[...] los municipios y las provincias son poder público constituido. El modelo español se separa en su fundamento mismo de la ficción teórica del *pouvoir* municipal, que parte de la consideración de la autonomía local como expresión de un principio de libertad de unas comunidades preconstitucionales frente al Estado. Los entes locales son ante todo Estado, y no una emanación de la sociedad que el poder público ha de respetar. Tienen, por tanto, estrictamente, las facultades y competencias que el ordenamiento les atribuye, sin que puedan pretender ninguna suerte de derechos adquiridos o históricos, previos a la Constitución. La existencia de municipios y provincias como entes territoriales trae causa exclusivamente de la Constitución, sin que exista un supuesto derecho de cada concreta comunidad vecinal a convertirse en municipio, del mismo modo que las provincias y municipios existentes no pueden pretender derecho alguno al mantenimiento de la actual división municipal y provincial. Debe haber municipios y provincias, pero no necesariamente los concretos municipios y provincias que en cada momento existen. Finalmente, y en virtud de ese mismo fundamento constitucional (exclusivo) de su existencia, que deja huérfanos a los entes locales de otras fuentes de legitimación de su ser jurídico, no queda en absoluto excluida la posibilidad de que unos y otras convivan con otras entidades territoriales”.

25. Una realidad, esta, reconducible —como ha señalado Schuppert (2015)— a colectivos de regulación, es decir, grupos de personas o asociaciones de personas, así como instituciones consolidadas organizativamente, que se caracterizan por un régimen regulativo propio que pretende validez en el grupo, la asociación o la institución, y que o bien se han otorgado a sí mismos o es reconducible a un legislador por ellos reconocido.

de un lado y desde el prisma del principio democrático (impuesto por el carácter participativo o representativo, directamente de los ayuntamientos, e indirectamente de las diputaciones u otras corporaciones), por los derechos fundamentales a participar en los asuntos públicos (incluidos obviamente los locales) y a acceder a funciones y cargos públicos (art. 23 CE), y, de otro lado, la prescripción constitucional de la actuación de la Administración de acuerdo, entre otros, con el principio de descentralización (continuación de la descentralización política en el plano propio del poder público administrativo, del que forma parte la Administración local).

Esta inteligencia del marco constitucional objeto de desarrollo (completada con la doctrina del TC ya expuesta)²⁶ explica: 1) la definición de los municipios por las notas de i) entidad básica²⁷ de la organización territorial del Estado, ii) cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, e iii) institucionalización y gestión con autonomía de los intereses de la correspondiente colectividad; y 2) la equiparación en la nota de autonomía de la provincia y la isla en la gestión de los correspondientes intereses (art. 1 LrBRL). Y, por lo mismo, explica igualmente la interpretación de la garantía como referida al complejo institucional integrado por el bloque (Administración local) formado por municipios y su agrupación forzosa en diputaciones u organismos equivalentes, y comprensiva —respecto de estas dos instituciones— de los aspectos subjetivos, funcionales y financieros.

En este punto, la exclusión de la LrBRL de la regulación, de un lado, de la integración personal (mediante elecciones) de los entes locales, y, de otro lado, de las Haciendas locales (salvo los preceptos referidos, en el título VIII, extremos

26. Prácticamente 17 años después de la aprobación de la LrBRL, la ponencia española en el Seminario de Estudios de los Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal y España, citada ya en nota 16, corroboró el planteamiento del texto legal, al señalar —a propósito de la regulación constitucional de la Administración local— que en ella: “En primer lugar, se destaca la condición de los municipios y las provincias como elementos fundamentales y necesarios de la organización territorial del Estado (perspectiva territorial o estatalista: los entes locales como unidad territorial del Estado en su conjunto). Inmediatamente se les reconoce ‘autonomía para la gestión de sus respectivos intereses’ (perspectiva funcional), pasándose después a la disciplina de sus procedimientos de integración personal (perspectiva democrática), para terminar con la garantía de la suficiencia de recursos (perspectiva financiera). Propiamente, ninguna de estas perspectivas predomina sobre las restantes, ni es posible conferirles sentido desde una consideración que no las comprenda en su conjunto. Un entendimiento integrado de todas ellas no puede desconocer que los municipios y las provincias son parte necesaria del Estado (a diferencia de las comunidades autónomas, cuya existencia es sólo constitucionalmente posible, pero no obligada) que disfrutaban de un ámbito propio para la gestión de sus intereses a través de instituciones integradas por procedimientos democráticos. Existencia necesaria, ámbito funcional propio y composición democrática son, pues, sus elementos definitorios. Los mismos, justamente, que concurren en el Estado central y más de los que pueden predicarse de las comunidades autónomas, cuya existencia, según se ha dicho, es sólo contingente”.

27. En sede parlamentaria llegó a criticarse esta adjetivación como “básica” por confundirse con el carácter de la propia ley, pero su clara alusión a la entidad local excluía —y sigue hoy excluyendo— tal confusión.

o bien muy generales, o bien de carácter más bien jurídico-administrativo)²⁸, merece, por su trascendencia (dicha regulación había venido formando parte, históricamente, del régimen local)²⁹, una aclaración justificativa.

Por lo que hace a las elecciones locales, es de suyo concluyente el dato de que su regulación estaba siendo objeto paralelamente de un proyecto de Ley orgánica, que efectivamente se aprobó antes que la LrBRL en el mismo año 1985 (estando aún vigente con modificaciones), sustituyendo a la específica para el mundo local establecida por la Ley preconstitucional 39/1978, de 17 de julio (modificada significativamente, tras la CE, por la Ley, ya Orgánica, 6/1983, de 2 de marzo). Aunque el art. 149.1 CE no enumera la materia local a efectos competenciales, el art. 81 CE prevé el establecimiento, precisamente por ley orgánica, del régimen electoral general, y el art. 86.1 alude al derecho electoral general, en el que la Ley vigente ha entendido comprendidas (pacíficamente) las elecciones locales, salvando solo la peculiaridad de las autonómicas. Y el régimen electoral incluye, además, la elección, la moción de censura y la cuestión de confianza del Alcalde.

A pesar de su condición de dimensión de la autonomía local (por virtud del principio constitucional de suficiencia financiera) y su vinculación a la dotación competencial local, la sugerencia por el mismo calificativo “general” aplicado al título competencial reservado al Estado por el art. 149.1.14.ª CE, unido a la especificidad técnica de la materia hacendística, las previsiones de los arts. 133 a 136 CE y la distribución interna de competencias en el seno del Gobierno (determinante a efectos de la iniciativa legislativa), provocó, primero, la postergación de la actualización de la Hacienda local a la del texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local, y luego, con ocasión de la tramitación de este último y a falta de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, a la definitiva entrega de la cuestión a la legislación hacendística. En esta solución no hubo conciencia de mutilación indebida del régimen local, ni perjuicio para su integridad e idoneidad (para otorgar el debido soporte financiero), al poder entenderse que la referida legislación había de ser congruente con las exigencias constitucionales y su concreción en la LrBRL. Ni puede olvidarse que, de acuerdo con la lógica de la LrBRL, incluso la concreción última de las competencias (propias

28. Título VIII, que estaba destinado más bien a servir de gozne con la legislación específica de las Haciendas y los presupuestos locales.

29. Sobre el régimen de las Haciendas locales en el s. XIX, véase García Lasaosa (1985).

y delegadas) de los entes locales dependía de la legislación desde su perspectiva sectorial.

3.3

La cuestión del mapa/planta local y la solución alternativa a su reforma

Desde el punto de vista de la funcionalidad de la instancia municipal, el mapa de la misma distaba, en 1985, de ser satisfactorio, como lo había sido desde la Constitución de Cádiz y sigue siéndolo en la actualidad³⁰. En efecto, puede decirse que es una constante (con ligeras variaciones y sin dejar de agravarse el problema con el tiempo) el abultado número de los municipios de menos de 5000 habitantes. Como ha dejado dicho J. Burgueño (2004), el mapa municipal español es el resultado de una evolución gestada a partir del mapa local del Antiguo Régimen, en el que las transformaciones que han tenido lugar se han producido por cambios sucesivos y aislados, que, además y en ocasiones, han provocado —según ha señalado Albet i Mas (2019)— consecuencias negativas en pueblos, municipios y valles.

En la decisión de no abordar la cuestión pesó sin duda:

- a) La inexistencia de estudios mínimamente suficientes sobre el estado de la planta municipal y las alternativas para su mejora, y la ausencia de criterios y modelos de reforma, así como de mecanismos idóneos de reforma, de general aceptación en nuestro entorno y a escala europea³¹.

30. En el año 2023, Ortega Gutiérrez (2023) pudo decir:

“En España tenemos más de 8.100 municipios, una realidad bastante minoritaria en la actual Europa, que desde hace unos 50 o 60 años está actuando en el sentido correcto de gestión administrativa local responsable y eficiente. De los 8.131 municipios que hay en España en el año 2021 (12 más que en el 2019), 5.002 (el 61,5 %) tienen una población menor de 1.000 habitantes, según los datos del Padrón Continuo del Instituto Nacional de Estadística (INE) de 2019. El problema es que en los últimos 20 años hemos aumentado, en vez de disminuir, el número de municipios, pues en el año 2015 tenemos 95 municipios más que en el año 1979. Dos datos pueden sintetizar la anterior información. Más del 95% de los municipios españoles tienen menos de 20.000 habitantes (solo el 4 % tienen más de 20.000, 339 municipios) y más del 72% no supera los 2.000 habitantes”.

31. En la segunda mitad del s. XX se habían desarrollado o estaban desarrollándose ciertas operaciones de reducción del número de municipios, pero estas ofrecían un panorama variopinto incapaz de servir de referencia mínimamente segura: simple cooperación intermunicipal, como en el caso de Francia o Chipre; fusiones o agregaciones, tanto incentivadas (como en los casos de Finlandia, Islandia, Noruega o Países Bajos) como forzadas (así, en Alemania, Suecia, Dinamarca, Portugal y Turquía); reorganización imperativa y sustancial, como en Grecia.

El proceso continuó en el s. XXI, sobre todo como solución impuesta desde la Unión Europea en el contexto de las consecuencias de la crisis económica de 2007. El “Plan Calicrates”, elaborado en 2010 en el contexto de la solución al problema de la deuda existente, determinó la supresión de los municipios de menos de 25 000 habitantes en la zona metropolitana de Ate-

- b) La dificultad política del empeño a la luz de la experiencia histórica del fracaso de los intentos de reforma realizados³², por el fuerte arraigo ciudadano en sus entidades locales provocador, en caso de reforma, de fuertes reticencias y resistencias sociales³³.

Pero el dato jurídico-constitucional determinante de la renuncia a cualquier regulación básica de reforma no fue otro que la inseguridad, a la luz de la decisión constituyente (art. 148.1.2.ª CE) de entrega de las decisiones sobre términos municipales a las comunidades autónomas, sobre la competencia estatal para la incidencia, al menos directa, en la planta municipal y, en su caso, el alcance posible de unas bases materiales al respecto³⁴.

Considerando la condición de las entidades locales de parte del poder público administrativo que ha de garantizar la eficacia de la acción continuada de configuración de las condiciones de vida (art. 103.1 CE) precisamente como la pieza basal de dicho poder con vocación —conforme a la

nas y de menos de 10 000 en el resto del país, exceptuando las zonas más montañosas, en las que el límite se quedó en 2000. La aplicación del plan supuso pasar de 940 municipios a 325.

32. Según J. Burgueño (*op. cit.*), la voluntad de reducir el número de municipios con el fin de dotarlos de una dimensión mínima homogénea aparece de manera intermitente en los proyectos de organización local entre 1860 y 1906: i) proyecto de Ley de Posada Herrera de 1860 (supresión, como regla general, de los municipios de menos de 500 vecinos); ii) Ley de ayuntamientos de 1866 (supresión de municipios con menos de 200 vecinos), frustrada por la revolución de 1868; iii) proyecto de Segismundo Moret, ya a principios del s. XX (incorporación a los más próximos de los municipios de menos de 500 habitantes, y agrupación de los de menos de 2000 habitantes en ayuntamiento común); iv) proyecto de Antonio Maura de 1903 (agrupación forzosa de municipios a partir de 200 habitantes y mancomunación obligatoria de los de entre 200 y 2000 habitantes); v) proyecto conde de Romanones de 1906 (elevación del anterior umbral mínimo de población a 500 habitantes); y vi) iniciativas frustradas durante la dictadura de Franco: proyecto de agrupación forzosa de municipios de menos de 500 habitantes, atribuido a Serrano Suñer; proyecto de código de gobierno y administración local de 1941 (exigencia de 2000 habitantes para la creación de nuevos municipios); y proceso de reforma del mapa municipal por provincias, abandonado y desarrollado en las décadas de los años 50 y 60 del s. XX, con el objetivo de supresión de municipios pequeños e infradotados en recursos y servicios. Debe destacarse que la asamblea nacional de representantes de diputaciones y ayuntamientos, convocada por la Dirección General de Administración Local y celebrada en Madrid en diciembre de 1959, aprobó como una de sus conclusiones: "la concentración de municipios de menos de 500 habitantes y la redacción de un mapa municipal español con una división ideal de términos municipales para cada provincia y la tendencia a crear municipios-comarca".

33. Es más que significativo que, incluso en la dictadura franquista, el proceso de reforma de la planta municipal del que se da cuenta llevó a la conclusión, en los seminarios sobre problemas políticos de la vida local convocados en 1960 y 1961 en Peñíscola (con intervención de destacados profesores de Derecho Administrativo), de la procedencia de moderación en la reforma del mapa municipal: compatibilización de la urgencia con la cautela y la prudencia necesarias para no suscitar una situación de alarma en el país, pues el respeto debido a toda comunidad vecinal impide aceptar cualquier situación simplista o violenta en orden a la supresión en masa de determinados grupos de pequeños municipios.

A escala autonómica, y ya en 1999, la Ley aragonesa de Administración local reconoció, en el apdo. 4 de su preámbulo, que renunciaba a poner en marcha una remodelación del mapa municipal, dada la dificultad de plasmarla y lo delicado del tema, por el rechazo que la pérdida de la personalidad propia genera en las colectividades afectadas.

34. Lo fundado de estas dudas ha sido confirmado por los posteriores pronunciamientos de la doctrina jurídico-administrativa al respecto.

concepción europea que pronto iba a plasmarse en la Carta de la autonomía local— de desarrollo de parte importante de las competencias públicas en régimen precisamente de autoadministración, la expuesta renuncia obligaba a una solución alternativa (la posible a nivel de legislación básica) a la insuficiencia en población, recursos y, por tanto, capacidad de gestión en la mayoría de los municipios. La fórmula adoptada al efecto descansa en la consideración constitucional (que luce en la denominación del título VIII de la norma fundamental) del municipio y de la provincia (en cuanto agrupación de municipios) como escalones que, articulados entre sí, aunque conservando su respectiva identidad, forman un bloque administrativo para asegurar la efectividad de la autonomía municipal supliendo sus insuficiencias. Lo que significa el entendimiento de la provincia, como ente local, como municipio de municipios, o, si se prefiere, municipio de segundo grado de vocación funcional definida. De ahí su finalidad centrada en la garantía de los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, concretada en el aseguramiento de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal y la intervención en la coordinación justamente de “la Administración local” con la de la comunidad autónoma y la del Estado (servir de gozne en la interacción del mundo local con una y otra) (art. 31 LrBRL). Y también el empleo, en el art. 10 LrBRL, de la expresión “Administración local” al establecer los principios reguladores de las relaciones interadministrativas.

Esta fórmula estaba lejos de impedir el contenido funcional propio y delegado de las diputaciones en términos paralelos a los municipales, como resulta de los arts. 36 a 38 LrBRL; regulación esta congruente, por demás, con la competencial paralelamente establecida en el título II de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico. No obstante, fue criticada ya, en sede parlamentaria, durante la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley, pero también política y doctrinalmente después, siendo hasta hoy cuestión controvertida.

3.4

La decisiva cuestión de la dotación competencial necesaria para la actuación de la autonomía

Pero la cuestión que sin duda resultaba insoslayable —si, como había ya establecido el Tribunal Constitucional, la finalidad constitucionalmente perseguida con el otorgamiento de la competencia legislativa estatal básica era (y es) el establecimiento de una regulación normativa uniforme

y de vigencia en toda la nación para la dotación al sistema normativo de un denominador común— consistía en si era o no posible, desde tal competencia legislativa, la directa determinación de las competencias propias del autogobierno local, siendo así que, sin ellas, la garantía de la autonomía no puede ser efectiva³⁵. Pues la Carta europea de dicha autonomía, que estaba a punto de ser aprobada en 1985, ligaba ya dicha autonomía al derecho y a la capacidad efectiva de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos.

Se desestimó una respuesta positiva, sin reserva alguna, a semejante alcance de la competencia legislativa estatal básica, sobre la base de las siguientes consideraciones:

- a) La acotación constitucional de los asuntos que pueden ser de la responsabilidad de las diferentes instancias territoriales del Estado por relación al abstracto concepto del “respectivo interés”; concepto que, si respecto de las instancias general y autonómica se concreta en competencias (reservadas constitucionalmente o asumibles estatutariamente), constituye, en el caso de la autonomía local, la única guía del legislador llamado a atribuir dichas competencias. La dificultad, expuesta por el Tribunal Constitucional, de la identificación de intereses exclusivos (pudiéndose normalmente constatar solo grados de interés en una materia) y, por tanto, su traducción en competencias completas.
- b) El carácter estatutario del régimen objeto de la LrBRL (dificultador de la comprensión por la materia régimen local de disposiciones —incluidas las competenciales— relativas a las materias de la acción administrativa, en cuanto que repartida constitucionalmente la competencia legislativa en ellas *in totum* bien al legislador estatal, bien a los legisladores autonómicos). Esta situación se acompañaba, además, de la ausencia de cualquier referencia verdaderamente útil al respecto, en cuanto que únicamente vigente la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado de 1957 (inclusiva, en todo caso, de normas asignadoras solo de atribuciones a órganos y no de competencias a la entera Administración).

35. Como, poco después y apelando a la STC 32/1981, señaló la STC 170/1989, de 19 de octubre.

Esta cuestión nuclear no ha dejado de ser caballo de batalla de ulteriores intentos de reforma de la LrBRL. *Vid.* el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, editado en 2005 por la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas.

La solución adoptada, que, si bien ha venido siendo uno de los puntos más controvertidos de la norma legal³⁶, no ha podido ser hasta ahora sustituida por otra:

- 1.º- De un lado, asigna ciertamente a la legislación estatal y autonómica reguladora de los distintos sectores de acción pública la función de asegurar (para su efectividad) a la autonomía de municipios, provincias e islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, y, por tanto, de atribuirles las competencias procedentes, pero lo hace fijando directrices a tal función: consideración de las características de la actividad pública de que se trate y de la capacidad de gestión de la entidad local de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos (art. 2.1 LrBRL).
- 2.º- De otro lado, sin embargo, encomienda e impone a la legislación básica estatal que opere legítimamente en esos mismos sectores: i) bien la atribución directa de competencias locales, bien la determinación de las que en el correspondiente sector deban corresponder a los entes locales; prescripción esta, derivación lógica de la consideración del régimen local básico como norma institucional cabecera del ordenamiento local, que fue luego declarada constitucional en cuanto responde a la misma lógica que la regla general anterior y siempre que la referida atribución fuera necesaria para garantizar la autonomía local³⁷.

La regla general referida a la distribución institucional de la competencia legislativa ha sido alterada (por la modificación legal de finales de 2013), suprimiendo la calificación como “máxima” de la proximidad

36. El proyecto de Ley de 2005 constituyó un intento de perfeccionamiento del esquema adoptado en la LrBRL, si bien no de sustitución de su lógica.

37. La STC 214/2018, de 21 de diciembre, señaló, en efecto, que “[...] la norma impugnada, que es una norma incompleta o de remisión, no avala o garantiza, por sí misma, la constitucionalidad de las Leyes básicas sectoriales, pero no por ello es inconstitucional, ya que tiene de su fundamento las mismas razones que se dan en el párrafo primero de este art. 2, resultando una consecuencia del reconocimiento de la autonomía de los entes locales que proclama el art. 137 de la Constitución y de su garantía institucional, según el art. 140 de la misma. Todo lo cual nos lleva a un fallo interpretativo del precepto contenido en el art. 2, párrafo 2º, en el sentido de que las leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las Entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía (arts. 137 y 140 de la Constitución). Ello no asegura que la ley básica estatal y sectorial (montes, sanidad, etc.) que tal cosa disponga sea, sin más, constitucional porque si excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local habrá invadido competencias comunitarias y será por ello, inconstitucional, correspondiendo en último término a este Tribunal Constitucional ponderar, en cada caso, si las competencias de ejecución atribuidas a los Entes locales son o no necesarias para asegurar su autonomía”.

y su referencia a los ciudadanos, e introduciendo, además de los principios de eficacia y eficiencia, la restricción consistente en la estricta observancia de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Pero la regla referida a las leyes básicas ha permanecido inalterada.

No puede decirse que la fórmula de dotación competencial así consagrada haya inducido precisamente el fortalecimiento competencial de la instancia local como base del poder público administrativo por ella pretendido. Pero está todavía por dilucidar la radicación en ella de este relativo fracaso y la decisiva contribución a este de la desatención nada infrecuente por el legislador básico sectorial de su cometido, la general inobservancia de su papel por los legisladores sectoriales (fundamentalmente autonómicos, más atentos a las competencias de sus propios aparatos administrativos), así como —por obra del Tribunal Constitucional— la desarticulación del principio rector de la fórmula (la función ordinamental de la LrBRL), la reducción de la garantía constitucional a los preceptos del capítulo II del título VIII CE (con rebaja del papel de desarrollo constitucional de la LrBRL) y la debilitación progresiva del criterio del umbral del respeto por el legislador de la autonomía local. Lo que sí está claro —transcurridos 40 años— es que la LrBRL ha constituido un marco adecuado para el desarrollo vigoroso del autogobierno y de la capacidad de decisión bajo la propia responsabilidad de las entidades locales, si bien la comparación entre los sectores públicos (por emplear un dato cuantitativo del año 2022) muestra un peso del local solo equiparable al del estatal (21,92 % y 18,87 %, respectivamente) y muy alejado del autonómico (59,21%)³⁸.

3.5

La clave del modelo definido por la LrBRL

Siendo *ex constitutione* los entes locales (desde luego los necesarios por previstos y garantizados por la CE) Administraciones públicas, su regulación legal constituye, según ya se ha dicho, su régimen jurídico, es decir, su norma institucional o estatuto subjetivo (el básico: general o común)³⁹.

38. Según los datos proporcionados por el Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (Ministerio de Hacienda y Función Pública).

39. Así es, porque la norma constitucional alude, con carácter general, a la legislación de régimen local a propósito de uno de los elementos de dichos entes (el territorio) (art. 148.12.ª CE) y, en particular, de la integración personal de la organización de los municipios (art. 140 CE), siendo así que el art. 103.2 CE establece una reserva (relativa) de ley para la creación, regimien- to y coordinación de los órganos de la Administración (General) del Estado, y el art. 147.1 CE

De ello deriva la LrBRL su función de desarrollo de la garantía institucional constitucional de la autonomía local (entendiendo que tal función le está reservada por la CE y, por tanto, vedada a cualesquiera otras normas), extrayendo de ella dos consecuencias: a) su perspectiva: la de la organización y el funcionamiento de los entes locales (desde su expuesta posición en el seno del poder público administrativo) y su relación con las restantes instancias territoriales (así como de los extremos conexos indispensables); y b) su *vis* específica, en cuanto que norma de la pieza administrativa basal de la organización territorial del Estado. Se entiende así que, ante todo, proceda a dotar a los poderes públicos territoriales locales de las potestades que entiende les son inherentes y son proyectables en el ámbito de competencias sustantivas que tengan asignado en cada momento (art. 4.1 LrBRL)⁴⁰.

Encabezan la enumeración de las potestades, por ello, la reglamentaria y la de autoorganización, las cuales, siendo diferentes, son normativas: además de su referencia a ámbitos distintos (la actuación *ad extra* y *ad intra*, respectivamente), la reglamentaria es monofuncional (por exclusivamente normativa) y la de autoorganización es, sin embargo, plurifuncional (normativa y ejecutiva), lo que explica que la LrBRL les otorgue denominación diversa: ordenanzas para la normación *ad extra* y reglamentos orgánicos para la normación *ad intra*.

En todo caso, y por normativas, las dos potestades:

- a) Se entienden originarias, en el sentido de inscritas en la autonomía garantizada constitucionalmente, no derivando de atribución o habilitación legal específica alguna, caso a caso o materia por materia; concepción, esta, acorde con el artículo 3.1 de la que había de ser la Carta Europea de Autonomía Local⁴¹.
- b) Se conciben, en cuanto expresiones de la facultad de autorregulación de la colectividad local, como diferentes de la reglamentaria propia de las instancias territoriales superiores, ya que, lejos de ser desarrollo de la programación legal, son expresión de una política

determina los estatutos de autonomía como norma institucional básica de las comunidades autónomas (reguladora de sus instituciones propias y, entre ellas, sus respectivas Administraciones); todo lo cual justifica justamente la inclusión del régimen local en el título competencial "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" (todas); inclusión que determina la legislación autonómica como igualmente relativa al "régimen jurídico", aunque en términos de desarrollo del básico estatal.

40. Significativamente, este precepto no ha sufrido alteración alguna hasta hoy.

41. El Tribunal Constitucional ha acabado considerándolas inherentes a la autonomía local garantizada por la CE (SSTC 233/1988, de 2 de diciembre; 214/1989, de 21 de diciembre; y 132/2001, de 8 de junio).

propia que encuentra en la ley formal (estatal o autonómica) su límite en calidad de marco heterónimo al que ha de atenerse^{42/43/44}.

La potestad normativa se distingue, en cualquier caso, de las competencias sustantivas locales en los diferentes sectores o materias, por más que aquella y estas coincidan en su referencia necesaria al círculo de intereses de la colectividad institucionalizada y, por tanto, al ámbito competencial atribuido (con independencia de que la precisión última de este dependa de la legislación de las diversas materias de acción administrativa). Pues la potestad normativa (en cualquiera de sus variedades autoorganizativa y reglamentaria) es formal, en el sentido de poder proyectarse sobre todas y cada una de dichas materias, siempre que la entidad de los títulos competenciales otorgados en estas proporcione soporte a su ejercicio, mientras que estos últimos títulos tienen como horizonte legítimo (no desbordable) el determinado por los límites que acotan la materia de que en cada caso se trate. El aludido carácter formal no precisa de mayor justificación, toda vez que es de todo punto evidente, por ejemplo, en las potestades tributaria y financiera, de programación y planificación, de ejecución y revisión de los actos propios y expropiatoria.

42. Justamente ellas constituyen la máxima expresión del contenido político de la autonomía local.

43. Estas características de la normativa local en modo alguno implican su independencia o desvinculación sustantiva de la ley, pero sí suponen que su vinculación a la legalidad superior sea calificable de negativa, como ha acabado sentando la jurisprudencia del Tribunal Supremo (la STS de 17 de noviembre de 2009 [rec. cas. 1147/2008] afirma que en su jurisprudencia se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquellas sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradicen ni vulneran la legislación sectorial que pudiera existir); y, en el mismo sentido, la STS de 7 de octubre de 2010 (rec. cas. 204/2008) sostiene la pertinencia de la tesis de la vinculación negativa, pues los entes locales pueden actuar sin previa habilitación legal en toda materia que sea de su competencia, siempre que, al hacerlo, no contradigan ni vulneren la legislación que pueda existir; es concluyente la STS de 13 de diciembre de 2019 (rec. cas. 2234/2016), a cuyo tenor la competencia normativa de las entidades locales no precisa de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial, siempre, claro está, que no esté excluida dicha competencia y que no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación.

44. Esta es también opinión abrumadoramente mayoritaria de la doctrina científica. En este sentido ya Parejo Alfonso (1998). Más recientemente, Galán Galán (2004) habla de una genérica reserva de ordenanza local (inclusiva del reglamento orgánico) derivada de la exigencia constitucional de la preservación por las leyes de un suficiente espacio normativo a los entes locales. Las muy contadas opiniones doctrinales críticas, entre las que sobresale la de Cano Campos (2019), no desvirtúan la mayoritaria, sino más bien como apelación (a título de precisión desde un correcto entendimiento del principio de legalidad) a la no significación por la vinculación negativa de exención del sometimiento a la regulación establecida por la ley (o, si se quiere, del bloque de la legalidad); pretensión de una tal exención a la que, en efecto, es ajena la tesis de la vinculación negativa, que únicamente postula, justamente, la libertad de configuración normativa propia solo en el espacio que la regulación legal (estatal y autonómica) deje libre por exigencia constitucional.

3.6

La potestad de autoorganización y su marco legal: contenido y alcance, en especial en materia de personal

La organización como objeto decisonal remite al poder de organización o potestad organizativa que pertenece, por definición, a todo poder público constituido⁴⁵. Este poder está también, pues, inscrito en la autonomía territorial con entera independencia de su alcance mayor o menor; como prueba, para las comunidades autónomas, el artículo 147 CE. Y lo mismo se entiende predicable de la autonomía local, a pesar de la ausencia de referencia constitucional a su estatuto propio; interpretación esta (con dotación a la normativa local de un espacio delimitado solo por la legislación básica de régimen local) que es la que hace la versión inicial de la LrBRL, pero que quedó diluida en gran medida por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, al interponer entre la referida legislación básica y la normativa local, con criterio calificable de kelseniano, la legislación autonómica de desarrollo también en punto a organización⁴⁶. Pronunciamiento este que se produjo a pesar de que tanto la doctrina constitucional (desde 1981 hasta hoy) como la jurisprudencia bien consolidada del Tribunal Supremo son inequívocas a este respecto⁴⁷.

45. Desde la óptica de la ciencia política y de la Administración, Bogumil (2018) afirma que la integración de los entes locales en el Estado no ha impedido la conservación por los mismos de la potestad de organización, entendida como el derecho a la configuración, bajo la propia responsabilidad, de su organización interna, que se proyecta al ámbito de todas sus tareas, desde luego las propias (a desarrollar bajo la aludida propia responsabilidad).

Con carácter general, véase Parejo Alfonso (2008).

46. En realidad, aquí la LrBRL asumía no tanto la posición del poder constituyente como su función, ya aludida, de norma estatutaria local que, dentro de los límites de la competencia legislativa básica (rectamente interpretados), identificaba la estructura interna y, por tanto, las fuentes del ordenamiento local, en los términos, pues, admitidos por las SSTC 76/1988, de 26 de abril; 227/1988, de 29 de noviembre; 197/1996, de 28 de noviembre; 40/1998, de 19 de febrero; 139/2005, de 26 de mayo; y 18/2011, de 3 de marzo.

47. Por lo que hace a la doctrina constitucional, en efecto:

- La STC 4/1981 declaró ya que la potestad reglamentaria —inherente a la autonomía local— se acompaña, entre otros, del poder de autoorganización, cuya actuación se concreta en el ejercicio de las competencias y en el reconocimiento de una competencia general, inherente o implícita, para actuar en beneficio de la colectividad local.
- Las SSTC 111/2016, de 9 de junio, y 101/2017, de 20 de julio, insisten en que *la potestad de autoorganización es inherente a la autonomía constitucionalmente garantizada*.
- Y la STC 19/2022, de 9 de febrero, destaca que, en punto a la organización, funcionamiento e instrumentos de colaboración de los municipios, la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE se contrae en buena medida al régimen de los órganos de gobierno y al reparto entre ellos de las atribuciones locales. *Todo lo demás corresponde primariamente a los propios municipios por virtud de su autonomía constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE)*.

Y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo:

- La STS de 18 de junio de 1986 (ROJ 3427/1986) sostiene que los municipios tienen potestad para regular la organización y el funcionamiento de sus órganos de gobierno en el marco del ordenamiento.

La autoorganización constituye, pues, para la LrBRL de 1985 (en sintonía con el que inmediatamente pasó a ser el art. 6.1 de la CEAL), la expresión más genuina, el núcleo mismo, de la autonomía local. Las dos cuestiones fundamentales que planteaba en 1985 esta potestad eran:

1.^a- La determinación del marco legal que delimita su espacio decisonal propio.

Comoquiera que, sin perjuicio de su amplitud, la potestad de autoorganización no puede constituir excepción a la inscripción de la autonomía local en el marco de la ley, es clara su limitación por esta. Al formar parte dicha potestad del núcleo del autogobierno local, es decir, de la médula misma de este a título de cualidad esencial de la entidad-institución en cuanto tal, la reserva a esta última de su espacio propio debía ser objeto de reserva precisamente por el régimen legal básico. Este es el sentido y alcance del sistema de fuentes establecido por el art. 5, A) LrBRL (versión de 1985). Su justificación radica en que la garantía constitucional no implica una reserva de ley sin más, sino una reserva institucional de ley, que supone la guía organizativa de la continuación —en sede infraconstitucional— del proceso inconcluso de organización del autogobierno local. Pues la específica función de este tipo de reserva (que la distingue de la material o funcional, referida a la protección de la esfera de los ciudadanos) es la de asignación y encomienda al legislador de la adopción de determinadas decisiones de alcance político y, en especial, de las relativas a los centros capaces de ejercer poder público gubernativo-administrativo.

La identificación de la autoorganización, a partir y en el marco del régimen legal básico, como espacio decisonal propio de las entidades locales, descansa, a su vez, en el principio de competencia, que —en el ordenamiento complejo diseñado por la Constitución— opera junto con el de jerarquía. De ahí que, en cuanto propio de la autonomía local, dicho espacio decisonal se encuentra protegido por aquel principio de compe-

-
- La STS de 8 de abril de 1987 (Ar. 4251) apunta que, dentro del haz de potestades de las corporaciones locales, se encuentra la de autoorganización, lo que permite a dichas corporaciones crear los órganos que consideren adecuados para el mejor funcionamiento de los servicios y el cumplimiento de sus fines propios.
 - La STS de 20 de mayo de 1988 (Ar. 4194) alude al reconocimiento implícito de competencia a los entes locales para ordenar aquellas cuestiones en que tengan peculiaridades y, muy especialmente, en la de autoorganización y funcionamiento propio.
 - Y la STS de 11 de mayo de 1998, Sala 4.^a (rec. ap. 5193/1992), deja establecido literalmente que “[...] el legislador estatal ha optado, en concreto, por establecer un modelo organizativo común y uniforme para todas las entidades municipales y provinciales a partir del cual, y con pleno respeto al mismo, las propias entidades locales pueden dotarse de una organización complementaria en virtud de lo dispuesto en los correspondientes reglamentos orgánicos. Quiere esto decir que los reglamentos locales gozan de la primacía derivada de la competencia que la Ley atribuye a las entidades locales, al margen de la específica jerarquía normativa”.

tencia (en términos constitucionales: por tratarse de asunto del interés, no ya predominante, sino exclusivo, de la correspondiente colectividad y, por tanto, entidad y de interés, además, común a todas ellas) y debe ser así ser respetado por el legislador formal (estatal y autonómico), sin perjuicio del juego en el sistema de fuentes del principio de jerarquía en todos los aspectos que trascienden del mismo (como resulta del aludido art. 5 LrBRL).

Debiendo partir el legislador del régimen local básico de que este está embebido, en forma específica, en el asimismo básico de todas las Administraciones públicas, la expresada construcción suponía (en ausencia todavía, en 1985, de una regulación postconstitucional de dicho régimen básico de las Administraciones públicas) su conformidad con tal régimen, cualquiera que fuera su ulterior determinación legal⁴⁸. La solución quedó efectiva y satisfactoriamente integrada (sin, por ello, quedar desdibujada) sucesivamente en las posteriores leyes 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

De esta forma, el marco legal primario del espacio decisional de la potestad organizativa local se integra, según el diseño original, por la regulación legal estatal básica, definidora de los extremos organizativos comunes o uniformes del régimen local, es decir, los referibles al modelo de Administración local prefigurado constitucionalmente. De hecho, la abrumadora mayor parte del contenido prescriptivo de la LrBRL se refiere a la organización y al funcionamiento de los entes locales, como prueba el dato de que el título X, añadido mucho más tarde y diferenciador, en su seno, de los municipios de gran población, se intitule justamente “régimen de organización” de tales municipios, y comprenda tanto la organización como el funcionamiento de estos.

Sin embargo, esta regulación básica local no puede considerarse agotadora del marco legal considerado, en la medida en que, por las razones dichas, se integra en —y complementa por— el régimen básico general de las Administraciones públicas, cuyas prescripciones presuponen su subsistencia como régimen jurídico específico de los entes locales. Pero tampoco excluye la LrBRL la incidencia puntual de la legislación sectorial estatal

48. Según la STC 76/1983, de 5 de agosto (en relación con la STC 32/1981, de 28 de julio), el título competencial estatal relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas incluye la regulación de la organización de todas ellas. De donde se sigue que la potestad de autoorganización local tiene como marco último, en cualquier caso, el referido régimen jurídico y, en el contexto del mismo, el determinado específicamente para los entes locales por la legislación básica del régimen local.

y, en su caso autonómica, en el ámbito de la organización local, por más que esta deba ser siempre puntual y excepcional, por lo que en nada altera lo hasta aquí argumentado.

En suma, pues, el marco legal definitorio del espacio propio de la potestad de autoorganización local (en sede de los reglamentos orgánicos) de los entes locales necesarios está constituido por la LrBRL (y, formando bloque con ella, aun no siendo mencionada en el art. 5, A) de esta, la Carta Europea de Autonomía Local). A lo que debe sumarse la precisión de que, en tal integración de las fuentes, se entiende la operación de las mismas en el contexto del régimen general básico de todas las Administraciones públicas.

2.^a- La segunda de las cuestiones que plantea la potestad de autoorganización no es otra que la del contenido y, por tanto, alcance del espacio decisional que le es propio en el contexto del marco legal expuesto.

No puede existir duda alguna, por de pronto, de que la potestad de que se trata abarca la organización directa de los entes locales territoriales y el funcionamiento de sus órganos y unidades, como resulta, sin más, del contenido de los títulos II, III, IV y V LrBRL y han confirmado la doctrina del Tribunal Constitucional⁴⁹ y la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁵⁰. Pero es claro igualmente que incluye la organización indirecta, institucional o instrumental, como ha venido mucho más tarde a reconocer la Ley 40/2015, de 1 de octubre, al contemplar la facultad de todas las Administraciones públicas de desarrollar un sector público institucional integrado, en lo que ahora interesa, por organismos públicos y entidades de derecho público que tienen, igualmente, la condición de Administraciones públicas (contemplando, en efecto, el de los entes locales al regular con carácter básico el referido sector público). Lo confirma la propia legislación de régimen local: la LrBRL establece una regulación propia de las formas de gestión de los servicios públicos,

49. La STC 19/2022, de 9 de febrero, ha señalado, en efecto y a propósito de la valoración del art. 44.4 LrBRL, que, en punto a la organización, funcionamiento e instrumentos de colaboración de los entes locales, la competencia estatal se contrae en buena medida al régimen de los órganos de gobierno y al reparto entre ellos de las atribuciones locales (STC 33/1993, de 1 de febrero). Todo lo demás corresponde primariamente a los propios entes por virtud de su autonomía constitucionalmente garantizada, si bien la CE no excluye el juego de otra legislación, en principio, autonómica (STC 41/2016, de 3 de marzo, partiendo de las SSTC 32/1981, de 28 de julio; 214/1989, de 21 de diciembre; y 50/1999, de 6 de abril).

50. La STS de 11 de mayo de 1998 (rec. ap. 5193/1992) indica que la LrBRL ha establecido un modelo organizativo común y uniforme para todos los entes locales, a partir del cual, y con pleno respeto al mismo, las propias entidades locales pueden dotarse de una organización complementaria en los correspondientes reglamentos orgánicos, al margen de la específica jerarquía normativa.

entre las que figuran la de creación de organismos autónomos locales y entidades públicas empresariales, con precisión —sin perjuicio de la remisión al régimen jurídico general de las Administraciones públicas— de importantes reglas tanto directivas como relativas a los correspondientes estatutos (arts. 85 y 85bis).

La estrecha conexión, en cualquier Administración, entre organización y medios personales de esta (pues ninguna puede actuar sino a través de estos), que luce claramente en el art. 103 CE, lleva a la afirmación de igual extensión de la potestad de organización local a la materia de personal, si bien aquí el marco legal a respetar se amplía obviamente a la legislación reguladora del empleo público (actualmente el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y la eventual legislación autonómica en la materia), en cuanto la misma es aplicable al personal funcionario y laboral al servicio de las Administraciones de las entidades locales y sus organizaciones instrumentales. El propio texto refundido aludido, aunque ciertamente para el personal funcionario, señala que la legislación estatal y autonómica constitutiva del régimen de aquel personal en las entidades locales ha de respetar la autonomía local; respeto al que se refiere, en fórmula más general, pero más precisa, el preámbulo del texto legal al señalar: “En desarrollo de este estatuto básico, el legislador estatal y el de las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, habrán de aprobar o modificar las leyes de función pública de sus Administraciones, así como las normas aplicables a la Administración local, respetando en este último caso la autonomía organizativa de las entidades locales”.

La aludida conexión estaba ya explicitada por la STC 76/1983, de 5 de agosto, al constatar la violación por el artículo 35.1 del proyecto de Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico del principio de autoorganización en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi, precisamente por sustraer una parcela de la función pública al ámbito o esfera autonómica y suponer una intromisión inaceptable en la competencia de las comunidades autónomas para organizar su propia burocracia, así como invadir también la esfera de competencia autonómica, en su potestad de autoorganización. El pronunciamiento constitucional se refiere ciertamente a la autonomía de las comunidades autónomas, pero es cualitativamente trasladable a la de los entes locales garantizados constitucionalmente en virtud de la identidad de la sustancia de la autonomía de ambas instancias territoriales que se desprende del artículo 137 CE. Corroboran ulteriormente la operatividad de la potestad de organización local, con las

limitaciones indicadas, también en materia de personal, la doctrina constitucional⁵¹ y la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁵².

4

Consideraciones finales a modo de conclusión

El negativo impacto que, sobre la integridad y efectividad del sistema básico diseñado por la LrBRL, tuvo la desautorización por la STC 214/1989, de 21 de diciembre⁵³, de la clave del enfoque del texto legal que acaba de exponerse, es difícilmente mensurable, pero ha sido, en todo caso, importante. Pues, junto con el no arraigo de la concepción de la garantía institucional de la autonomía local (por limitación de esta a los arts. 137, 140, 141 y 142 CE) y la pérdida parcial por el texto legal de su condición de directo desarrollo de la norma fundamental⁵⁴, supuso la dilución, desde

51. A tenor de la STC 107/2017, de 21 de septiembre: “[...] Ciertamente, *el sistema constitucional garantiza la autonomía de municipios, provincias e islas y, con ello, atribuye por sí un mínimo competencial común: al garantizar la autonomía local, habilita directamente la toma de decisiones en materia de organización por parte de los entes locales* [así, refiriéndose, a la delegación de competencias, STC 101/2017, FJ 5 c)] y, en particular, al reconocer su iniciativa en la actividad económica (art. 128.2 CE), *autoriza también ‘directamente’, sin necesidad de ‘interposición legislativa’, el poder de crear y mantener empresas públicas, ajustándose a las condiciones que impongan las leyes* [STC 54/2017, FJ 5 b)]”.

La indebida o lesiva incidencia en esa potestad de autoorganización local es, así, la razón por la que la STC 54/2017, de 11 de mayo, haya declarado inconstitucionales los apartados 3 y 4 (introducidos por la Ley 27/2013) del artículo 104bis LrBRL, en la medida en que introducían prohibiciones taxativas y condiciones cualitativas en relación con el personal eventual de los entes locales, consideradas penetrantes de lleno en la organización interna de las corporaciones locales, al no admitir las adaptaciones que pudieran resultar del ejercicio del poder local de autoorganización y de las competencias autonómicas en materia de régimen local.

52. Según la STS de 25 de septiembre de 2003 (rec. cas. 484/1998), la autoorganización local se extiende al personal, si bien ha de respetar obviamente la ley sectorial; imperativo de respeto, que se concreta en punto al régimen retributivo de los funcionarios en que los entes locales tienen que ajustarse en esta materia a lo establecido en la normativa estatal.

53. Esta sentencia, invocando una supuesta índole puramente interpretativa del art. 5 LrBRL, impuso una solución estrictamente kelseniana, en la que, sobre la base del principio de jerarquía, interpuso entre el régimen local básico y la normativa local de autoorganización la legislación autonómica de desarrollo de aquel régimen. No se atendieron las convincentes razones expuestas entonces por el magistrado Díaz Eimil, para quien —según el voto particular que formuló a la Sentencia— mantener la tesis de que las comunidades autónomas tienen una competencia de organización municipal complementaria que se interpone entre la organización básica establecida por el legislador estatal y la organización complementaria que a los municipios corresponde en virtud de su autonomía es tanto como reconocer una especie de competencia básica de segundo grado que, aparte de incurrir en la contradicción conceptual de compatibilizar lo básico con lo complementario, altera sustancialmente el modelo constitucional de organización municipal, en la medida en que admite la posibilidad de que el poder complementario de autoorganización de los municipios encuentre límites más allá del marco básico establecido por el legislador estatal.

54. También la STC 214/1989, de 21 de diciembre, postuló ya desde el principio una función y un contenido dobles de la LrBRL, integrándose sin dificultad en el llamado “bloque de la constitucionalidad” solo en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales. De este modo, la STC 385/1993, de 23 de diciembre, pudo decir ya, tomando pie en la anterior, que solo

el inicio mismo de la andadura del texto legal, de la relevancia constitucional y la consistencia del ordenamiento territorial local (el de cada una de las entidades locales necesarias por garantizadas), con efectos en su dimensión competencial (la efectividad del sistema de atribución de competencias a los entes locales) y la supresión de los efectos paliativos, por ella buscados, de la problemática disyuntiva uniformidad-diversidad en el mundo local. Pueden haber intervenido desde luego otros factores, pero los apuntados sellaron en cualquier caso el destino de la versión inicial del régimen local básico.

5 Bibliografía

- Albet i Mas, A. (2019). El mapa municipal en España: estructura, evolución y problemáticas. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 10 (1), 11-40.
- Bogumil, J. (2018). Kommunale Selbstverwaltung. En *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Disponible en <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Kommunale%20Selbstverwaltung.pdf>.
- Burgueño, J. (2004). El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal. El caso de Cataluña. *Revista de Geografía*, 3, 7-33.
- Cano Campos, T. (2019). El poder normativo local y la crisis de la Ley. *Documentación Administrativa. Nueva Época*, 6.
- Cidoncha Martín, A. (2017). La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Cuadernos de Derecho Local*, 47, 12-100.
- Clotet i Miró, M. À. (1993). *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa*. Madrid: Civitas.
- Ferrajoli, L. (2023). *La construcción de la democracia. Teoría del garantismo constitucional*. Madrid: Trotta.

en tales términos, y partiendo de la dualidad de contenidos del texto legal (de un lado, aspectos que se refieren a la autonomía local constitucionalmente garantizada, y de otro, aspectos de simple regulación legal de los entes locales), puede afirmarse que el encaje constitucional esencial de la LrBRL se encuentra en los arts. 137, 140 y 141 de la CE, aunque por razones competenciales, también halle fundamento en el título competencial estatal del art. 149.1.18 CE.

- Galán Galán, A. (2004). *El reglamento orgánico local*. Madrid: INAP.
- Galisonga Jordá, A., Blanc Altemir, A. y Novell Fabregat, A. (1988). La autonomía local en el marco jurídico-internacional europeo. *REALA*, 237, 881-923.
- García Fernández, J. (1980). Crónica de la descentralización: el panorama descentralizador al acabar 1980. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 17.
- García Lasasosa, J. (1985). El marco jurídico de las haciendas locales en España a finales del Siglo XIX. *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, 8, 447-459.
- Ortega Álvarez, L. (1993). La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español. *REALA*, 259, 475-497.
- Ortega Gutiérrez, D. (2023). Fusión obligatoria de municipios en España: una asignatura pendiente en la gobernanza local. *La Administración al día. Estudios y comentarios*, 28-2-2023. Disponible en <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?idseccion=53>.
- Parejo Alfonso, L. (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: IEAL.
- (1998). *La potestad normativa local*. Madrid: Marcial Pons.
 - (2008). *Organización y poder de organización. Las potestades organizativa y reglamentaria del complejo orgánico-funcional Gobierno y Administración*. Madrid: Iustel.
- Romano, S. (1963). *El ordenamiento jurídico*. Madrid: IEP.
- Salvador Crespo, M. (2007). *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local e INAP.
- Sánchez Morón, M. (1990). *La Autonomía Local*. Madrid: Civitas.
- Schuppert, G. F. (2015). Selbstverwaltung und Selbstregulierung aus rechtshistorischer und governancetheoretischer Perspektive. *Max Planck Institute for European History research paper series*, 2015-01. Disponible en <http://hdl.handle.net/10419/232021>.