

- **SENTENCIA 214/1989, de 21 de diciembre**

(BOE núm. 10, de 11 de enero de 1990)

ECLI:ES:TC:1989:214

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García- Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Emil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad, acumulados, núms. 610/1985, interpuesto por el Parlamento de Galicia, representado por su Presidente; 613/1985, interpuesto por la Junta de Galicia, representada por el Abogado don Angel Fenor de la Maza y Cornide- Quiroga; 617/1985, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por los Abogados don Ramón María Llevadot Roig, don Manuel María Vicéns Matas y don Albert Reventós Soler, y el 619/1985, interpuesto por el Parlamento de Cataluña, representado por su Presidente; todos ellos contra determinados preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Ha sido parte el Abogado del Estado en representación del Gobierno. Ha sido Ponente el Magistrado don José Luis de los Mozos y de los Mozos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 2 de julio de 1985, el Excmo. Sr. don Antonio Rosón Pérez, Presidente del Parlamento de Galicia, al amparo del art. 31 de la LOTC interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes arts. de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local: 13, apartado 3.º; 20.2 y 32.2, por conexión con el art. 5 A); 28, en conexión con la Disposición transitoria segunda, apartado 2.º; 42, apartados 2.º y 4.º;

58, apartado 1.º, párrafo 2.º; 99, apartado 1.º, y 117, apartados 2.º y 3.º. en la expresión «a sus reuniones podrán asistir representantes de las Comunidades Autónomas».

2. Tras afirmar que los referidos artículos afectan al ámbito propio de la autonomía de la Comunidad en cuanto que la limitan en los contenidos materiales que le han sido atribuidos en los arts. 2.2.º, 27.2.º y 40 (sobre organización territorial de Galicia, alteración de términos municipales y reconocimiento de las comarcas y parroquias rurales); 27.2 (sobre funciones relativas al Régimen Local); 28.1 (sobre régimen jurídico de la Administración Pública de Galicia y régimen estatutario de sus funcionarios), y 49.1 (sobre tutela financiera); todos de su Estatuto de Autonomía (en adelante E.A.G) la demanda se sustenta en las siguientes consideraciones jurídicas:

A) Con carácter general, dada su distinta incidencia cualitativa en el contenido y alcance de los artículos que se impugnan se señala que la Comunidad Autónoma de Galicia (en adelante C.A.G.), en materia de régimen local, asume un conjunto de competencias de contenido y alcance distintos que, por lo que respecta a la materia de comarcas, parroquias y alteraciones municipales es una «competencia con el contenido pleno previsto en el art. 37 del Estatuto de Autonomía y en los límites generales establecidos a nivel Constitucional». Entre la Constitución y el E.A.G. no hay, pues, en esta materia, mediación alguna de potestad legislativa de delimitación de competencias, reforzándose este criterio a la luz del título competencial específico consignado en los arts. 2.2.º y 40 del Estatuto.

Por el contrario, la competencia exclusiva que se predica del régimen local ha de ajustarse en su contenido a las bases previstas en el art. 149.1.18 de la Constitución, que, en su aspecto positivo, como objetivos y fines comunes, afectan a todo el Estado, mientras que, en su aspecto negativo, constituyen el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias.

De otra parte, desde la consideración del carácter bifronte del régimen local, ya que esta materia queda enmarcada dentro de un doble contenido en los arts. 137 y 149.1.18.^a de la Constitución, se puntualiza que todo aquello que excede del contenido normal de la autonomía local (art. 137 de la Constitución) corresponde como competencia exclusiva a la C.A.G., razón por la cual se impugnan los arts 20 2.º y 32 2 º, en conexión con el art. 5 A) y 28, así como la Disposición transitoria segunda

apartado 2.º en cuanto que asignan a las entidades locales competencias normativas o de simple ejecución en detrimento de la Comunidad Autónoma y con invasión de sus títulos competenciales a nivel estatutario, especialmente de su función ejecutiva reconocida en el art. 37. Y en cuanto al art. 149.1.18.^a, teniendo en cuenta el concepto de normativa básica tal como ha sido precisado por la propia jurisprudencia constitucional (SSTC [1/1982](#) [25/1983](#) y [32/1983](#)), es manifiesta la contradicción en que incurren los arts 28 y Disposición transitoria segunda, apartado 2.º; 58.1; 99.1 y 117, ya que en los mismos, una vez se desciende a regular aspectos esencialmente ejecutivos en confrontación con la competencia asignada a la C.A.G. en el art. 27 de su Estatuto, y otras a agotar la materia sin reservar a la potestad legislativa comunitaria su desarrollo normativo, desconociendo así las facultades conferidas en los arts. 27.2 y 28.1 y 2 del mismo Estatuto de Autonomía.

B) Ya mas en particular, como motivos de impugnación se fijan los siguientes:

a) En el art. 13.3 se establece un «sin perjuicio» con el que se trata de habilitar una actividad de «fomento» del Estado destinada a impulsar la fusión de municipios, invadiéndose de esta forma una competencia estatutaria exclusiva, tanto en su contenido material, como en su instrumentación formal. En su contenido material porque la alteración de los términos municipales (que incluye, entre otras modalidades, la fusión) es una competencia que, al amparo del art. 148.1.2 de la Constitución, la C.A.G. ha asumido en su plenitud (art. 27.2 E.A.G.). Y en su instrumentación formal porque esas medidas de fomento corresponden a la función ejecutiva asumida por la C.A. conforme a lo establecido en el art. 37 de su Estatuto.

b) Los arts. 20.2 y 32.2, por conexión con el art. 5 A), atinentes a la organización complementaria municipal y provincial, establecen la subordinación de las Leyes de las Comunidades Autónomas al Reglamento Orgánico propio de cada entidad local. Con ello se producen una serie de consecuencias. En primer lugar, la subversión del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 de la Constitución). En segundo lugar, se incurre en una contradicción interna entre el art. 20.1 c) y el art. 20.2, en el que, después de proclamar el respeto a la organización determinada por esta Ley, a renglón seguido la excepciona. En tercer lugar, queda anulada la competencia legislativa de la Comunidad en este ámbito material (art. 27.2.º E.A.G.).

c) Una lectura conjunta del art. 28 y del párrafo segundo de la Disposición transitoria segunda pone de manifiesto que su contenido no tiene, en rigor, el carácter básico que

corresponde a la Ley. Tras recordar la doctrina contenida en el fundamento 7.º de la STC [57/1983](#) de 28 de junio, se señala que la C.A.G. tiene asumida competencia exclusiva en materia de vivienda, cultura, asistencia social y protección del medio ambiente (arts. 27 3.º, 18, 19, 23 y 30 E.A.G.), competencia plena en materia de educación (art 31 E.A.G.) y competencia de desarrollo legislativo y ejecución en sanidad interior (art. 33.1), por lo que en relación a estas materias propias de la Comunidad Autónoma no es posible disponer desde una Ley de Bases su complementariedad, a nivel de ejecución, a favor de las Corporaciones Locales.

d) Los arts. 2.2 y 3; 27.2 y 40 del E.A.G. atribuyen a la C.A.G. y a su Parlamento competencia plena para regular su ordenación territorial y de manera especial para establecer la organización y el régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales, siendo por ello evidente que esa idoneidad o aptitud de Galicia para actualizar su organización territorial propia, se ve desconocida y cercenada en los apartados 2 y 4 del art. 42 que se impugna.

El apartado 2 condiciona el procedimiento de creación de la Comarca, con lo que se invade y conculca la referida normativa estatutaria que atribuye a una ley del Parlamento de Galicia la plena regulación jurídica del territorio, población y organización de la Comarca, llevando así a efectos una reasignación de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma para la que carece de aptitud el precepto que se impugna Y es que no puede olvidarse que, de acuerdo con la STC [76/1983](#), fundamento 4.º, el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria.

De otra parte, el apartado 4.º del art. 42 limita la capacidad de la Comarca por el respeto que impone a las competencias asignadas a los municipios por la propia Ley en los arts. 26 y apartado 2 del 25, contradiciendo lo que este último precepto establece al decir que «el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». Contradice también lo dispuesto en el art. 26.1. Además, en el sentido mismo de la impugnación queda avalado por la interpretación mantenida al respecto por el Tribunal Constitucional en su STC [32/1981](#). Y, por último, la propia excepción que establece la Disposición adicional cuarta de la Ley a favor de Cataluña quebranta el principio de generalidad de la Ley y discrimina a Galicia, en donde la presencia y diversidad de sus Comarcas es también un hecho peculiar y profundo, siendo fácil advertir que el E.A.G.,

en sus arts. 2.2.º, 27.2.º y 40 establece un techo de competencia equivalente al del Estatuto de Cataluña y pone de manifiesto la consideración de la Comarca como una Entidad local propia, básica e intracomunitaria de Galicia. Por ello mismo es procedente afirmar que el art. 42 es contrario a la Constitución y al Estatuto en cuanto afecta al ámbito de autonomía de Galicia.

e) A juicio del Parlamento de Galicia, con el art. 58.1 renacen en el territorio de la Comunidad Autónoma, las antiguas Comisiones Provinciales de Colaboración entre la Administración del Estado y las Corporaciones Locales, lo cual, además de ser inconsecuente con la propia declaración de la Exposición de Motivos de la Ley incurre en inconstitucionalidad. En concreto, la impugnación del párrafo 2.º del referido art. 58.1 se fundamenta en que no es una norma básica, sino que responde al deseo de regular en la ley aspectos organizativos propios de la Administración del Estado; en que, además, contradice otros preceptos de la misma Ley 7/1985 [en materia de inversiones, arts. 42.1 y 36.2 a), y en lo concerniente a la prestación de servicios, arts. 31 y 36.2 a)], en que crea, asimismo, una Comisión Territorial en la Comunidad Autónoma, sin dar a ésta participación, rompiendo el carácter y la armonía bifrontes proclamados como premisa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; y, finalmente, en que con la creación de ese órgano intermedio para asegurar la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local en materia de inversiones, se desconocen y conculcan las competencias atribuidas a la C.A.G. (con carácter general en el art. 27.2 y con carácter específico en el art. 49 y Disposición adicional tercera de su Estatuto).

f) Se impugna el art. 99.1 porque de su propia lectura, así como de la del resto de los artículos de los Capítulos Primero, Segundo y Tercero del Título VII, se obtiene la evidente conclusión de que, en el sistema de provisión de plazas reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional, la intervención estatal es decisiva, la local significativa y la autonómica prácticamente inexistente. A pesar del carácter bifronte del régimen jurídico de las Corporaciones Locales en aquellas Comunidades Autónomas que tienen asumidas competencias legislativas y ejecutivas en la materia (como es el caso de Galicia, art. 27.2 E.A.G.), lo cual se reconoce por el art. 92.1 de la propia Ley 7/1985, basta examinar la regulación establecida por dicha Ley en orden al procedimiento de selección, formación, habilitación, provisión y nombramiento de los funcionarios de habilitación nacional para comprobar que se prescinde de la intervención de las Comunidades Autónomas, con la única salvedad establecida a favor

del País Vasco (Disposición adicional segunda). De otra parte, si bien la STC [25/1983](#), de 7 de abril, fundamento jurídico 4.º, considera básica, dentro del orden jurídico vigente, la existencia de dichos funcionarios como Cuerpo de carácter nacional, no extiende, sin embargo, ese carácter básico ni a los méritos que han de integrar el baremo, ni a la composición de los tribunales de selección. Por ello mismo, resulta obligado preguntar por qué la configuración de los méritos y su baremo son cuestiones reservadas a la Administración Central y a las Corporaciones Locales sin intervención de las Comunidades Autónomas desconociendo su título competencial.

Sobre este particular, hay que recordar que el E.A.G., anticipándose a la noción misma de «interés respectivo» tal como ha sido delimitada por el Tribunal Constitucional (STC [37/1981](#)), ha establecido como méritos preferentes en concursos de funcionarios de titulación nacional, «la especialización en el Derecho Gallego y el conocimiento del idioma del país» (arts. 25 y 26), y en la misma línea se ha orientado también el legislador estatal en el art. 19.3.º, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de acuerdo con la doctrina de la STC [76/1983](#), de 5 de agosto (F.J. 42).

En consecuencia, para los municipios gallegos –la mayoría de ellos rurales– es fundamental que los Secretarios y demás funcionarios de la Administración Local tengan un conocimiento mínimo del Derecho y del idioma de Galicia, correspondiendo a la C.A G. potenciar su conocimiento (art. 5.3 E.A.G.) y garantizar a nivel general y dentro de la Comunidad su aplicación, sin limitar la igualdad de oportunidades y la valoración objetiva que de tales méritos deben realizarse. Circunstancias éstas que explican parcialmente la excepción contenida en la Disposición adicional segunda, 8.a de la Ley 7/1985, atribuyendo al País vasco la facultad de fijar un 10 por 100 del baremo reservado al Estado en el art. 99 de la misma Ley, «en razón de las especialidades jurídicas y económico–administrativas... que se deriven de sus derechos históricos y especialmente del concierto económico». Por tanto, la reserva de un 25 por 100 de la configuración del baremo a favor de las Corporaciones Locales «en razón a las características locales» y, lo que es más grave, la cláusula residual a favor del Estado –en el supuesto de que aquéllas no hicieran uso de dichas atribuciones– limita la competencia de la Comunidad Autónoma, no sólo en la vertiente del régimen local (art. 27.2) sino también en la del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 28.1), agotando el carácter básico establecido en el art. 149.1, 18.a, de la Constitución y, por conjunción, el repetido art. 27.2 del Estatuto.

g) Por último, se impugna también el art. 117.2 y 3, in fine, en el que se configura la Comisión Nacional de Administración Local sin que las Comunidades Autónomas formen parte de dicho órgano, aunque puedan asistir representantes de las mismas a sus reuniones. El art. 117 es, por tanto, discriminatorio para las Comunidades Autónomas.

Además, al disponer que la designación de los representantes de las Entidades Locales corresponde, en todo caso, a la asociación de ámbito estatal con mayor implantación, se reproduce la fórmula acuñada en la legislación laboral para el acceso de sindicatos y asociaciones a organismos colegiales, sobre la cual se pronunció el Tribunal Constitucional en STC [26/1985](#), declarando dicha fórmula contraria a los arts. 7, 14 y 28 de la Constitución. Fórmula que, asimismo, se separa de lo dispuesto en el art. 7 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en relación a la composición del Consejo Superior de la Función Pública, al establecerse que los representantes de las Corporaciones Locales serán designados por las Federaciones de las Entidades Locales en proporción a su respectiva representatividad.

De otra parte, debe recordarse que el Tribunal Constitucional, al considerar, con carácter general, la regulación y funcionamiento de las Entidades Locales, ha puesto énfasis en el principio de cooperación entre la Administración Estatal y la Autonómica, lo que, sin embargo, el precepto que se impugna minusvalora y prácticamente desconoce. De este modo se llega a una situación insólita, una vez que el ya citado art. 7 de la Ley 30/1984 establece la participación necesaria de las Comunidades Autónomas en el Consejo Superior de la Función Pública.

En suma, la configuración de esa Comisión no sólo desconoce el repetido carácter bifronte del régimen jurídico local, sino que, además, las funciones que se le atribuyen invaden las competencias de la C.A.G. establecidas en los arts. 27.2.º, 49 y Disposición adicional tercera de su Estatuto, y se contradice, asimismo, con lo dispuesto con carácter general en el art. 5 de la propia Ley que se impugna.

3. Por providencia de 10 de julio de 1955, la Sección Primera del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Galicia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, para que, en el plazo común de quince días, comparecieran en el procedimiento y formularan las alegaciones que estimasen pertinentes,

ordenando, asimismo, la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

4. Con fecha 2 de julio de 1985 tuvo entrada en este Tribunal un escrito por el que el Director General–Jefe de la Asesoría Jurídica General de la Junta de Galicia, en nombre de ésta dedujo demanda de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local: Art. 3, párrafo 2.º, apartado a), en cuanto a la frase «conforme al art. 45 de esta Ley», por conexión con este último precepto; art. 3 párrafo 2.º. apartado b), en cuanto a la frase «de conformidad con esta Ley» y por conexión con el párrafo 2.º del art 42 exceptuando el inciso inicial de este último párrafo relativo a la iniciativa municipal para la creación de una comarca; art. 5, apartado A), en conexión con los arts. 20.2 y 32.2, y, asimismo, con la Disposición transitoria primera y párrafo 2.º de la Disposición final primera; art. 13, párrafo 2.º, en cuanto su inciso inicial, relativo a que «la creación de nuevos Municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados», y al alcance o interpretación que deba darse al concepto de «núcleo de población territorialmente diferenciado»; art 13, en cuanto a su párrafo 3.º; art. 14, párrafo 1.º, en conexión con la Disposición transitoria quinta; art. 20, párrafo 2.º, inciso final, relativo a... «que regirá en cada Municipio en todo aquello en que su Reglamento Orgánico no disponga lo contrario», y, por conexión, el apartado c) del párrafo 1.º del mismo artículo en cuanto a la frase... «sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley»; art. 28 y, por conexión, el párrafo 2.º de la Disposición transitoria segunda; art. 32, párrafo 2.º, en cuanto a las frases «sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley» y... «que regirá en cada provincia en todo aquello en lo que ésta no disponga lo contrario, en ejercicio de su potestad de autoorganización»; art. 36, párrafo 2.º, apartado a), párrafo 1.º, inciso final, que dice... «de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley», y, por conexión, el art 59.1.º, párrafo 2.º, relativo a que la coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente», en cuanto al alcance interpretativo de este último precepto en relación con la elaboración, aprobación y coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios; párrafo 2.º del art. 42, exclusión efectuada de su inciso inicial relativo a que la iniciativa para la creación de una comarca podrá partir de los propios Municipios interesados», siempre que la misma iniciativa no se

interprete como requisito indispensable, ni como excluyente, de otras posibilidades de iniciativa cuya contemplación compete a la legislación autonómica gallega; párrafo 4.º del art. 42, en el extremo relativo a que «la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el art. 26»; art. 44.3.º, relativo al procedimiento de aprobación de los estatutos, en cuanto a la frase «se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas», ya que prescinden de toda iniciativa autonómica en la «constitución» y «no otorgan la aprobación de los Estatutos a la Comunidad Autónoma», al margen de lo dispuesto en el art. 1, 2.º, en sede de organización, por el Real Decreto 1.014/1979, de 13 de febrero sobre transferencias de competencias a la Xunta de Galicia en materia de Interior, art. 45, en su totalidad, y, por conexión, el apartado b) del párrafo 2.º del art. 47; art. 47.2.º, apartado c), que hace extensivo el Acuerdo Municipal a la «aprobación de la delimitación del término municipal»; art. 47.3, apartado b), por su conexión con el párrafo 3.º del art. 44; art. 48, en cuanto a su inciso final, que dice... «y a través del Ministerio de Administración Territorial»; art. 50, párrafo 1.º; art. 58, en cuanto a los siguientes aspectos: a) Previsión que las Leyes del Estado... podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración, para la coordinación administrativa con las entidades locales... con un ámbito autonómico o provincial»; núm. 1, párrafo 1.º; b) Comisión Territorial de Administración Local, que el Gobierno podrá crear en cada Comunidad Autónoma para asegurar la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local: núm. 1, párrafo 2.º, y c) El núm. 2 del artículo, en cuanto a su párrafo 1.º, por conexión con el núm. 1; art. 59, párrafo 1.º, en el extremo relativo a que... «las Leyes del Estado..., reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación... la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias», y por conexión con esta previsión, el párrafo 2.º del propio art. 59, parcialmente, en cuanto «la Ley» se refiere a la «Ley Estatal» y las «modalidades de control que se reserven las Cortes Generales»; art. 62, en su totalidad; art. 68, párrafo 3.º, en cuanto omite el requisito de «previa autorización de la Comunidad Autónoma»: núm. 3, 3.º, del Anexo del Real Decreto 3.037/1982, de 24 de julio de Transferencias, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Xunta de Galicia en materia de Administración Local; art. 83, sobre el alcance interpretativo que deba otorgarse a la expresión «legislación específica», en sede de «montes vecinales en mano común»; art. 99, en su párrafo 1.º, cuando en sede provisión de plazas reservadas a funcionarios con habilitación nacional, atribuye al Estado: a) una valoración de los méritos generales de

carácter preceptivo, que alcanza el 75 por 100 de la total posible conforme al baremo correspondiente, y b) una reserva residual al Estado del 25 por 100, reservado, en principio, a las Corporaciones Locales si éstas no hiciesen uso de sus atribuciones; art. 106, párrafo 3.º; art. 117, en su totalidad, y, por conexión con el mismo, los arts. 118, 119 y la Disposición transitoria sexta, en sus núms. 1.º y 3.º en cuanto se refiera a la mencionada Comisión; Disposición final primera, en su totalidad, y, por conexión con la misma, la Disposición transitoria primera, y Disposición transitoria primera, en su totalidad.

5. Se fundamenta la demanda en las siguientes alegaciones:

A) Con carácter previo se formulan una serie de consideraciones generales sobre la temática esencial que plantea la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local y que no es otra que lo que se ha dado en llamar «modelo de Administración» o de «ordenación territorial del Estado». Modelo de Administración que, para las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos fueron aprobados por la vía del art. 151 de la Constitución, debe tener en cuenta que, constitucionalmente, como regla, se adopta una técnica de separación de las potestades legislativas y de ejecución, correspondiendo estas últimas a las Comunidades Autónomas, que se extienden, en principio, a las de desarrollo legislativo», «reglamentaria» y de «gestión o administración» (art. 149.1, 6ª, 7ª, 8ª, 9ª, 13ª, 15ª, 16ª, 17ª, 18ª, 22ª, 23ª, 25ª, 27ª, y 30ª de la Constitución), mientras que, como excepciones a la referida regla, y sin perjuicio de otros casos de interconexiones o interferencias entre materias que pueden postular una concurrencia en la ejecución, constitucionalmente también se prevén reservas puntuales de competencias de ejecución a favor del Estado, lo que supone una reserva de competencias plenas, legislativa y ejecutiva, ya sea por el carácter suprarregional de una obra o servicio, por la trascendencia de la materia para interés general o, en definitiva, por estar vinculada la competencia de que se trate a la esencia y ejercicio de la soberanía (art. 149.1. 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 10ª, 11ª, 14ª, 16ª, 19ª, 20ª, 21ª, 22ª, y 23ª, de la Constitución).

Pues bien, parece obvio deducir del sistema de distinción de competencias el siguiente sustrato organizativo en orden al «modelo de Administración»:

a) La tendencia a institucionalizar una Administración Autónoma en cada demarcación territorial, que, como consecuencia del principio de continuidad de las

Administraciones Públicas, ejercería sus propias o exclusivas competencias y, a la vez, ejecutaría competencias por «encargo» o «delegación».

b) Posible u obligada presencia de servicios desconcentrados en el ámbito territorial o demarcación de una Administración Autónoma, como excepción a aquel principio de continuidad, precisamente en aquellos casos o materias cuya competencia ejecutiva aparece directamente reservada al Estado por el art. 149.1 de la Constitución. En todo caso, esas potestades estatales de ejecución no consisten por su propia comprensión, significado y aun proyección territorial, en el desarrollo de funciones generales.

En suma, las competencias ejecutivas que reserva directamente al Estado el art. 149 de la Constitución postulan, como regla general, y como límite de la expresión organizativa del Estado, «servicios específicos» y «no órganos con competencias generales sobre un sector».

c) En cuanto a la posición de la Administración Local, la garantía institucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 de la Constitución) obliga a que el Estado y las Comunidades Autónomas, al disponer de sus competencias entreguen a las Corporaciones Locales la competencia de los asuntos que deben gestionarse desde sus respectivas demarcaciones, lo cual plantea, a su vez, el esencial problema de la «redistribución vertical del poder público».

d) Además, el necesario equilibrio entre «separación» (igual a autonomía) y «continuidad» (igual a unidad, solidaridad) de las Administraciones Territoriales, exige, en atención a la unidad del sistema, técnicas de colaboración y coordinación (sistema de relaciones interadministrativas) que, de modo palmario, el Estado debe instrumentar cuando las tareas de ejecución se refieren a las leyes estatales, pero no cuando las Comunidades Autónomas apliquen leyes propias.

De otra parte, al margen del «principio de coordinación, nada empece a la potestativa instrumentación de mecanismos de «acuerdo y colaboración» independientemente del sistema de distribución de competencias (SSTC [18/1982](#) y [64/1982](#)).

B) La problemática del «modelo de Administración», que constituye el tema capital de la Ley objeto del recurso, ha sido, por lo demás, objeto de consideración por la doctrina del Tribunal Constitucional en diversas Sentencias (entre otras SSTC [4/1981](#),

28/1981 y 76/1983), debiéndose destacar de la misma una serie de aspectos, dada su relevancia en relación con las hipótesis normativas objeto de la impugnación.

a) La autonomía de las Comunidades Autónomas es evidentemente superior a la de los entes locales, y esa superioridad cualitativa se sustenta en el hecho de que a las Comunidades se les atribuyen potestades legislativas y gubernamentales.

b) La redistribución de competencias entre entidades de distinto nivel se ha de efectuar en función del respectivo interés de dichas entidades, si bien la concreción de ese interés en relación con cada materia no es fácil, llegándose en ocasiones a distribuir la competencia en función del «interés predominante», sin que, no obstante, ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio.

c) Si bien corresponde al Estado la fijación, como condiciones básicas, de principios o criterios «básicos» en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado, y, por ello, la «definición de las competencias» y «configuración de los órganos de Gobierno» de las Comunidades Locales, así como la regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones y, por ende, de las «bases» a que habrá de ajustarse la coordinación entre éstas, sin embargo «ello no puede derivar en el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario».

d) Desde la perspectiva de la «garantía institucional» (fundamento jurídico 3.º de la STC 28/1981), la institución autonómica y también las Entidades Locales, están protegidas frente al legislador ordinario estatal, que debe configurarlas observando el límite que marca el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza, de manera que la garantía institucional, si bien no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, si actúa como un «límite» que asegura la preservación de la institución.

e) Subrayada la garantía constitucional de la autonomía local, cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que los intereses provinciales y municipales –es decir, el haz de competencias– pueden ser inflexionados al efecto de acomodar la estructura jurídico-política a otras entidades de nueva creación, tal como ya se declaró en la STC 28/1981 (fundamento jurídico 3.º).

f) En cuanto al carácter del régimen jurídico de las autonomías locales, es éste un «carácter bifronte» como consecuencia del hecho de que algunas CC.AA., como es el caso de la gallega, han asumido la competencia exclusiva (arts. 27.2, 39, 40 y 41 del E.A.G.) en materia de régimen local. En tales supuestos, es a esas Comunidades a las que corresponde la regulación mediante ley del régimen jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio; ley que, no obstante, deberá ajustarse a las «bases» establecidas por el Estado. De ahí que el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, en aquellas Comunidades Autónomas que, como la gallega, asumen el máximo de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas (en este sentido, sobre el carácter bifronte del régimen local, STC [84/1982](#), de 23 de diciembre).

No obstante, la interpretación coordinada del art. 149.1.18 de la Constitución en relación con los arts. 27.2 y 39, 40 y 41 del E.A.G., conduce a la indeclinable consecuencia, amparada por la doctrina del Tribunal Constitucional, de que las potestades de la C.A.G. sobre el «régimen local» no son simplemente de carácter reglamentario, secundario o accidental, sino que abarcan, también como sustrato de una propia opción política, potestades legislativas y ejecutivas.

C) Desde la perspectiva doctrinal expuesta, el análisis de la «Ley de Bases» que se impugna, pone de manifiesto, prima facie, su carácter general, uniformando el régimen local independientemente del diverso techo estatutario autonómico, utilizando para ello diversos mecanismos.

a) Así, el «interés autonómico» en la materia queda enmarcado exclusivamente en el art. 148.1 de la Constitución, mientras que, paralelamente, el interés del Estado queda en el art. 149.1 del mismo Texto constitucional.

b) De otra parte, se transfieren competencias legislativas de desarrollo, así como funciones administrativas, antes del transcurso del plazo de cinco años a que se refiere el art. 148.2 de la Constitución a las Comunidades Autónomas que se mencionan en la Disposición adicional primera, números primero y segundo.

c) Asimismo, hay un propósito de reproducir el «viejo Código Legislativo Local», propio de la pasada estructura centralista del Estado, a través de la delegación legislativa que se prevé a fin de regularizar, aclarar y armonizar disposiciones provenientes de la etapa preconstitucional, así como los viejos Reglamentos sobre Régimen Local

(Disposición final primera de la Ley que se impugna), con lo que esa «armonización de hecho» del Régimen Local se aplica independientemente del diverso techo estatutario a todas las Comunidades Autónomas, produciendo, además, un verdadero efecto de cierre de las correlativas potestades legislativas comunitarias.

d) También se prescinde del grado autonómico cualitativamente superior que corresponde a las Comunidades Autónomas, tal como se refleja, sin perjuicio de otros motivos impugnatorios aducibles contra los mismos, en los arts. 5, A); 20.2; 32.2; 42.4; 44.3; 47.2; 68.3; 99.1, y 117 de la Ley que parcialmente se impugna.

e) En algunos supuestos hay un excesivo desarrollo de las «bases» con el efecto de «restricción» y aun de total preemption o «desplazamiento» de las potestades legislativas o de gestión comunitarias. Es, en concreto, el supuesto, con independencia de otros motivos de impugnación de los arts. 3.2.2; 3.2, b); 13.2; 13.3; 14.1 (y transitoria quinta); 32.2; 42.2; 44.3; 45; 47.3, b); 48, inciso final; 50.1; Disposición final primera, y Disposición transitoria primera.

f) Otros preceptos prescinden de la necesaria redistribución de competencias que conlleva la distribución vertical del poder público, y, por lo mismo, de la incidencia en el sistema competencial total del surgimiento de nuevas entidades. Es el caso de las «Comarcas» y «Parroquias Rurales», en que, aparte de restringirse notablemente el campo de producción de la legislación autonómica, con merma cualitativa de la autonomía de grado superior, se ignoran las consecuencias de la doctrina que contiene el fundamento 3.º de la STC [59/1982](#) (inflexión de competencias e intereses respectivos, vinculada a la distribución vertical del poder). Así sucede, en efecto, sin perjuicio de otras motivaciones, con toda la regulación «comarcal» y «entidades inferiores al ámbito municipal», (especialmente en el párrafo 4.º del art. 42).

g) Hay también un trato discriminatorio a Galicia con respecto a Cataluña, tal como se evidencia en la Disposición adicional cuarta, desconociéndose la igualdad de situación en cuanto al respectivo techo estatutario.

h) Se procede a una reformulación o redefinición del sistema de distribución de competencias que contienen la Disposición transitoria primera y la Disposición final primera, al producirse en una materia objeto de concurrencia competencial una «delegación legislativa», unida a una «remisión normativa» que cierran o restringen, por su carácter exhaustivo o agotador, toda producción normativa autonómica de

desarrollo a nivel legislativo y aún reglamentario, independientemente de la invasión parcial de competencias ejecutivas comunitarias que ello supone.

i) Y, finalmente la Ley impugnada, lejos de limitarse a definir las «bases», para la coordinación, instrumenta y realiza la propia coordinación, no sólo a nivel nacional sino también en los ámbitos autonómicos y provincial, e incluso con carácter general, prescindiendo de los principios organizativos que se derivan del análisis del sistema de distribución de competencias constitucional y estatutario. Es el supuesto de los arts. 58 y 59 objeto de impugnación.

D) Tras el referido planteamiento general, se procede a un análisis concreto de los preceptos impugnados

a) En relación al art. 5, A), en conexión con los arts. 20.2 y 30.2, cabe afirmar que tal determinación normativa –cuya consecuencia es hacer prevalecer al Reglamento Orgánico propio de cada entidad sobre la Ley de la Comunidad Autónoma, que no será aplicable en todo lo que se oponga a aquel–, aparte de un desconocimiento del superior grado de autonomía que, cualitativamente, corresponde a la Comunidad Autónoma, ponderándose en exceso la autonomía municipal, supone, además, una serie de consecuencias.

En concreto, supone un desarrollo excesivo de las «bases» a que se refiere el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, invadiéndose las competencias autonómicas (arts. 2.2 y 3, 27.2 y 37.2 del E.A.G.). Es decir, la ley estatal, más allá de su funcionalidad básica, desciende a la regulación de la organización complementaria municipal y provincial, hasta el punto, incluso, de constituirse en único límite de las potestades organizativas lo que, a su vez, determina una verdadera anulación o total desplazamiento de la competencia de desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma. Con tales determinaciones, se desconoce, además la «garantía institucional», por cuanto la «organización complementaria» de que tratan los preceptos constituye, sin duda alguna, parte esencial integrante, y por lo mismo «indisponible», del núcleo de las potestades autonómicas sobre el régimen local.

Por otro lado, si el territorio de la Nación se divide en Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios como entidades territoriales más relevantes, «formas de organización que deben superponerse sin anularse», dado el carácter o naturaleza «bifronte», del régimen jurídico de las Corporaciones Locales, parece

evidente que la aparente colisión o antinomia que pudiera plantearse entre la ley autonómica y los reglamentos organizativos locales, debe resolverse, no buscando el interés preferente o predominante, sino con arreglo a la articulación o armonía entre ambos intereses, igualmente relevantes. A este respecto debe tenerse presente el art. 2 del E.A.G.

b) El párrafo 2.º del art. 13 instaura una regla de aplicación general y uniforme en todo el territorio del Estado, que invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre «organización territorial», insitas en el ámbito material del art. 27.2 del E.A.G. en relación con el art. 37.2 y 3 de la propia norma institucional básica. Si la organización territorial de Galicia tendrá en cuenta la «distribución de la población gallega» y «sus formas tradicionales de convivencia y asentamiento», el precepto que se impugna impide a la legislación que habilita el art. 2.3 del E.A.G. ponderar o valorar la posible creación de nuevos municipios con arreglo a aquellos parámetros, vinculados a la propia identidad de Galicia (art. 1.2 E.A.G.), al tener que constreñirse a las consecuencias del concepto de «núcleo de población territorialmente diferenciado». Pues bien, tal concepto jurídico indeterminado, si se interpreta como «núcleo separado de población» o con arreglo a cualquier otro criterio de carácter restrictivo, produciría el efecto de cierre o desplazamiento de la legislación autonómica en la materia. Debe tenerse presente que el art. 2 del E.A.G. contempla la realidad social secular en Galicia de una «población dispersa», lo que, a su vez, ha dado lugar a una peculiar distribución de la misma (caseríos, aldeas, lugares: población diseminada) y propias y genuinas formas de asentamiento y convivencia, amparadas por el mandato estatutario, de manera que el concepto de «dispersión» o «diseminación», a cuyas circunstancias se adapta o pretende adaptarse el precepto estatutario, es diametralmente opuesto y aún contrario, con la «idea de núcleos de población territorialmente diferenciados».

Por tanto, hay que concluir que el precepto que se impugna trasvasa o excede el carácter «básico» a que debe limitarse la legislación estatal en la materia, irrumpiendo plenamente en el campo o ámbito de la «organización» propia de la competencia y legislación autonómica.

c) El párrafo 3.º del mismo art. 13, además de serle aplicable a los criterios «geográficos», «sociales» y «culturales» la doctrina que acaba de referirse en el apartado precedente, supone una invasión de las competencias ejecutivas autonómicas, embebidas, desde luego, dentro del ámbito o comprensión material de

aquellos preceptos estatutarios, por cuanto el «fomento» de que se trata, siempre que se verifique a través de subvenciones, ayudas directas otras formas de la acción pública que no consistan en «beneficios fiscales» o «fórmulas crediticias reservadas al Estado», es una «típica actividad de ejecución», impropia, a todas luces, del carácter «básico» que, desde la perspectiva material, exige a la legislación del Estado sobre Régimen Local el artículo 149.1.18.^a de la Constitución. Una vez más el precepto, extrapolando el concepto de lo «básico», se inserta en el ámbito de las competencias de ejecución que, por modo directo, como actividad de «gestión» o «administración», habilitada por el art. 37 E.A.G., conviene a la idea de fomento.

Independientemente de lo expuesto, no debe olvidarse que la materia relativa a «alteración de términos municipales», a la que se engarza la «fusión», como objeto de actividad estatal de fomento, ha sido asumida por la Comunidad Autónoma al amparo del art. 27-2.º del E.A.G., con arreglo al contenido sustancial o significado que el concepto de «alteración de términos municipales» ostentaba en el art. 2 del Texto Refundido de 1955, extensivo no sólo a la fusión, sino también a la «segregación» y «agregación». Corrobora tal consecuencia el carácter «indiciario» que debe otorgarse a los Reales Decretos de traspasos, dada la circunstancia de que la materia de que se trata ha sido objeto de concreta «transferencia» o «traspaso», en virtud de los arts. 27.2 E.A.G. y 148.1.2 de la Constitución, por el Real Decreto 3.037/1982, de 24 de julio, que, a su vez, tuvo como sustrato la Ley de Régimen Local de 1955, aplicable por las prescripciones que contiene la Disposición transitoria tercera del E.A.G.

Por último, y a mayor abundamiento, el listado del art. 149 de la Constitución no contiene otra reserva expresa estatal de ejecución en sede de fomento que la relativa a la «investigación científica y técnica», y, por otra parte, en el párrafo 1.º del propio precepto no podía fundamentarse una genérica actividad de fomento del Estado en la materia que nos ocupa, tal como, sin embargo, se pretende en el precepto impugnado.

d) La competencia concretada en los cambios de denominación de los municipios a que se refiere el art. 14.1 y, por conexión, la Disposición transitoria quinta, ha sido asumida por la C.A.G. en virtud del art. 27.2 de su Estatuto, habiéndose incluso operado ya el traspaso a la Junta de Galicia bajo la vigencia del régimen preautonómico, mediante Real Decreto 1.014/1979, de 13 de febrero, cuyo art. 1.2.3 le atribuye la competencia sobre «la alteración de los nombres y capitalidad de los municipios».

Se trata, pues, de una materia propia del «desarrollo y ejecución» autonómica que resulta ajena a la funcionalidad y contenido propios de las «bases» en los términos ya expuestos, razón por la cual, el carácter oficial de los cambios de denominación de los municipios no puede vincularse a la inscripción obligatoria un Registro Estatal, ni a la necesaria publicación en el «Boletín Oficial del Estado». Antes bien, el «Registro» debe instrumentarse por la C.A., a la par que la «publicidad» debe verificarse mediante el «Diario Oficial de Galicia», por cuanto tales medios instrumentales son los exigibles como consecuencia de la titularidad de la competencia.

Ello no es óbice para que, con fundamento en el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas (arts. 1 a 4 de la Ley sobre el Proceso Autonómico), pueda procederse a la «información» al Estado y a la publicidad en el «Boletín Oficial del Estado» de los cambios operados, así como a la llevanza potestativa de un Registro por el Estado por motivos estadísticos o de general conocimiento. Pero esa posible doble publicidad en el «Diario Oficial» de la Comunidad Autónoma y en el «Boletín Oficial del Estado» no puede hacer olvidar que el «carácter oficial» se deriva de la primera publicación.

A mayor abundamiento, refuerzan la titularidad autonómica sobre la materia las potestades que, sobre regulación lingüística, atribuye a la Comunidad Autónoma el E.A.G. en sus arts. 5 y 27.20, sobre criterios materiales de la ordenación lingüística y la competencia exclusiva sobre «la promoción y la enseñanza de la lengua gallega», ya que la «promoción» abarca, evidentemente, el uso de la lengua gallega en los «cambios de denominación de los municipios» a que se refiere el art. 14.1 objeto de impugnación.

e) La interpretación coordinada del art. 28 con la Disposición transitoria segunda, en su párrafo 2.º, conduce al verdadero establecimiento de una «reserva de ejecución a favor de los municipios que "restringe" o "anula" las posibilidades "organizativas" o "atributivas de competencias" (igual a delegación) que, en favor de otras Entidades Locales (Comarcas, Diputaciones, Parroquias Rurales, Mancomunidades, etc.), pueda prever la legislación sectorial autonómica sobre vivienda (art. 27.3 E.A.G.), cultura (art. 27.19 E.A.G.), asistencia social (art. 27.23 E.A.G.), protección del medio ambiente (art. 27), educación (art. 31 E.A.G.) y desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad interior (art. 33.1 E.A.G.)».

Esta «reserva ejecutiva» o «de actividades complementarias» establecida por la Ley que se impugna, además de primar al municipio en relación con las Comarcas y Diputaciones, no es congruente, en general, con el obligado carácter «básico» de la Ley que descende, así, a aspectos reglamentarios o meramente ejecutivos, propios de la competencia autonómica de «desarrollo», sin que exista una justificación que, con arreglo a la propia esencia o naturaleza de los casos, pueda habilitar la exclusividad municipal en la materia.

Con ello se ignora, por otra parte, el carácter «bifronte» del régimen jurídico de las Corporaciones Locales, ya que, en este supuesto, incluso por aplicación del criterio general del art. 2.1 de la propia Ley que se impugna, es la Comunidad Autónoma la llamada a atribuir, bien por vía de delegación (art. 41 E.A.G.), ya sea por otros medios, las competencias de ejecución a los diversos entes locales de su territorio, por cuanto es su legislación la reguladora, desde luego, de la acción pública ejecutiva sobre tales materias.

Por consiguiente, parece, en buena lógica, que sólo las Comunidades Autónomas y, entre ellas, la de Galicia pueden otorgar o atribuir tales actividades complementarias, de naturaleza ejecutiva, mediante los sistemas establecidos al efecto.

f) Por lo que respecta al art. 42, párrafos 2.º y 4.º, y, por conexión, el resto del precepto, así como al art. 3, párrafo 2.º, apartado b), en cuanto a la frase «de conformidad con esta Ley», afirma la representación de la Junta de Galicia que, dada la honda raigambre de las Comarcas en Galicia, el E.A.G. se ha ocupado de las mismas en diversos preceptos (arts. 2, 27.2, 40 y 41).

Pues bien, analizados los preceptos de la «Ley de Bases» que ahora se impugnan, si bien contemplan, con carácter general, la posible creación de entes de carácter comarcal, establecen, no obstante, una serie de exigencias para su constitución que vienen a entregar la posibilidad de constituir Comarcas a la «voluntad» o «decisión de otros entes (municipios y Diputaciones Provinciales), cuando lo cierto es que, en los términos del E.A.G., la posibilidad de su «reconocimiento», que no «constitución», es facultad de la Comunidad Autónoma, como única forma de lograr el establecimiento de una demarcación comarcal general para toda ella. Por ello, dicha regulación legal «anula» o «restringe» la competencia legislativa autonómica en orden a la organización territorial, al ocupar el campo de la futura legislación autonómica. La expresada regulación, atinente al ámbito organizativo, no presenta, pues, un carácter «básico» en

atención a su contenido substancial, pero es que, además, tampoco puede tenerlo al no presentar un carácter general y uniforme o de vigencia indefinida en todo el territorio de la Nación. Y es que si la referida regulación ostentase un carácter básico no sería posible, en modo alguno, estatuir la excepcionalidad a su aplicación en Cataluña, tal y como determina la Disposición adicional cuarta.

Esa restricción o anulación de la autonomía comunitaria en beneficio de la autonomía «municipal» o «provincial» ignora, por otra parte, el principio, proclamado por la doctrina del Tribunal Constitucional, de que la autonomía de las Comunidades Autónomas es superior a la de los entes locales. Por ello, resulta realmente inadmisibles el «informe favorable» de las Diputaciones Provinciales, pues con ello se trasladan al ente provincial potestades y competencias decisorias atribuidas a la Comunidad Autónoma en virtud del sistema de distribución de competencias constitucional y estatutario, a la par que se instaura un control sobre la actividad comunitaria de carácter indeterminado y no tipificado por la Constitución y el E.A.G.

La regulación es, asimismo, «discriminatoria» para Galicia. Y ello porque, desde la perspectiva del «principio de igualdad», a identidad o similitud de techo estatutario entre Cataluña y Galicia, se aplica, sin embargo, sin que exista justificación alguna, una dispar ratio decidendi. La diversidad de soluciones dispuestas por la Ley que se impugna, tal como evidencia la Disposición adicional cuarta, no puede fundamentarse, desde luego, dada su irrelevancia constitucional, en la circunstancia de que la Generalidad tuviera en el pasado aprobada una organización comarcal para la totalidad de su territorio, pues también debe tenerse presente que, si bien Galicia no llegó a tener aprobada una organización comarcal, sin embargo cuenta con una organización comarcal de hecho, avalada por la historia, que, lejos de «constituirse», simplemente puede reconocerse.

En definitiva, el techo estatutario autonómico de Galicia, desde la perspectiva de la organización comarcal, es sensiblemente superior al de las Comunidades que se mencionan en la Disposición adicional primera, que no accedieron a su autonomía por la vía del art. 151, y, a la vez, similar al de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Más en particular, debe señalarse que el párrafo 4.º del art. 42, al margen de incurrir en contradicción con la posibilidad de «dispensa en orden a la prestación, que la propia ley contempla, supone, una vez más, una restricción o limitación de las potestades organizativas autonómicas en relación a las comarcas, lo cual resulta

realmente paradójico si se tiene presente que el art. 26.1 de la misma Ley permite que los municipios puedan «prestarlos» por si o «asociados». Piénsese, en este sentido, que la «prestación asociada» constituye una situación análoga a la de la Comarca, no existiendo, en realidad, diversidad de ratio decidendi entre este caso y el supuesto de una asociación de municipios.

El referido precepto no presenta, pues, un carácter básico, máxime si se observa que, en todo caso, el art. 40.1 del E.A.G. expresamente preserva la garantía institucional de la «existencia» de la «autonomía» municipal, como un límite para la legislación autonómica, cuando establece que «la Comarca no supondrá necesariamente la supresión de los municipios que la integran». Más aún: las posibilidades que abre la «fusión», dentro de la alteración de términos municipales, hace realmente inútil la garantía que, aparentemente, quiere estatuir el párrafo 4.º del art. 42; sin olvidar, en fin, que resulta realmente contradictorio con el fomento de la fusión de municipios que pretenderse instrumentarse en el art. 13.3 de la misma Ley.

g) También quedan restringidas o anuladas las potestades organizativas habilitadas por el E.A.G. cuando el art. 44.3, en conexión con el 47.3 b), prescinde de toda iniciativa autonómica en la constitución de mancomunidades e, incluso, de la aprobación de sus Estatutos por la Comunidad Autónoma, entregando el poder decisorio en la materia a los Ayuntamientos. Además, esta materia resulta «indispensable» para el legislador ordinario, por cuanto no ostenta naturaleza básica, lo cual se evidencia, como prueba adicional de la ausencia de tal carácter, a la luz del concreto traspaso de que fue objeto por el Real Decreto 1.014/1979, de 13 de febrero (art. 1.2.º 1.ª).

h) En relación a la impugnación del art. 45 en su totalidad y, por conexión, de los arts. 47.2 b) y 3.2 a), en cuanto a la frase «conforme al art. 45 de esta Ley», son aplicables los mismos argumentos expuestos ya a propósito de la comarca. En concreto, tales preceptos se refieren a la regulación de las «entidades de ámbito territorial inferior al municipio y, por ello mismo, alcanzan al régimen organizativo de las Parroquias Rurales Gallegas. Pues bien, las Parroquias Rurales Gallegas (arts. 2, 27.2 y 40.3 del E.A.G.) son, en primer término, un hecho sociopolítico que, dado su desconocimiento por la legislación centralista uniformadora, están únicamente pendientes en cuanto a su «reconocimiento» –no «constitución» ex novo– de una delimitación clara y de que se les dote «de un marco jurídico y de una vida legal», lo cual, sin embargo, resulta verdaderamente imposible dentro de las hipótesis normativas que se impugnan.

Mientras que el E.A.G. se inspira, al igual que el régimen de la comarca, en la necesidad de dotar de un régimen uniforme a las Parroquias Rurales sobre la base de una total ordenación territorial, el sistema legislativo que se analiza lo reduce a la práctica similar condición que el de las anteriores «Entidades Locales Menores», como «entes descentralizados del municipio». De este modo, la intervención del municipio en la organización parroquial lo es en detrimento del grado cualitativamente superior de autonomía que se predica de la Comunidad Autónoma, y ello se manifiesta tanto, de una parte, en el mantenimiento de la misma proporcionalidad política en el nombramiento de vocales como, de otra, en el favorecimiento de una actuación coordinada de Ayuntamiento-Parroquia, minimizando así la libertad de acción y autonomía de esta última; también se manifiesta en la iniciativa y audiencia municipal en el momento de su constitución, prescindiendo de toda intervención autonómica, y en las limitaciones en la realización de determinados actos (disposición de bienes, operaciones de crédito, etc.) que deben ser ratificados por el Ayuntamiento; lo que coincide con las que ya se establecían en la legislación anterior para las «Entidades Locales Menores». Por lo que, estas normas, no pueden reputarse básicas.

i) El art. 47.2 c), al hacer extensivo el acuerdo a la aprobación de la delimitación del término municipal, está primando a la autonomía municipal en detrimento de la autonomía que corresponde a la Comunidad Autónoma, de superior grado cualitativo. Y no puede olvidarse tampoco que la «delimitación de términos municipales» es materia propia de la «demarcación territorial» otorgada a la competencia de la Comunidad según los arts. 2, 27.2 y 37.2 del E.A.G. y art. 1, uno y dos, del Real Decreto 1.014/1979, de 13 de febrero, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Galicia en materia de interior; estando desprovista, por tanto, de todo carácter básico, aparte de su «indisponibilidad» para el legislador ordinario estatal.

j) El art. 48, en su inciso final «... y a través del Ministerio de Administración Territorial», vulnera el art. 15 del E.A.G. cuando establece que «el Presidente... ostenta la representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en Galicia».

El Presidente de la Comunidad Autónoma, en efecto, representa ordinariamente al Estado en cuanto institución u ordenamiento jurídico, y no en cuanto Estado- Aparato; cuestión esta que compete al Delegado del Gobierno. De ahí que resulte improcedente la exigibilidad de petición de informe a través del Ministerio de Administración Territorial, ya que viene a ignorar que la petición directa al Consejo de Estado, como

en cualquier otra materia que afecte a la Administración Autonómica, está embebida dentro de la función representativa de la Comunidad y de la ordinaria del Estado en Galicia.

k) El art. 50, párrafo 1.º, aparte de incurrir en los mismos motivos de impugnación deducidos respecto de la regulación de las Comarcas y Parroquias Rurales, supone una vulneración del Real Decreto 3.037/1982, de 24 de julio, sobre transferencias, que, precisamente con fundamento en los arts. 27.2 del E A.G. y 148.1.2 de la Constitución traspaso a la Comunidad Autónoma en materia de régimen jurídico local, «la resolución de las cuestiones de competencia que se plantean entre Entidades Locales pertenecientes al territorio de la Comunidad Autónoma», lo cual abarca obviamente a Entidades de nueva creación como Parroquias y Comarcas aparte de los Ayuntamientos y Diputaciones.

l) Los arts. 58 y 59, en conexión con el art. 36.2 a) plantean tres cuestiones fundamentales.

La primera se refiere al alcance del art. 149.1.18.^a de la Constitución en orden al principio de coordinación entre las diversas Administraciones Públicas, debiéndose reconocer que, a diferencia del «principio de colaboración», que ostenta un carácter genérico y se deduce de la estructura compuesta del Estado, «el principio de coordinación», como se deriva del análisis del art. 149.1 de la Constitución y de los tres supuestos en que lo tipifica (núms. 13, 15 y 16), consiste en un «poder específico del Estado», para articular «competencias propias» y de las Comunidades Autónomas, en los casos concretos en que expresamente se prevé. Poder que se traduce en el establecimiento «específico» de medidas no normativas distintas de las de fijación de «bases», que desembocan, bien en una «coordinación formal» (equivalente a información o asistencia recíproca) o en una «coordinación material», que incluye, para la homogeneidad técnica o acción conjunta, cierto poder directivo de operaciones globales por parte de la unidad superior. En este sentido, es «una competencia distinta de la fijación de bases», aunque en ocasiones, expresamente tasadas, aparece unida a esta última para su refuerzo y eficacia práctica. Es decir el carácter específico del poder de coordinación tiene siempre como sustrato competencias concretas.

La técnica de «reducción a la unidad» en el supuesto que regula el art. 58.1, y en lo referente a la coordinación periférica con carácter general, no consiste, en realidad, en un poder estatal general de coordinación, sino en un poder de «supervisión o

vigilancia», análogamente a lo que acontece en los sistemas alemán y austríaco, que, desde luego, sin perjuicio de la definición de las «bases de la coordinación» observables por la Comunidad Autónoma, puede ser objeto de una estructuración al amparo del artículo 149.1.18.^a, hallando su último fundamento en los arts. 153, 154 y 155, todos de la Constitución.

Tal interpretación garantiza el principio de unidad, a la par que desde la perspectiva de la proporcionalidad, es más respetuosa con el principio de autonomía, que la coordinación general periférica que pretende instaurar el art. 58.1 que se impugna. Y, en todo caso, independientemente de estas apreciaciones, la norma del art. 58.1 no debe reputarse «básica» para las Comunidades Autónomas, por cuanto se limita a la previsión de aspectos organizativos cuya concreta instrumentación es propia de la competencia autonómica ex arts. 2, 27.2 y 37.2 del E.A.G.

En lo concerniente a la segunda cuestión relativa a las comisiones Territoriales de la Administración Local que instituye el art. 58.1, párrafo 2.º, al efecto de coordinar las inversiones y la prestación de los servicios, con simple «participación» de las Comunidades Autónomas, tampoco puede ostentar un carácter básico.

Pero es que, además, en lo relativo a las inversiones, vulnera la competencia exclusiva que, sobre la tutela financiera de las Corporaciones Locales otorga a la C.A. el art. 49.1 del E.A.G. Tutela financiera a la que es inherente la potestad de organización y coordinación de la C.A., tal como se desprende de la Disposición adicional tercera y también del art. 49.2 del E.A.G., ya que, en este caso, el sistema de «percepción» y «distribución» de los ingresos de los Entes locales de Galicia que se prevé presupone implícitamente, como instrumento indispensable para alcanzar los fines de la propia competencia, una potestad autonómica de coordinación. Por lo demás, los «criterios legales» a que se refiere el art. 49.2 del E.A.G. son los propios de la legislación autonómica, tal como se deduce de la competencia exclusiva contemplada en el art. 27.2 del E.A.G. en relación con los arts. 37.2 y 49 de la propia norma estatutaria.

En definitiva, el precepto que se impugna desconoce que el Estado, si bien se superpone a la C.A., no puede, sin embargo, anular las competencias de ésta sobre organización y coordinación financiera de las entidades locales de su territorio.

En cuanto a la materia relativa a la «prestación de servicios», no cabe sino reiterar lo ya dicho a propósito de la coordinación estatal a nivel periférico. La creación por el Estado

de ese órgano intermedio supone una vulneración de la competencia exclusiva que atribuye a la C.A. el art. 27.2 de su Estatuto, en la que se insertan, asimismo, como criterios de la regulación, el art. 49 y la Disposición adicional tercera de la misma norma institucional.

Por último, por lo que respecta a la tercera cuestión, que concierne a la elaboración, aprobación y coordinación de los planes provinciales de obras y servicios, independientemente de la ausencia de carácter básico en tales previsiones, debe tenerse en cuenta que esos «Planes» no pueden anular la existencia y contenido sustancial de los «planes de obras y servicios» dada la garantía institucional de la autonomía provincial, y, a la vez, no pueden restringir o impedir otras posibilidades de coordinación entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones, ya que ello supondría una minoración de las competencias organizativas y coordinadoras que se atribuyen a aquélla. Por tanto, el debido respeto a la autonomía provincial y, a la vez, el superior grado cualitativo de la autonomía propia de la C.A., requiere en la materia de Planes Provinciales, y a los efectos de la necesaria conjunción de acciones, la previsión de Planes Generales de carácter regional elaborados con participación de las Diputaciones, Ayuntamientos y otros Entes locales, insertándose en dicho «marco» o «previsiones» generales los «Planes Provinciales de Obras y Servicios». Sólo así será posible engarzar la planificación provincial con la regional, que se encuentra habilitada, con un carácter cualitativamente superior, por el art. 30 del E.A.G.

Y en cuanto al art. 59.1, le son aplicables los mismos argumentos esgrimidos con relación al art. 58.1.

II) En relación al art. 62, debe tenerse presente que, a pesar de la dificultad de la atribución de competencias en función del «interés respectivo», la apreciación de un «interés predominante» no puede plasmarse, como podría deducirse de la literalidad del precepto, en un interés y competencia exclusiva en cuanto al orden decisorio. El precepto, por su propia generalidad o indeterminación, puede constituir una fuente de redefinición y aun de reasunción de competencias en detrimento de la Entidad, autonómica o local, que ocupe un escalón gradualmente inferior dentro de la distribución vertical del poder público.

Desde tal perspectiva, la atribución de potestad decisoria con fundamento en una indeterminada titularidad de la competencia, vulnera el principio de seguridad jurídica y aún el carácter «indisponible» e «irrenunciable» de toda competencia.

m) El art. 68.3, al prescindir de la necesaria «autorización» de la C.A. (en este sentido, téngase presente el núm. 3.3.º del anexo del Real Decreto 3.037/1982, de 24 de julio de 1982, de 757 julio de traspasos), restringe también el alcance del art. 27.2 del E.A.G., dentro de cuya comprensión y fundamento se integra la expresada facultad.

n) Incurriría asimismo, en inconstitucionalidad el art. 83 si la expresión «legislación específica» se interpreta en el sentido de «legislación estatal», dada la competencia exclusiva que corresponde a la C.A. en materia de montes vecinales en mano común al amparo del art. 27.11 del E.A.G.

ñ) Las previsiones normativas del art. 99.1 sobre los funcionarios con habilitación nacional, que, sin embargo, se excepcionan singularmente para el País Vasco en virtud de la Disposición adicional segunda en sus números 7, 8 y 9, significan un trascendente poder estatal en la materia acompañando de una concurrente participación local. Sin embargo, se prescinde, en absoluto, de cualquier participación o intervención autonómica.

Pues bien, a tal regulación deben hacerse las siguientes precisiones.

La referida Disposición adicional segunda pone de manifiesto que las hipótesis normativas del precepto que se impugna están desprovistas de todo carácter básico. La excepcionalidad que se instituye determina su no vigencia en todo el territorio nacional con carácter general y uniforme como requiere la naturaleza y funcionalidad de los preceptos legales para que puedan ser calificados como básicos desde una perspectiva de carácter material. Por los mismos argumentos, si el precepto legal mereciese un carácter básico, habría que estimar la inconstitucionalidad, y, consiguiente nulidad, de las previsiones de la Disposición adicional segunda, desde la doble perspectiva del sector funcional y del régimen jurídico de la Administración Local, por cuanto a ambos, objeto de una contemplación conjunta por el artículo y la Disposición adicional, se refiere el art. 149.1.18.^a de la Constitución.

En segundo lugar, si el precepto carece de carácter básico, forzoso resulta concluir que, al no estar encuadrado en el ámbito del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, lo está, sin embargo, en los arts. 27.2 y 37.2 del E.A.G. En efecto, si bien deben considerarse básicos en cuanto a aquellos funcionarios de carácter nacional los aspectos relativos a su «selección», «adscripción de plazas concretas» y «convocatoria», no sucede lo propio, sin embargo, con los méritos que han de integrar

el baremo, en cuya valoración, dado el sistema competencial concurrente aplicable a la materia, deben intervenir el Estado y las Comunidades Autónomas.

Refuerza esta conclusión la declaración contenida en el fundamento jurídico 42 de la STC [76/1983](#) acerca del conocimiento de la lengua propia de la C.A., de manera que la función de promoción y potenciación de la lengua gallega como competencia exclusiva autonómica (arts. 4, 5 y 27.20 del E.A.G.), no puede ser objeto de una regulación estatal relativa a dicho mérito específico, ni muchos menos ser entregada la valoración del mismo (25 por 100 del baremo) a las Corporaciones Locales. Asimismo, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 19.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto y analógicamente, en los arts. 25 y 26 del E.A.G.

En definitiva, el otorgamiento de la reserva de un 25 por 100 del total del baremo a las Corporaciones Locales y, subsidiariamente, al propio Estado si aquéllas no hiciesen uso de su derecho, produce el efecto de una verdadera invasión de la legislación autonómica de desarrollo, vulnerando así, no sólo el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, por excesiva extensión de las bases, sino también el art. 27.2 del E.A.G.

En tercer lugar, la reserva del 25 por 100 a las Corporaciones Locales supone ignorar, una vez más, el grado superior que, cualitativamente, corresponde a la C.A. sobre la autonomía propia de las Corporaciones Locales.

Y en último lugar, esa previsión supone un desconocimiento del «carácter bifronte» del régimen jurídico de las Corporaciones Locales en Comunidades Autónomas que, como la gallega, han asumido potestades legislativas de desarrollo y ejecución en la materia.

Por todo ello, si bien puede haber una reserva de porcentaje en el baremo de méritos para los puestos de trabajo que exijan el conocimiento de las especialidades de Derecho e idioma de Galicia, su apreciación está atribuida únicamente a la competencia de la Comunidad Autónoma dada la proyección supramunicipal y supraprovincial del interés y las consecuencias que se derivan del art. 27.4 del E.A.G.

o) El art. 106.3 vulnera el art. 49.2 del E.A.G. y, por tanto, la tutela financiera que compete a la C.A., debiéndose dar por reproducidos los argumentos expuestos con ocasión del art. 58.

p) El art. 117, en su totalidad, y por conexión los arts. 118 y 119 y la Disposición transitoria sexta, establece una deficiente representación de las Entidades Locales, ya

que una asociación local de ámbito estatal con mayor implantación no representa a la totalidad de las Corporaciones, razón por la cual el precepto infringe el principio de «igualdad» y «no discriminación» que proclama el art. 14 de la Constitución.

Además, la representación autonómica se plantea como una mera «invitación» o «posibilidad», ya que las Comunidades Autónomas, en realidad, no son parte integrante de su composición ni, en consecuencia, participan en la adopción de sus acuerdos, lo cual no es congruente ni con el sistema de distribución de competencias, ni con el superior grado de autonomía que corresponde a las Comunidades Autónomas. De ahí que la norma sea también discriminatoria para con las Comunidades Autónomas, desconociendo el círculo de su interés y la institucional conexas al mismo» (art. 137 de la Constitución).

Y, por otra parte, el precepto no puede reputarse básico, ya que regula una simple relación organizativa entre el Estado y las Corporaciones Locales ajena al contenido y fines del art. 149.1.18.^a de la Constitución y, por lo mismo, al esquema bases-desarrollo propio del régimen jurídico local.

Junto a ello, las funciones que se le asignan al organismo en el art. 118.1 A y B, letras a), b) y c), inciden en las competencias autonómicas, sobre todo en lo que se refiere al art. 5 de la Ley (impugnado en cuanto a su apartado A) y la «distribución de subvenciones» y «participación de las Haciendas Locales en los tributos del Estado», de evidente trascendencia en materia de «tutela financiera» (art. 49.1.º E.A.G.) y «distribución autonómica», funciones de la Comunidad Autónoma que son objeto de «restricción» o «minoración», y con ello el propio art. 27.2.º del E.A.G., como consecuencia de la composición, estructura y representatividad con que se quiere instituir la referida «Comisión».

q) Se impugnan, finalmente, las Disposiciones final primera y transitoria primera en su totalidad, fundamentando su inconstitucionalidad en las siguientes consideraciones:

La «delegación legislativa» prevista, en una materia objeto de concurrencia competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como es el caso de los arts. 149.1.18.^a de la Constitución y 27.2 del E.A.G., no se adapta a los modos o formas de articulación entre la legislación estatal y la autonómica que la Constitución y los Estatutos tipifican.

De ahí que el texto refundido y/o articulado que dicte el Gobierno en uso de la delegación legislativa, deje vacías de contenido a las potestades legislativas comunitarias, que, en estos supuestos, no son secundarias, accidentales o de carácter reglamen

De otra parte, la Ley no se presenta como «básica» en el sentido del art 149.1.18.^a de la Constitución, al menos desde una perspectiva puramente formal, por cuanto las «normas básicas» mientras no se opere la «refundición», no están constituidas, en realidad, por sus preceptos, sino «por las disposiciones que en el futuro (plazo de un año) ha de refundir el Gobierno», producto de una «Delegación» a que se suma, además, una «remisión normativa». El Estado central, mediante tales previsiones reformula las del constituyente sobre la regulación del régimen local, respecto de las Comunidades Autónomas del art. 151 de la Constitución, cuyo techo competencial es el art. 149 y no el 148. En efecto, en estos supuestos, el Estado, para hacer uso de su potestad legislativa debe, necesariamente, dictar una «Ley Básica» «-legislación básica- », no una «Ley de Bases» y posterior texto refundido y/o articulado, lo que es diametralmente opuesto a los arts. 149.1.18.^a de la Constitución y 27.2 del E.A.G. Con ello, pues, a través de esa refundición de normas reglamentarias, se refuerza en su intensidad el efecto de cierre y desplazamiento de las competencias autonómicas.

Por último, adviértase que la determinación de la Disposición transitoria primera, al margen de sus consecuencias materiales, reproduce, aunque ello suceda pro tempore, las previsiones estatutarias que sobre «Derecho transitorio» contiene la Disposición transitoria tercera del E.A.G. Pero lo cierto es que una ley ordinaria, aunque se limite a reproducir las consecuencias de una disposición con valor orgánico e institucional básico, con ello redefine determinaciones constitucionales (art. 147 de la Constitución), y, esta finalidad, por sí sola, la convierte en inconstitucionalidad, al margen de cualquier otra consideración de carácter material.

No obstante, existe un aspecto en que la Disposición transitoria va más allá, alterando las previsiones de la Disposición transitoria tercera del E.A.G., ya que la legislación «actualmente» vigente en el momento de entrada en vigor del Estatuto coincidente con la referida en aquella transitoria de la «Ley de Bases», puede ser, en la hipótesis estatutaria, objeto de un «desarrollo y ejecución autonómicas»,-mientras que en la ley ordinaria que ahora se contempla tal tarea se confía, en definitiva, al Gobierno de la Nación, por medio del «texto refundido» y de «la actualización» y «acomodación» de reglamentos.

Concluyó la representación de la Junta de Galicia solicitando de este Tribunal Constitucional dicte sentencia estimando la nulidad por inconstitucionalidad de los artículos impugnados de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

6. Por providencia de 10 de julio de 1985, la Sección Tercera del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Junta de Galicia, dando traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, para que en el plazo común de quince días, pudieran comparecer en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen pertinentes. Se ordenó, asimismo, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

7. Con fecha 3 de julio de 1985 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito por el que el Presidente del Parlamento de Cataluña, en ejecución de los preceptivos acuerdos parlamentarios, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2; 5 A) en relación con el 20.2 y el 32.2; 5 D); 27.3; 58; 65; 66; 98.1; 99.1,2 y 3; y 117, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, por infringir los arts. 9; 103; 106; 132; 149.1.18, y 149.3 de la Constitución.

8. Se fundamenta el recurso en las siguientes consideraciones jurídicas.

a) El art. 2 de la Ley impugnada altera el orden competencial en materia de régimen local tal como viene configurado por el art. 149.1.18.^a de la Constitución. Este artículo, que respecto de las competencias estatales es el único a tener en cuenta en el caso de las Comunidades Autónomas que han asumido el máximo de competencias, al efectuar un reparto de competencias en materia de régimen local, viene a probar inequívocamente que dicha materia existe como tal. En la actual situación constitucional, régimen local no es, pues, un título colocado en el frontispicio de una ley, sino un criterio material de reparto de competencias que no puede disolverse en los distintos sectores materiales a los que afecta. Esta consideración del régimen local como materia viene refrendada por la jurisprudencia constitucional (SSTC [112/1983](#)), por lo que resulta claro que se trata de una materia en el mismo sentido en que lo son todas las restantes del art. 149.1 de la Constitución, cualquiera que pueda ser la incidencia de las demás sobre la misma.

Más aún, incluso en los intentos más reduccionistas de configuración de la materia de régimen local, permanecen formando parte de ella los aspectos organizativos. Si el régimen local es algo, es necesariamente organización local y, en consecuencia, asignación de competencias a los órganos de los Entes locales. Asignación de competencias en las que puede haber aspectos básicos, pero en todo lo que no lo sea la competencia para efectuarla corresponderá a las Comunidades Autónomas que hayan asumido el máximo de potestades en la materia.

Pues bien, el art. 2 de la Ley 7/1985 atribuye la potestad de asignación de competencias a quien tiene la de regulación del sector material y en el caso de desdoblamiento entre bases y legislación de desarrollo determina que es la legislación básica del Estado la que atribuye las competencias o prevé las que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en la materia que regulen. De esta manera, la materia de régimen local se desvanece definitivamente, ya que cualquier título competencial por otra materia distinta de la de régimen local prevalece siempre y en todo caso sobre ésta, al atribuir a la asignación de competencias un carácter básico. La existencia de una competencia estatal sobre un determinado sector material no convierte en básica la atribución de competencias en dicha materia a las Entidades Locales, o por lo menos no la convierte en básica en todos los casos. Es decir, la competencia del Estado está limitada en cuanto atañe al régimen local a lo que es básico, de acuerdo con el art. 149.1.18.^a de la Constitución, sin que pueda exceder de ello, por lo que el hecho de que la normativa estatal se dicte con ocasión de la regulación de una materia de inequívoca competencia estatal, no puede alterar la distribución de competencias referente a la organización de los Entes locales.

En definitiva, el art. 2, al convertir en básico y, por consiguiente, en estatal toda competencia organizativa local conectada con una competencia material estatal, viene a ampliar notablemente el ámbito de competencia estatal más allá de lo dispuesto en la Constitución, razón por la cual conculca claramente el art. 149.1.18.^a de la Constitución.

Pero es que, además, aun cuando la habilitación sin límites a la legislación estatal sectorial para configurar el régimen local no chocara frontalmente con lo dispuesto en la Constitución, el referido art. 2 sería igualmente inconstitucional, por tratarse de una norma meramente interpretativa de la Constitución y de los Estatutos, resolviendo de una vez por todas la prevalencia entre materias y los límites entre bases y desarrollo legislativo y erigiéndose en intérprete absoluto de la Constitución, lo que contradice la

doctrina establecida en la STC 76/1983, de 5 de agosto. Y es que el legislador estatal si bien puede establecer lo que es básico en materia de régimen local, no puede arbitrar una fórmula abstracta que recubra con el carácter de básica cualquier normativa futura con independencia de su contenido, de su estructura y del contexto social en que incide.

b) El juego combinado del art. 5 A) en relación con los arts. 20.2 y 32.2, determina, respectivamente, para municipios y provincias que las leyes de las Comunidades Autónomas sobre organización tendrán carácter supletorio respecto de los reglamentos orgánicos de las Entidades Locales. Con ello queda completamente viciada la competencia legislativa autonómica en materia de organización local, ya que donde termina la normativa básica del Estado comienza el reglamento orgánico de las Entidades locales, el cual resulta ser de aplicación preferente a las leyes autonómicas.

Si Cataluña tiene el máximo de competencias en la materia de régimen local y ésta contiene como su parte nuclear los aspectos organizativos, puede afirmarse que, al menos, la legislación básica del Estado debe dejar un espacio político-legislativo suficiente a la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, en el aspecto concreto que se examina, la competencia de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas ha quedado eliminada, lo que constituye una flagrante inconstitucionalidad. Esa eliminación no puede justificarse en la defensa de la autonomía local, ya que si ésta exigiera la totalidad del espacio normativo dejado por la Ley 7/1985, ello indicaría que la citada Ley no regulaba sólo los aspectos básicos, sino que agotaba el campo legislativo, incurriendo así en inconstitucionalidad. La autonomía local es un límite al contenido de la legislación autonómica, pero no a su competencia. La legislación de las Comunidades Autónomas debe respetar la autonomía local, pero para conseguir ese respeto no se puede privar a aquéllas de su competencia. Y, a la vez, no puede aceptarse en modo alguno que la autonomía local esté más protegida porque la legislación sobre la organización de los Entes locales sea dictada por el Estado y no por las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, la prevalencia de los reglamentos orgánicos locales sobre las leyes autonómicas infringe el principio de jerarquía normativa. Al no tratarse de relaciones entre normas estatales y normas de las Comunidades Autónomas, sino entre normas autonómicas y normas locales, para aplicar el principio de competencia debería partirse de que los reglamentos orgánicos locales son normas básicas estatales, lo que, evidentemente, no es así.

c) El art. 5 D) alude a una legislación básica del Estado –la que desarrolla el art. 132 de la Constitución– que, sin embargo, en modo alguno aparece contemplada por el referido precepto constitucional. El art. 132 de la Constitución, en efecto, por lo que se refiere a los bienes de dominio público local y a los comunales, en ningún caso establece si la legislación que se dicte habrá de ser estatal o autonómica, de manera que, para determinar tal cuestión, habrá que atender a las reglas constitucionales de reparto de competencias.

Pues bien, el art. 132 ni por su literalidad, ni por su ubicación sistemática en el texto constitucional, incide en el reparto de competencias, por lo que no tiene sentido referirse, tal como lo hace el art. 5 D) que se impugna, a una legislación básica del Estado que desarrolle el art. 132 de la Constitución. Y es que, aun cuando es perfectamente posible que en la materia que regula el art. 132 se aprueben leyes básicas del Estado, ello será posible siempre que cuente con título competencial suficiente para hacerlo, debiéndose localizar ese título en preceptos constitucionales distintos al referido art. 132. En consecuencia, el art. 5 D) infringe las reglas de distribución de competencias contenidas en el art. 149 de la Constitución y cae, por tanto, en inconstitucionalidad.

En todo caso, el precepto sería igualmente inconstitucional si se considera que se limita a interpretar los supuestos en que podrá dictarse una legislación básica estatal, ya que se reiterará una vez más, el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas de la Constitución.

d) En relación a los arts. 27.3, 58.1, párrafo segundo, y 117.2, debe recordarse, como punto de partida, que la jurisprudencia constitucional ha admitido la extensión de las competencias básicas estatales al ámbito de lo que en puridad es ejecución, pero precisamente en el campo del régimen local ha precisado que la competencia de las Comunidades Autónomas en los supuestos de delegaciones estatales de competencias a las entidades locales. Esa necesaria colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas así se ha establecido en la STC [83/1982](#), afirmándose la necesaria intervención de las Comunidades Autónomas en los supuestos de delegaciones estatales de competencias a las entidades locales. Para el Tribunal Constitucional, esa participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos conducentes a la transferencia o delegación de competencias estatales a favor de las Corporaciones Locales, evita, pues, la ruptura del equilibrio de competencias querido por el art. 149.1.18.ª de la Constitución.

Pues bien, los arts. 27.3, 58.1, párrafo segundo, y 117.2 de la Ley 7/1985 establecen órganos y mecanismos de relación del Estado directamente con los entes locales, prescindiendo de las Comunidades Autónomas aun en el caso de que éstas tengan asumido el máximo de competencias en materia de régimen local.

El art. 27.3 se refiere a la delegación de competencias del Estado a los municipios y prevé con carácter general la intervención de las Comunidades Autónomas, pero estableciendo una excepción que debe reputarse inconstitucional. En efecto, la delegación requiere la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma, salvo que por Ley se imponga obligatoriamente. Con ello, sin embargo, se abre la puerta a una posible transformación de las funciones desempeñadas por los municipios sin intervención alguna de las Comunidades Autónomas respectivas.

De otra parte, según se desprende de lo establecido en el art. 58.1, párrafo segundo, la participación de las Comunidades Autónomas en las Comisiones Territoriales de Administración Local no es necesaria, sino meramente eventual. Con ello, pues, se rompe el equilibrio competencial determinado por la Constitución. No obstante junto al expuesto, hay otros argumentos que también justifican la inconstitucionalidad por infracción de determinados preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En concreto, el diseño de la colaboración Estado- Corporaciones Locales, tal como aparece en el art. 48.2, párrafo tercero, del E.A.C, difiere notablemente de la fórmula del art. 58.1 de la Ley que se impugna, ya que en aquél no sólo se exige la participación de la generalidad, sino que queda eliminada la relación directa Estado-Entes Locales. Pues bien, si tenemos en cuenta que los ingresos a que se refiere el citado artículo del Estatuto constituyen la mayor parte de los que corresponden a las Haciendas Locales, se sigue de ello la absoluta incompatibilidad entre dicho artículo y el ahora impugnado. A la misma lógica obedece, por lo demás, la Disposición adicional cuarta del E.A.C, y de otra parte, el Real Decreto 2.115/1978, dispuso que la Generalidad confeccionará, aprobará y ejecutará un plan único de obras y servicios para la totalidad de su territorio, asumiendo las competencias de las correspondientes Comisiones Provinciales de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, a lo cual ha dado carácter definitivo la propia Disposición transitoria sexta 6 del E.A.C. Es evidente, por tanto, el contraste de toda esta normativa con el artículo que se impugna.

Por último, en el art. 117.2 de la Ley 7/1985, que regula la composición de la Comisión Nacional de Administración Local, tampoco se prevé la participación de las

Comunidades Autónomas en el órgano coordinador, ya que la asistencia de representantes de éstas a las reuniones de la Comisión no es necesaria, y, en ningún caso, tienen la condición de miembros del órgano. Siendo constitucionalmente inadmisibles una fórmula de coordinación orgánica que afecta a competencias de la Generalidad sin participación de la misma, por infracción, también en este caso, de los arts. 149.1.18.^a de la Constitución y 48.2 y Disposición transitoria sexta, 6.^a, del E.A.C.

e) Se impugnan, asimismo, los arts. 65 y 66, razonando, a tal efecto, que dentro de la materia de régimen local deben entenderse comprendidas todas las funciones de control de legalidad que tradicionalmente se han considerado integradas en la tutela administrativa, tratándose, pues, de una submateria del régimen local en la que debe operar la división bases-desarrollo legislativo.

Sin embargo, una vez más el legislador ha procedido a la disolución de la materia régimen local en las correspondientes a los sectores sobre los que incide la actividad local. Así, en los arts. 65 y 66, reguladores de la impugnación de los actos ilegales de las Entidades Locales, con un procedimiento especial y, en su caso, previo requerimiento, se circunscribe la posibilidad de realizarla a la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma que tenga competencia en la materia. De esta forma, las facultades de control no son atribuidas en su totalidad a las Comunidades Autónomas, tal como corresponde por su naturaleza de competencias de ejecución, ni se excepcionan algunos casos de la competencia autonómica por tener la consideración de básicos. Por el contrario, prescindiendo de la delimitación de lo que es básico y de lo que no lo es en materia de régimen local, se atiende a la titularidad de las competencias en el sector material concernido por la actuación local, vulnerándose así lo establecido en el art. 149.1.18.^a de la Constitución al eliminar con carácter general la intervención autonómica y no reservar el ámbito competencial que le corresponde en buena parte de los sectores de la actividad local.

La asignación a los Entes autonómicos del control ordinario sobre las Entidades Locales es la fórmula prevista en el Derecho comparado (art. 130 de la Constitución italiana) y esa misma solución fue la adoptada en el Real Decreto 2.115/1978, de 26 de julio, que otorgaba la Generalidad el ejercicio de las facultades de control sobre los entes locales, pudiendo ser realizado por la Administración del Estado sólo subsidiariamente, en determinados casos. Solución, en fin, que no tiene un simple valor de precedente, ya que lo dispuesto en el referido Real Decreto 2.115/1978, en virtud de lo previsto en la ya citada Disposición transitoria sexta, 6.^a, del E.A.C. queda

consolidado como servicio traspasado y, sin perjuicio de eventuales variaciones de la regulación material, determina la posición competencial de la Generalidad. Con ello se refuerza la inconstitucionalidad del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas efectuado por los arts. 65 y 66.

f) En materia de funcionarios, el art. 149.1.18.^a de la Constitución reserva al Estado las bases de su régimen estatutario, correspondiendo a la Generalidad de Cataluña las demás potestades.

Pues bien, la regulación en los arts. 98 y 99 de la selección y formación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional desborda en mucho los límites de lo básico, quedando las Comunidades Autónomas prácticamente excluidas, ya que todo lo que no corresponde al Estado pertenece a las Entidades Locales. En este sentido, además de concurrir idénticas razones a las ya expuestas en relación a los arts. 5 A), 20.2 y 32.2, debe tenerse en cuenta que la privación de intervención de las Comunidades Autónomas es especialmente grave para Cataluña, ya que supone el desconocimiento de sus competencias lingüísticas derivadas del reconocimiento del catalán como lengua oficial por el art. 3 del E.A.C. Con ello se han olvidado precedentes como el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, a la vez que el desbordamiento de lo básico por los referidos arts. 98 y 99, se hace evidente si los comparamos con la Disposición adicional segunda de la misma Ley 7/1985. Y es que, aun cuando esta previsión parece invocar los derechos históricos reconocidos en la Disposición adicional primera de la Constitución, en la [STC 25/1983](#), de 7 de abril, ya se reconoció que la materia de funcionarios locales no estaba afectada por los derechos históricos, lo que pone de manifiesto que no tratándose de un derecho histórico, todo lo que en la Disposición adicional segunda se excepciona del régimen común es porque no es básico y, por tanto, es competencia de las Comunidades Autónomas que tienen el máximo de competencias en materia de régimen local. La Disposición adicional segunda ofrece, por tanto, la pauta a seguir para determinar aquello que con absoluta claridad no es básico y, por consiguiente, es inconstitucional en los arts. 98 y 99.

Concluyó suplicando de este Tribunal Constitucional dicte sentencia por la que se declare la nulidad de los preceptos impugnados por ser contrarios a la Constitución.

9. Mediante providencia de 10 de julio de 1985, la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña,

dando traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia, para que en el plazo común de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Se ordenó, asimismo, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

10. Mediante escrito, que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional, el día 3 de julio de 1985, los Abogados de la Generalidad de Cataluña, don Ramón María Llevadot Roig, don Manuel María Vicens i Matas y don Albert Raventós Solé, en su representación y defensa, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local: 2 (y por conexión con él, arts. 4, apartado 2; 25, apartado 3; 36, apartado 1, enunciado general); 5 [y por conexión general, art. 105, apartado 1, primera proposición, y Disposición transitoria primera; por conexión con su apartado A), arts. 20, apartado 2, y 32, apartado 2; por conexión con su apartado B), letra a), Disposición transitoria segunda, párrafo primero, y por conexión con su apartado C), art. 88, párrafo primero]; 9; 14, apartado 1; 27. apartado 3; 30; 42, apartado 4; 55, apartados a) y b); 58, excepto el último párrafo de su apartado 2; 59, en lo que concierne a las facultades de coordinación que confiere al poder central; 65; 67; 98, apartado 1, párrafo primero; 99, apartados 1, 2 y 3; 115: 116 y 117.

11. Se formulan, como fundamento del recurso, las siguientes alegaciones, sintéticamente expuestas en este momento:

A) Dentro de un primer apartado, bajo la rúbrica de Consideración Preliminar, se advierte de la gran trascendencia del recurso por versar sobre una Ley que pretende llenar de contenido a la autonomía local constitucionalmente garantizada, lo que presenta gran complejidad, pudiendo peligrar, si no se acierta a conseguir el equilibrio que late bajo los dictados de la Constitución, no sólo la autonomía de las Corporaciones Locales, sino la de las propias Comunidades Autónomas.

En este sentido, no es aceptable, en primer término, el intento de la Ley que se impugna de incorporar la tesis doctrinal traída de Alemania que deja prácticamente reducidas las competencias sobre el «régimen local», o el ámbito de lo local, a puras cuestiones de organización y funcionamiento. Lo que permite que los órganos generales del Estado intervengan en el «régimen local» no sólo para fijar las bases,

sino igualmente por vía sectorial, que si tal solución puede tener en Alemania cierta justificación ante el monopolio de los Lander sobre la vida local, desde luego no la tiene en España, toda vez que el poder central, por mandato de la Constitución, ya dispone desde el inicio del nuevo orden constitucional de unas importantes atribuciones sobre el régimen local.

Por otra parte, la Ley 7/1985 parte de la prevención de que los Entes autonómicos no habrán de ejercer adecuadamente sus competencias, extremando por esta razón ciertas cautelas que conducen inexorablemente al resultado de que dichos Entes queden colocados en una posición de supeditación y de subordinación jerárquica respecto a otros Centros de poder cualitativamente superiores.

Y, asimismo, de la propia exposición de motivos de la Ley se desprende el intento de conferir un marcado acento constituyente a la fijación por el Estado de los principios o criterios básicos en materia de régimen local. Lo que ha de ser reputado como inconstitucional, produciendo a la vez una notable confusión sobre cual sea la verdadera posición de la Ley sobre el régimen local en nuestro ordenamiento jurídico.

B) La Ley objeto del presente recurso parte de una peculiar concepción del régimen local, según la cual dicho régimen comprende en todo caso la determinación de las reglas sobre organización y régimen de las Entidades Locales, mientras que, en la cuestión de las competencias, el señalamiento específico de las funciones que hayan de desempeñar en cada materia ya no será régimen local, sino sectorial, incumbiendo por tanto al legislador que en cada caso resulte competente.

Esta concepción, sin embargo, no es la que resulta ni de la Constitución, ni de E.A.C., ni de la jurisprudencia constitucional.

El art. 148.1.2.^ª de la Constitución utiliza la expresión «régimen local» para calificar a la legislación que regula las funciones estatales relativas a las Corporaciones Locales de manera indiferenciada, es decir, al conjunto de las que con arreglo a nuestra tradición histórica han venido conformando los contornos de «nuestro régimen local». Y no es, además, el único caso en el que la Constitución ha recurrido a expresiones jurídicas o institucionales para definir ámbitos materiales, pudiéndose citar, a título de ejemplo, los apartados 2 y 8 del art. 149.1 de la Constitución.

El E.A.C. (art. 9.8) también considera la expresión «régimen local» como un enunciado descriptivo de un solo ámbito competencial, de lo que se desprende que se trata de una materia unitaria objeto de la competencia autonómica e identificable de la misma manera que pongamos por caso la agricultura o las fundaciones privadas.

Y por su parte, la STC de 5 de diciembre de 1984 se ha pronunciado sobre esta cuestión admitiendo la sustantividad del ámbito material definido con la expresión «régimen local», no admitiendo una «evaporación» del ámbito competencial que se acota con la locución «régimen local». Posición ésta que implícitamente se mantuvo ya en las SSTC [4/1981](#) y [28/1981](#).

De este modo, frente al intento de la Ley, cabe afirmar que no existe una exacta correspondencia entre la competencia sobre los distintos campos que pueden ser incluidos en la expresión «régimen local» y las diversas competencias sectoriales que legitime la desintegración de dicho «régimen local» en los términos que se propugnan.

En otro orden de cosas, la solución que la Ley propugna –por medio del anómalo e inconstitucional mandato contenido en su art. 2– «deja obligadas» a las Comunidades Autónomas a reconocer la autonomía de las Corporaciones Locales, pero lo cierto es que el apartado legislativo ordinario estatal no goza de potestades para imponer preventivamente una «obligación» como la expresada ni incluso tal obligación resulta técnicamente aceptable. reconociéndose como se reconoce en la propia Ley a las Corporaciones Locales la facultad de reaccionar para defender jurisdiccionalmente su autonomía (art. 63.2 y 3 de la Ley).

Por último, son necesarias dos precisiones del mayor interés: la primera es que lo único que se pretende resaltar al hablar de «régimen local» como materia única es que tantas cuantas veces se legisle sobre las Corporaciones Locales en sus diversos aspectos, se estará normando sobre materia local y no sectorialmente; y la segunda es que, aun en el hipotético supuesto de que fuera constitucionalmente viable la fragmentación del régimen local, dejándolo exclusivamente reducido para las Comunidades Autónomas a sus aspectos orgánicos y estructurales, seguirían existiendo razones de simplicidad, comprensión y, en definitiva, de economía administrativa para oponerse a su dispersión en una vertiente tan importante como es la competencial.

C) Si bien en la Constitución no existen normas que taxativamente permitan avalar el carácter intracomunitario o extracomunitario de la Administración Local, la cuestión quedó ya zanjada por la STC [84/1982](#), reconociendo el «carácter bifronte» que presenta el «régimen local». Dado que, en relación a las Comunidades Autónomas de primer grado, no hay otro apoyo para legitimar la intervención estatal que la titularidad de la competencia sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y las restantes materias enumeradas en el art. 149.1.18.^a de la Constitución, es preciso formular algunas consideraciones sobre el alcance de esa competencia.

De lo declarado en las SSTC [28/1981](#) y [76/1983](#) ha de concluirse que, en el ámbito del «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» que acota la competencia del art. 149.1.18.^a de la Constitución, se pueden integrar de forma clara el procedimiento, el régimen de recursos y los aspectos organizativos y, también, en un sentido más amplio, las relaciones interadministrativas y unos mínimos competenciales, pero sin que más allá de esos horizontes sea lícito sostener que todas las facetas de las Administraciones Públicas en cuanto sometidas al Derecho público están inmersas en aquel concepto.

En definitiva, la extensión de la materia «régimen jurídico» no abarca la totalidad de los aspectos que puede ofrecer la normación de una Entidad pública, siendo, por ende, mas reducido que aquel que contemple. directa y globalmente, la regulación in genere de la Entidad o tipo de Administración de que se trate.

Finalmente, hay que resaltar que, aunque el régimen local sea bifronte, el capítulo más importante de la vida de relación de los Entes locales con las Administraciones superiores habrá de venir constituido por las que mantengan con las Comunidades Autónomas, motivo por el cual, al margen de que el Estado les pueda transferir o delegar competencias con intervención de las Comunidades Autónomas, tendrá que ser a dichas Comunidades a quienes, por lo general, compete la coordinación de las actuaciones de todas las Corporaciones Locales instaladas en su territorio, de manera que queden satisfactoriamente garantizados los principios de solidaridad y equilibrio territorial.

D) Respecto de la competencia del Estado a la que se refiere el art. 149.1.18.^a de la Constitución –de acuerdo con la cual el art. 9.8 del E.A.C. ha asumido para la Generalidad la competencia exclusiva en materia de «régimen local»– hay que recordar que, según la propia jurisprudencia constitucional (SSTC [28/1981](#), [1/1982](#), [64/1982](#),

25/1983, 32/983, 42/1983 y 57/1983), la primera condición necesaria para que una norma pueda ser reputada como básica ha de radicar en el hecho de que su contenido suponga una regulación material efectiva del correspondiente sector o aspecto de la realidad; y la segunda, que dicho contenido responda a la finalidad propia de la competencia que no es, como ya hemos anticipado, establecer una semejanza en las actuaciones autonómicas, sino exclusivamente identificar aquel núcleo del ordenamiento que requiere elementos comunes o uniformes en función de los intereses generales de los que el Estado es exponente.

En otro orden de ideas, la potestad de dictar bases, como la competencia de legislar, si sitúa inexcusablemente en el campo de los poderes constituidos, por cuyo motivo la materialidad de las bases ha de ser fruto de un ejercicio concreto de dichos poderes, siendo ilegítima cualquier pretendida materialidad –o «basicidad», si se permite la expresión– anclada en supuestos complementos de la función constituyente no reconocidos expresamente por la Ley fundamental.

Por último, aún son precisas dos consideraciones más. La primera, que la constatación de si la fijación de bases ha sido o no una operación correctamente efectuada, ha de hacerse no sólo teniendo en cuenta los preceptos de la Constitución, sino también las cláusulas atributivas de competencias de los Estatutos de Autonomía que señalan la forma en que han sido asumidas las respectivas competencias, y, por lo mismo, la funcionalidad que ha de otorgarse a las bases en cada materia (por ejemplo si la función de las bases es de carácter informador, su alcance será más profundo o incisivo – condicionador o limitador de las opciones propias– que si su papel es meramente acotador o limitador); y la segunda, que las bases han de tener estabilidad pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (STC 1/1982).

E) La afirmación constitucional de la autonomía local implica el aseguramiento a dichas Entidades de una posición que queda configurada mediante el otorgamiento de un haz de competencias propias, no condicionadas completamente, en función de los respectivos intereses y la atribución de las potestades características de las Administraciones Públicas. No obstante, la Constitución no configura ni los intereses ni el haz mínimo de competencias que deberá identificar el legislador ordinario, aunque éste encuentra un límite precisamente en la misma garantía constitucional de la autonomía local, que es administrativa y, por ende, cualitativamente diferente de la de las Comunidades Autónomas que el mismo T.C. ha adjetivado como política.

Por lo demás, conviene insistir en que el principio de autonomía, como garantía para la preservación de las instituciones locales juega frente a cualquier legislador ordinario y, en consecuencia, lo mismo para el legislador estatal por lo que hace a las bases, que para el autonómico respecto a la regulación completa del régimen local, debiendo ambos, por consiguiente, ejercitar sus respectivas competencias en coherencia con la citada garantía.

Y también hay que dejar perfectamente aclarado que no existe la pretendida coincidencia o paralelismo que traza la Ley (art. 2) entre el objeto de la garantía institucional que nos ocupa y el alcance de la competencia estatal para fijar las bases, puesto que, aparte de que la garantía la ha establecido, la Constitución también frente al legislador básico lo que ya de por sí deshace todo paralelismo o coincidencia y demuestra que se trata de una materia que en su momento fue asumida por el constituyente, es lo cierto que por medio de la referida asimilación entre bases y garantía institucional el legislador constituido pretende asumir el papel del constituyente y también el de ese Alto Tribunal que es quien, en definitiva, ha de determinar, caso por caso, si el derecho de las Provincias los Municipios y las Islas a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses ha quedado o no satisfecho a través de cualesquiera de los mecanismos constitucionalmente previstos y admisibles y no sólo por el único camino de la atribución de competencias como dispone la Ley en causa, interpretando unilateralmente y a su modo la Ley fundamental.

F) Tras estas consideraciones de carácter general, los motivos de inconstitucionalidad de los diversos preceptos que se impugnan se argumentan en los términos siguientes:

a) En el art. 2 de la Ley confluyen prácticamente todos los vicios de inconstitucionalidad que ya se han analizado desde distintos puntos de vista. En concreto, seis son los motivos de inconstitucionalidad:

En primer lugar, el art. es inconstitucional por que el legislador ordinario ha tratado de asumir el papel del legislador constituyente, convirtiendo a la Ley de Bases de Régimen Local en una especie de lex interposita situada entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía con la finalidad de armonizar, interpretándolas, las disposiciones de dichos textos legales concernientes a la distribución territorial de la disposición legislativa, lo cual resulta inexplicable que se haya vuelto a intentar tras la rotundidad con que se expreso la STC [76/1983](#). Ese intento, por lo demás se refleja expresivamente en la

propia exposición de motivos al señalar la «vía específica» de que ha de gozar la Ley en el ordenamiento en su conjunto a pesar de condición formal de Ley ordinaria.

En segundo lugar, también es inconstitucional el artículo por autoatribuir en exclusiva a la legislación básica del Estado el papel de garante constitucional de la autonomía local –así se desprende tanto del art. en cuestión como de la propia exposición de motivos de la Ley al afirmar que la Ley de Bases de Régimen Local «desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local que, al estarle reservada o, lo que es igual vedada a cualesquiera otras normas...»–, ya que es la Constitución, y no la Ley de Bases la que garantiza directamente frente a todos los poderes constituidos la autonomía de las entidades locales. sin que la efectividad de los mandatos de la Ley fundamental tengan que ser arropados, reforzados o proclamados por ninguna Ley posterior.

En tercer lugar, el artículo ha de reputarse inconstitucional por cuanto pretende imponer desde el Parlamento del Estado la obligación a los poderes autonómicos de respetar la autonomía constitucionalmente garantizada de las Entidades Locales. Además, dicho precepto, al vincular el respeto a la autonomía constitucionalmente garantizada de las Entidades Locales al hecho de que se les atribuyan las competencias que proceda, y sólo al mismo está reduciendo a una sola las distintas posibilidades o alternativas que brinda el ordenamiento constitucional para cumplir con dicho postulado, con lo que el legislador estatal pasa a completar de facto la obra del Poder constituyente situándose funcionalmente en su mismo plano, y cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constitutivos (STC [76/1983](#)).

En cuarto lugar, al pretender el artículo que se impugna dejar señaladas las responsabilidades generales de las Comunidades Autónomas, evitando así los «olvidos» ulteriores que éstas pudieran sufrir en relación a las Corporaciones Locales, resulta inconcuso que el partir de unas premisas como las descritas supone, en la mejor de las hipótesis, elevar a la categoría de principio legal la presunción de un incorrecto ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas sobre el «régimen local», lo cual pugna abiertamente tanto con el principio de autonomía –que también equivale a actuación responsable– como con la mutua confianza que ha de presidir las relaciones entre los distintos poderes del Estado.

El precepto que se discute parte, asimismo, del error de confundir lo que es la garantía institucional de que gozan algunas Entidades Locales con la legislación básica que se

atribuye al Estado sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.^a de la Constitución).

En quinto lugar, el art. 2 que se impugna es la traducción de la sectorialización del régimen local ya referida que resulta palmariamente contraria a los postulados constitucionales. En tanto que se prevé como cauce normal para nutrir de competencias a las Entidades Locales la legislación sectorial y no la de régimen local, ha de entenderse que ello pugna con el orden constitucional al fragmentar o romper el *substractum* de una materia que ha sido aglutinada precisamente por el propio constituyente para que recibiera un trato de conjunto o globalizador.

Finalmente con el apartado 2 del art. 2 se trata de reformular y expandir las competencias del poder central en materia local, habilitando a éste en dicha materia cada vez que dicte una Ley de bases sectorial, olvidando que las Leyes básicas aludidas lo son sólo en función del sector que ordenen y en relación con cláusulas constitucionales específicas y no respecto a la competencia estatal del art. 149.1.18.18.^a de la Constitución. Y aun cuando se admita alguna excepción, lo que desde luego no es constitucional, por afectar al orden de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, es elevar la excepción a la categoría de regla general, tratando de atribuir a otros títulos competenciales diferentes de los que versan sobre el «régimen local» la potencialidad para operar normalmente en esta materia, con el efecto de hacer irreconocibles las propias fronteras que el constituyente ha trazado entre unos y otros.

Además, como la mayor parte de las materias que pueden incluirse entre las competencias de las Corporaciones Locales coinciden con aquellas sobre las que la Constitución ha reservado al Estado la potestad de dictar las «bases», es indiscutible que si el Estado determina exhaustivamente en qué va a consistir la competencia de aquéllas en cada una de esas materias o sectores, resultará que a las Comunidades Autónomas nada les restará por definir con lo cual se habrán rebasado los límites atribuibles a las «bases» que como es sabido, nunca pueden agotar íntegramente una materia, permitiendo, antes bien, desarrollar alternativas y opciones políticamente diversas. Por tanto, no puede sentarse como principio general el que sea un cometido propio de las distintas leyes básicas del Estado atribuir directamente competencias a las Corporaciones Locales y mucho menos, que dichas leyes puedan adentrarse en los aspectos organizativos o funcionales a través de los cuales haya de articularse la

participación de las citadas Entidades en cuantos asuntos afecten a sus peculiares intereses, dado que todo ello es materia local y no sectorial.

b) La inconstitucionalidad del apartado 2 del art. 410 es por razones de conexión con el art. 2 también impugnado, ya que si la sectorialización del régimen local no resulta válida y admisible constitucionalmente respecto a las provincias, los municipios y las islas, tampoco lo ha de ser para las restantes Entidades Locales.

Por otra parte, la referencia al art. 2 en bloque, es decir, tanto a su apartado 1 como al 2, podría llevar aparejado –si bien no necesariamente, dado que la redacción del precepto utiliza una fórmula potestativa o condicional– que las leyes sectoriales básicas del Estado constitucionalmente previstas tratasen de asignar competencias a las Entidades Territoriales de ámbito inferior al municipal, cosa que no sería lícita, ni tan siquiera excepcionalmente, ya que la asignación de cometidos a dichas Entidades queda bajo la competencia exclusiva de aquellas Comunidades Autónomas que puedan crearlas y regularlas y, además tales Entidades no están sujetas a un régimen de competencias mínimas por no gozar de autonomía constitucionalmente garantizada (STC 32/1981), lo que refuerza aún más, si cabe, la tacha de inconstitucionalidad que se deja planteada.

c) El art. 5 se sitúa de hecho en tres planos diferentes. De una parte, aparenta una ordenación general del régimen jurídico de las Corporaciones Locales con una cierta dosis de sistemática si bien inspirada y dirigida por el afán sectorializador que preside la Ley. De otra, se limita a hacer una interpretación de los preceptos constitucionales y estatutarios a los que atañe Y, por último, efectúa una reasignación evidente de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Pues bien, es irrefutable, como ya se ha anticipado, que cada uno de dichos aspectos determina por sí solo la inconstitucionalidad del artículo.

Más en particular, por lo que respecta a los distintos apartados del art. 5, cabe afirmar:

El apartado A), puesto en obligada relación con los arts. 20.2 y 32.2 de la propia Ley, implica que las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas no sólo deban quedar lícitamente limitadas por las bases del Estado, sino, además –y esto es lo grave– que hayan de ser pospuestas a los reglamentos que puedan adoptar las Entidades Locales. El resultado, pues, es que, en los aspectos organizativos y de

funcionamiento, la Ley, de un plumazo, hace desaparecer la competencia exclusiva de Cataluña sobre el régimen local. por lo que la previsión incurre en inconstitucionalidad.

Aunque el principio de autonomía equivale al reconocimiento de una potestad de autoorganización, dicha potestad no puede ser absoluta, sino que habrá de ejercerse en el marco de la legislación sobre «régimen local» compartiéndose esta legislación entre el Estado y la Generalidad de Cataluña atendido el sistema de competencias que rige en la materia. No se trata, pues, de negar un ámbito a la autonomía organizativa de los Entes locales, sino que lo que es improcedente es que una extensión inusitadamente desmesurada de las normas básicas –que está desde luego implícita en toda la normativa en causa– comporte la evaporación de la potestad legislativa autonómica. Por ello, este apartado A) deviene inconstitucional porque no ha previsto que la legislación estatal que cita se limite exclusivamente a la que es básica.

Y en otro orden de consideraciones, el mismo apartado A) del art. 5 también infringe el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 de la Constitución), ya que su conexión con los arts. 20.2 y 32.2 de la misma Ley determina que la efectividad de la legislación autonómica quede supeditada a su no oposición a lo que dispongan los respectivos Reglamentos orgánicos de las Entidades Locales.

En cuanto al apartado B) del art. 5, la remisión que se prevé a la legislación del Estado y a la de las Comunidades Autónomas según la distribución constitucional de competencias, equivale a fragmentar el régimen local en un aspecto tan importante como es el competencial y a dejar, por tanto, vacía de contenido y trasladada a diversos campos la competencia que sobre el régimen local en bloque ha sido asumida por diversas Comunidades Autónomas y, entre ellas, por Cataluña.

El apartado C) amplía con la frase «y demás formas de prestación de los servicios» la competencia estatal del art. 149.1.18.^a de la Constitución, a la que, por lo demás, se hace una específica referencia, resultando por este motivo inconstitucional.

De otra parte, la literalidad del enunciado del apartado D) es inaceptable, dado que trata de encontrar un soporte a la competencia estatal que proclama el art. 132 de la Constitución, cuando lo cierto es que del referido artículo no nace ningún título competencial para el Estado, ni la reserva de ley que contiene lo es de ley estatal, sino de ley en sentido técnico. Por tanto, sin perjuicio de su innecesariedad, el precepto

resulta inconstitucional, ya que propicia y efectúa una interpretación del juego de las cláusulas constitucionales en contra de la doctrina de la STC [76/1983](#).

Finalmente, en relación al apartado E), debe tenerse en cuenta que la Constitución no atribuye al Estado ningún título especial por lo que hace a la hacienda de las Entidades Locales, dado que el art. 142 de la Constitución sólo contiene principios o propósitos generales debido a no haberse constitucionalmente garantizado a tales Entidades una autonomía económico- financiera en el sentido de que hayan de disponer de medios propios - patrimoniales y tributarios- suficientes para el cumplimiento de sus funciones (STC [4/1981](#)). Y siendo ello de esta forma, es obvio que la cuestión habrá de ser reconducida a los principios generales en materia de régimen local, campo en el que, como ya se ha visto, el alcance de la competencia estatal se limita a la edición de la legislación básica.

d) También el art. 9 incurre en inconstitucionalidad al evidenciar la aspiración del legislador de alcanzar una regulación de conjunto de todos los Entes locales lo más uniforme e igualitaria posible, sin que se vea influida por el diverso panorama que ofrecen las competencias. Los términos que contiene el art. 9 y el contexto en el que se halla inmerso comprimen hasta límites insospechables la posibilidad de un despliegue autonómico diferenciado, que se verá así ilegítimamente constreñido en la medida en que la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas no pueda acomodar el régimen local a las distintas peculiaridades de sus Comunidades Territoriales. Además, la interdicción de regulaciones singulares tampoco puede basarse en el principio de igualdad, ya que este principio sólo es predicable en relación a los ciudadanos (STC [76/1983](#)).

De ahí que, impidiendo el art. 9 un desarrollo diversificado, tanto en general como singularmente, de las bases sobre el régimen local, haya que concluir que va mucho más allá de la naturaleza y función propia de las mismas, apareciendo por dicha razón viciado de inconstitucionalidad.

e) El art. 14, apartado 1, ofrece serios reparos constitucionales desde dos aspectos diferentes.

Por un lado, desde la vertiente de las competencias ejecutivas sobre régimen local asumidas por la Generalidad (art 9.8 E.A.C.), las cuales se ven muy seriamente comprometidas cuando se dejan condicionadas a que el Estado practique la anotación

de los cambios de denominación de los Municipios en el Registro que al efecto habrá de crear la Administración central, sin que se pueda justificar esta supeditación en ninguna titularidad competencial de carácter ejecutivo en manos del poder central, ni tampoco en los principios de solidaridad y cooperación que se plasman en los arts. 138, 103.1 y 154 de la Constitución, cuyo respeto, a lo sumo, sólo exigiría el deber de comunicar los cambios para su inscripción en el Registro, pero no una limitación o recorte de las competencias autonómicas.

Y, por otro, desde la perspectiva que brinda el art. 37.4 del E.A.C., que se conculca abiertamente al exigir, sin excepción alguna para todo el territorio, la publicación de los cambios en el «Boletín Oficial del Estado» para que tengan carácter oficial, siendo así que en Cataluña. a tenor del precepto citado, basta con su inserción en el «Diario Oficial de la Generalidad», sin perjuicio de que también puedan publicarse, simultánea o posteriormente, en el «Boletín Oficial del Estado», pero sin que ello, en ningún caso, haya de demorar su eficacia.

f) La inconstitucionalidad del art. 20.2 se fundamenta en las mismas razones ya expuestas a propósito del art. 5 a), por lo que se dan por reiteradas.

g) El art. 25, apartado 3, es inconstitucional por conexión necesaria con el art. 2, al establecer que sólo la ley determina las competencias municipales, «de conformidad con los principios establecidos en el art. 2».

h) La excepción que establece el art. 27, apartado 3, en relación al supuesto de delegación de competencias estatales a favor de los Municipios, si se refiere al trámite de previa consulta e informe de la correspondiente Comunidad Autónoma, resulta contraria a la doctrina de la STC [84/1982](#).

Por lo demás, el afán centralizador que preside toda la ley queda perfectamente desvelado si se compara el contenido de este art. 27.3 con el de los arts. 8.2 de la Ley del Proceso Autonómico y 28.1 de la Ley 22/1982, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982. Por eso, en la medida en que la evolución legislativa sobre la materia demuestra palpablemente que no se trata de un tema básico, el precepto debe ser considerado inconstitucional.

i) El art. 30 es inconstitucional por dos motivos.

El primero, porque trata de sujetar más estrechamente de lo previsto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía las potestades legislativas atribuidas a algunas Comunidades Autónomas –la Generalidad es una de ellas– a las bases del Estado, mediante la introducción ex novo de la frase «en el marco de lo establecido en esta Ley», cuando ya este Tribunal Constitucional ha dicho que estas diferencias de dicción autorizan a entender que con el empleo de expresiones como la mencionada el alcance de las bases puede revestir una mayor intensidad que cuando no se utilizan.

Y el segundo, por cuanto a pesar de que el artículo parece tener un carácter meramente descriptivo de las circunstancias que autorizan a establecer regímenes especiales para ciertos Municipios, en realidad, al señalar muy concretamente la tipología de supuestos a los que deberá referirse obligatoriamente la comparación para llegar a otras «situaciones semejantes», cercena indebidamente las competencias de Cataluña sobre régimen local.

j) El art. 32, apartado 2, es inconstitucional por idénticas razones a las ya expuestas en relación a los arts. 5 A), y 20.2, dándose por ello por reproducidas.

k) La inconstitucionalidad del art. 36, apartado 1, enunciado general, dimana de ser un fiel reflejo de la fragmentación del régimen local a la que procede la ley que se impugna [arts. 2 y 5 B)].

l) Las limitaciones y restricciones en el ámbito competencial de las Comarcas que introduce el art. 42, en su apartado 4, aparte de resultar inconstitucionales teniendo en cuenta el alcance de la competencia estatal sobre las bases –las Comarcas no son Entes locales cuya autonomía esté constitucionalmente garantizada por la Ley fundamental y, por ende, quedan reservadas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas que las puedan crear, y al margen de la potestad estatal para dictar las bases–, contradicen claramente la doctrina sentada por la STC [32/1981](#).

En otro orden de cosas, las expresadas limitaciones violentan los principios en que se inspira la Constitución, pues si los Estatutos promulgados a su amparo exigen estructurar la organización territorial en Municipios y Comarcas, como es el caso del de Cataluña, las competencias de estas últimas habrán de ser normalmente algunas de las que antes de la comarcalización ostentasen los Municipios que pasen a integrarlas, so pena de llegar al absurdo de que no pueda construirse racionalmente aquello que la Constitución y los Estatutos han previsto.

A lo expuesto sólo resta añadir que la pretendida imposibilidad de que las Comarcas asuman funciones en los sectores calificados como servicios mínimos municipales. choca frontalmente con las propias determinaciones de la Ley al regularlos (art. 26), en tanto que prevé que la prestación de dichos servicios mínimos la pueden hacer los Municipios, bien individualmente, bien de forma asociada; máxime teniendo en cuenta el carácter de agrupación representativa inherente al mismo concepto constitucional de Comarca, explicitado, incluso, por el art. 42.3 de la propia Ley recurrida.

Por consiguiente, el apartado 4 del art. 42 ha de ser considerado inconstitucional.

l) Las previsiones de los apartados a) y b) del art. 55 recuerdan sobremanera las que contenía la L.O.A.P.A., lo que obliga también a recordar la doctrina de la [STC 76/1983](#) de que el legislador estatal no puede incidir en el sistema de distribución de competencias integrando las prescripciones constitucionales.

Se trata, por consiguiente, de una norma que integra y completa las prescripciones generales de la Constitución, tal vez por el «tono» constituyente con que se ha querido revestir el legislador, motivo por el cual ha de ser reputada inconstitucional.

m) En relación al art. 58, excepto el último párrafo de su apartado 2, resulta un tanto anómalo tratar de coordinar administrativamente a unas Administraciones –la del Estado y las de las Corporaciones Locales– que, por lo general, habrán de moverse en planos diferentes: funciones de naturaleza predominantemente normativas las de aquél y funciones de acusado carácter ejecutivo las de estas últimas.

Por otra parte, el precepto habilita para crear órganos de colaboración, sin excepción alguna, en todos los ámbitos autonómicos. incluyendo, por tanto, el de la Generalidad de Cataluña, y desde esta perspectiva no hay duda que implica una reasunción de las competencias que en su momento ya fueron transferidas a Cataluña y que ésta ha consolidado de acuerdo con la Disposición transitoria sexta, 6, de su Estatuto, tal como puso de relieve ese alto Tribunal en la Sentencia de 28 de julio de 1981. Así, el Real Decreto de traspasos 2.115/1978, de 26 de julio, le transfirió todas las funciones de la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales que se lleven a cabo en relación con las de Cataluña (art. 2.1), y el Real Decreto 324/1981, de 16 de enero, le asignó las funciones que venían desempeñando los servicios de las Unidades Básicas de Administración Local, correspondientes a las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, de lo que se infiere que no sólo desde un

prisma teórico el capítulo más significativo de toda la vida de relación interadministrativa de las Entidades Locales radicadas en Cataluña ha de pasar por la Generalidad, como ya decíamos con anterioridad, sino que también desde la vertiente de las competencias que ésta tiene legítimamente asumidas y consolidadas es obligado que haya de tener una decisiva intervención en esta clase de asuntos, y no la «mera participación» con que trata de limitarla el artículo en su apartado 2.

Y si todo ello vicia de inconstitucionalidad las previsiones de los primeros párrafos de los apartados 1 y 2 del artículo, con mucha mayor intensidad, si cabe, dicho vicio afecta a las del párrafo segundo del mismo apartado 1, en el que se dispone que «para asegurar la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local en materia de inversiones y de prestación de servicios, el Gobierno podrá crear en cada Comunidad Autónoma una Comisión Territorial de Administración Local, cuya composición, organización y funcionamiento se determinará reglamentariamente».

La mayor precisión de este último supuesto respecto a los otros que contempla el artículo evidencia que se ha tratado de arbitrar un instrumento organizativo para que se proyecte precisamente en el campo de los medios económico-sociales, en el que también las competencias de la Generalidad son de lo más claro, tanto por lo que respecta a los aspectos financieros de los Entes locales como a la distribución de las aportaciones que haya de realizar la Administración del Estado en apoyo de las obras y servicios de carácter local. Concretamente, el art. 48 del E.A.C. le otorga la tutela financiera sobre los Entes locales, y el último párrafo de su núm. 2 preceptúa que los ingresos de dichos Entes en Cataluña, consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas –o sea, la mayor parte de la Hacienda local– serán percibidas a través de la Generalidad, que las distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para las referidas participaciones; la Disposición Adicional cuarta del propio Estatuto determina que a partir de su entrada en vigor, los Presupuestos que elaboren y aprueben las Diputaciones Provinciales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona se habrán de unir al de la Generalidad; y, en fin, el art. 2, apartado 3, del Real Decreto 2.115/1978, de 26 de julio, señala que la aportación de la Administración del Estado a la realización del Plan único de obras y servicios que compete a nuestra defendida para todo su territorio, se librárá a la Generalidad de Cataluña. a la cual corresponderá su distribución conforme al Plan.

Nada autoriza, pues, a que el Estado pueda crear ahora legítimamente en Cataluña una Comisión para realizar precisamente aquellas funciones que son parte –y por cierto

muy importante– del acercamiento competencial de la Generalidad en relación con las Corporaciones Locales de Cataluña, tanto en materia de colaboración y tutela económico– financiera, como respecto a la realización de obras y prestación de servicios de carácter local.

n) Aparte de lo dicho a propósito del precepto anterior, el art. 59 también es inconstitucional en la medida en que atribuye al poder central, para todos los sectores de la acción pública, indiscriminadamente, unas competencias de coordinación que no le corresponden ni sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas, ni tampoco en relación a todos los sectores de la actividad pública.

Por otro lado, el precepto refleja vivamente la concepción sectorial del régimen local que ya hemos rechazado y combatido in extenso al referirnos a los arts. 2 y 5 A) de la Ley.

En consecuencia, la propia generalidad y falta de concreción del artículo hace que sus determinaciones entren en franca colisión con los parámetros constitucionales que definen la acción del Estado en la materia y que, en definitiva, haya de concluirse que lo que de verdad supone es una reformulación del ámbito competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas definido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

ñ) El art. 65, máxime si se contrasta con el contenido del art. 66, pone de relieve que lo que en el mismo se articula es un instrumento de «control» de la legalidad de los actos y acuerdos de las Entidades locales. Ahora bien, teniendo en cuenta que la actividad de control en materia de régimen local ha de incardinarse en el ámbito de lo ejecutivo, es lógico que dicha competencia haya de corresponder normalmente a las Comunidades Autónomas que como Cataluña la tengan asumida, y no al Estado, el cual sólo podrá acudir a esta clase de mecanismos cuando queden comprometidos los intereses generales de España, tal como dejó sentado la sentencia constitucional de 5 de diciembre de 1984.

A mayor abundamiento, hay que tener en cuenta que en el período preautonómico – por obra del Real Decreto 2.115/1978, de 26 de julio– se produjo la transferencia a la Generalidad de las funciones de control sobre las Entidades locales; y, si bien es cierto que en dicho traspaso se previó la posibilidad de una intervención subsidiaria a cargo

de los órganos de la Administración estatal. en ningún caso se dio entrada a criterios sectoriales, ni se equiparó la actuación de ambas Administraciones.

Por tanto, la puesta en vigor del Estatuto ha consolidado las competencias y funciones asumidas por la Generalidad y, por lo mismo, su intervención normal, o en primera instancia, en el ejercicio de las funciones de control de legalidad respecto a la actividad de las Entidades locales, sin discriminaciones por razón de la materia.

En consecuencia, el precepto ha de ser reputado inconstitucional, no sólo por partir de una concepción del régimen local que no se acomoda a las determinaciones de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, sino también por inmiscuirse en las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

o) El art. 67 confiere a un órgano de la Administración periférica del Estado la apreciación de un interés –«el interés general de España»– que, por definición, trasciende del ámbito de su propia competencia tanto territorial como funcional (art. 154 de la Constitución), incurriendo por ello en una causa evidente de inconstitucionalidad, que puede ser apreciada por el T.C., a tenor de la doctrina de la Sentencia de 28 de abril de 1983.

p) La expresión que aparece en el art. 88, párrafo primero («sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 5, apartado C»), obliga a plantear, asimismo, la inconstitucionalidad de dicha proposición por conexión necesaria con el artículo que se remite. q) En relación al art. 98.1, párrafo primero, debe tenerse en cuenta que el alcance de lo básico no puede agotar nunca el espacio normativo, y la necesidad de un denominador común –que es la raíz y fundamento de toda norma básica– no ha de impedir por completo una modulación diversificada, por pequeña que sea, a través de la cual el legislador autonómico pueda dejar huella de sus peculiares improntas. Es, pues, desde esta perspectiva como se evidencia la inconstitucionalidad de la falta de toda previsión –a diferencia de lo legislado para otra Comunidad Autónoma (véase el apartado 9 de la Disposición adicional segunda)– que permita incorporar elementos de formación específicos en los cursos que las Instituciones dependientes de la Comunidad Autónoma hayan de impartir mediante convenio y por delegación del Instituto de Estudios de Administración Local.

Nótese, además, que la excepción a la regla general que hace la propia Ley en favor del País Vasco, demuestra indubitadamente que sobre este particular la regulación ha ido

más allá de lo que debía considerarse como básico, ya que si lo básico, por definición, es aquello que necesariamente ha de regir en todo el territorio del Estado, mal puede predicarse dicha cualidad de lo que el propio legislador ha previsto que tenga una vigencia espacial limitada. Por ello, el párrafo primero del art. 98.1 ha de ser tachado de inconstitucional.

r) En el procedimiento a través del cual habrá de tener lugar la provisión de las plazas reservadas a los funcionarios locales con habilitación nacional (art. 99), la intervención de los órganos generales del Estado ha de ser calificada como preponderante, la local de significativa y la autonómica prácticamente inexistente, de suene que, al tenor de la Ley, se consideran carentes de toda relevancia los intereses generales asumidos por una Institución que, como la Generalidad de Cataluña, dispone de competencia exclusiva en materia de régimen local y, al amparo de ella, respecto de todos los funcionarios locales, si bien acotada por las bases estatales de acuerdo con los arts. 149.1 18.^a de la Constitución y 9.8 del EAC.

De otro lado, el sistema que diseña el art. 99 no permite la consecución de un objetivo que, por contra, y con carácter general y básico, ha sido previsto por el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre Medidas para la Reforma de la Función Pública, y, en análogo sentido por el art. 25.2 a), in fine, de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autónomo. Si se relacionan esas determinaciones con la cooficialidad lingüística que la Generalidad de Cataluña está obligada estatutariamente a garantizar, no sólo en su propia Administración, sino en todo su territorio (art. 3 E.A.C.), es claro que entre las determinaciones del art. 99 de la Ley impugnada se echa en falta el reconocimiento de la posibilidad de que esta Comunidad Autónoma, pueda tener un grado más intenso de protagonismo, pudiéndose concluir, por ello, que su injustificada exclusión en la configuración del baremo de méritos –en el que, aparte de la lengua, podrían quedar reflejadas otras peculiaridades inherentes a la organización territorial de Cataluña y a su Derecho privado particular–, origina una grave violación del régimen competencial autonómico.

Por otra parte, las facultades estatales previstas en el art. 99 no responden tampoco a las características de las normas básicas porque, de hecho, ni constituyen una regulación común mínima, ni las postestades ejecutivas de titularidad central son absolutamente necesarias para conseguir las finalidades propias de la competencia; y, sobre, este particular, la Disposición adicional segunda de la Ley es la mejor prueba de lo que sostenemos, puesto que de ella se desprende, sin lugar a dudas, que ni la

posibilidad de publicaciones adicionales a la del «Boletín Oficial del Estado», ni la inclusión por las Comunidades Autónomas de un pequeño porcentaje en el baremo de méritos, ni, en fin, el nombramiento de candidato por órganos no estatales, son cometidos o atribuciones que pueden yugularse al amparo de la competencia del Estado para fijar las normas básicas.

Finalmente, la inconstitucionalidad de los aspectos del artículo recurrido que se han puesto de manifiesto, también se ve fuertemente reforzada por la circunstancia de que, a pesar de la nítida diferenciación del orden competencial en materia de régimen local entre las Comunidades Autónomas institucionalizadas en virtud de los arts. 115 ó 143 de la Constitución, la normación del art. 99 –con la única excepción de la Disposición adicional segunda, es absolutamente uniformista sin que, ni remotamente, permita un cierto margen de intervención a las Comunidades Autónomas a tenor de sus respectivas competencias.

De todo lo cual se colige, que el art. 99, apartados 1, 2 y 3, es inconstitucional, tanto porque reputa básicas actuaciones que ya ha quedado comprobado que no lo son, como porque menoscaba muy gravemente las competencias de esta Comunidad Autónoma sobre «régimen local».

s) La primera proposición del art. 105, apartado 1, al remitir a la legislación prevista en el art. 5 de la Ley. deviene inconstitucional por razones de conexión obligada con dicho artículo, que también lo es.

t) Considera, asimismo, la Generalidad de Cataluña, en coherencia con lo ya sostenido en el recurso de inconstitucionalidad 426/1984, que los arts. 115 y 116 de la Ley que impugna son inconstitucionales en cuanto que atribuyen al Tribunal de Cuentas unas funciones que, de acuerdo con el art. 42 del E.A.C., la Ley 6/1984 de Cataluña atribuye a la denominada Sindicatura de Cuentas de Cataluña. Y es que debe insistirse en que la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 12 de mayo de 1982, en art. 4.1 c), incurrió en exceso de competencia –que lógicamente arrastra a la Ley en causa– al incluir entre las Entidades sujetas a su jurisdicción a las Entidades locales, siendo así que el art. 136.1 y 2 de la Constitución circunscribe las funciones del referido Tribunal al examen y censura de las cuentas «del Estado y sector público estatal» o de la «Cuenta general del Estado», la cual, conforme a lo que preceptúa el art. 132 de la Ley General Presupuestaria, no comprende las cuentas de las Entidades locales.

En consecuencia, si, por una parte, se tiene en cuenta que la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas no puede ser título habilitante para atribuir a dicho Tribunal las competencias de censura de cuentas sobre las Entidades locales en contra de lo que preceptúan los términos más restringidos del art. 136 de la Constitución, y por otra, se advierte que la Generalidad de Cataluña dispone de competencia exclusiva sobre el «régimen local» (ateniéndose a las bases aludidas en el art. 149.1.18.^a de la Constitución) y además, le corresponde la tutela financiera sobre los Entes locales (art. 48 E.A.C.), ya se habrá instuido que si no quieren desvirtuarse los términos explícitos de la Constitución o dejarse sin contenido las competencias autonómicas sobre «régimen local» y «tutela financiera» no queda otra alternativa que reconocer que las facultades que los arts. 115 y 116 de la Ley impugnada atribuyen al Tribunal de Cuentas corresponden, en Cataluña, a la Sindicatura de Cuentas, conforme a lo que estatuyen el art. 42 del E.A.C. y la Ley del Parlamento catalán de 5 de marzo de 1984, siendo, en conclusión, tales preceptos anticonstitucionales en lo que concierne al ámbito territorial de esta Comunidad Autónoma.

u) En el art. 117 no se ha previsto que se integren en la Comisión Nacional de Administración Local como miembros de la misma representantes de las Comunidades Autónomas, contemplándose únicamente su posible asistencia que, en buena lógica, sólo habrá de producirse cuando sean invitados.

Pues bien aun situándonos en la perspectiva bifronte desde la que pueden ser contemplados los Entes locales, no parece plausible el papel al que la norma recurrida relega a los representantes autonómicos, ya que precisamente de aquel carácter dual se deriva que al lado de la relación directa entre el Estado y las Corporaciones locales se produzca otra, más natural e intensa, de éstas con la respectiva Comunidad Autónoma, sobre todo si ésta ostenta competencias en materia de régimen local. Además, un repaso a las funciones de esta Comisión evidencia la íntima conexión de algunas con asuntos que habrán de ser resueltos por la Generalidad, como por ejemplo las enumeradas en las letras b) y c) del apartado B del art. 118 de la Ley, en relación con las previsiones del art. 48.2 del E.A.C.

Asimismo, debe recordarse que el Tribunal Constitucional, tanto con carácter general, como abordando directamente la regulación y el funcionamiento de las Entidades locales, ha puesto el énfasis en el principio de cooperación entre la Administración estatal y la autonómica, el cual, en el precepto en litigio, queda tan malparado que prácticamente puede decirse que es desconocido. Y junto a ello, tampoco ha de

olvidarse la cristalización de las funciones que antes venía ejerciendo la Administración estatal en Cataluña, derivada de las transferencias realizadas durante la etapa preautonómica y que han quedado definitivamente consolidadas en méritos de lo dispuesto en la Disposición transitoria sexta, 6, del E.A.C.

En consecuencia, en tanto que la Comisión Nacional de Administración local no ha de integrarse también con representantes de las Comunidades Autónomas, como miembros de pleno derecho, el art. 117 y, concretamente, su segundo párrafo, contraviene el orden constitucional.

v) La Disposición transitoria primera, al remitirse a la legislación del Estado transitoriamente aplicable en los términos de los diferentes apartados del art. 5 de la Ley y a los diversos supuestos en él contemplados –lo que, en realidad, supone una fragmentación de las competencias autonómicas sobre el régimen local–, incurre, asimismo, en inconstitucionalidad.

x) También ha de ser tachada de inconstitucional la Disposición transitoria segunda, por su explícita conexión con el art. 5 B), letra a), de la Ley, cuya inconstitucionalidad ya fue razonada en su momento.

G) Concluyó la representación de la Generalidad de Cataluña señalando, a modo de conclusión, que la Ley recurrida podría incluso ser considerada, en algunos aspectos, como una Ley técnicamente aceptable: pero lamentablemente no es la Ley de Bases de Régimen Local resultante de la letra y del espíritu de la Constitución Española y de los Estatutos de Autonomía tal como han sido interpretados por la jurisprudencia de ese Alto Tribunal.

En efecto, como se exponía al principio, se ha tratado más de implantar un «nuevo régimen» local con arreglo a fórmulas y sistemas que nos son extraños, que de desarrollar y acomodarse a las ideas plasmadas por el constituyente como compendio de una dilatada tradición histórica. Tan es así que, entre las lagunas y omisiones, tan frecuentes como inexplicables, que ha sufrido el redactor de la Exposición de Motivos de la Ley, y a las que se aludía al comienzo de este escrito, se encuentran no sólo la de la Ley de Régimen Local de 1935, sino también, y por lo que a Cataluña importa, la de la magnífica Ley de 1933/1934, que ha sido elogiada por todos los tratadistas por su rigor técnico. su modernidad y, especialmente, por su enorme respeto a la autonomía local. Este olvido, en unión, claro está, de las numerosas deficiencias de que adolece el

texto de la Ley, bastaría para tacharla de incompleta y, sobre todo, de poco coherente con las autonomías históricas y con su tradición municipalista y autonomista. Prueba evidente de lo que queda dicho es el sistema de elección de Secretarios e Interventores de las Corporaciones Locales que, conforme a lo dispuesto en los arts. 213 y 233 de la Ley del Parlamento de Cataluña de 16 de julio de 1934, se había de efectuar por la propia Corporación, mediante concurso y con la intervención de la Generalidad sólo orientada a garantizar la preparación técnica de los candidatos a través del otorgamiento de la oportuna «Licenciatura» por parte de la Escuela de Administración Pública de Cataluña. De prosperar las previsiones de la Ley impugnada en relación a este punto, se resentiría gravemente el principio de la autonomía local con mengua también de las competencias de nuestra representada para intervenir en forma importante en todo lo que atañe a la vida local.

Por todo ello, solicitó se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos impugnados.

12. Mediante providencia de 10 de julio de 1985, la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, dando traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo común de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran pertinentes.

13. El Abogado del Estado, mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 21 de agosto de 1985, solicitó la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad núms. 613, 610, 617 y 619 de 1985, con suspensión del plazo para formular alegaciones, por concurrir en ellos los requisitos establecidos en el art. 83 de la LOTC.

La Sección Tercera del Tribunal, por providencia de 25 de septiembre de 1985, acordó oír a las partes proponentes de los recursos para que alegaran lo que estimasen pertinente en relación con la acumulación solicitada por el Gobierno de la Nación.

Recibidos los escritos de la Junta de Galicia, del Parlamento de dicha Comunidad y del Parlamento de Cataluña, los días 9, 15 y 16 de octubre de 1985, respectivamente, mostrando todos ellos su conformidad con la acumulación solicitada, por Auto del Pleno del Tribunal Constitucional de 31 de octubre de 1985 se acordó la acumulación

de los recursos de inconstitucionalidad 613 617 y 619, todos de 1985, al registrado con el núm. 610/1985, concediendo al Abogado del Estado un nuevo plazo de quince días para que presentara las alegaciones que estimase convenientes.

14. Con fecha 7 de diciembre de 1985 quedó registrado en este Tribunal el escrito de alegaciones que, en representación del Gobierno de la Nación, formulara el Abogado del Estado. Tales alegaciones pueden sintetizarse en la forma siguiente:

A) Tras resumir las características generales de cada uno de los recursos de inconstitucionalidad, comienza el Abogado del Estado por referirse a la situación anterior a la Ley 7/1985 en los últimos diez años. Período éste caracterizado por los intentos frustrados de realizar una nueva regulación que modernizará la vieja Ley de 1955 y sus aún más viejos Reglamentos. Esa nueva regulación, absolutamente necesaria tras la Constitución y la entrada en vigor de los Estatutos de Autonomía debía, por una parte, respetar y garantizar la autonomía local proclamada en los arts. 137 y 140 de la Constitución, y, por otra, debía establecer unos mínimos normativos que disciplinaran el ejercicio de las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas en esta materia (estatutariamente atribuida a varias de ellas), ya que el único límite con el que podrían encontrarse eran las «bases» que pudieran inducirse de la legislación preexistente (STC [32/1981](#)). Necesidad, pues, de una nueva regulación, ajustada «positivamente» a la Constitución, a la que ya aludió la STC [4/1981](#).

De otra parte, hay que recordar que las competencias del Estado para promulgar esa nueva Ley son diferentes según se contemplen las Comunidades Autónomas de «autonomía plena» y las de «autonomía diferida», ya que, con relación a las primeras, las Cortes Generales únicamente pueden establecer «bases» al amparo del art. 149.1.18.^a de la Constitución, mientras que las segundas tienen una competencia mucho más limitada (art. 148.1.2.^a de la Constitución). Dada esta diferente situación competencial, las Cortes Generales podían haber establecido un corpus normativo completo, diferenciando qué aspectos eran básicos y cuáles no, con el fin de fijar también las bases que vincularían a las Comunidades de «autonomía plena», pero lo cierto es que ese complejo camino no ha sido, acertadamente, el seguido por la Ley impugnada. La Ley 7/1985, en efecto, permanece en el plano de las «bases» y principios o normas fundamentales, comunes y uniformes para todo el territorio nacional al amparo del art. 149.1.18.^a de la Constitución. Resuelve así el problema más importante, relativo al establecimiento del esquema básico del régimen local respecto de las Comunidades de «autonomía plena», pero a la vez, trata de resolver, mediante

la Disposición transitoria primera en relación con el artículo 5 de la Ley, la cuestión de cuál será el derecho aplicable de desarrollo de tales «bases» en las Comunidades de «autonomía diferida» y el supletorio en las de «autonomía plena» hasta que tal desarrollo se lleve a cabo. Para ello se ha partido de algo que era absolutamente esencial: la derogación de los principales textos normativos anteriores, realizada decididamente en la Disposición derogatoria primera. huyendo así de la fácil tentación de declarar a este derecho anterior como normativa aplicable de desarrollo de las bases. en lo compatible con éstas, en las Comunidades de «autonomía diferida» (y supletoriamente en las de «autonomía plena»).

Por lo demás, como precisiones adicionales a lo expuesto, hay que observar:

a) En primer lugar, que las Comunidades de «autonomía plena» contemplan el régimen local como «competencia exclusiva», si bien la calificación tiene un sentido marcadamente equívoco (STC [42/1981](#)), pues coexiste esa «competencia exclusiva» con la del Estado para establecer las «bases» del régimen jurídico local, del estatuto de los funcionarios y de la contratación administrativa (art. 149.1.18.^a de la Constitución).

b) En segundo lugar, el contenido de tales «bases» tiene que permitir una diversidad de desarrollos por las Comunidades Autónomas, es decir, efectivas diferencias entre los regímenes que las mismas establezcan en material local. Las «bases» no pueden llegar a vaciar las competencias autonómicas de desarrollo (STC [32/1981](#)).

c) En tercer lugar, es mayor la protección constitucional del municipio que la de la provincia, que puede ser sustituida, a efectos del régimen local, por otras entidades de su mismo ámbito. Es frecuente, por otra parte, que los Estatutos de Autonomía contemplen la posibilidad de establecer agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, lo que reconoce por otra parte la propia Constitución (art. 141.3). No obstante, la existencia de una institución provincial local, dotada de un mínimo de competencias propias, está constitucionalmente garantizada según la doctrina de la STC [32/1981](#).

d) Por último, la Ley, en relación con los dos tipos de Comunidades Autónomas, tenía dos alternativas: mantener las diferencias existentes, haciendo una simple Ley de «bases» en el sentido del art. 149.1.18.^a de la Constitución, o bien, equiparar las competencias de todas las Comunidades Autónomas en esta materia, dictando una Ley que además de ser de «bases» fuera una habilitación de potestades legislativas para

las Comunidades de Autonomía diferida, lo que podía haberse realizado promulgando el texto al amparo del art. 150.1 de la Constitución. La Ley ha optado por mantener la diferencia entre Comunidades (Disposición adicional primera), de manera que para las Comunidades de «autonomía diferida», el texto autoriza directamente la transferencia a que se refiere el art. 148.1.2.^a de la Constitución, las cuales podrán además, pasado el plazo de cinco años, por reforma de sus Estatutos, equipararse con las de «autonomía plena».

Resulta clara, pues, la inexactitud de la imputación de la Junta de Galicia de que la Ley ha procedido a uniformar el techo competencial autonómico.

B) La Ley que nos ocupa ha sido dictada al amparo del art. 149.1.18.^a de la Constitución, debiéndose por ello recordar ahora la ya amplia y precisa doctrina del T.C. sobre el concepto de «bases». Doctrina que, recogida en numerosas Sentencias SSTC [32/1981](#) (fundamentos jurídicos 5.º y 6.º); [1/1982](#) (fundamento jurídico 1.º); [5/1982](#) (fundamento jurídico 2.º); [507/1982](#) (fundamento jurídico 8.º); [25/1983](#) (fundamento jurídico 4.º); [32/1983](#) (fundamento jurídico 2.º); [42/1983](#) (fundamento jurídico 3.º A), y [71/1983](#)] ha sido íntegramente respetada por el legislador estatal en la Ley 7/1985, a pesar de que, en algún caso (arts. 30 y 58.1 y, en alguna medida, el 42.2 y 4), se impute a la Ley la vulneración de los criterios expuestos.

Hay planteados, no obstante, dos problemas importantes, relacionados en alguna medida con este tema: el primero, el relativo al Reglamento orgánico municipal [arts. 5 A), 20.2 y 32.2], y el segundo, la posición presuntamente privilegiada de Cataluña (Disposición adicional cuarta).

C) Por lo que atañe al contenido del régimen local y, en concreto, a la alternativa régimen local–legislación sectorial. que tiene su reflejo en los arts. 2 y 5 de la Ley impugnada, podemos ya precisar que en modo alguno la remisión a la regulación sectorial de las competencias supone una desnaturalización o vaciamiento del contenido del régimen local, y ésta es una consecuencia que se deduce de un correcto análisis de la doctrina de la SSTC [32/1981](#) y [84/1982](#) citadas por los recurrentes. Baste remitirse, en efecto, a la doctrina de la primera de esas Sentencias [la STC [32/1981](#); (fundamentos jurídicos 5.º y 6.º)] para confirmar lo que se señala.

Esa misma es la posición preconizada por la doctrina que se ha ocupado del tema. Así, el régimen jurídico comprende, como elementos institucionales de toda entidad

administrativa, el régimen estatutario de los funcionarios; el procedimiento administrativo (incluyendo el régimen de acuerdos); la expropiación; la contratación; el sistema de responsabilidad (materias todas ellas incluidas en el art. 149.1.18.^a de la Constitución y que son otras tantas especificaciones de la expresión «régimen jurídico de las Administraciones Públicas»); las reglas de funcionamiento interno; su organización propia y, por último, las relaciones con otras Administraciones Públicas (lo que incluye la regulación fundamental de las formas de control sobre sus actos y sus órganos). Todo esto forma parte, desde luego, del régimen jurídico de las instituciones locales, pues son elementos constitutivos sin los que la imagen de cualquiera de ellas, siguiendo la tesis de la garantía institucional, sería irreconocible como Administración Pública. Incluso, podría considerarse también como inherente a la Administración un cierto contenido sustancial en su actuación «en forma de pautas de prestaciones mínimas» y, a la vez, una relación participativa con los ciudadanos, aparte de su carácter representativo de la Comunidad sobre la que se organiza.

Sin embargo, la actividad de las Entidades locales no forma parte del régimen jurídico en el sentido de la expresión utilizada por el art. 149.1.18.^a de la Constitución, y, por ello, debe ser regulada por el Estado o por las Comunidades Autónomas en cada caso, sectorialmente, según el reparto constitucional de competencias (arts. 148.1 y 149 de la Constitución). De ahí mismo que el T.C. haya afirmado el carácter bifronte del régimen local, componiéndose éste en su más amplio sentido de una serie de regulaciones (y actuaciones) paralelas y convergentes (valga la paradoja) del Estado y de las Comunidades Autónomas, con el límite para ambos de la garantía institucional de la autonomía local.

D) En íntima relación con lo que acaba de señalarse, y dado que en algunas partes de los recursos interpuestos subyace la idea de que el régimen local es una suerte de materia intracomunitaria, sin que pueda haber relación directa entre el Estado y las Corporaciones Locales, hay que afirmar la improcedencia de ese intento de integrar a la Administración local en la Administración autonómica, dando un cierto carácter intracomunitario a la Administración local. Esa tesis es, antes bien, radicalmente incompatible con la Constitución y los Estatutos de Autonomía rectamente interpretados.

En efecto, es preciso dejar bien afirmado que nuestra Constitución garantiza el derecho a la autonomía pero no constituye un Estado Federal (arts. 1, 2, 137 y concordantes), de manera que la situación en el ordenamiento español no es

equiparable a la de la República Federal Alemana (en donde el régimen local aparece como materia reservada a la legislación de los Lander) o a la de los Estados Unidos de América (ya que no presenta analogía alguna). Entre nosotros, la palabra esencial, «básica». en materia de régimen local la tiene que decir el Estado, al establecer las «bases» del régimen local con arreglo al art. 149.1.18.^a de la Constitución, siendo, pues, una Ley General del Estado la que ha de sentar esas «bases» del régimen local español; tal como ya ha declarado el T.C. en SSTC [4/1981](#) y [32/1981](#).

Esta competencia estatal normativa para establecer las bases del régimen local resulta, por tanto, incompatible con la afirmación de que la autonomía local es «intracomunitaria». Más aún: Esta tesis, y la de que los Entes locales son entes descentralizados de la Comunidad, no sólo no son incompatibles con la citada competencia normativa estatal, sino lo que es más grave, son radicalmente contradictorias con la garantía institucional de la autonomía local, oponiéndose frontalmente al art. 137 de la Constitución.

En definitiva, la autonomía local no es «intracomunitaria», ni las Entidades locales meras «administraciones indirectas» o entes descentralizados de la Comunidad. Por el contrario, la autonomía local configura el «modelo de Estado» que nuestra Constitución diseña.

E) También en relación con esta última cuestión, debe advertirse que en los recursos interpuestos, y en especial en lo referente a los arts. 5 A), 20.2 y 32.2, aparece una concepción derivada de esa consideración «intracomunitaria» del régimen local que conduce a los recurrentes a hablar de «subversión de la jerarquía», ya que, a su juicio, las Corporaciones Locales se sitúan en una posición jerárquicamente subordinada a las Comunidades Autónomas.

Pues bien, sin perjuicio de la superior entidad cualitativa de la autonomía local, no hay en manera alguna subordinación jerárquica, ya que ello resulta radicalmente contradictorio con la propia idea de autonomía local, tal como quedó expuesta en la [STC 4/1981](#).

F) A una última cuestión de carácter general hay que aludir, ya que, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, al impugnar el art. 2 de la Ley, niega la posibilidad de que el ámbito de la autonomía local sea precisamente una de las bases que regule el legislador estatal.

Tal posibilidad –es decir, que el ámbito de la autonomía local sea uno de los aspectos básicos que la Ley contempla resulta, sin embargo, perfectamente legítima, sin que tampoco pueda aceptarse, tal como pretende el Parlamento de Galicia, que cualquier ampliación del ámbito autonómico local más allá de la autonomía «normal», sea inconstitucional, pues con ello se hace un uso indebido de la garantía institucional, que posee un carácter mínimo e inderogable perfectamente ampliable por el legislador.

G) La argumentación, ya en concreto, de la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, se realiza en los términos siguientes:

a) La imputación básica que se hace al art. 2, y por conexión al art. 4.2, está relacionada, tanto en el recurso de la Generalidad, como en el del Parlamento de Cataluña, con la concepción que mantienen sobre el régimen local.

Al respecto, además de lo ya expuesto con carácter general sobre esta cuestión, debe señalarse, de acuerdo con la posición mantenida por ciertos sectores doctrinales, que el régimen local no es una materia unitaria, sino un complejo de asuntos sobre los que existe normalmente un régimen heterogéneo de reparto de competencias; debiendo distinguirse, asimismo, de una parte, la organización y el régimen jurídico y, de otra, las competencias, de manera que quien es competente para decidir sobre la organización no tiene por qué serlo también para decidir sobre las competencias, sin que con ello se desconozca la garantía institucional de la autonomía local, porque sus contenidos mínimos se protegen entendiendo que la Constitución impone al legislador sectorial que de opción a la participación local en la gestión de las materias que conciernen a sus intereses.

Por ello, dada la dificultad que tienen los recurrentes en señalar qué norma constitucional o estatutaria es exactamente la infringida por los referidos artículos que reflejan esta concepción del régimen local apoyada en realidad en una construcción doctrinal, la Generalidad de Cataluña termina acudiendo al argumento, carente de virtualidad, del carácter «interpretativo» de la Constitución que en este extremo presenta la Ley, lo cual determina su inconstitucionalidad de acuerdo con la [STC 76/1983](#). Sin embargo, en modo alguno se produce esa interpretación de la Constitución vedada al legislador, tratándose de una acusación abstracta, y no fundada expresamente, que se emplea para robustecer la impugnación del precepto. Y es que este art. 2.1 únicamente trata de asegurar un contenido mínimo de la autonomía local,

con carácter básico. consistente en la necesaria intervención de las Entidades locales en los asuntos que les afecten, añadiendo en su párrafo 2.º una previsión para el futuro que sólo concierne a la legislación ordinaria del Estado.

b) En los cuatro recursos se impugnan, igualmente, el art. 5 A), y, por conexión, los arts. 20.2 y 32.2, reprochando al precepto que «subvierte la jerarquía» y que vacía de competencias a las Comunidades Autónomas.

No obstante, ya se ha visto que no existe tal jerarquía y mucho menos un carácter intracomunitario del régimen local. Y en cuanto al «vaciamiento de competencias», si bien está proscrito con carácter general, nada impide que en un punto concreto pueda producirse, máxime cuando se trata precisamente de la protección de la autonomía. En este sentido, cabe ahora reproducir lo que ya se expusiera con ocasión del recurso 794/1983, a propósito de la autonomía universitaria, ya que en estos casos, dada la autonomía constitucionalmente garantizada, se produce una «falta de espacio» competencial a favor de las Comunidades Autónomas.

Por lo demás, el legislador estatal, con la regulación adoptada, ha procedido a concretar el ámbito de la autonomía local y no a interpretar reductivamente las diversas opciones interpretativas posibles, sin que, de otra parte, pueda afirmarse la existencia de una «exclusividad» en la garantía de la autonomía local, tal como se denuncia, puesto que el desarrollo del precepto, es su número 1 (el 2 se refiere al Estado), puede perfectamente ser realizado y concretado por las Comunidades Autónomas.

c) Los arts. 58, 99 y 117 de la Ley se refieren a supuestos diversos, pero en los cuatro recursos se les imputa la falta de la necesaria intervención de las Comunidades Autónomas, y es que subyace aquí una vez más, la idea de la naturaleza «intracomunitaria» del régimen local como prohibitoria de relaciones directas entre el Estado y las Corporaciones Locales.

Pues bien, sin perjuicio de que, incluso en las Constituciones federales en las que el régimen local se sitúa en el ámbito organizativo interno de los Estados miembros, no suele ser infrecuente en la práctica la asignación directa de atribuciones a los municipios desde la federación y el mantenimiento, asimismo, de relaciones directas entre ambas instancias, en relación a los preceptos impugnados cabe señalar:

Que los arts. 58 y 59 son legítimos, incluso desde la perspectiva de los Decretos de Traspasos, ya que éstos son inhábiles para efectuar distribución alguna de competencias, tal como se ha afirmado en la STC [102/1985](#), de 4 de octubre. Además, el hecho de que contradigan o no otros preceptos de la misma Ley es irrelevante desde el punto de vista del recurso de inconstitucionalidad, sin que tengan nada que ver con la tutela financiera, que es un mecanismo de control, y no de fomento o inversión;

Que, de otra parte, las competencias del Estado. en materia de funcionarios de habilitación nacional, fueron admitidas expresamente por la STC [25/1983](#), de 7 de abril, razón por la cual, el art. 99 de la Ley es plenamente correcto, sin que las competencias en materia lingüística de las Comunidades puedan prevalecer para este tipo de funcionarios. Y ello sin perjuicio del concreto uso que del baremo hagan el Estado y las corporaciones Locales, que podrá ser en su día discutido por las Comunidades Autónomas.

Finalmente, que el art. 117 se refiere exclusivamente a la Administración del Estado, que, como ya se ha dicho, puede relacionarse directamente con las Corporaciones Locales, lo que se refuerza con el examen concreto de las competencias previstas en el art. 118 siguiente. En cualquier caso, la impugnación se realiza por consideraciones de orden general, apoyadas en una determinada interpretación del carácter bifronte del régimen local que ya ha sido analizado.

d) La Junta y el Parlamento de Galicia impugnan, asimismo, el art. 13.2 y 3 (el Parlamento sólo el num. 3). Se refiere el artículo, de una parte, a la alteración de términos municipales, señalando al respecto el Abogado del Estado que la existencia de población dispersa en Galicia no afecta, ni perjudica a la exigencia de núcleos territorialmente diferenciados, perfectamente compatibles con la población dispersa o diseminada. donde, por definición, siempre se cumple esa característica.

En cuanto al fomento estatal. se apoya directamente en la competencia de planificación económica general (siempre que se haga con tal carácter) recogida en el art. 149.1.13.^a (por error se dice art. 149.1.23.^a) de la Constitución.

e) En cuanto a la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» exigida por el art. 14, cabe recordar que recibe su fundamento explícito en la STC [4/1981](#) (fundamento jurídico 9.º), dado el ámbito nacional del interés afectado.

i) El art. 28 y la Disposición transitoria segunda no afectan a la distribución constitucional de las competencias, ya que la división legislación–ejecución sólo opera en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Además, se trata de «actividades complementarias» que no obstan a la titularidad competencial por parte de la Comunidad, viniendo a ser un reforzamiento de la autonomía local, en la línea que recoge el art. 2.1 de la Ley.

g) Al art. 42, núms. 2 y 4, se le imputan inconvenientes más de orden práctico que de orden constitucional, sin que, por otra parte, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia no pueda ignorar las bases estatales. Contra lo argumentado por la Junta y el Parlamento de Galicia, puede afirmarse que tales bases pueden contener determinadas excepciones o modalizaciones en relación con la Disposición adicional cuarta (régimen comarcal en Cataluña), que en realidad no se impugna en el recurso. Ello se deriva del carácter organizativo de estas bases, que permiten contemplar peculiaridades, lo que se realiza en otros lugares de la Ley, que no son objeto de impugnación (País Vasco, Navarra, régimen insular, etc.). Por lo demás, no existe violación del art. 14 de la Constitución, que ni siquiera se cita en este precepto.

h) Impugna, también, la Junta de Galicia el art. 44, núm. 3, reclamando la intervención de las Comunidades Autónomas con base en la inaceptable consideración intracomunitaria y jerárquica. En realidad nos encontramos aquí simplemente ante un ámbito protegido de la autonomía local, que, en cualquier caso, en nada impide que esa intervención sea establecida por las Comunidades en su legislación de desarrollo.

i) Por los mismos motivos que acaban de exponerse, es rechazable la impugnación del art. 45 reclamando la intervención de las Comunidades Autónomas.

j) Respecto de la impugnación del art. 48 se ignora que el Consejo de Estado es parte de la Administración del Estado, que, por tanto, no se «interpone» a través del Ministerio de Administración Territorial.

k) El art. 50.1 aparece clarísimamente situado en el ámbito del interés propio municipal, en la línea de la STC de 2 de febrero de 1981.

l) El recurso de la Junta de Galicia se refiere igualmente, a una delegación legislativa inexistente, y a una autorización para refundir perfectamente compatible con el carácter básico. tal como ya se ha señalado.

ll) El Consejo Ejecutivo de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña impugnan, además, el art. 5 D), pero dicha previsión no es más que una mera aplicación, en cuanto a las Entidades locales (no en cuanto a las Comunidades Autónomas) del art. 149.1.18.^a de la Constitución, indudablemente aplicable a los bienes, incluso a los bienes de la propia Comunidad, según declaró ya la STC [58/1982](#), de 25 de julio.

m) La impugnación del art. 27.3 (delegación de competencias), sólo podría prosperar aceptando la tesis, ya descartada, del carácter intracomunitario del régimen local.

n) En relación a los arts. 65 y 66 (impugnación de acuerdos) se reclama una exclusividad comunitaria que, sin embargo, resulta absolutamente incompatible con el reparto constitucional de competencias y con el carácter bifronte del régimen local.

ñ) El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna el art. 5 en sus apartados B), C) y E), sobre la base de su carácter sectorial e interpretativo [apartados B) y C)], siendo un problema que ya ha sido examinado. No obstante, olvida el recurso que, en relación a las Haciendas Locales, las competencias autonómicas vienen determinadas por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (art. 6), lo cual es plenamente compatible con este precepto de la Ley 7/1985 impugnado.

o) El art. 9 de la Ley, debe ser necesariamente uniforme, pues es una garantía de la autonomía local.

p) En cuanto al art. 30, que se considera excesivo como base, contiene, sin embargo, únicamente una habilitación de desarrollo de la Ley a favor precisamente de las Comunidades Autónomas, para una mayor flexibilidad y pluralismo de regulaciones y opciones posibles.

q) El art. 36.1 protege la autonomía provincial. plenamente de acuerdo con la STC [32/1981](#).

r) El art. 42.4 (Comarcas) protege, asimismo, los servicios mínimos municipales, que según la misma STC [32/1981](#) es base típica del régimen local.

s) El art. 55 a) y b) para nada afecta al régimen competencial, dirigiéndose fundamentalmente a las Entidades locales.

t) La imputación de inconstitucionalidad que se realiza al art. 67 ignora la misma naturaleza del Delegado del Gobierno, que como tal representa precisamente los intereses generales en la Comunidad, de acuerdo con su Ley reguladora (art. 5 de la Ley 17/1983, de 16 de noviembre).

u) Finalmente, en relación a los arts. 115 y 116 no cabe sino reiterar lo ya expuesto con ocasión del recurso de inconstitucionalidad 426/1984.

15. Por providencia de 19 de diciembre de 1989, se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Cuatro son los recursos de inconstitucionalidad acumulados planteados contra diversos preceptos de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (L.R.B.R.L.). En dos de ellos, los promovidos por la Junta de Galicia y por la Generalidad de Cataluña, se formulan, con carácter previo, una serie de consideraciones generales a las que, también con carácter introductorio, es preciso referirse. Consideraciones generales, no obstante, que son de muy desigual alcance, razón por la cual distinta ha de ser la atención que merezcan. Las alegaciones de la Junta de Galicia consisten, en realidad, en una mera síntesis de la propia jurisprudencia constitucional sobre la estructura y organización territorial del Estado y, en particular, sobre el significado de la autonomía y del régimen local en relación a la distribución del poder entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales. Nada hay que objetar a todo ello, al igual que nada se dirá, en este momento, en relación al reproche que se dirige a la L.R.B.R.L. de haber procedido a una «uniformización» del régimen local a pesar del diferente nivel competencial de las Comunidades Autónomas en la materia. ya que una de las previsiones a las que se imputa tal efecto la Disposición final primera es específicamente impugnada, aconsejando por ello, estrictas razones sistemáticas, posponer por ahora su análisis.

Distinto es, sin embargo, el sentido y alcance de las consideraciones preliminares que expone la Generalidad de Cataluña, que cuestiona globalmente la L.R.B.R.L. en cuanto que se asienta en una concepción que supone la desintegración de la materia «régimen

local», la cual queda reducida a estrictas cuestiones organizativas y de funcionamiento, marginándose así todo lo relativo a las competencias. Pero, a la vez, se tacha al legislador estatal de haber asumido el papel de constituyente, al interpretar que a él le corresponde instrumentar la garantía institucional de los Entes locales, sin que, no obstante, pueda encontrarse correspondencia entre el objeto de esa garantía y el de la competencia que al Estado le reserva el art. 149.1.18.^a de la Constitución.

Planteada la cuestión en estos términos, de inmediato son necesarias algunas precisiones; precisiones que directamente resultan de la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En efecto, debe recordarse que en la STC [32/1981](#), de 28 de julio. ya se dijo que el núm. 18 del art. 149.1 de la Constitución, a diferencia de los demás apartados del mismo artículo, hace referencia «a una acción por así decir reflexiva del Estado (en el sentido más amplio del término), esto es, a la que el mismo lleva a cabo en relación al aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación», añadiendo que «esta peculiaridad es importante, ya que entronca con el tema de la garantía institucional», de lo cual deduciría que corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias de los Entes locales constitucionalmente necesarios.

El razonamiento, en concreto, de este Tribunal es el siguiente: «Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley». Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la «garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia».

Pues bien, es esta doctrina –reiterada en posteriores sentencias: fundamentalmente SSTC [76/1983](#), de 5 de agosto (fundamento jurídico 19.º) y [27/1987](#), de 27 de febrero

(fundamento jurídico 2.º)–, según la cual debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales (SSTC [25/1983](#), fundamento jurídico 4.º; [76/1983](#) fundamento jurídico 38.º; [99/1987](#) fundamento jurídico 2.º b), la que, con carácter general, inspira el sistema que articula la L.B.R.L. El «régimen local», que es, por tanto, el «régimen jurídico de las Administraciones Locales», resulta de este modo no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado tal como afirma la Generalidad de Cataluña, sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también –y no excluye– lo relativo a las competencias de los Entes locales. Por todo ello, podrá si acaso discutirse el alcance dado a las competencias del Estado derivadas del art. 149.1.18.^a de la Constitución al incluir, en concreto, entre ellas, la de establecer los criterios básicos en materia de competencias de las Entidades locales, pero en absoluto se ajusta a la realidad la afirmación de que el «régimen local» –equivalente, a «régimen jurídico de las Administraciones Locales» haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas.

En suma, las cuestiones planteadas en los presentes recursos de inconstitucionalidad han de ser resueltas desde la atribución al Estado, por el art. 149.1.18.^a de la Constitución, de la competencia para establecer las bases de las Administraciones Públicas. Teniendo en cuenta que, en materia de régimen local, viene modulado su concepto por la garantía constitucional de la autonomía local (art. 140 de la Constitución), sin que, por ahora, sea preciso dar respuesta con mayor detenimiento a las alegaciones de carácter general aducidas por los recurrentes.

Consecuentemente, procede rechazar, de acuerdo con lo expuesto, las alegaciones formuladas tanto por la Junta de Galicia como por la Generalidad de Cataluña en sus consideraciones previas sobre el significado y alcance de la L.R.B.R.L.

2. El Parlamento y la Generalidad de Cataluña impugnan el art. 2 de la L.R.B.R.L.

Para el Parlamento el art. 2 de la Ley altera el orden competencial en materia de «régimen local»; asumiendo, además, un carácter meramente interpretativo de la Constitución y de los Estatutos, en contradicción con la doctrina de la STC [76/1983](#).

Según la recurrente, atribuye la potestad de asignación de competencias a quien tiene la potestad para la regulación del sector material, añadiendo que, en el caso de desdoblamiento entre bases y legislación de desarrollo, es la legislación básica la que atribuye las competencias a los Entes locales en la correspondiente materia. De este modo – concluye el Parlamento de Cataluña–. la materia «régimen local» se desvanece, ya que cualquier título competencial sobre materia distinta prevalece siempre y en todo caso.

Por su parte, la Generalidad de Cataluña, estima que con la fórmula adoptada se reformulan y expanden las competencias estatales, al habilitar al Estado en la materia de «régimen local», cada vez que dicte una Ley básica sectorial, lo que, en manera alguna, resulta admisible, ya que no es un cometido propio de las distintas leyes básicas del Estado atribuir directamente competencias a los Entes locales y, mucho menos, que esas leyes puedan adentrarse en los aspectos organizativos o funcionales a través de los cuales haya de articularse la participación de las Entidades locales.

3. En contestación a las alegaciones de los recurrentes, cabe decir que el art. 2 de la L.R.B.R.L. contiene dos previsiones bien diferenciadas, aunque dirigidas a idéntico fin. Fin que no es otro que el de concretar el alcance de la garantía constitucional de la autonomía local desde la perspectiva de las competencias locales. La Ley se ajusta así, en principio, a la propia doctrina constitucional, según la cual, «la garantía constitucional (de la autonomía local) es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado», correspondiendo al Estado «la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia» de las Entidades locales constitucionalmente necesarias.

a) A esta idea responde el párrafo 1º. del art. 2:

«Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.»

Ningún reproche de inconstitucionalidad cabe formular a la referida previsión. Se condensa en la misma el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las Entidades locales, estableciendo, y garantizando, al fin, «su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses» y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos. Fijados esos criterios –que incuestionablemente se mueven en el plano de los principios generales y que, por ello mismo, no deben suscitar reparo alguno en orden a su reconocimiento como bases de la materia–, concreta algo más la L.R.B.R.L. al delimitar las materias en las que necesariamente, de acuerdo con los principios señalados, a las Entidades locales deberán atribuírseles competencias, e incluso, especificando para los municipios los servicios mínimos que, en todo caso, deberán prestar. Así se prevé para los municipios en los arts. 25.2 y 26, y para las provincias en el art. 36, sin que, por lo demás, tales previsiones hayan sido objeto de impugnación alguna.

Ahora bien, delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida –y no podía ser de otra manera– a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Puede afirmarse, por tanto, que el sistema arbitrado por el párrafo 1.º del art. 2 de la L.R.B.R.L. resulta plenamente adecuado a la Constitución, sin que pueda apreciarse extralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales. Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción

competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1.º, 25.2.º, 26 y 36 de la misma L.R.B.R.L. han establecido.

b) Ahora bien, el art. 2 va más lejos y, en esa función garantista de las competencias mínimas de las autonomías locales, añade en su párrafo 2.º que «las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en la materia que regulen».

El Abogado del Estado alega de contrario, frente a la impugnación de dicho precepto, que se trata de una previsión de futuro que sólo concierne a la legislación ordinaria del Estado. Sin embargo, semejante explicación –y justificación– no es admisible. Y no lo es porque no se trata de una previsión que sólo concierne a la legislación estatal, sino que incide directamente en las propias competencias autonómicas.

Pues bien, 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 en su fundamento las mismas razones que se dan en el párrafo 1.º 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 2.º, 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.

c) En consecuencia, el art. 2.2.º de la L.R.B.R.L. es constitucional interpretado en el sentido expuesto, desestimando los recursos en todo lo demás, lo que debe extenderse, por conexión con este art. 2. a la impugnación efectuada por la Generalidad de Cataluña del art. 25.3 de la Ley.

4. La Generalidad de Cataluña considera inconstitucional el párrafo 2.º del art. 4 por dos razones. De una parte, por la remisión que hace al art. 2, ya que, no siendo admisible constitucionalmente, según la recurrente, la sectorialización del régimen local a la que procede dicho artículo en relación a las Provincias, Municipios e Islas, tampoco puede serlo respecto de las restantes Entidades locales. Y de otro lado, la inconstitucionalidad se produce porque esa misma referencia al art. 2 puede llevar aparejado que las leyes sectoriales básicas del Estado traten de asignar competencias a esas otras Entidades Territoriales, lo cual tampoco resulta admisible ya que, en todo caso, esa asignación queda bajo la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas que son quienes pueden crear y regular tales Entidades locales.

a) La primera de las razones debe ser necesariamente rechazada una vez que, como ya se ha visto, en absoluto resulta constitucionalmente inadmisibles que, para concretar las competencias de las Entidades locales cuya autonomía se encuentra garantizada por la Constitución, se haya adoptado el criterio básico de remitir tal determinación al legislador, sectorialmente competente por razón de la materia.

Legislador sectorial que en esa operación de asignación de competencias deberá atenerse a los propios límites de las bases conforme al art. 149.1.18.^a de la Constitución en relación con los arts. 137 y 140 de la misma en el sentido anteriormente expuesto.

b) Una opinión bien distinta merece, no obstante, la segunda de las objeciones formuladas.

El art. 4.2 establece que «lo dispuesto [...] en el art. 2, podrá ser de aplicación a las Entidades Territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, Areas metropolitanas y demás Entidades locales...». Es cierto que concluye la previsión señalando que «las Leyes de las Comunidades Autónomas (deberán) concretar cuál de aquellas potestades serán de aplicación». si bien esa concreción no alcanza, evidentemente, al art. 2 –que atiende al sistema de atribución de competencias–, sino al párrafo 1.º del mismo art. 4, en el cual se procede a enumerar las diversas potestades locales. Así pues, la remisión que se hace al art. 2 viene a abrir la posibilidad de que los criterios allí establecidos en orden a la asignación o atribución de competencias a los Municipios, Provincias c Islas, puedan ser también aplicados a estas otras Entidades locales no necesarias o contingentes.

Pues bien, tal posibilidad debe estimarse incurso en inconstitucionalidad por ser contraria al sistema de distribución de competencias en materia de régimen local entre el Estado y las Comunidades Autónomas ya que el Estado viene a incidir sobre unas Entidades que sólo las Comunidades Autónomas pueden crear (STC 179/1985, de 19 de diciembre, fundamento jurídico 2.º). Estas Entidades, en efecto, entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia.

Se trata, en consecuencia, de unas Entidades con un fuerte grado de «interiorización» autonómica por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales. Asignación de competencias que, evidentemente, conllevará una redistribución, si bien con el límite de que esa reordenación no podrá afectar al contenido competencial mínimo a estas últimas garantizado como imperativo de la autonomía local que la Constitución les reconoce, garantía institucional que, sin embargo, no alcanza «a las Entidades Territoriales de ámbito inferior al municipal».

c) Por tanto, el inciso «y en el art. 2» del art. 4.2 de la L.R.B.R.L., debe considerarse inconstitucional, por cuanto la posibilidad que prevé de que el Estado pueda atribuir competencias a las Entidades locales referidas en el art. 3.2 de la misma Ley, resulta contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

5. El art. 5 L.B.R.L. es impugnado con carácter general por la Generalidad de Cataluña, y por conexión se impugnan también el ar. 105.1, proposición primera, y las Disposiciones transitorias primera y segunda. Asimismo, la propia Generalidad impugna, por conexión con el apartado A) del art. 5 citado, los arts. 20.2 y 32.2 y, por conexión con el apartado B) del art. 5 citado, el art. 88.1 de la Ley impugnada.

Las restantes Entidades recurrentes no impugnan con carácter general el mencionado art. 5, limitándose a hacerlo de su apartado A) y, por conexión, impugnan también los arts. 20.2 y 32.2. Por demás, el Parlamento de Cataluña impugna, singularmente, el apartado D) del art. 5.

Afirma la Generalidad de Cataluña con carácter general que el art. 5 de la L.R.B.R.L. incurre en inconstitucionalidad dado el criterio sectorizador del régimen local del que

parte y en atención, también, a su carácter meramente interpretativo de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, lo que se traduce en una reasignación evidente de las competencias distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecidas por el bloque de la constitucionalidad.

En todo caso, añade la recurrente, no puede admitirse su carácter básico, ya que se limita a hacer una enumeración meramente interpretativa de las fuentes del Derecho por las que habrán de regirse las Corporaciones Locales, sin establecer, por tanto, una regulación material efectiva que venga a fijar un mínimo común denominador normativo, que es en lo que se traducen las normas básicas.

Dejando de lado la argumentación basada en la presunta concepción sectorializada que alienta a juicio de la Generalidad, en este artículo, las dos restantes razones se encuentran muy estrechamente relacionadas entre sí. Es su carácter básico el que dá a la norma su fuerza de obligar a las Comunidades Autónomas y es esta vinculación de las Comunidades Autónomas a su contenido la que la hace inadmisibles como norma interpretativa

Esta argumentación compleja debe ser atendida. El precepto impugnado establece el orden de prelación de normas aplicables a las distintas materias que conciernen a la Administración Local, situando en primer lugar los contenidos en la propia Ley, que tiene así efectivamente una pretensión de superioridad ordinamental, que se hace explícita en su exposición de motivos. En cuanto que enumera las normas aplicables en una materia en la que la competencia legislativa está dividida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el precepto ha de ser entendido, en consecuencia, como una norma interpretativa de lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad respecto de esta materia. Es esta naturaleza de norma meramente interpretativa, sin contenido material alguno, la que hace el precepto constitucionalmente ilegítimo. El orden de fuentes en un ordenamiento compuesto es el establecido por el bloque de la constitucionalidad, sin que uno de los elementos de esta realidad compuesta, en este caso el legislador estatal, pueda imponer a todos los demás, como única interpretación posible, la que él mismo hace. Es cierto que al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento del bloque de la constitucionalidad. Tal entendimiento, que puede ser también denominado, si se quiere, interpretación, se produce entonces, sin embargo, en conexión con una

materia determinada, no como criterio abstracto de interpretación y podrá ser siempre corregido por este Tribunal a través de las oportunas vías procesales.

No es este, sin embargo, como es obvio, el contenido del precepto que ahora analizamos. Prescindiendo de la afirmación preliminar de la prioridad absoluta de la propia L.R.B.R.L. que naturalmente existirá en la medida en la que sus preceptos puedan apoyarse en los títulos competenciales que el Estatuto ostenta, el resto de los párrafos que el art. 5 contiene establecen como queda dicho, un orden de prelación de fuentes que será correcto en la medida en que coincida con lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad, e incorrecto en cuanto se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es en consecuencia superfluo y en cuanto no exista inválido. Su anulación no origina por tanto vacío normativo alguno.

Únicamente queda por contestar la impugnación efectuada por la Generalidad de Cataluña por conexión del art. 5 con el art. 105.1 proposición primera, art. 88.1, párrafo inicial y las Disposiciones transitorias primera y segunda, la primera de las cuales es impugnada también por la Junta de Galicia.

Esta respuesta no puede ser otra, claro está, que la de que todas las remisiones al art. 5 han de considerarse eliminadas al haber sido anulado su término de referencia, sin que, dadas las razones que nos han llevado a tal anulación, la supresión de la referencia concreta tenga otro sentido que el puramente formal y que, en consecuencia, la legislación aplicable haya de ser la que efectivamente resulte de la normativa vigente con independencia de que se encuentre o no mencionada en el precepto suprimido.

6. En cuanto a las impugnaciones efectuadas por las cuatro Entidades recurrentes del art. 5 A), del art. 20.2 (y por conexión del art. 20.1 C) y del art. 32.2, hemos de decir, en primer lugar, que su aceptación viene en gran parte condicionada por la declaración de inconstitucionalidad del art. 5 en su conjunto. El legislador estatal ha optado, en concreto, por establecer un modelo organizativo común y uniforme para todas las Entidades municipales y provinciales (con la excepción, no obstante, respecto de estas últimas, prevista en la Disposición adicional segunda para los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya) 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 (arts. 20.1.º y 32.2.º, primera parte). No obstante, se reconoce expresamente la posibilidad de que las leyes

de las Comunidades Autónomas sobre régimen local también puedan disponer y regular esa organización complementaria de la prevista por la propia L.R.B.R.L., si bien tales previsiones no regirán –ni vincularán, por tanto, a las Entidades locales– sino en la medida en que, en cada caso, los correspondientes Reglamentos Orgánicos no dispongan lo contrario (arts. 20.2.º y 32.2.º, segunda parte).

De este modo, según los recurrentes, el marco normativo por el que se ordena directamente y, en primer término, la organización de las Entidades locales queda constituido por las previsiones de la L.R.B.R.L. y de los Reglamentos Orgánicos de las Entidades locales, quedando relegadas las normas que las Comunidades Autónomas puedan dictar sobre la materia a una posición secundaria, de orden subsidiario o supletorio en cuanto a su eficacia, ya que sólo vincularán a las Entidades locales en la medida en que éstas no ejerciten la competencia que se les reconoce y no se doten de esa estructura organizativa complementaria o, aun en la hipótesis de que habiéndolo previsto, tales previsiones autonómicas no resulten incompatibles con las del correspondiente Reglamento Orgánico Local.

Lo que sucede es que, en lo concerniente a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (art. 149.1.18.ª de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su art. 140. De acuerdo con el modelo constitucional anterior, el art. 20 de la L.R.B.R.L., establece en su apartado 1.º, los órganos municipales de carácter necesario, reconociendo en el párrafo c) de este mismo apartado la potestad de autoorganización complementaria que corresponde a los propios municipios, lo que, en sí mismo, no plantea problema constitucional alguno. Este problema surge en relación con el último inciso de ese mismo párrafo, según el cual, dicha potestad reglamentaria de autoorganización no tiene más límite que el respeto de los órganos necesarios establecidos por la Ley básica estatal. Con ello resulta evidente que se elimina la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo autonómico en materia de organización municipal, lo que contradice frontalmente el orden constitucional de distribución de competencias arriba descrito. Bien entendido que la declaración de inconstitucionalidad de este inciso está justificada por la exclusividad que como límite se atribuye a esta ley, lo que en modo alguno impide que la L.R.B.R.L. continúe, en

cuanto Ley básica del Estado, constituyendo un límite (no el único) a la Reglamentación organizativa de los Municipios.

Sin perjuicio de lo anterior, el apartado 2.º de este mismo precepto reconoce formalmente la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas para que éstas puedan establecer una organización municipal complementaria de la fijada con carácter básico o necesario por la propia L.R.B.R.L. No obstante, dicho reconocimiento queda supeditado en su último inciso al hecho de que «regirá en cada municipio en todo aquello que su Reglamento orgánico no disponga lo contrario». Ello significa, como subrayan los recurrentes, que el espacio normativo de las Comunidades Autónomas, en este punto, queda también virtualmente desplazado en su totalidad por la prevalencia de los reglamentos orgánicos complementarios de que puedan dotarse, según esta Ley, los propios municipios. Por lo que también debe declararse contrario al orden constitucional de competencias el inciso transcrito.

En consecuencia, depurado el precepto de los dos incisos a que se ha hecho referencia, permita que éste se ajuste al orden constitucional de distribución de competencias, pues en el mismo se definen los órganos básicos municipales, se reconoce la potestad legislativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas y se admite, al propio tiempo, la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal, ámbito éste que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que, en materia de organización municipal complementaria, dicten las Comunidades Autónomas.

Por lo demás, todo lo afirmado en relación con el art. 20.2, puede también decirse del art. 32.2, igualmente impugnado por los recurrentes, ya que no suscita otro rechazo que el que deriva de los incisos «sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley» y «que regirá en cada provincia en todo aquello en lo que ésta no disponga lo contrario, en ejercicio de su potestad de autoorganización». Despojado de ambos incisos el precepto no es inconstitucional, puesto que resulta respetuoso con las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia de organización provincial complementaria.

7. Los arts. 9 y 30 son impugnados por la Generalidad de Cataluña, al estimar que el primero de ellos comprime las posibilidades de un desarrollo autonómico diferenciado de las Entidades locales, por lo que excede del concepto de lo básico, mientras que el segundo trata de sujetar las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas a

unas condiciones más estrictas que las dimanantes de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, y ello mediante la expresión «en el marco de lo establecido en esta Ley». Además, este art. 30, cercena también las competencias de la Comunidad Autónoma al establecer muy concretamente, a pesar de su aparente carácter descriptivo, la tipología de los supuestos susceptibles de ser sometidos a un régimen especial. Aunque en sus alegaciones, la Generalidad no vincula, la impugnación que formula frente a ambos artículos, dada la interrelación existente entre ellos, es aconsejable su análisis paralelo.

El art. 9 establece que las normas de desarrollo de la Ley que afecten a Entidades locales no podrán limitar su ámbito de aplicación a una o varias de dichas Entidades con carácter singular, sin perjuicio de lo dispuesto para los regímenes municipales o provinciales especiales. No supone, en contra de lo que sostiene la Generalidad, la imposición de un iniformismo generalizado en el ejercicio de las competencias autonómicas, ni la imposibilidad de regímenes locales especiales, sino que tan sólo veda el establecimiento de regímenes locales de carácter singular, es decir, con aplicación limitada a determinadas y concretas Entidades locales individualizadas por la propia norma. La prohibición de regímenes, de caso único, singulares o particularizados constituye por su propia naturaleza una norma básica, que por su contenido no supone una restricción del ámbito de regulación propio de la Comunidad Autónoma, y es además una garantía adicional de la propia autonomía local, que podría resultar disminuida a través de la creación de normas de caso único por parte de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, procede desestimar la impugnación formulada contra el art. 9 porque no vulnera el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

El art. 30 L.R.B.R.L. ha previsto la posibilidad de que las leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas puedan establecer regímenes especiales municipales «en el marco de lo establecido en esta Ley» para los municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable. La impugnación se refiere no al precepto en si sino a las modulaciones o condicionamientos que se estima establece en relación a la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma de Cataluña. En primer lugar por incluir la expresión «en el marco de lo establecido en esta Ley», pero esta referencia no supone ningún plus sobre los límites constitucionales y estatutarios para el ejercicio por Cataluña de sus competencias en materia de régimen local, ya que esas competencias han de sujetarse,

según ya se ha dicho, a las bases estatales establecidas en la propia L.R.B.R.L. La expresión podría calificarse si acaso de superflua, pero no de inconstitucional.

En segundo lugar, se impugna la tipología que el precepto establece de los supuestos susceptibles de ser sometidos a un régimen especial. Sin embargo, la lectura del precepto permite comprobar el carácter meramente descriptivo y ejemplificativo de los posibles supuestos de municipios susceptibles de ser sometidos, por la Ley autonómica, a un régimen especial, sin que suponga ni una restricción al legislador autonómico para establecer tal régimen especial, ni tampoco una limitación a fijarlos, puesto que, por la propia cláusula final con la que se cierra la enumeración, deja un amplísimo margen de discrecionalidad y creatividad a la legislación de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, procede desestimar la impugnación formulada contra el art. 30 L.R.B.R.L. por la Generalidad de Cataluña.

8. Considera la Junta de Galicia que la regla general y uniforme que establece el art. 13.2 de la L.R.B.R.L. vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma Gallega (art. 27.2.º E.A.G.), ya que si la expresión «núcleo de población territorialmente diferenciado» se interpreta restrictivamente como «núcleo separado de población», se desconocerá la realidad misma de Galicia, consistente en la existencia de «población dispersa» o «diseminada», que es la realidad de la que parte el art. 2 del E.A.G. Además, la previsión que se impugna invade el campo de la organización propio de la competencia de la Comunidad Autónoma, a la vez que conlleva un excesivo desarrollo de las «bases» estatales que provoca el desplazamiento de la competencia autonómica.

a) La impugnación se sustenta, en primer término, en la simple hipótesis de que si se interpreta la expresión «núcleo separado de población» restrictivamente, se condicionarán indebidamente las competencias de la Comunidad Autónoma que cuenta, como característica, con una población «diseminada» o «dispersa». Se parte, pues, de un presupuesto hipotético, basado en una mera conjetura interpretativa, que, ya de por sí, priva de fundamento a la impugnación. Pero es que, además, el art. 13.2 de la L.R.B.R.L., al exigir para la creación de nuevos municipios, entre otras exigencias, la existencia de un «núcleo de población territorialmente diferenciado» no desconoce, ni deja de desconocer, esa realidad que ahora se señala como característica de Galicia, consistente en la «población diseminada o dispersa». Es cierto que ambas expresiones no vienen a describir necesariamente idéntica realidad, pero no puede desconocerse

que se trata ahora de la creación de nuevos municipios cuya autonomía se encuentra constitucionalmente garantizada. Quiere decirse, pues, que, en la medida en que el ámbito territorial de Galicia, esa población «dispersa» o «diseminada» venga a constituir efectivos «núcleos de población», quedará plenamente satisfecha la exigencia legal que se analiza. No es admisible, sin embargo, que baste la existencia de «población dispersa», que no llega a formar un «núcleo de población» con suficiente entidad para ser calificado como tal, para que pueda procederse a su configuración como nueva entidad municipal. Sin perjuicio de la necesidad de que concurren otros requisitos –cuya constitucionalidad, por lo demás, no se cuestiona (en concreto que esos «núcleos de población territorialmente diferenciados» puedan contar con «recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados»)–, sin perjuicio de ello, no resulta en absoluto ilegítimo constitucionalmente, ni, por tanto, vulnerador de la competencia autonómica, que el Estado, con cobertura en el art. 149.1.18.^a de la Constitución, haya establecido esa exigencia mínima. Exigencia mínima, además, que no impide a la Comunidad Autónoma de Galicia llevar a cabo, en cada caso la oportuna constatación de su existencia, la cual no será susceptible de enjuiciamiento, sino, única y exclusivamente, por los Tribunales Contencioso–Administrativos.

b) De otra parte, si bien este art. 13.2 de la L.R.B.R.L. irrumpe, tal como afirma la entidad recurrente, en el campo de la organización territorial, es incuestionable que con ello el Estado no se ha excedido de la competencia que, con cobertura en el art. 149.1.18.^a de la Constitución, puesto en relación con los arts. 137 y 140 de la misma norma fundamental, le corresponde a fin de regular los requisitos que con carácter necesario deben reunir los municipios.

Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación dirigida contra el art. 13.2.º, de la L.R.B.R.L.

9. El párrafo 3.º del art. 13 de la L.R.B.R.L., a juicio del Parlamento y de la Junta de Galicia, al prever que el Estado pueda establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios, determina una invasión de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre las alteraciones de términos municipales (art. 27.2.º E.2 G.), y, más en general, también vulnera la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma en la materia, por cuanto ese «fomento» conlleva una actividad de «gestión»

o «administración» que evidencia la impropiedad del carácter básico que se atribuye al precepto.

Sin embargo, ninguna de las alegaciones en que trata de sustentarse la pretendida inconstitucionalidad son aceptables. De una parte porque, frente a lo que parecen sustentar las recurrentes, la llamada acción de fomento por los poderes públicos no siempre excluye, antes lo contrario, la intervención del legislador, razón por la cual resulta inexacta la tesis de la invasión de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma por el simple hecho de que el art. 13.3.º habilite al Estado para establecer medidas que inciten a la fusión de municipios.

Pero hay más. En sí considerada, esa habilitación al Estado para fomentar la fusión de municipios en nada restringe la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia en orden a las alteraciones de términos municipales, las cuales al órgano autonómico competente corresponderá decretar, de acuerdo con la regulación propia de la Comunidad que sólo se encuentra limitada por las previsiones de orden procedimental y sustantivo que, respectivamente, prevén los párrafos 1.º y 2.º del mismo art. 13. En concreto, y en lo que ahora interesa, el párrafo 1.º sólo impone la condición de que se otorgue audiencia previa a los municipios inmersos en el proceso de fusión, por lo que ese fomento estatal, si en verdad aspira a ser efectivo, no será impensable, sino todo lo contrario, que se dirija a las propias Comunidades Autónomas, que retienen la competencia plena y efectiva para materializar esas alteraciones territoriales. No sólo son, pues, los municipios los teóricos destinatarios de la acción de fomento, sino que también pudieran serlo las propias Comunidades Autónomas, con lo que, en tal caso, con mayor evidencia aún si cabe, se aprecia la falta de fundamento de la alegada invasión del ámbito competencial comunitario, al identificar indebidamente «fomento» con actividad administrativa de estricta ejecución, e, implícitamente, con actividad proyectada o dirigida en exclusiva a las entidades municipales.

Con todo, esa acción estatal de fomento a fin de favorecer las fusiones de municipios, buscando con ello una mayor capacidad de gestión en las entidades locales, no resultaría adecuada al sistema constitucional de distribución de competencias si en la materia sobre la que incide esa política estatal suasoria el Estado no dispusiera de competencia alguna. En este sentido se orienta también la impugnación, cuando la Junta de Galicia afirma taxativamente que el art. 149.1 de la Constitución no da cobertura alguna a esa acción del Estado. No obstante, olvida la recurrente que en relación a las alteraciones municipales, sin perjuicio de lo dispuesto por el art. 148.1.º

y 2.º de la Constitución, el Estado ostenta también competencia para fijar los criterios básicos a los que debe sujetarse el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas, y ello como resultado del juego combinado de los arts. 137, 140 y 149.1.18.^a de la Constitución, que obligan necesariamente a atribuir al Estado la regulación básica de su propia estructura.

En atención a lo expuesto, la impugnación del art. 13.3.º, de la L.R.B.R.L. debe ser desestimada.

10. Tanto la Junta de Galicia, como la Generalidad de Cataluña, consideran vulneradas sus competencias ejecutivas en materia de régimen local (arts. 27.2.º del E.A.G. y 9.8.º del E.A.C.) como consecuencia de la previsión contenida en el art. 14.1.º, de la L.R.B.R.L., que condiciona la eficacia oficial de los cambios de denominación de los municipios a su anotación en un Registro estatal y a su subsiguiente publicación en el «Boletín Oficial del Estado». La competencia sobre cambios de denominación de los municipios es, en su opinión, una típica competencia de ejecución, ajena al contenido propio de las «bases», razón por la cual el Estado no dispone de título competencial que pueda justificar el condicionamiento que se prevé, vinculado a la inscripción en el Registro estatal y a la publicación en el «Boletín Oficial del Estado». Por ello, debe entenderse que la «oficialidad» y, por tanto, la plena eficacia de los cambios de denominación dimanarán de la inscripción en el Registro que lleve la Comunidad Autónoma correspondiente y de la publicación en su «Diario Oficial», sin perjuicio de que el Estado deba ser informado por así exigirlo el principio de colaboración, y aun sin perjuicio también de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado», que, no obstante, no podrá demorar la eficacia derivada de la publicación en el «Diario Oficial de la Comunidad Autónoma».

A mayor abundamiento, la Junta de Galicia recuerda que, según el E.A.G., corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia sobre la regulación lingüística (arts. 5 y 27.20.º), y que la «promoción» de la lengua gallega abarca el uso del gallego en los cambios de denominación de los municipios.

La aprobación de la alteración o cambio de! nombre de los municipios es típica competencia de ejecución en materia de régimen local que, con arreglo al marco constitucional de distribución de competencias, los Estatutos de Galicia y de Cataluña atribuyen a sus respectivas Comunidades Autónomas. Buena prueba de ello es que la propia normativa estatal no básica (Texto Refundido de Régimen Local de 18 de abril

de 1986, art. 11.1.º), reconoce la competencia del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para la aprobación de la alteración del nombre de los municipios, habiendo dictado ya algunas Comunidades Autónomas la correspondiente normativa reguladora del procedimiento a seguir (significativamente, Leyes de Cataluña 12/1982, de 8 de octubre, por la que se regula el cambio de nombre de los municipios de Cataluña, y 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña: arts. 29 a 34, así como el Decreto 140/1988, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de demarcación territorial y población de los entes locales: arts. 57 y ss. y 110 y ss.). Competencia, en fin, que por lo que respecta a la Junta de Galicia, por Real Decreto 1.014/1979, de 13 de febrero, ya le fue transferida (art 1.2.3. «alteración de los nombres y capitalidad de los municipios»).

Con el carácter de norma básica, el art. 14.1.º de la L.R.B.R.L. que ahora se impugna, condiciona, según los recurrentes, la efectividad de la aprobación de ese cambio a su inscripción en el Registro estatal de Entidades Locales y a su subsiguiente publicación en el «Boletín Oficial del Estado», pero tal previsión, que limita incuestionablemente la plenitud de efectos de las competencias autonómicas, sólo en el caso de que mereciera el reconocimiento de su carácter de norma básica podría estimarse ajustada al sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido.

Pues bien, no puede negarse el carácter básico de la norma cuestionada, por cuanto la previsión ahora enjuiciada reconoce a la Administración del Estado una competencia propia que es necesaria dado el ámbito nacional del interés afectado. Y es que, como ya dijéramos en nuestra STC [4/1981](#), fundamento jurídico 9.º), «la concepción del Estado como organización compleja – expresamente reflejada en el título VIII de la Constitución– permite–sostener que el cambio de aspectos relevante de una de las partes que la constituyen no es indiferente –y de alguna manera– puede afectar a las demás».

Hay que tener en cuenta que la norma sólo condiciona el carácter oficial del cambio decidido por el poder público competente, lo cual es razonable para garantizar la seguridad jurídica; no correspondiendo ya al Estado la aprobación de los referidos cambios, el propio interés general supraautonómico en que esos cambios o alteraciones sean conocidos con carácter general, justifica plenamente la previsión cuestionada, que no supone control del Estado, sino un medio de garantizar esa necesaria publicidad en todo el territorio por medio de la inscripción del cambio en el correspondiente Registro estatal y de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

En consecuencia, el art. 14.1 debe ser reputado como norma básica y, por tanto, con eficacia en todo el territorio nacional.

11. El art. 27.3 es impugnado por el Parlamento y la Generalidad de Cataluña en la medida que excepcional la regla general (que establece el propio precepto) de que para la efectividad de la delegación estatal de competencias en favor de las entidades locales se requerirá «la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma» en aquellos supuestos en que «por Ley se imponga obligatoriamente» la delegación, ya que consideran ambas entidades recurrentes que con ello se produce una ruptura del equilibrio competencial establecido por el art. 149.1.18.^a de la Constitución.

Sin embargo, la imputación de inconstitucionalidad que se formula en relación al señalado inciso del art. 27.3 («salvo que por Ley se imponga obligatoriamente»), carece de consistencia. En la STC [84/1982](#), de 23 de diciembre, citada como principal argumento justificativo de la pretendida inconstitucionalidad, ya se cuestionó la posibilidad de que el Estado pudiera delegar o transferir competencias directamente en las Corporaciones Locales; posibilidad que este Tribunal Constitucional no dudó en admitir, apoyándose para ello en que el «carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como "intracomunitario" o "extracomunitario", no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo art. 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado» (fundamento jurídico 4.^o).

Conforme a esta doctrina, hay que reconocer la constitucionalidad de las fórmulas de delegación o transferencia directa de competencias estatales a las Corporaciones Locales, sin que, por ello, esas fórmulas deban necesariamente articularse, siempre y en todo caso, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a fin de que éstas, en una fase posterior, accedan, o no, a transferir o delegar dichas competencias en favor de las entidades locales existentes en su territorio.

No obstante, y es aquí donde trata de encontrarse apoyo a la impugnación, en el mismo fundamento jurídico 4.^o de la referida STC [84/1982](#), se añadió que «es cierto que el principio básico de que el Estado puede delegar o transferir directamente competencias a las Corporaciones Locales ni es necesariamente el único posible dentro del marco constitucional que permite al legislador estatal otras opciones para la regulación de las relaciones entre el Estado y los entes locales, ni puede interpretarse

en términos que desconozcan las competencias que en materia de régimen local tienen atribuidas determinadas Comunidades Autónomas y, entre ellas, Cataluña. Estas competencias no hacen imposibles, por las razones ya expuestas, esas delegaciones o transferencias directas, pero aconsejan sin duda a dar a la Comunidad Autónoma, sobre todo cuando los receptores de la transferencia o delegación son los municipios, algún género de intervención en el procedimiento que a ellas conducen».

Esa intervención de las Comunidades Autónomas se configura, pues, más como una posibilidad, deseable y aconsejable, que como una exigencia inexcusable en todo caso, ya que, en estrictos términos constitucionales, nada impide la delegación o transferencia directa de competencias propias del Estado a las Corporaciones Locales. De manera que resulta, pues, rigurosamente inexacto que con la previsión impugnada se produzca una ruptura del equilibrio competencial establecido por el art. 149.1.18.^a de la Constitución; mas aun, no puede ni siquiera mantenerse que la referida doctrina constitucional sea radicalmente desconocida por el precepto impugnado. No sólo porque constitucionalmente nada impide esa transferencia o delegación directa de competencias, sino porque, además, se trata de una atribución que, por su misma excepcionalidad, al mediar la correspondiente ley, justifica que se prescindiera de la intervención preceptiva de la correspondiente Comunidad Autónoma. Téngase presente que la Ley que impone obligatoriamente la delegación se configura, como excepción al sistema normal que requiere el acuerdo de aceptación del ente delegado, sin que, por lo demás, esa Ley pueda ser una Ley de regulación general de la imposición obligatoria de competencias delegadas, sino que habrá de adoptarse para competencias concretas, por lo que no se abre ninguna puerta, frente a lo que afirma el Parlamento de Cataluña, a una posible transformación importante de las funciones desempeñadas por los municipios sin mediar intervención alguna de las Comunidades Autónomas.

Cabe concluir, por tanto, que el inciso del art. 27.3 «salvo que por Ley se imponga obligatoriamente...» no incurre en inconstitucionalidad.

12. El Parlamento y la Junta de Galicia consideran, en síntesis, que el art. 28, y por conexión la Disposición transitoria segunda, 2, de la L.R.B.R.L. afecta e incide ilegítimamente en el sistema constitucional de distribución de competencias, ya que se asignan a los municipios competencias de simple ejecución en detrimento de la Comunidad Autónoma, que es la titular, con diferente alcance, de las competencias sobre las materias a las que se refiere este art. 28 (arts. 27.3.º, 18.º, 19.º, 23.º y 30.º;

31 y 33.1 del E.A.G.). Además, con la «reserva de ejecución» que se articula a favor de los municipios se viene a desconocer el carácter bifronte del régimen local, ya que, incluso con el criterio general del art. 2.1.º de la propia L.R.B.R.L., es la Comunidad Autónoma la llamada a atribuir por delegación, o por otras vías, dichas competencias de ejecución (art. 41 del E.A.G.).

a) En realidad, el art. 28 no viene a ampliar notablemente el ámbito competencial de los municipios, tal como queda ya delimitado por el art. 25 de la L.R.B.R.L.. El art. 25, en efecto, en su párrafo 1.º, precisa que los municipios pueden promover «toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la Comunidad vecinal», especificando en el listado de materias sobre las que los municipios deben, en todo caso, ejercer competencias, las relativas a vivienda, educación, cultura, protección del medio ambiente, sanidad y prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social [art. 25.2.º, d), n), m), f), h), i), k)]. La correlación de materias es, por tanto, evidente, si bien este art. 28 se configura como una cláusula competencial genérica que, más allá de las competencias que por imperativo de los arts. 2.1.º y 25 de la Ley, el legislador sectorial debe reconocer a las entidades municipales, habilita a los municipios para que puedan desarrollar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones. Quiere decirse, pues, que esas «actividades complementarias» en forma alguna menoscaban o se configuran como un obstáculo a las competencias que corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas, razón—por la cual difícilmente puede admitirse la consecuencia que, desde la perspectiva del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Galicia, las entidades recurrentes anudan a esa habilitación que prevé el art. 28 de la L.R.B.R.L..

Como bien señala el Abogado del Estado, se trata, en definitiva, de un reforzamiento de la autonomía local que, sin embargo, no altera, por el propio carácter complementario de la actuación municipal, el orden constitucional de distribución de competencias.

b) De otra parte, que en virtud de lo dispuesto en la Disposición transitoria segunda, 2, en las materias de educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente, los municipios ostenten cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por la correspondiente legislación sectorial a otras Administraciones Públicas, tampoco supone la quiebra del reparto constitucional de competencias establecido entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia.

Obsérvese cómo queda a salvo, en todo caso, la decisión del legislador sectorial en orden a la atribución de esas competencias de ejecución, juzgando, pues, la referida Disposición transitoria segunda, 2, como una cláusula residual a favor de los municipios que podrá desplegar una mayor o menor efectividad en función precisamente de la decisión misma que el legislador autonómico compete venga a adoptar. En nada se ven afectadas, por tanto, las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, ya que, con la amplitud y alcance que le permite su propio nivel competencial, según lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía y de acuerdo con los propios principios y reglas contenidas en la L.R.B.R.L., a ella le corresponde proceder a la retención o asignación, de manera exhaustiva, de todas las competencias de ejecución, limitando así los efectos que pudieran dimanar de la comentada cláusula residual, a la que no cabe formular reproche alguno desde la consideración material de lo básico, ni tampoco desde la perspectiva del carácter bifronte del régimen local. La Disposición transitoria segunda, 2, de la L.R.B.L.R. no atribuye por sí misma competencia ejecutiva alguna, sino en función de la amplitud o detallismo con que el legislador sectorial –, y fundamentalmente, el legislador autonómico– venga a concretar la titularidad de las competencias de ejecución de esas materias.

c) Por tanto, procede desestimar las impugnaciones de los referidos preceptos.

13. El art. 42 de la L.R.B.R.L., dentro del Título IV, relativo a «Otras entidades locales», establece en su párrafo 2.º una serie de reglas procedimentales relativas a la creación de Comarcas, y en el párrafo 4.º siguiente incorpora una garantía de orden competencial a favor de los municipios agrupados en dichas Comarcas.

Ambos párrafos son impugnados por el Parlamento y la Junta de Galicia [así como, por razones de estricta conexión, lo son también el párrafo 3.º de este mismo art. 42 y el párrafo 2.º b) del art. 3], mientras que la Generalidad de Cataluña ciñe la tacha de inconstitucionalidad que formula al párrafo 4.º

a) La cuestión planteada por el Parlamento y la Junta de Galicia en relación al párrafo 2.º del art. 42 exige tener en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 2.1.º y 3.º, 27.2.º y 40 del E.A.G., la comarca no se configura como una entidad necesariamente integrante de la organización territorial de la Comunidad Autónoma. Este hecho, a diferencia de la opción por la que se han decantado otros Estatutos (tal es el caso de Cataluña: arts. 2, 5.1.º y 3.º del E.A.C.), conlleva un efecto fundamental, consistente en que la regulación y constitución de la comarca en Galicia no puede

considerarse como resultante de la potestad de autoorganización de la propia Comunidad Autónoma. sino, antes bien, consecuencia de la competencia legislativa que sobre el régimen local ha asumido estatutariamente, lo que sitúa la cuestión en una perspectiva singular en cuanto a la eficacia vinculante que la L.R.B.R.L. pueda desplegar. El E.A.G. ha optado, en efecto por reconducir la competencia legislativa autonómica, en relación al hecho comarcal, al desarrollo de las bases legislativas estatales, dados los términos de su art. 40.Lº, que, como ya se ha señalado, expresamente remite al art. 27.2.º de la misma norma estatutaria.

En consecuencia, las comarcas no aparecen dotadas de ninguna garantía estatutaria, al no ser sino entes contingentes en función de la decisión que adopte el legislador autonómico, el cual, si bien podrá disponer sobre la constitución y creación de tales entes, deberá hacerlo, en todo caso, con sujeción a las exigencias determinadas por la legislación básica estatal. Legislación básica estatal a la que el propio Estatuto apela expresamente, razón por la cual, en sí mismo considerado, el art. 42.2.º de la L.R.B.R.L. que se impugna, no puede considerarse que invada o vulnere las competencias autonómicas en la materia.

Es cierto que con lo expuesto no queda agotada la cuestión, ya que pudiera suceder que, por su contenido, el art. 42.2.º de la L.R.B.R.L. haya desbordado el concepto mismo de «bases», incurriendo así en una extralimitación competencial determinante de su inaplicabilidad directa en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia. Sin embargo, no resulta apreciable ese hipotético exceso en la norma básica estatal dictada al amparo del art. 149.1.18.^a de la Constitución, dado que la posibilidad de que la voluntad municipal pueda llegar a impedir la constitución de una determinada comarca se proyecta en la creación de un ente que, como hemos visto, ni es elemento necesario de la organización territorial de la Comunidad Autónoma, ni goza, por ello, de garantía estatutaria alguna.

En suma, el art. 42.2.º [y por conexión el párrafo 3.º del mismo artículo y, asimismo el art. 3.2.º b)] de la L.R.B.R.L., no invade el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma de Galicia.

b) De otra parte, tampoco es aceptable la discriminación que denuncian tanto la Junta como el Parlamento de Galicia.

La Disposición adicional cuarta de la L.R.B.R.L. se apoya, en principio, en una justificación de orden histórico para que la Generalidad de Cataluña no se vea total y absolutamente condicionada por las previsiones del art. 42.2.º de la L.R.B.R.L., de manera que una hipotética oposición municipal, o provincial, en los términos previstos por el referido artículo, pueda ser superada en virtud de Ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Cataluña.

Pues bien, con independencia de esa justificación amparada en el hecho de que Cataluña hubiera tenido aprobada en el pasado una organización comarcal para la totalidad de su territorio, lo cierto es que la posición competencial de Cataluña y Galicia en este singular aspecto no resulta totalmente equiparable, ya que Galicia, tal como hemos visto anteriormente, a diferencia de Cataluña, no ha previsto en su Estatuto una «organización comarcal de carácter general». Es este dato fundamental el que marca esa separación entre una y otra Comunidad, ya que la propia Disposición adicional cuarta, también se refiere expresamente al hecho de que Cataluña haya previsto en su Estatuto una «organización comarcal de carácter general. No hay lugar, por tanto, a considerar discriminada a la Comunidad Autónoma de Galicia respecto de la de Cataluña, lo que conduce a desestimar la imputación de inconstitucionalidad dirigida contra el art. 42.2.º [y por conexión contra el párrafo 3.º del mismo artículo y el art. 3.2.º b)] de la L.R.B.R.L.

c) El párrafo 4.º del art. 42 garantiza a los municipios enclavados en el ámbito territorial de las comarcas, que la creación de éstas no supondrá la pérdida de sus competencias para prestar los llamados servicios mínimos a los que se refiere el art. 26, ni la privación absoluta de su intervención en cada una de las materias enumeradas en el art. 25.2.º, ambos de la L.R.B.R.L.

Sobre este particular, y en relación a los reproches de inconstitucionalidad que tanto la Junta y el Parlamento de Galicia, como la Generalidad de Cataluña, formulan, debe recordarse que este Tribunal Constitucional, en su STC [32/1981](#), de 28 de julio (fundamento jurídico 3.º), ya advirtió –refiriéndose concretamente a la provincia, pero pudiéndose extender igualmente sus consideraciones a la institución municipal– que «la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cuál sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial». Doctrina ésta que quedaría, no obstante, incompleta si no se precisara que en la misma Sentencia y mismo fundamento jurídico que acaba de citarse, se añade que, si bien «no cabe establecer a

priori cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales», dichas «autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la simple "remisión a la Ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias" . El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución».

Reconocimiento, pues, de que la creación de nuevas entidades necesariamente ha de repercutir en la redistribución de los niveles competenciales de las entidades existentes, pero reconocimiento, también, de que esa reacomodación competencial no puede ser a costa de eliminar las competencias de las entidades cuya autonomía queda constitucionalmente garantizada.

Pues bien, sobre esta base no resulta en exceso problemático dar una respuesta taxativa a la cuestión planteada por las entidades recurrentes. El legislador estatal, en el precepto impugnado, no ha hecho sino fijar ese mínimo competencial que, en todo caso, debe corresponder a los municipios en virtud de la propia garantía institucional de que gozan. Ese mínimo queda concretado en la competencia para prestar los servicios que enumera el art. 26 de la Ley – previsión cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada– y en la garantía, formulada negativamente, de que no pueden quedar privados de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del art. 25. Quiere decirse, pues, que la creación de comarcas podrá repercutir en las competencias de los municipios agrupados en las mismas, pero tal hecho no puede en ningún caso desembocar en una abolición, por desapoderamiento total, de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. A ello se dirige este párrafo 4.º del art. 42 garantizado ese mínimo, sin que pueda imputarse al legislador estatal una extralimitación en el ejercicio de sus competencias determinante de la vulneración, por invasión, del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas recurrentes.

Por lo demás, esa garantía no entra en contradicción con la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de alteraciones municipales, las cuales pueden plasmarse, incluso, en la supresión de municipios. Según el razonamiento de las entidades recurrentes, el art. 42.4.º que impugnan establece frente a las Comunidades Autónomas una cautela, de orden competencial a favor de los municipios, cuando lo

cierto es que dichas Comunidades pueden acompañar la creación de comarcas de medidas más radicales, tales como la supresión o fusión de municipios. Se evidenciaría así la inconsistencia lógica del art. 42.4.º de la L.R.B.R.L., que no estaría sino al servicio de una restricción indebida de las competencias autonómicas.

Este razonamiento no puede, sin embargo, prosperar. Es cierto que las alteraciones de términos municipales, así como la supresión de municipios, entra de lleno en el ámbito de disponibilidad de los legisladores autonómicos, sin perjuicio de que el Estado, con cobertura en los arts. 137 y 140, en relación con el 149.1.18.ª, todos de la Constitución, retenga al respecto ciertas competencias. Alteraciones que, en pura hipótesis, pueden correr paralelamente al proceso de creación de comarcas, sin que por ello, y aun en el supuesto extremo de la supresión de municipios, la garantía institucional de la autonomía local constituya un obstáculo insalvable, por cuanto dicha garantía sólo se extiende a la existencia misma de esa autonomía y, por tanto, de las corporaciones gestoras de la misma, pero no, obviamente, al mantenimiento de un determinado *statu quo* organizativo.

Ahora bien, que la garantía institucional de la autonomía local no pueda preservar al municipio individualmente, sino que su alcance sea estrictamente institucional, no empaña para nada la lógica del art. 42.4.º de la L.R.B.R.L. Todo lo contrario. Dicho precepto no condiciona en absoluto esas alteraciones municipales, pero si garantiza la institución municipal, que, aun en la hipótesis extrema, no podrá diluirse para pasar a identificarse con la comarcal. La configuración constitucional de la comarca como agrupación de municipios (art. 152.3 de la Constitución) impide, en efecto, la materialización del supuesto último del «municipio-comarca», de manera que por muy profundas que pudieran imaginarse esas alteraciones municipales no podrá llegarse a semejante situación. De ahí que el art. 42.4.º de la L.R.B.R.L. marque un límite infranqueable a la redistribución de competencias que, como consecuencia de la creación de comarcas, puedan llevar a cabo las Comunidades Autónomas. Esa limitación no es injustificada, ni carente de legitimidad, sino manifestación, una vez más, del contenido mínimo que a la institución municipal corresponde en todo caso, y ello como exigencia de la garantía de su autonomía.

Por último, tampoco son razones que puedan avalar la pretendida inconstitucionalidad del art. 42.4.º el hecho de que los municipios puedan quedar dispensados de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan (art. 26.2.º de la L.R.B.R.L), ni que los municipios puedan prestarlos asociados (art. 26.1.º), ya que unas

y otras previsiones responden, evidentemente, a fines distintos y, en todo caso, estas últimas respetan rigurosamente la propia autonomía municipal que, por el contrario, de no establecerse la garantía del art. 42.4.º, tal como ya se ha explicado, podría verse vulnerada.

Procede, en consecuencia, desestimar el recurso de inconstitucionalidad en este extremo, por no vulnerar el art. 42.4.º de la L.R.B.R.L., ni las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, ni las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en relación a la creación de comarcas.

14. El art. 44.3.º de la L.R.B.R.L. es únicamente impugnado por la Junta de Galicia, que considera que el referido artículo, puesto en conexión con el art. 47.3 b) de la misma Ley, al prescindir de toda iniciativa de la Comunidad Autónoma en la constitución de mancomunidades y entregar el poder decisorio, tanto en su creación, como en la elaboración de los estatutos, a los municipios restringe o anula las potestades de la Comunidad Autónoma. Previsión, además, que no puede considerarse básica –apostilla la Junta de Galicia– a la luz del Real Decreto 1014/1979, de 13 de febrero (art. 1.2.º, 1.ª).

a) El art. 44 de la L.R.B.R.L. fija una serie de criterios básicos en relación a las llamadas Mancomunidades municipales, que por de pronto, marcan una sustancial diferencia con los que caracterizaron su régimen jurídico bajo la vigencia de la Ley de Régimen Local de 1955.

En lo que ahora interesa, debe señalarse, que en dicha Ley, complementada con las correspondientes previsiones del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 17 de mayo de 1952, la aprobación de los Estatutos de las Mancomunidades voluntarias de municipios correspondía al Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado, debiéndose adoptar el acuerdo correspondiente dentro del plazo de tres meses, transcurrido el cual sin pronunciamiento expreso se entendía que habían sido aprobados. Regulación que fue reiterada en la nueva versión que incorporó el Texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local (aprobado por Real Decreto 3.046/1977, de 6 de octubre), concretamente en sus arts. 13.3 y 15, al mantenerse la competencia del Gobierno para la aprobación de la constitución y de los estatutos de las Mancomunidades municipales, así como para la disolución de las mismas por razones de orden público y de seguridad nacional.

Y conviene también recordar, con carácter previo, que este Tribunal Constitucional, en [STC 4/1981](#) (fundamento jurídico 7.º), declaró que «dada la naturaleza de los fines de la Mancomunidad, debe afirmarse que el art. 15.2 impugnado se opone a la 'Constitución en cuanto establece un control de oportunidad genérico, al otorgar al Gobierno la competencia para denegar la aprobación de los Estatutos por razones de interés público». «En cambio –sigue diciendo el Tribunal–, de acuerdo con las consideraciones generales efectuadas en el epígrafe 3 de esta Sentencia, no puede entenderse que se oponga a la Constitución el control de legalidad previsto en el art. 13.3 y resto del 15; por lo demás, en caso de disconformidad con la decisión del Gobierno cabrá interponer el correspondiente recurso». Finalmente, en cuanto a la competencia en materia de disolución, estimó que «tampoco puede afirmarse que se oponga a la Constitución, ya que se otorga con carácter excepcional y en base a la concurrencia de razones de orden público o de seguridad nacional, es decir, por incidir la Mancomunidad en el ámbito de intereses generales distintos de los municipales».

Con arreglo, pues, a la referida doctrina del Tribunal Constitucional, no resulta opuesto a la Constitución que la Administración de tutela –en aquel momento la Administración del Estado– retenga la facultad de aprobación en la medida en que con ello se ejercita un estricto control de legalidad, susceptible, por lo demás, en su caso, de posterior enjuiciamiento jurisdiccional.

Esa facultad de control, articulada en los límites señalados, que ostentaba la Administración estatal, fue, por lo demás, transferida a las Comunidades Autónomas (entre otros, y por lo que ahora interesa, por Real Decreto 1014/1979, de 13 de febrero (art. 1.2.º 1.ª) se transfirió a la Junta de Galicia), si bien con la aprobación de la L.R.B.R.L. ha quedado eliminada. En efecto, según dispone el art. 44 de esta Ley, una vez adoptados los acuerdos de constitución de la Mancomunidad [art. 47.3, b)] se abre el período de elaboración y aprobación de los Estatutos que corresponde a una Asamblea formada por los Concejales de todos los municipios promotores, siendo los Plenos de los Ayuntamientos los que aprueban los Estatutos así elaborados, previo informe de la Diputación o Diputaciones interesadas (art. 44.3.ª).

Pues bien, esa eliminación de la aprobación de los Estatutos antes confiada a los órganos de tutela de la Administración estatal y luego a los de las Administraciones Autonómicas, no puede considerarse lesiva de las competencias en materia de régimen local asumidas por la Comunidad Autónoma de Galicia, por cuanto, con plena cobertura en el art. 149.1.18.ª de la Constitución, y adecuando plenamente la

regulación al carácter y naturaleza de las Mancomunidades, que no son sino entes resultantes del ejercicio del derecho de los municipios a asociarse con otros para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia (art. 44.1.º de la misma L.R.B.R.L.), el Estado ha considerado preferible, dentro de las soluciones constitucionalmente posibles, erradicar esa manifestación de tutela y, por lo tanto, implícitamente reconducir el control mismo de la adecuación a Derecho de tales Estatutos al régimen general del control jurisdiccional contencioso-administrativo.

Consecuentemente, si bien esa potestad de aprobación por los órganos autonómicos de los Estatutos de las Mancomunidades municipales no resultaba constitucionalmente inviable – como lo prueba la referida STC 4/1981, dentro de los límites ya conocidos–, tampoco puede ahora considerarse que al quedar suprimida en virtud de la L.R.B.R.L. se haya vulnerado competencia autonómica alguna. Al art. 44.3.º de la L.R.B.R.L. puede y debe reconocérsele carácter básico, sin perjuicio de que, la por él manifestada, no sea la única de las fórmulas constitucionalmente posibles. El legislador estatal, en el ejercicio de la competencia que le reconoce el art. 149.1.18.ª de la Constitución, ha optado aquí, como en otros supuestos, por ampliar el alcance y contenido de la autonomía municipal, sin que a ello pueda imputarse exceso competencial de ningún tipo, al ser simple concreción de una legítima opción política que, cualquiera que sea la valoración que pueda suscitar, constitucionalmente no permite juicio alguno de este Tribunal.

b) Pero se puede, y es necesario hacerlo, añadir algo más. Afirma la Junta de Galicia que el art. 44.3 de la L.R.B.R.L. prescinde de toda iniciativa e intervención de la Comunidad Autónoma en la constitución de las Mancomunidades, pero lo cierto es que al hacerse tal afirmación parece desconocerse la propia dicción del art. 44.3.º, que comienza señalando que «el procedimiento de aprobación de los Estatutos de las Mancomunidades se determinará por la legislación de las Comunidades Autónomas...». Explícita remisión, por tanto, a la legislación propia de las Comunidades Autónomas que desmiente radicalmente la imputación de la Junta de Galicia. Buena prueba de ello es la normativa dictada al respecto por alguna Comunidad Autónoma, como es el caso de la Ley de las Cortes de Aragón 6/1987, de 15 de abril, de Mancomunidades de Municipios (que, en su art. 5.7.º, ha previsto un trámite anterior a la aprobación definitiva de los Estatutos, consistente en su remisión a la Diputación General de Aragón para que ésta pueda formular observaciones de legalidad o sugerencias y precisiones sobre la acomodación del correspondiente proyecto a las directrices de

política territorial y a los programas o planes en curso); o como es el caso, también, de la Ley de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña (que, en sus arts. 113 y ss. –en concreto, art. 117– ha previsto, igualmente, que, con carácter previo a la aprobación de los Estatutos por el Pleno de los Ayuntamientos, deberán ser enviados a la Consejería de Gobernación, la cual podrá, en el plazo de un mes, formular– observaciones de legalidad, así como las sugerencias y propuestas que considere convenientes).

En definitiva, el art. 44.3.º de la L.R.B.R.L. no conlleva el efecto restrictivo que en términos tan radicales denuncia la Junta de Galicia, permitiendo, antes bien, un desarrollo autonómico que, como acaba de señalarse, no cierra en forma alguna las posibilidades, con absoluto respeto, eso sí, a las bases estatales (y, por tanto, a la competencia reservada a los propios municipios para la constitución de Mancomunidades y la aprobación de sus Estatutos), de poder reconstruir algún tipo de intervención que permita a la Comunidad Autónoma examinar definitivamente dichos Estatutos y poder así formular las observaciones de legalidad y demás sugerencias que estime pertinentes que le permita, con carácter previo a su aprobación por los propios municipios, poder proceder a su homologación o visado desde la estricta perspectiva de la legalidad.

c) Procede, en atención a lo expuesto, desestimar la pretendida inconstitucionalidad del art. 44.3.º en relación con el 47.3. b) de la L.R.B.R.L..

15. Considera la Junta de Galicia que el art. 45 de la L.R.B.R.L., relativo a las llamadas «entidades de ámbito territorial inferior al Municipio», resulta de aplicación a las tradicionales «parroquias rurales gallegas», las cuales nos sitúan ante un hecho sociopolítico pendiente de su «reconocimiento» jurídico. A ello se refiere el E.A.G. en sus arts. 2, 27.2.º y 40.3.º, que parte de la necesidad de dotar de un régimen uniforme a las parroquias sobre la base de una total ordenación. Sin embargo, este art. 45 de la L.R.B.R.L. viene a desapoderar a la Comunidad Autónoma, en cuanto que reduce a la «entidad local menor» a la consideración de «ente descentralizado del municipio» y en su constitución margina a la Comunidad Autónoma de toda iniciativa, así como la priva de ciertas intervenciones (disposición de bienes, operaciones de bienes, etc.) que se atribuyen a los municipios, cuya autonomía es cualitativamente distinta. En consecuencia, el art. 45 no puede considerarse como norma básica, ni material, ni formal, por lo que las limitaciones que prevé no pueden alcanzar a la Comunidad Autónoma de Galicia.

a) El art. 45, en su párrafo 1.º, remite la regulación de las «entidades de ámbito territorial inferior al Municipio» a lo que dispongan las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, fijando, no obstante, en su párrafo 2.º una serie de reglas en orden a la constitución, organización y funcionamiento de las mismas.

Pues bien, al igual que en el caso del art. 42 ya analizado, la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Galicia en relación a la organización y régimen jurídico de las parroquias rurales, lo es sin perjuicio de la competencia que al Estado le atribuye el art. 149.1.18.^a de la Constitución (no otra es la conclusión que se desprende del art. 27.2.º del E.A.G.), razón por la cual no puede negarse en términos generales la posibilidad de que el Estado, en el ejercicio de dicha competencia, pueda fijar ciertas reglas a las que, en todo caso, deberá sujetarse el régimen jurídico que se prevea en orden a la organización y funcionamiento de este tipo o clase de entidades locales. De manera que, si bien la constitución y determinación del régimen jurídico de estas entidades, de carácter puramente contingente o voluntario en cuanto a su existencia misma, corresponde a las Comunidades Autónomas que, como Galicia, han asumido la correspondiente competencia –tal como, por lo demás, reconoce expresamente el art. 45.1 de la propia L.R.B.R.L.–, ello no quiere decir que ni las entidades municipales, ni tampoco el Estado, queden radicalmente al margen de ese proceso de constitución. Ya la STC [4/1981](#), de 2 de febrero, señaló que «no puede afirmarse que la creación, modificación o disolución de nuevas entidades de carácter territorial afecte de modo exclusivo a la entidad municipal en que se constituyen, ya que, de algún modo, incide en la distribución del poder sobre el territorio» (fundamento jurídico 6.º). Es decir, no se trata de una cuestión exclusiva de las entidades municipales, pero tampoco es radicalmente ajena a sus intereses, y es esta misma constatación la que justifica que, por estar afectados intereses de entes dotados de autonomía constitucionalmente garantizada, el Estado, en ejercicio de la competencia prevista en el art. 149.1.18.^a de la Constitución, pueda, en principio, establecer algunas reglas o previsiones al respecto.

b) Queda por examinar, no obstante, el alcance de la regulación adoptada en este art. 45, a fin de controlar posibles excesos que pudieran despojarla del inicial carácter básico que le ha sido atribuido. Esa regulación se traduce en las tres siguientes reglas:

La primera consiste en que la iniciativa para la constitución de estas entidades locales corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente, el cual, no obstante, deberá ser oído en todo caso. Es evidente que la

previsión se limita a establecer una garantía mínima que no limita indebidamente las competencias autonómicas. A la Comunidad Autónoma de Galicia corresponderá, pues, en virtud de la correspondiente Ley, concretar el procedimiento al que deberán sujetarse las iniciativas que se ejerciten. Iniciativa que no corresponde, en efecto, a la Comunidad Autónoma, pero que prosperará o no en función de la decisión última que ella misma venga a adoptar. En absoluto se cierra, pues, la posibilidad a que las propias leyes autonómicas concreten el alcance y sentido de la iniciativa municipal en orden a la constitución de estas entidades, por lo que ningún exceso cabe apreciar en el art. 45.2 a), que se limita, como hemos visto, a garantizar la presencia de los intereses de la población y también del municipio, sin que por ello quede cercenada en manera alguna la competencia de la Comunidad Autónoma.

Distinta ha de ser la conclusión a la que debe llegarse en relación a la segunda de las reglas, relativa a la organización, contenida en el párrafo 2 b), apartados 1 y 2. Esa organización se concreta en la necesidad de que la entidad cuente con un órgano unipersonal ejecutivo y un órgano colegiado de control, fijándose el número de miembros de este y el procedimiento para su designación. Tales previsiones no pueden, sin embargo, ampararse en la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.1 8.ª de la Constitución, por cuanto se trata de una cuestión estrictamente organizativa que no presenta mayor incidencia en otros intereses generales de alcance supraautonómico razón que impide calificar a las referidas previsiones como normas básicas.

En consecuencia, carentes del carácter de normas básicas, las previsiones del párrafo 2 b), apartados 1 y 2, del art. 45, no son de directa aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Finalmente, la tercera y última regla garantiza una intervención del Ayuntamiento respectivo sobre determinados actos de estas entidades. Sin embargo, en nada lesiona la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia la previsión de que los acuerdos expresamente enumerados (relativos a disposiciones de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa) deban ser ratificados por el Ayuntamiento del término municipal en que se encuentre incardinada la entidad –en el caso de Galicia, la parroquia rural–, ya que, no se olvide, se trata de entidades que, aun cuando aparezcan dotadas de personalidad jurídica, no dejan de formar parte de la entidad municipal, actuando en un régimen de descentralización que, si bien a la legislación autonómica corresponderá precisar, justifica que, como garantía misma de la

institución municipal, el legislador estatal le atribuya a ésta una cierta facultad de tutela. Facultad de tutela referida a un catálogo tasado de supuestos de incuestionable relieve para el propio municipio, lo que, por ello mismo, no coarta indebidamente la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia para establecer, con estos condicionamientos mínimos, el régimen jurídico de la parroquia rural.

16. Establece el art. 47.2.º c) de la L.R.B.R.L. la necesidad de una mayoría cualificada para la adopción de acuerdos por las Corporaciones Locales relativos a la «aprobación de la delimitación del término municipal». La previsión es impugnada por la Junta de Galicia por considerar que la «delimitación de términos municipales», al ser materia propia de la «demarcación territorial», corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia, citando a tal efecto los arts. 2, 27.2.º y 37.2.º del E.A.G. y el art. 1.1.º, 2.ª, del Real Decreto 1.014/1979, de 13 de febrero, por el que se transfirieron a la Junta de Galicia determinadas competencias de la Administración estatal.

Es incuestionable, tal como ya hemos visto anteriormente, que, en virtud de lo dispuesto en el art. 148.1.2.º de la Constitución y de los correspondientes preceptos de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Galicia ostenta competencia en relación a los diversos procesos de alteración de términos municipales. Competencia, no obstante, que no puede ser ejercitada sino con pleno respeto y adecuación a los límites que la propia L.R.B.R.L. ha establecido (art. 13) como garantía misma de los intereses locales.

Sin embargo, en puridad de términos, la delimitación del término municipal no se identifica con la de los términos municipales, ya que se trata de una operación tendente a lo que también se denomina deslinde del término municipal. Ello no quiere decir que las Comunidades Autónomas con competencia en materia de alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio, no sean igualmente competentes en relación a la delimitación o deslinde de los términos municipales. Lo que sucede es que esa delimitación no excluye, sino todo lo contrario, la intervención de los Ayuntamientos afectados, para que éstos lleven a cabo conjuntamente las operaciones de deslinde. El interés propio de los Entes municipales así lo justifica, lo que determina que los resultados alcanzados en esa acción conjunta de deslinde, deban ser objeto de aprobación por los respectivos Ayuntamientos, en los términos que establece el art. 47.2 c) de la L.R.B.R.L. Con ello no se prejuzga la competencia de la correspondiente Comunidad Autónoma para, en su caso, si así se viniera a prever,

ratificar la delimitación alcanzada, o para resolver sobre la misma si no se lograra el acuerdo necesario de las Corporaciones implicadas.

En consecuencia, ningún desapoderamiento de la Comunidad Autónoma de Galicia cabe imputar a la previsión contenida en el art. 47.2.º c) de la L.R.B.R.L., se ciñe a exigir una determinada mayoría cualificada en los acuerdos municipales relativos a la aprobación de la delimitación de los términos municipales sin que por ello, en manera alguna, se prejuzgue la competencia que respecto de la resolución última sobre la delimitación, en caso de no alcanzarse los acuerdos necesarios, o, incluso, en orden a la ratificación de tales acuerdos, pueda corresponder a la Comunidad Autónoma.

En atención a lo expuesto, la impugnación del art. 47.2.º c) de la L.R.B.R.L. debe ser desestimada.

17. Considera la Junta de Galicia que el inciso final del art. 48 («y a través del Ministerio de Administración Territorial») resulta contrario al art. 15 del E.A.G., ya que la petición ha de ser directa al Consejo de Estado sin el «filtro» del Ministerio de Administración Territorial, por cuanto el Presidente de la Comunidad Autónoma de Galicia, de acuerdo con el referido precepto estatutario, ostenta también la representación ordinaria del Estado en Galicia.

La impugnación debe ser estimada, ya que con la obligación que se prevé de que la solicitud del dictamen del Consejo de Estado sea cursada «a través del Ministerio de Administración Territorial», se condicionan ilegítimamente las potestades propias de autogobierno de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.1.ª de la Constitución), a la vez que se desconoce que el Presidente de la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 15.1 del E.A.G.), al igual que los Presidentes de las demás Comunidades, según prevén sus respectivos Estatutos, ostenta la representación ordinaria del Estado en el ámbito territorial de la propia Comunidad Autónoma, y que el Consejo de Estado tal como establece el art. 20.1 de su Ley Orgánica 3/1980, de 2 de abril, se configura también como órgano consultivo de las Comunidades Autónomas.

Procede, en consecuencia, declarar inconstitucional el inciso «y a través del Ministerio de Administración Territorial» del art. 48 de la L.R.B.R.L..

18. Establece el art. 50.1 de la L.R.B.R.L. la competencia del Pleno o del Alcalde o Presidente de la Corporación, según los casos, para la resolución de los conflictos de

atribuciones que surjan entre órganos y entidades dependientes de una misma Corporación Local, y frente a ello la Junta de Galicia alega el desapoderamiento que se infringe a la Comunidad Autónoma, trayendo a colación idénticas razones a las ya expuestas a propósito de los arts. 42 y 45 de la misma L.R.B.R.L. y el hecho, asimismo, de que por Real Decreto 3.037/1982, de 24 de julio, la competencia en cuestión fue transferida a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 148.1.2.^a de la Constitución y 27.2.º del E.A.G.

El interés propio de la Entidad local que enmarca el ámbito de la autonomía garantizado por la Constitución justifica plenamente la constitucionalidad de la previsión que se impugna. Al respecto, debe tenerse bien en cuenta que el art. 50.1 se refiere a conflictos de atribuciones entre órganos y Entidades dependientes de una misma Corporación Local, y no a los conflictos de competencias entre diferentes Entidades locales. En este supuesto, el párrafo 2.º del art. 50 reconoce la competencia de la respectiva Comunidad Autónoma para su resolución cuando se trate de Entidades pertenecientes a la misma Comunidad, lo cual viene justificado, tal como ya se dijera en la STC [4/1981](#), de 2 de febrero (fundamento jurídico 13 A), en la consideración de que «la resolución del conflicto no puede ser confiada a una de las partes (es decir, a una de las Entidades locales en conflicto) por exceder de su interés peculiar que marca el ámbito de la autonomía garantizado por la Constitución». Pues bien, esta misma precisión evidencia que en los conflictos de atribuciones – entre órganos de una misma Entidad local– es el propio interés de la Entidad lo que está en juego, y, por tanto, lo que obliga a reconocerle la competencia para poner término al mismo. Decae, de este modo, el alegato de la Junta de Galicia, que, además, cita incorrectamente el Real Decreto 3.037/1982, de 24 de julio, en apoyo de su tesis, ya que las funciones que en virtud del mismo le fueron transferidas no se refieren sino «a la resolución de las cuestiones de competencia que se planteen entre Entidades locales pertenecientes al territorio de la Comunidad Autónoma» [anexo B), 3.2.º], dejando a salvo, por lo demás «la resolución de las cuestiones de competencia entre Entidades locales de distintos Entes preautonómicos o Comunidades Autónomas», al retener en este caso la competencia el propio Estado (al igual que se prevé, en fin, en el mismo art. 50.2 de la L.R.B.R.L.). Es decir, en manera alguna se transfirieron unas funciones, resolutorias de conflictos de atribuciones entre órganos de una misma Corporación Local, que sólo a las Corporaciones Locales afectadas corresponde ejercitar.

Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación del art. 50.1 de la L.R.B.R.L.

19. La tesis de la Generalidad de Cataluña de que el art. 55, apartados a) y b) de la L.R.B.R.L. es una norma que integra y completa las prescripciones generales de la Constitución relativas al sistema de distribución de competencias, incurriendo por ello en inconstitucionalidad, debe ser rechazada.

El hecho de haber incluido en la L.R.B.R.L. semejantes previsiones podrá merecer juicios bien diversos, dado que no dejan de ser superfluas, al establecer unos mandatos que, aun no previstos, seguirían siendo igualmente efectivos. Pero, en todo caso, aun a pesar de esa constatación, su previsión no aboca a la pretendida inconstitucionalidad, precisamente porque no vienen a integrar ni completar precisión constitucional alguna, sino a reiterar unas exigencias consustanciales al propio ejercicio por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales de las competencias que, con arreglo al bloque de la constitucionalidad, les corresponden.

En consecuencia, procede la desestimación de la Impugnación formulada contra el art. 55 a) y b) de la L.R.B.R.L.

20. El art. 58 de la L.R.B.R.L., es objeto de impugnación, en términos muy similares, en los cuatro recursos de inconstitucionalidad planteados, si bien la argumentación de los recurrentes se limita al apartado primero.

a) En síntesis, para el Parlamento de Galicia, que formalmente ciñe la impugnación al párrafo 2.º del art. 58.1, la habilitación prevista para que el Gobierno pueda crear en cada Comunidad Autónoma una Comisión Territorial de Administración Local contradice el carácter bifronte del régimen local, por cuanto no se da participación a la correspondiente Comunidad Autónoma, a la vez que desconoce las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de inversiones (arts. 27.2; 49 y D.A. 3.ª del E.A.G.) y contradice, incluso, los arts. 31, 36.2 a) y 42.1, relativos a «inversiones» y «prestación de servicios», de la propia L.R.B.R.L. Por ello no puede reconocerse al precepto en cuestión carácter básico.

b) Por su parte, la Junta de Galicia afirma que la «coordinación general» que pretende instrumentar el art. 58.1 no puede encontrar cobertura en el art. 149.1 de la Constitución, lo que se evidencia, además, a la luz de los arts. 22 y 23 de la Ley del Proceso Autonómico. En suma, tal previsión no puede calificarse como norma básica, al limitarse a aspectos organizativos para cuya instrumentación es competente la Comunidad de Galicia (arts. 27.2 y 37.2 del E.A.G.).

Asimismo, se vulnera la competencia de Galicia sobre la tutela financiera de las Corporaciones Locales (art. 49.1 del E.A.G.), a la que es inherente la potestad de organización y coordinación de la Comunidad Autónoma (art. 49.2 y Disposición adicional tercera del E.A.G.).

c) El Parlamento de Cataluña también centra su impugnación en el art. 58.1, párrafo 2.º, alegando la incompatibilidad de dicha previsión con lo dispuesto en el art. 48.2 y Disposición adicional cuarta del E.A.C., así como con la transferencia operada por el Real Decreto 2.115/1978 (la Generalidad aprobará y ejecutará un Plan único de obras y servicios), lo que ha quedado consolidado en virtud de la Disposición transitoria sexta, 6, de la misma norma institucional autonómica.

d) Finalmente, en el recurso de la Generalidad de Cataluña se alega que la habilitación para crear órganos de colaboración sin excepción alguna en el ámbito de la Comunidad Autónoma supone una reasunción de competencias que ya fueron transferidas a Cataluña (Reales Decretos 2.115/1978 y 324/1981) y que deben considerarse plenamente consolidadas según la Disposición transitoria sexta, 6, del E.A.C. Asimismo, se desconocen el art. 48 y la Disposición adicional cuarta del E.A.C. y la competencia de la Generalidad para aprobar y ejecutar el Plan único de obras y servicios (art. 2.3.º del Real Decreto 2.115/1978). En definitiva, nada autoriza a que el Estado pueda crear en Cataluña una Comisión para realizar precisamente aquellas funciones que forman parte del acervo competencial de la Generalidad en relación con las Corporaciones Locales, tanto en materia de colaboración y tutela económica financiera, como respecto de la realización de obras y prestación de servicios de carácter local.

e) El art. 58 de la L.R.B.R.L., dentro del Capítulo Segundo de la L.R.B.R.L, relativo a las «relaciones interadministrativas», prevé la posibilidad de que, en virtud de ley, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas puedan crear, «para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de la,«Administraciones correspondientes con las Entidades locales». No obstante, y en lo que ahora interesa, se prevé que «tanto la Administración del Estado como las de las Comunidades Autónomas podrán participar en los respectivos órganos de colaboración establecidos por cada una de ellas»; que tales órganos «serán únicamente deliberantes o consultivos», y que, finalmente, se habilita al Gobierno de la Nación para que, «en materia de inversiones y de prestación de servicios», pueda crear en cada Comunidad Autónoma una «Comisión Territorial de Administración Local».

Por lo que se refiere a la previsión genérica de que el Estado, al igual que las Comunidades Autónomas, pueda crear esos órganos de colaboración con las Entidades locales, máxime dados los términos en que la misma se concreta, ninguna duda cabe acerca de su plena constitucionalidad. Se recoge aquí una manifestación orgánica del principio de colaboración al que la propia estructura territorial del Estado necesariamente aboca, ya que, como ha señalado este Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, «la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones Públicas» (entre otras, STC 76/1983, fundamento jurídico 13). Esa articulación orgánica del principio de colaboración, o, más precisamente, del principio de cooperación interadministrativa, en la forma en que se ha previsto, no resulta contraria, frente a la tesis del Parlamento de Galicia, a la constatación misma del carácter bifronte del régimen local, ni cabe tampoco admitir, tal como pretende la Junta de Galicia, que el Estado carezca de toda competencia para instrumentarla a través de esos órganos de colaboración.

El carácter bifronte del régimen local posibilita, antes bien, fórmulas cooperativas como la que ahora se analiza, en cuanto que las Entidades locales forman también parte de la organización territorial del Estado y éste puede mantener legítimamente relaciones directas con aquéllas, sin que, en todo caso, sea imprescindible la mediación de las correspondientes Comunidades Autónomas. Pero es que, además, se imputa al art. 58 de la L.R.B.R.L. el hecho de marginar a las Comunidades Autónomas cuando la realidad es que el párrafo 2, primera parte, de dicho artículo expresamente prevé que «tanto la Administración del Estado como la de las Comunidades Autónomas podrán participar en los respectivos órganos de colaboración establecidos por cada una de ellas». En consecuencia, no sólo constitucionalmente resulta admisible que el Estado pueda instituir órganos de colaboración con las Entidades locales, sino que la L.R.B.R.L., con carácter general –y sin perjuicio de alguna excepción (véase art. 117)–, abre un importante cauce de participación al posibilitar la efectiva presencia de las Comunidades Autónomas en tales órganos. Posibilidad, por otra parte, que se reproduce cuando sean las Comunidades Autónomas las que creen los órganos de colaboración.

f) Junto a ello, no puede tampoco olvidarse que las funciones atribuidas a los órganos de colaboración serán únicamente deliberantes o consultivas, lo que evidencia que su

interferencia en el ejercicio de las competencias por sus titulares efectivos queda en cualquiera de los casos total y absolutamente preservada. No hay lugar, por ello, a afirmar la falta de cobertura competencial de la L.R.B.R.L. en este extremo, por cuanto en el art. 58.1 no se instrumenta, en sentido estricto, una «coordinación general», que, como ha dicho reiteradamente este Tribunal Constitucional, implica un límite efectivo al ejercicio de las competencias (entre otras SSTC [32/1983](#), fundamento jurídico 2.º; [80/1985](#), fundamento jurídico 2.º, y [27/1987](#), fundamento jurídico 5.º) y que, por ello mismo, debe venir, en efecto, amparada en la pertinente atribución competencial, sino que lo que se manifiesta es la idea misma de cooperación entre las diversas instancias públicas. La diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación encuentra, en efecto, una adecuada expresión en la L.R.B.R.L., dado que, junto a los arts. 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, ya sea funcional u orgánicamente, en los arts. 10.2, 59 y 62, se concretan facultades de coordinación de las Administraciones Públicas. Si bien tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación – ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado– es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas.

En el caso que ahora nos ocupa, las fórmulas orgánicas previstas responden a la idea de articular foros permanentes de relación entre las distintas Administraciones Públicas, lo que explica que esos órganos de colaboración fundamentalmente asuman un carácter deliberante o consultivo. No son, en definitiva, estrictas técnicas de coordinación las que se prevén, si bien los resultados que se pretenden alcanzar se orientan también a hacer efectiva la exigencia constitucional de coordinación en la actuación de las Administraciones Públicas (art. 103.1 de la Constitución). Por ello, no es preciso localizar norma específica atributiva de competencia para que la L.R.B.R.L. haya podido legítimamente prever, con carácter general, la creación e institución de estos órganos de colaboración.

Consecuentemente, debe ser rechazada la impugnación del art. 58.1, apartado primero, de la L.R.B.R.L.

B) El apartado segundo del art. 58.1 de la L.R.B.R.L., respondiendo a la misma idea cooperativa, se refiere específicamente, no obstante, a la posibilidad de que el Gobierno cree en cada Comunidad Autónoma una Comisión Territorial de Administración Local para la materia de inversiones y de prestación de servicios.

Poco más se añade, ya que la composición, organización y funcionamiento de dichas Comisiones queda remitida a la correspondiente norma reglamentaria. Y nada se especifica, asimismo, sobre sus funciones.

Pues bien, tal como se manifiesta el art. 58.1, apartado segundo, el mero hecho de que esas Comisiones queden referidas a la materia de inversiones y de prestación de servicios, no puede conducir a estimar conculcadas las competencias de las Comunidades Autónomas de Galicia y de Cataluña. Es evidente, de una parte, que tanto las inversiones locales como la propia prestación de los servicios no son cuestiones ajenas al interés general; y de otro lado, la indefinición de las funciones que pueden asumir esas Comisiones priva de toda consistencia la vulneración competencial que se denuncia. Mas aún. Bien puede pensarse que esas Comisiones necesariamente responderán al carácter genérico con que el propio art. 58.1 en su apartado primero, configura a los órganos de colaboración, siendo aquéllas mera especificación de estos, por lo que no faltan apoyaturas para estimar que esas Comisiones serán únicamente consultivas o deliberantes y que, en todo caso, podrán participar en ellas las correspondientes Comunidades Autónomas (arts. 58.2, primera parte).

Sobre estas premisas, pues, resulta manifiesta la falta de fundamento de las impugnaciones dirigidas contra el art. 58 de la L.R.B.R.L., debiendo, por ello, ser desestimadas.

21. La Junta de Galicia y la Generalidad de Cataluña extienden las consideraciones formuladas a propósito del art. 58 al art. 59, que tachan, igualmente, de inconstitucional. Sólo la Generalidad insiste en que el art. 59 atribuye al poder central indiscriminadamente unas competencias de coordinación que no le corresponden, produciéndose así una reformulación del ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma.

a) Sobre la diferencia existente entre uno y otro precepto ya se ha llamado anteriormente la atención, debiendo ahora insistirse en la sustancial separación entre unas y otras técnicas. A diferencia del art. 58.10 que en el art. 59.1.º se prevé es que cuando las técnicas de cooperación –o si se quiere, de «coordinación voluntaria» contempladas en los artículos anteriores no permitieran alcanzar el fin previsto en los supuestos a los que se refiere el art. 10.2, o bien dichas técnicas resultaran manifiestamente inadecuadas por razón de las características de la tarea pública de que se trate, «las leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas reguladoras de los distintos sectores de la acción pública podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias». Y en los párrafos siguientes del mismo art. 59 se especifican una serie de reglas a las que, en todo caso, deberá ajustarse el ejercicio de la facultad coordinadora.

Pues bien, sin perjuicio de que el art. 59 de la L.R.B.R.L., junto a otros preceptos de la misma Ley, interpretados de conformidad con la Constitución ha sido ya tomado en consideración por el Tribunal Constitucional, precisamente como parámetro de la legitimidad constitucional de determinados preceptos que fueran impugnados de la Ley 2/1983, de la Generalidad Valenciana (STC [27/1987](#), fundamento jurídico 4.º), lo que se cuestiona de este art. 59 no es el establecimiento, con el carácter de bases, de los criterios ordenadores del ejercicio de las facultades de coordinación que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, sino, simplemente, el hecho de que se reconozca que el Estado también puede ostentar y ejercitar dichas facultades coordinadoras. Sin embargo, la mera lectura detenida de la referida precisión muestra lo infundado de la impugnación, ya que esas facultades coordinadoras no se prevén de manera general, sino en función del reparto de competencias en los diversos sectores de la acción pública en los que se ponga de manifiesto la necesidad de garantizar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, y siempre que, además tal como prevé el art. 10.2 de la L.R.B.R.L. «las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades (locales), incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas».

Quiere decirse, pues, que, en el art. 59.1 de la L.R.B.R.L., al Estado no se le atribuye indebidamente competencia alguna que no le corresponda a fin de coordinar la actuación de las Entidades locales, produciéndose así un desapoderamiento correlativo

de las Comunidades Autónomas. Antes bien, hay una expresa remisión a los diversos sectores materiales en los que venga a manifestarse la actuación administrativa que reclame esa coordinación, sin prejuzgar, por tanto, la titularidad misma de la competencia en cada caso.

En definitiva, el art. 59.1 de la L.R.B.R.L., en este extremo, no es sino trasunto del criterio general del que parte la Ley en orden a la asignación de las competencias locales –criterio concretado, como ya vimos, en el párrafo 1 del art. 2–, razón por la cual no cabe sino concluir reconociendo la plena corrección constitucional de la previsión analizada.

Todo ello, en fin, no condiciona en absoluto que, frente a la hipotética atribución al Gobierno de la Nación de facultades de coordinación en cualesquiera de los sectores concretos de la acción pública, las Comunidades Autónomas que consideren vulnerado o invadido su específico ámbito competencial, por corresponderles a ellas constitucionalmente esas facultades, no puedan utilizar las vías procesales oportunas a fin de restablecer, en su caso, el orden de competencias constitucionalmente previsto.

b) Procede, por tanto desestimar las impugnaciones del art. 59 de la L.R.B.R.L.

Consecuentemente, también hay que desestimar la impugnación del inciso final del art. 36.2 a) («de acuerdo con lo previsto en el art. 59 de esta Ley») que, por estrictas razones de conexión, formula la Junta de Galicia.

22. El art. 62 garantiza a las Entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración estatal o autonómica correspondiente, cuando, «la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia». Esta previsión, que, a pesar de su ubicación sistemática en la Ley, no es sino un complemento del criterio general establecido en el párrafo 1.º del art. 2 que atiende a supuestos en principio excepcionales, es impugnado por la Junta de Galicia sobre la base de que su propia generalidad e indeterminación puede constituir una fuente de redefinición y aun de reasunción de competencias de la Entidad autonómica o local, afectando a la seguridad jurídica.

La impugnación, sin embargo, no puede ser estimada. La Junta de Galicia, que no ha impugnado el art. 2 de la Ley, solicita ahora la declaración de inconstitucionalidad de

este art. 62, fundándose para ello en una mera hipótesis que no es aceptable. En cualquier caso, la previsión se muestra, además, respetuosa con las competencias autonómicas, por cuanto especifica que esa participación corresponde asegurarla a las correspondientes leyes reguladoras de la acción pública –sin prejuzgar, por tanto, su carácter estatal o autonómico– y que la decisión final quedará, en tales casos, atribuida a la Administración estatal o autonómica correspondiente; es decir, a la Administración titular según el propio sistema constitucional de distribución de competencias. Por tanto, en ninguna vulneración de ese orden constitucional de reparto de competencias incurre el precepto impugnado, ni tampoco lo hace en relación con el principio de seguridad jurídica alegado.

Procede, pues, desestimar el recurso de la Junta de Galicia contra el art. 62 de la L.R.B.R.L.

23. El Capítulo Tercero de la ley que se refiere a la «impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones» se oponen por las entidades recurrentes tachas de inconstitucionalidad relativas a los arts. 65–y 66, al art. 67, y finalmente, al párrafo tercero del art. 68, las que agrupamos para su estudio en el presente fundamento.

a) Los arts. 65 y 66 son impugnados por el Parlamento y la Generalidad de Cataluña, por cuanto los mismos no atribuyen a la Comunidad Autónoma de Cataluña en exclusiva las facultades de control que sobre los actos y acuerdos de las entidades locales prevén. Se alega, al respecto, que esa actividad de control ha de incardinarse necesariamente en el ámbito de lo ejecutivo, correspondiendo por ello a la Comunidad Autónoma, con arreglo a las competencias que ha asumido en materia de régimen local – que no cabe desmembrar en atención a los diversos sectores materiales, tal como hace la L.R.B.R.L.–, el ejercicio de dichas facultades, las cuales sólo podrán corresponder al Estado cuando queden gravemente comprometidos los intereses generales de España. Además añaden ambas entidades recurrentes, el Real Decreto 2.115/1978, de 26 de julio, otorgó a la Generalidad el ejercicio de esas facultades de control, reservando al Estado únicamente su ejercicio subsidiario; transferencia que ha quedado consolidada en virtud de la Disposición transitoria sexta, 6, del E.A.C.

El art. 65 prevé que la Administración del Estado o la de las Comunidades Autónomas, cuando consideren, «en el ámbito de sus respectivas competencias», que un acto o acuerdo de alguna entidad local «infringe el ordenamiento jurídico», podrán impugnar tal acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso– administrativa, bien directamente o

tras el previo requerimiento para la anulación del acto que, en su caso, se hubiere dirigido a la entidad local. Y, por su parte, el art. 66 prevé, asimismo, que la Administración del Estado o la Administración Autonómica correspondiente podrán también impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa aquellos actos y acuerdos de las entidades locales que «menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas entidades».

Dado el alcance real y efectivo de los artículos impugnados, hay que tener en cuenta que la competencia de ejecución invocada por las recurrentes (art. 9.8.º E.A.C.) aquí no se pone en cuestión ya que los arts. 65 y 66 de la L.R.B.R.L. presentan una incuestionable dimensión jurídico-procesal cuya regulación es de la exclusiva competencia del Estado en los términos dispuestos por el art. 149.1.6.ª de la Constitución. No se trata, en realidad, de un control, de los actos y acuerdos locales por la Administración estatal o autonómica, sino de la regulación de la legitimación precisa para la impugnación de los mismos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Por tanto, desde esta perspectiva, puede mantenerse que el título competencial que ampara ambos preceptos de la Ley, no es sólo el dimanante del art. 149.1.18.ª de la Constitución, sino que confluye también el previsto en el número 6 del mismo artículo del texto constitucional .

b) La inconstitucionalidad que por la Generalidad de Cataluña se imputa al art. 67 de la L.R.B.R.L., dimana del hecho de atribuirse al Delegado del Gobierno, que es un órgano periférico de la Administración estatal, la facultad de apreciar el «interés general de España»; apreciación que trasciende de su propia competencia y que, por ello mismo, determina la inconstitucionalidad de la previsión.

El referido art. 67 habilita, en efecto, al Delegado del Gobierno para poder suspender aquellos actos o acuerdos de las Entidades que «atentan gravemente el interés general de España». Poniendo este precepto en relación con los dos anteriores, se aprecia – frente a la vía normal de los arts. 65 y 66– el carácter extraordinario y excepcional del mismo, motivado por evidentes razones de gravedad y urgencia y, teniendo en cuenta que la suspensión quedará sin efecto si no son impugnados en el plazo de diez días ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

El carácter cautelar, el supuesto extraordinario y la necesidad de residenciar ante la jurisdicción en el máximo de diez días la cuestión suscitada, conduce a desestimar la

impugnación del precepto, que en estas condiciones, no invade competencia alguna al adoptar que tales medidas se lleven a cabo por el Delegado del Gobierno, dado que dicho órgano ostenta su representación en el territorio de la Comunidad Autónoma y recibe «a través de la Presidencia del Gobierno, las instrucciones precisas para el ejercicio de sus funciones» (arts. 5 y 10.2 de la Ley 17/19837 de 16 de noviembre).

c) El art. 68.3 de la L.R.B.R.L. habilita a los vecinos para ejercitar las acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos locales en el caso de que hubiesen requerido su ejercicio a la correspondiente entidad local sin que ésta, en el plazo de treinta días, lo hubiese hecho efectivo. Estima la Junta de Galicia, no obstante, que al prescindirse de la preceptiva autorización de la Comunidad Autónoma para que por los vecinos puedan ejercitarse esas acciones, se vulnera el ámbito competencial propio de Galicia (art. 27.2 E.A.G.), ya que en el mismo se comprende esa facultad, tal como se reflejó en el Real Decreto 3.037/1982, de 24 de julio, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Administración Local.

Nuevamente se trae a colación como fundamento de competencia autonómica el hecho de que a la Comunidad Autónoma, en este caso de Galicia, le hubiera sido transferida la función que, sin embargo, el precepto que se impugna viene a desconocer. Sin embargo, ninguna vulneración del ámbito competencial se ha producido, por cuanto que el art. 68.3 de la L.R.B.R.L. ha venido a derogar el art. 371.1 de la Ley de Régimen Local de 1955 que preveía también esa subrogación de los vecinos en el ejercicio de la acción pero «siempre que lo autorice el Gobernador Civil, oído el Abogado del Estado». Fue esa facultad autorizatoria la que, en efecto, asumió Galicia en virtud de la transferencia efectuada por el referido Real Decreto 3.037/1982 (apartado B, 3.2.º del correspondiente anexo), si bien tal transferencia en nada puede condicionar la modificación que, con el carácter de norma básica, ha incorporado el art. 68.3 de la L.R.B.R.L. Eliminada, pues, la necesidad de autorización previa para el ejercicio de la acción, mal puede reivindicar para sí tal potestad la Comunidad Autónoma, sin que con ello, quede afectada ilegítimamente su competencia en materia de régimen local.

Consecuentemente, procede desestimar las impugnaciones de los arts. 65 y 66, 67 y 68.3 de la L.R.B.R.L.

24. La impugnación del art. 83 por la Junta de Galicia se apoya en una premisa de orden interpretativo que carece de todo fundamento, lo que debe determinar su desestimación. Entiende la Junta de Galicia, en efecto, que si la expresión «legislación

específica» a la que se refiere el art. 83 («los montes vecinales en mano común se regularán por su legislación específica») se interpreta en el sentido de «legislación estatal», se vulnerará la competencia que en términos de exclusividad corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia en la materia (art. 27.11.º E.A.G.), sin perjuicio de que, a pesar de los términos del art. 27.11.º del E.A.G., el art. 149.1.23.ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer «la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias», es evidente que nada autoriza la interpretación de la que parte la Junta de Galicia, ya que el precepto alude a la «legislación específica» de los montes vecinales en mano común sin prejuzgar en forma alguna a quien corresponda dictar esa legislación. No hay lugar, por tanto, a adentrarse en esta cuestión y sí a desestimar la impugnación planteada contra el art. 83 de la L.R.B.R.L.

25. Los arts. 98 y 99 componen el Capítulo Tercero del Título VIII de la L.R.B.R.L., relativo a la selección y formación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y al sistema de provisión de plazas.

Tanto el Parlamento como la Generalidad de Cataluña, dirigen sus recursos de inconstitucionalidad contra los arts. 98.1º y 99.1º, 2.º y 3.º de la L.R.B.R.L., manteniendo, como fundamento de la tacha de inconstitucionalidad que estiman concurre en los referidos preceptos, un conjunto de argumentos sustancialmente coincidentes.

Con carácter general consideran que con la regulación adoptada se marginan – totalmente los intereses generales de Cataluña, ya que no se reserva prácticamente espacio alguno a la intervención de la Comunidad Autónoma en el proceso de selección. formación y habilitación de los llamados funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, y ello a pesar de lo dispuesto en los arts. 25.2 a), in fine, de la Ley 12/1983 y 19.1 de la Ley 30/1984. Tal como señala, en concreto, la Generalidad de Cataluña, dado que lo básico no pueda agotar el espacio normativo ni, por tanto, impedir una regulación diversificada por parte de los legisladores autonómicos dentro de dichas bases, es evidente que la normativa impugnada incurre en inconstitucionalidad, pues no permite a la Comunidad Autónoma, según sus propias alegaciones, incorporar elementos de formación y selección específicos en relación a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional.

De otra parte, a la luz de la excepción que a favor del País Vasco contiene la Disposición adicional segunda de la L.R.B.R.L., difícilmente puede aceptarse, según los recurrentes, el carácter básico de los preceptos impugnados, ya que si lo básico constituye una regulación común mínima que necesariamente ha de regir en todo el territorio del Estado, mas puede reconocerse esa cualidad en lo que el propio legislador ha previsto que tenga una vigencia territorial limitada. Por ello, teniendo en cuenta la referida Disposición adicional segunda, debe mantenerse el carácter no básico del nombramiento estatal de los funcionarios, así como de la regla que determina la exclusiva publicación de las convocatorias en el «Boletín Oficial del Estado», de la fijación del baremo en los términos previstos, y, en fin, de la uniformidad de los programas de formación; aspectos todos éstos que no vinculan precisamente a la Comunidad Autónoma del País Vasco y que ninguna razón hay para que, sin embargo, deban vincular a Cataluña.

Por su parte, también el Parlamento y la Junta de Galicia impugnan el art. 99 de la L.R.B.R.L., insistiendo en consideraciones y argumentos similares a los mantenidos por las instituciones autonómicas catalanas que acabamos de resumir. Más en particular, su reproche se dirige contra la configuración del baremo de méritos (art. 99.1º), alegando que la fijación de la reserva de un 25 por 100 de dicho baremo a favor de las Corporaciones locales, junto con la cláusula residual a favor del Estado, limita la competencia de la Comunidad Autónoma, no sólo en la vertiente del régimen local (art. 27.2.º E.A.G.), sino en la relativa al régimen estatutario de los funcionarios (art. 28. 1º E.A.G.), a la vez que desconoce aquellas otras previsiones estatutarias que, en la misma línea que ha mareado la propia legislación estatal (Ley 30/1984, art. 19.3) y la doctrina de este Tribunal [STC [76/1983](#), fundamento jurídico 42)], prevén en los concursos y oposiciones como méritos preferentes, «la especialización en Derecho Gallego y el conocimiento del idioma del país». Todo ello, además, sin perjuicio de que, a su juicio, la Disposición adicional segunda de la L.R.B.R.L., también pone al descubierto el carácter no básico del art. 99 que se impugna.

Delimitado el alcance y fundamento de la inconstitucionalidad que las Entidades recurrentes imputan al sistema de selección, formación y provisión de plazas de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, tal como ha sido establecido en los arts. 98 y 99 de la L.R.B.R.L., es preciso destacar, como punto de partida, que ese sistema, en sus trazos generales, procede a una separación entre la titulación o idoneidad necesaria para el desempeño del cargo (es decir, la obtención de la

habilitación nacional), que queda prácticamente en su totalidad en la esfera de la competencia estatal (art. 98), y la provisión concreta de los puestos de trabajo, en la que se da entrada en cierta medida a las Corporaciones Locales, a fin de que puedan establecer en los concursos méritos específicos en razón a las características locales, sin que, en todo caso, puedan exceder del 25 por 100 de la puntuación total del baremo (art. 99.1.º). De esta forma, la L.R.B.R.L. retorna, en líneas generales, al sistema tradicional. anterior a la completa estatalización en 1940 de los Cuerpos Nacionales de Funcionarios de la Administración Local, en el que a las Corporaciones Locales se les reconocían ciertas facultades en el proceso de provisión de las plazas reservadas a tales funcionarios.

Pues bien, dos son, en sustancia, las cuestiones planteadas. De una parte, la relativa al desapoderamiento que sufren las Comunidades Autónomas de Galicia y de Cataluña, al no tener participación alguna, ni en la determinación de las bases y programas para la selección, formación y habilitación de los funcionarios con habilitación nacional (art. 98.1.º), ni en el proceso subsiguiente de provisión de las plazas, por cuanto el establecimiento de las bases de los concursos y de los baremos de méritos corresponde al Estado con la participación, en cada caso, de las correspondientes Corporaciones Locales (art. 99.1.º), y de otra, la que atañe a la previsión de un régimen de excepción a favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo cual evidencia, en sí mismo, la imposibilidad de reconocer carácter básico a la normativa que se impugna. Por todo ello, parece más conveniente que tratemos estas dos cuestiones separadamente, para no mezclar argumentos de naturaleza y alcance constitucional diferentes.

El art. 98 de la L.R.B.R.L., como ya se ha dicho, prevé un sistema estatal y uniforme para la selección, formación y habilitación de funcionarios con habilitación de carácter nacional, con lo que el Estado trata de garantizar una formación común a partir de la cual puedan participar, sin perjuicio de alguna excepción, en los concursos de méritos convocados para la provisión de las plazas o puestos de trabajo a ellos reservados en las correspondientes plantillas de las Entidades Locales.

Este sistema, plenamente estabilizado, desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, queda únicamente modulado al abrirse la posibilidad de descentralizar territorialmente por Comunidades Autónomas la realización de las pruebas selectivas para el acceso al curso de formación (arts. 98.2.º L.R.B.R.L., y 21.2.º del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los

funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y al establecer, asimismo, la obligación del Estado (a través, en la actualidad, del Instituto Nacional de Administración Pública) de celebrar convenios con los Institutos o Escuelas de funcionarios de las Comunidades Autónomas que así lo soliciten, a fin de encomendar a estos, por delegación, la formación de los funcionarios que deseen obtener una habilitación de carácter nacional (art. 98.1º, párrafo 3.º). En todo lo demás (convocatoria, bases y programas de la oposición o concurso– oposición, programas de formación, otorgamiento de la habilitación o nombramiento como funcionarios en prácticas, etc.) la competencia es del Estado, que la ejerce a través de los actuales Ministerio para las Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública.

Pues bien, el detalle y minuciosidad con que en esta materia se ha manifestado el ejercicio de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el régimen estatutario de sus funcionarios –detalle que agota el ámbito normativo y, en aspectos muy relevantes, el propio ámbito de la ejecución que pudiera corresponder a las Comunidades Autónomas– no determina, sin embargo, que pueda acogerse la inconstitucionalidad del referido art. 98 de la L.R.B.R.L.

Este Tribunal Constitucional, en su STC [25/1983](#), ya afirmó –con anterioridad, incluso, a la aprobación de la L.R.B.R.L.– que «ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los Cuerpos de funcionarios citados (Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos de Administración Local) como Cuerpos de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados cuerpos» (fundamento jurídico 4.º). Es cierto que la L.R.B.R.L. formalmente ha suprimido dichos Cuerpos, si bien esa supresión ha ido acompañada de la calificación como «funciones necesarias en todas las Corporaciones Locales» la de «Secretaria» y las de «control y fiscalización interna de la gestión económico–financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación», quedando las mismas reservadas «a funcionarios con habilitación de carácter nacional» (art. 92.3.º). Por ello, de acuerdo con la doctrina de la sentencia constitucional que se acaba de citar, no hay lugar sino a reconocer como válida y ajustada plenamente a la Constitución la decisión del legislador estatal que, al amparo del art. 149.1.18.ª de la norma fundamental, ha fijado como básicas –y, por tanto, necesarias en todas las Corporaciones Locales determinadas funciones que, por su propia naturaleza quedan

reservadas a determinados funcionarios con un específico grado de formación. Ese carácter básico, al servicio de garantizar de manera generalizada en todas las Administraciones Locales el correcto desempeño y desenvolvimiento de cierto elenco de funciones que, por su trascendencia misma, rebasan el estricto interés local y, más aún, autonómico, justifica, asimismo, que el Estado asuma, con plenitud de facultades, la fijación de los correspondientes programas de selección y formación de los funcionarios habilitados.

Finalmente, en relación con el art. 98.1.º, párrafo tercero, establece la Disposición adicional segunda, 9.ª, que «en el convenio que se establezca entre el Instituto de Estudios de Administración Local (hoy Administración Pública) y el Instituto Vasco de Administración Pública (...), la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá incluir materias o disciplinas propias de sus específicas peculiaridades», con la condición, no obstante, «del cumplimiento de los requisitos mínimos de orden académico que con carácter general estén establecidos para las cuestiones de exigencia común en todo el Estado, nunca superiores a los que rijan para el propio Instituto Nacional de Administración Pública». Lo que en apariencia puede hacer quebrar el carácter básico de las previsiones examinadas, pero esta cuestión debe ser tomada en consideración en el fundamento siguiente al examinar las impugnaciones del art. 99.

26. En sí mismo considerado, el reproche que se dirige contra el art. 99 queda circunscrito al dato de que, en el proceso de provisión de plazas, a las Comunidades Autónomas no se les ha reservado ninguna intervención en la fijación de los baremos de méritos, al quedar la determinación de éstos totalmente a disposición del Estado y, en todo caso, de las correspondientes Corporaciones Locales (en un porcentaje, estas últimas, que no podrá superar el 25 por 100 de la puntuación total). La tesis de las Entidades recurrentes es que, con ello, se desconocen las competencias de sus respectivas Comunidades Autónomas en materia lingüística, ya que no pueden intervenir en la fijación de esos baremos de méritos, separándose así el legislador del criterio mantenido en otras ocasiones, como es el caso del art. 25.2 a), in fine, de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico y 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

A fin de dar respuesta adecuada a la cuestión planteada, convendrá recordar que este Tribunal, en la STC [76/1983](#) (fundamento jurídico 42), ya señaló –en relación a la Comunidad Autónoma del País Vasco, si bien lo mismo puede afirmarse de las de Cataluña y de Galicia, dadas sus competencias en materia lingüística– que «una

interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y estatutarios lleva, por una parte, a considerar el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad como un mérito para la provisión de vacantes, pero, por otra, a atribuir el deber de conocimiento de dicha lengua a la Administración autonómica en su conjunto, no individualmente a cada uno de sus funcionarios, como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad». Lo que no obsta a que sea el Estado el que, al ejercer las competencias que el precepto impugnado le reconoce, valore adecuadamente como mérito el conocimiento de las lenguas regionales con carácter general, sin perjuicio de que el conocimiento de la lengua propia pueda y deba ser tenido en cuenta como un mérito más para el acceso a la función pública y a la provisión de puestos de trabajo funcionariales o al servicio de las Administraciones Públicas en el ámbito territorial de aquellas Comunidades Autónomas que, como Galicia y Cataluña, disponen de un régimen de cooficialidad lingüística, o como se dijera en la STC [82/1986](#), de 26 de junio, «de acuerdo con la obligación de garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciudadanos y con el deber de proteger y fomentar su conocimiento y utilización, nada se opone a que los poderes públicos prescriban, en el ámbito de sus respectivas competencias, el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como un mérito entre otros (como expresamente se prevé) el nivel de conocimiento de las mismas: bien entendido que todo ello ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los arts. 14 y 23 de la Constitución y sin que en la aplicación del precepto legal en cuestión se produzca discriminación» (fundamento jurídico 14).

Ahora bien, que puedan –y aun deban– legítimamente articularse los medios necesarios para que el uso de las lenguas oficiales pueda ser efectivo en el ámbito de las respectivas Comunidades Autónomas, lo que, en el caso de la provisión de las plazas de funcionarios locales con habilitación de carácter nacional puede, en efecto, traducirse en que el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad por los aspirantes a dichas plazas deba ser valorado como un mérito más en el correspondiente baremo, no aboca, sin embargo, a que necesariamente la Comunidad Autónoma deba tener, por tal razón, participación en la fijación del baremo de méritos. Y ello porque se trata de funcionarios al servicio de las Administraciones Locales que, en la medida en que también éstas forman parte de la Comunidad Autónoma bilingüe, deben atender igualmente a la obligación de garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciudadanos. Quiere decirse, por tanto, que la no intervención de las

Comunidades Autónomas en la determinación del baremo de méritos aplicable a la provisión de las referidas plazas, en si mismo no resulta atentatorio, ni contradice, las previsiones estatutarias, y demás normas dictadas en su desarrollo, de Cataluña y Galicia (arts. 5 y 8 de la Ley de Cataluña 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística en Cataluña, y arts. 4 y 6 de la Ley de Galicia 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística), las cuales vinculan plenamente a las Administraciones Locales. De ahí que corresponda también a dichas Administraciones, en el ejercicio de sus competencias, atender expresamente al mandato normativo de garantizar el uso de las dos lenguas oficiales. sin que la Administración autonómica, al socaire de esa exigencia, pueda pretender asegurar su efectivo cumplimiento, asumiendo para ello unas competencias que no sólo no le corresponden, sino que en última instancia desplazarían o mediatizarían a las Entidades Locales en el ejercicio responsable –es decir, autónomo– de las que le son propias.

El art 99.1.º de la L.R.B.R.L., al no prever la intervención de las Comunidades Autónomas en la fijación del baremo que ha de contener los méritos generales y específicos para la resolución de los concursos de provisión de la plazas reservadas a funcionarios con habilitación nacional, y ello a fin de que a través de esa intervención autonómica quede garantizada la inclusión como mérito del conocimiento de la lengua propia de la Comunidad, no vulnera, pues, ni lesiona, competencia alguna de las Comunidades Autónomas de Galicia y de Cataluña, ya que esa garantía no es, como ya se ha dicho, estricta y exclusiva responsabilidad de la Administración Autonómica que pueda por ello desplazar cualesquiera competencias de las Administraciones Locales que también forman parte de la Comunidad Autónoma.

La impugnación del art. 99 y en alguna medida del art. 98 de la L.R.B.R.L. viene también a apoyarse en otro tipo de consideraciones. Consideraciones que no se refieren ya, tal como acabamos de ver, al hecho de que dicha regulación lesione o invada las competencias autonómicas por razón de la excesiva amplitud con que se han concretado las bases de la materia, determinando así el agotamiento del ámbito en el que pudiera manifestarse el ejercicio de esas competencias autonómicas, sino que toman como punto de referencia las previsiones contenidas en la Disposición adicional segunda, apartados 7.º a 10, de la propia L.R.B.R.L.

En efecto, dado que en relación a las Instituciones Forales de los Territorios Históricos y a la propia Comunidad Autónoma del País Vasco, la referida Disposición excepciona en determinados aspectos la aplicación del régimen general previsto en los arts. 98 y

99, alegan las Entidades recurrentes que ello es prueba inequívoca del carácter no básico de las previsiones que precisamente se excepcionan. De este modo, tal como especifica el Parlamento de Cataluña, no puede ser básico que el nombramiento de los funcionarios con habilitación de carácter nacional sea estatal, ni que lo sea la regla que impone la exclusiva publicación de los concursos en el «Boletín Oficial del Estado», ni los términos en que se fija la proporción del baremo de méritos, ni, en fin, la uniformidad total de los programas de formación de tales funcionarios, ya que los apartados 7.º, 8.º y 9.º de la Disposición adicional segunda de la L.R.B.R.L. atribuyen, de una parte, a las Instituciones Forales de los Territorios Históricos la facultad de nombramiento de tales funcionarios, así como la de publicar las convocatorias de los concursos para plazas vacantes en su territorio en el «Boletín Oficial del Territorio Histórico» respectivo y «Boletín Oficial del País Vasco», mientras que, de otra, a la Comunidad Autónoma del País Vasco se le atribuye un porcentaje del 10 por 100 del baremo para que fije los méritos que correspondan al conocimiento de las especialidades jurídicas y económico-administrativas que se derivan de sus derechos históricos, especialmente del concierto económico, y, a la vez, se le reconoce la posibilidad de poder incluir materias o disciplinas propias de sus específicas peculiaridades en los programas de formación de los funcionarios que, mediante el oportuno convenio, y por delegación, lleve a cabo el Instituto Vasco de Administración Pública.

Sin embargo, el argumento utilizado por las recurrentes no puede ser acogido, porque aunque se pretende destacar que no pueden tener carácter básico normas que contemplan un régimen excepcional, como el amparado en la Disposición adicional segunda, apartados 7.º a 10, lo que sería contrario al propio concepto de bases (STC [1/1982](#), de 28 de enero), hay que tener en cuenta que esa excepción, en el presente caso, está fundada en la Disposición adicional primera de la Constitución, que «ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales», añadiendo que «la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

Por su parte, la L.R.B.R.L., en la Disposición adicional segunda, no ha hecho, pues, sino atender al propio mandato constitucional, preservando la singularidad misma de ese régimen foral en los aspectos organizativos, en unos términos y con un alcance perfectamente compatible con la propia Constitución.

Por ello no pueden pretender las recurrentes que los derechos reconocidos a los territorios históricos sean extensibles a las Comunidades de Cataluña y Galicia por el simple hecho de haber asumido idénticas competencias que la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de régimen local, dado el carácter particular o excepcional de los derechos reconocidos a los territorios históricos que tiene por objeto, como ha señalado la STC [76/1988](#), garantizar «la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su "foralidad" ...», de manera que «la garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional» (fundamento jurídico 4.º). Se comprende, de este modo, que esa garantía constitucional comporte un tratamiento normativo singular propio de ese régimen local y ello aun frente a los poderes centrales del Estado.

En conclusión, procede declarar la constitucionalidad de los arts. 98.1º y 99.º, 2.º y 3.º de la L.R.B.R.L. y de la Disposición adicional 2.ª (apartados 7.º a 10).

27. El art. 106.3 de la L.R.B.R.L. es impugnado únicamente por la Junta de Galicia, alegando que vulnera el art. 49.2 del E.A.G. y por tanto, la tutela financiera que sobre las Entidades locales corresponde a la Comunidad Autónoma Gallega.

El alegato carece, sin embargo, de toda consistencia. La previsión en manera alguna invade la competencia que el art. 49.1 atribuye a la Comunidad Autónoma de Galicia. En realidad, el art. 106.3.º de la L.R.B.R.L. guarda pleno paralelismo con el párrafo 2.º de dicho art. 49 –y también con preceptos de otros Estatutos de Autonomía: significativamente, con el art. 48.2 del E.A.C.–, viniéndose a reconocer y garantizar la competencia de las Entidades locales para la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios. Nada hay que objetar a ello debiéndose, en consecuencia, estimar que la impugnación, en todo caso, lo es por el hecho de preverse que esa competencia pueda delegarse en favor de otros entes locales o de las respectivas Comunidades Autónomas «de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado». Si ese es el sentido de la impugnación –único posible, por lo demás–, una vez más habrá que recordar que, con tal precisión el Estado no ha tratado sino de garantizar un aspecto esencial del régimen competencial de las Entidades locales, para lo cual dispone, como ya hemos visto, de competencia habilitante suficiente (art. 149.1.18.ª de la Constitución). Corresponde, en efecto, al Estado establecer las reglas ordenadoras de las delegaciones de competencias locales a favor de otras Entidades o de las propias

Comunidades Autónomas, por ser un aspecto básico del régimen jurídico de las Administraciones Locales, sin que por ello se lesione competencia alguna de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Procede, por tanto, desestimar la impugnación del art. 106.3.º de la L.R.B.R.L..

28. Los arts. 115 y 116 son impugnados por la Generalidad de Cataluña por cuanto atribuyen al Tribunal de Cuentas unas funciones que, de acuerdo con el art 42 del E.A.C. la Ley de Cataluña 6/1984, atribuye a la llamada Sindicatura de Cuentas. Teniendo en cuenta –según la Generalidad– el exceso de competencia en el que incurrió el art. 4.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, al someter a su jurisdicción a las Entidades locales, no cabe ahora, pues, sino concluir que también los preceptos que se impugnan han incurrido en idéntico vicio, todo ello, además, a la luz de los arts. 149.1.18.^a de la Constitución y 48 del EAC, por lo que procedería declarar que las facultades previstas en los artículos que se impugnan corresponden en Cataluña a la Sindicatura de Cuentas.

La cuestión planteada por la Generalidad de Cataluña ha sido ya resuelta por este Tribunal Constitucional en su [STC 187/1988](#), de 17 de octubre, a cuya doctrina, por tanto, no cabe ahora sino remitirse. Se impugnaban por el Abogado del Estado en aquella ocasión, entre otros, los arts. 5 b) y 9.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas, que establecen, respectivamente que «a efectos de la presente ley, componen el sector público de Cataluña... b) Las Corporaciones Locales y sus organismos autónomos» y que «las Corporaciones Locales rendirán sus cuentas de cada ejercicio directamente a la Sindicatura de Cuentas antes de 31 de julio del año siguiente al de cierre del ejercicio».

Pues bien, en el fundamento jurídico 8.º de dicha Sentencia, ya quedó sentado que, de acuerdo con el art. 136.1 de la Constitución, «la fiscalización externa de las Corporaciones Locales por el Tribunal de Cuentas derivada del art. 4.1 C) de la Ley Orgánica 2/1982 (...), no supone pues, la exclusión de otros órganos fiscalizadores de la actividad económico-financiera de las Corporaciones Locales», de manera que «no cabe entender que la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas contengan precepto alguno que reserva en exclusiva para este Tribunal la fiscalización de dicha actividad». Y junto a ello, de acuerdo con el art. 48.1º del E.A.C., en el fundamento jurídico 9.º se declaró, asimismo, que «la fiscalización sobre las Corporaciones Locales prevista en la mencionada Ley autonómica 6/1984 (...) forma parte del contenido de la

tutela financiera y, por consiguiente, de la competencia derivada del citado precepto estatutario. Y en este sentido no puede considerarse contrario a la Constitución ni al Estatuto el que la Comunidad Autónoma de Cataluña atribuya a los órganos de dicha Comunidad –la Sindicatura de Cuentas– una actividad de control sobre la actuación financiera de las Corporaciones Locales».

En la misma Sentencia del Tribunal afirma (fundamento jurídico 11) que «la actividad de control realizada por las Comunidades Autónomas no excluye, pues, la que pueda ejercer el Estado, a través del Tribunal de Cuentas, en el ámbito de sus propias competencias sobre la materia». «Ambos controles sobre la actividad financiera de las Corporaciones Locales no tienen por qué excluirse mutuamente, sino que pueden coexistir y superponerse. Dichos controles se concretan en la elaboración de informes, Memorias y su conocimiento puede interesar, para el ejercicio de sus respectivas competencias, aparte de a las propias Corporaciones Locales fiscalizadas, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas y sus respectivas Cámaras legislativas. Todo ello sin perjuicio de la relación de supremacía establecida constitucionalmente entre el Tribunal de Cuentas y los demás órganos fiscalizadores y del empleo, en su caso, de las técnicas tendentes a reducir a unidad la actuación de uno y otros a evitar duplicidades innecesarias o disfuncionalidades, que serían contrarias a los criterios de eficiencia y economía enunciados en el art. 31.2 de la Constitución.»

Las consideraciones precedentes obligan a afirmar que el art. 115 de la L.R.B.R.L. no incurre en inconstitucionalidad al establecer que «la fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las Entidades Locales corresponde al Tribunal de Cuentas, con el alcance y condiciones que establece la Ley Orgánica que lo regula y sin perjuicio de los supuestos de delegación previstos en la misma», ya que, como hemos recordado, ello no excluye que, en el ámbito territorial de Cataluña y con arreglo a la referida Ley 6/1984, de 5 de marzo, de Sindicatura de Cuentas, también corresponda a ésta la fiscalización externa de las cuentas y gestión económica de las Entidades Locales de Cataluña.

En cuanto al art. 116, tampoco cabe apreciar tacha de inconstitucionalidad alguna, ya que se trata de una previsión relativa a la organización y funcionamiento de las corporaciones Locales en orden a la aprobación por ellas mismas de sus cuentas anuales que encuentra plena cobertura en la competencia del Estado para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.^a de la

Constitución) y que, consecuentemente, no vulnera la competencia en materia de régimen local de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

29. El art. 117 es impugnado, con desigual alcance, en los cuatro recursos de inconstitucionalidad planteados. Este art. 117 regula la llamada Comisión Nacional de Administración Local, que se configura como «el órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local» (párrafo 1.º).

El reproche fundamental que se formula queda referido a la configuración misma de dicho órgano, ya que las Comunidades Autónomas no forman parte del mismo, limitándose la Ley a prever que «a sus reuniones podrán asistir representantes de las Comunidades Autónomas» (párrafo 3.º, in fine). De este modo, se desconoce el propio carácter bifronte del régimen local, lo que, además, se agudiza dadas las funciones asignadas a dicha Comisión art. 118.1.A) y B) letras a), b) y c)], que afectan a cuestiones de la competencia de las Comunidades Autónomas. Desconocimiento, pues, de que, junto a la relación directa Estado–Corporaciones Locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre estas y las propias Comunidades Autónomas, lo que supone, igualmente, desconocer el principio de cooperación entre los diversos niveles en que se estructura la organización territorial del Estado en su conjunto. En consecuencia, a juicio de las Entidades recurrentes, el art. 117 de la L.R.B.R.L., en tanto que no prevé que la Comisión haya de integrarse también con representantes de las Comunidades Autónomas como miembros de pleno derecho, incurre en inconstitucionalidad.

Se suscita, asimismo, por el Parlamento y la Junta de Galicia, una segunda cuestión en relación a este art. 117, consistente en que, al disponer que la designación de los representantes de las Entidades Locales corresponde, en todo caso, a la asociación de ámbito estatal con mayor implantación, de acuerdo con la doctrina de la STC [26/1985](#), dicha previsión debe estimarse inconstitucional.

a) Por lo que atañe a la presunta vulneración de las competencias autonómicas en materia de régimen local, al no formar parte las Comunidades Autónomas de la Comisión Nacional de Administración Local, ya que, en todo caso, su presencia en las reuniones que la misma celebre queda supeditada a la previa invitación que se les formule, hay que señalar que nada obsta a que constitucionalmente la L.R.B.R.L. haya podido articular dicha Comisión como un organismo de relación directa entre el Estado

y las Entidades Locales en cuya composición queda excluida la presencia de las Comunidades Autónomas.

Nada impide, en efecto, que el Estado pueda entablar relaciones directas con las Entidades Locales, tal como ya se declaró por este Tribunal Constitucional en la STC [84/1982](#) (fundamento jurídico 4.º) y ello porque la configuración constitucional del régimen local no permite calificarlo como «intracomunitario» o «extracomunitario». Y si bien es aconsejable que esas posibles relaciones entre el Estado y las Entidades Locales no supongan, en la medida de lo posible, la exclusión de las Comunidades Autónomas, lo cual viene apoyado, además, por el principio de colaboración interadministrativa, no menos cierto es que también debe atenderse a la propia eficacia y operatividad de esos órganos de colaboración que aglutinan a diversas instancias políticas y administrativas. Sin duda, los mecanismos de cooperación y colaboración no se agotan en la creación de órganos colegiados, tal como ya hemos visto, lo cual abunda en el criterio de la necesidad de extremar cautelas, por meras razones de economía y eficacia administrativa, en orden a la institución y puesta en funcionamiento de ese tipo de manifestaciones orgánicas.

El legislador ha optado, en este caso, por restringir la composición del órgano colegiado, posiblemente en aras a lograr una mayor efectividad en su actuación, pero, en última instancia, cualquiera que sea el juicio o valoración que ello pueda merecer, con tal determinación no se han vulnerado las competencias de las Comunidades Autónomas de Cataluña y de Galicia. Por lo demás, las funciones que los arts. 118 y 119 atribuyen a la Comisión Nacional de Administración Local, tampoco permiten sostener la tesis de las Entidades recurrentes, ya que en ninguno de los casos suponen intromisión en las competencias autonómicas. Se trata, antes bien, de funciones consultivas que directamente quedan referidas a cuestiones de competencia estatal (art. 118) y, en cuanto a la facultad que prevé el art. 119, es evidente que su pretensión no es otra que proporcionar un cierto reforzamiento –aunque muy limitado en su eficacia por estrictas razones constitucionales– a la autonomía local. Pretensión que tampoco puede merecer reproche alguno desde la perspectiva de las competencias autonómicas en materia de régimen local.

b) Finalmente, el Parlamento y la Junta de Galicia alegan que incurre en inconstitucionalidad el art. 117 al disponer que «la designación de los representantes de las Entidades Locales corresponde en todo caso a la asociación de ámbito estatal

con mayor implantación», trayendo a colación por todo argumento justificativo la doctrina de la STC [26/1985](#), de 22 de febrero.

Pero la tesis del Parlamento y de la Junta de Galicia no puede prosperar, por cuanto no cabe trasladar miméticamente ahora la doctrina de este Tribunal contenida en la referida Sentencia 26/1985. En esa Sentencia, reiterando lo ya mantenido en la 20/1985, de 14 de febrero, lo que se cuestionó fue la adecuación al derecho constitucional de sindicación de la previsión en virtud de la cual, determinadas ayudas económicas se restringían a las Centrales sindicales «más representativas, de conformidad con la Disposición adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores». Y en la posterior STC [99/1987](#), de 11 de junio, de nuevo se pronunció el Tribunal sobre la distinción entre Sindicatos más representativos y los que no lo son: distinción establecida por el art. 29.21) de la Ley 30/1984, a los efectos de fijar uno de los supuestos del pase a la situación de servicios especiales del funcionario que ostente cargo electivo en aquéllos.

Es palmario sin embargo, que, en el supuesto que nos ocupa, la norma que establece el criterio a seguir para la designación de los representantes de las Entidades Locales en el órgano que se crea –la Comisión Nacional de Administración Local– aunque aparezca como una norma incompleta, cuya falta de plenitud podría remediarse por vía reglamentaria, sin quebrantos del orden competencial y con la finalidad de garantizar la mayor representatividad, en nada incide en la posición constitucional de las Entidades locales, cuya autonomía no se ve afectada en manera alguna por semejante previsión, por lo que necesariamente debe ser rechazada la impugnación.

c) En atención a lo expuesto, procede desestimar la impugnación del art. 117 y por conexión la de los arts. 118, 119 y Disposición transitoria sexta, párrafos 1 y 3, de la L.R.B.R.L.

30. A juicio de la Junta de Galicia, la Disposición final primera de la L.R.B.R.L. prevé una delegación legislativa que da lugar a una redefinición del sistema de reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma en la materia, lo que conduce a un total desplazamiento de la normativa autonómica o de desarrollo, dejando vacías de contenido a las potestades legislativas autonómicas que no son secundarias o de carácter reglamentario. En definitiva, con la refundición de normas reglamentarias que se prevé, se reforzaría en su integridad el efecto de cierre y desplazamiento de las competencias autonómicas.

La Disposición final primera de la L.R.B.R.L autoriza al Gobierno de la Nación para refundir en un único texto las disposiciones legales vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición derogatoria de la misma ley. Y de otra, incorpora una habilitación al Gobierno para que proceda a actualizar y acomodar a lo dispuesto en la Ley una serie de normas reglamentarias que la propia disposición procede a enumerar.

Pues bien, tanto una como otra autorización en manera alguna provocan ese efecto que denuncia la Junta de Galicia, debiéndose estimar, en sí mismas, plenamente acordes a la Constitución.

De una parte, la autorización al Gobierno para refundir las disposiciones legales vigentes (lo que se ha plasmado en la aprobación del Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril) encuentra plena cobertura en el art. 82.5 de la Constitución, sin que, dados los términos de la delegación prevista, se haya infringido requisito constitucional alguno.

Y, de otra, la propia Disposición final primera habilita al Gobierno para que, en uso de su potestad reglamentaria (art. 97 de la Constitución), actualice determinadas normas reglamentarias. Tampoco es dable observar en ello inconstitucionalidad de ningún tipo.

En realidad, la Junta de Galicia no tiene en cuenta por qué el hecho de que al Estado se le haya atribuido la competencia exclusiva para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, en nada le imposibilita –todo lo contrario– para poder establecer un marco normativo general regulador del «régimen local», ya que el Derecho estatal es, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas (art. 149.3 de la Constitución). Es evidente, pues, que la mera habilitación legal para que pueda dictarse esa normativa global o de conjunto ninguna lesión de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia conlleva. No hay tampoco «uniformización» alguna del régimen local, porque con ello no se produce desapoderamiento competencial alguno de las Comunidades Autónomas. Antes bien, con ello el Estado atiende a una exigencia fundamental, que no es otra que la de prevenir un marco normativo general que venga a cubrir no sólo las consecuencias resultantes de los diferentes niveles competenciales existentes en la materia entre unas y otras comunidades, sino también la simple inactividad normativa que transitoriamente, o no, pueda producirse en aquellas Comunidades Autónomas con competencia para desarrollar las normas básicas estatales. Serán pues, las normas

autonómicas que, ajustándose a las bases estatales, vayan dictándose, las que, en todo caso, desplazarán en su aplicabilidad directa o eficacia territorial a esas otras normas estatales no básicas dictadas al amparo de la Disposición final primera de la L.R.B.R.L. Todo ello, en fin, sin que nada obste a que, si el ejercicio de tales autorizaciones fuere incorrecto, o a las normas resultantes se les atribuyese un carácter y eficacia que no les corresponde, queden expeditas las vías de impugnación procedentes.

Procede, por tanto, desestimar la impugnación planteada contra la Disposición final primera de la L.R.B.R.L.

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA

Ha decidido

1.º Declarar inconstitucionales:

- a) El inciso «y en el artículo segundo» del art. 4.2.
- b) El art. 5 en su totalidad de acuerdo con lo dicho en el Fundamento Jurídico quinto, y por conexión todas las remisiones al mismo contenidas en la presente Ley.
- c) El inciso final («sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley») del art. 20.1 c), y el inciso («sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley») del art. 32.2, en ambos casos en los términos y con el alcance que se precisan en el fundamento jurídico 6.º
- d) El inciso final («en todo aquello que su Reglamento Orgánico no disponga lo contrario») del art. 20.2.
- e) El inciso final («que regirán en cada provincia en todo aquello en lo que ésta no disponga lo contrario en ejercicio de su potestad de autoorganización») del art. 32.2.
- f) El inciso final del art. 48 («y a través del Ministerio de Administración Territorial»).

2.º Declarar que el art. 2.2, no es inconstitucional interpretado en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 3.º, extendiéndose este pronunciamiento, por conexión al art. 25.3.

3.º Declarar que no tiene carácter básico el art. 45.2 b) apartados primero y segundo y que, por tanto, su contenido no es vinculante para las Comunidades Autónomas recurrentes.

4.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiuno de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve.

Votos particulares

1. Voto particular discrepante que formula el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 610, 613, 617 y 619 de 1985

Mi discrepancia con la Sentencia aprobada por la mayoría del Pleno se produce en relación con la inconstitucionalidad parcial de los arts. 20.1 c) y 20.2, declarada en los apartados c) y d), del número primero del fallo, y se fundamenta en las siguientes razones.

El modelo de organización municipal que diseña la Constitución impide reconocer a las Comunidades Autónomas, en esta materia, competencias que no sean estrictamente residuales, pues así lo impone el respeto a la autonomía municipal consagrada en su art. 140.

Dicho modelo constitucional resulta del equilibrado juego de tres ámbitos normativos distintos, cuyos efectos recíprocamente limitados determinan que, en su configuración, deben distinguirse tres diferentes niveles de organización municipal, cuyo correcto orden descendente es, a mi juicio, el siguiente:

1. Organización básica, común a todos los Municipios, que corresponde establecer al Estado en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.18 de la Constitución.

2. Organización complementaria, que corresponde a los propios Municipios en ejercicio de su autonomía, en cuyo núcleo esencial se incluye el poder de autoorganización, y

3. Organización municipal complementaria de la anterior, que corresponde a las Comunidades Autónomas en virtud del art. 148.1.2 de la Constitución y de sus respectivos Estatutos, cuyas normas de atribución de competencias en materia de régimen local deben siempre entenderse, al igual que las del Estado, sometidas al límite que se deriva de la autonomía municipal.

Los arts. 20.1 c) y 20.2 de la Ley impugnada guardan fiel conformidad con ese modelo constitucional, no siendo a mi juicio, aceptable afirmar que tales preceptos legales básicos desplazan indebidamente la competencia autonómica sobre la organización municipal a un plano distinto del que constitucionalmente le corresponde, eliminando la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación de desarrollo autonómico en esta materia, puesto que la naturaleza supletoria y residual de esa competencia autonómica viene necesariamente determinada por la garantía de la autonomía municipal, la cual exige de manera insoslayable que las Comunidades Autónomas no puedan cubrir más espacio organizativo municipal complementario que aquel que el Municipio no haya complementado.

Por lo tanto, los citados preceptos legales sitúan la competencia autonómica en materia de organización de los Municipios en el lugar que constitucionalmente le corresponde.

Mantener la tesis contraria 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, que es el único que tiene competencia para establecerlo.

Por consiguiente, estimo que el art. 20.1 c), en cuanto señala a la legislación básica del Estado como el único límite a la competencia municipal de autoorganización, y el art. 20.2, en la medida que limita la competencia autonómica al espacio de organización complementaria no cubierto por los Reglamentos Orgánicos de los Municipios, conjugan de forma intachable el orden constitucional de distribución de competencias con la garantía institucional de la autonomía de los Municipios.

Ello me conduce a entender que dichos preceptos legales son, en su totalidad, constitucionales, cualidad que no extendiendo al art. 32.2, puesto que considero que sería muy discutible reconocer a la Provincia el mismo nivel de autonomía que al Municipio garantizado en el art. 140 de la Constitución.

Tal es mi opinión que expongo, sin perjuicio del acatamiento y aceptación que me merece la decisión de la mayoría.

Madrid, a veintiuno de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve.