

# Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (Un desarrollo constitucional pendiente)<sup>1</sup>

Javier García Roca

Catedrático de Derecho Constitucional  
Letrado excedente del Tribunal Constitucional

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CONTRA LAS IDEAS DE «GARANTÍA INSTITUCIONAL» Y DE LA AUTONOMÍA LOCAL COMO «PARTICIPACIÓN». 3. LA AUTONOMÍA LOCAL COMO PRINCIPIO, DERECHO REACTIVO Y GARANTÍA CONSTITUCIONAL. 4. LOS EXCESOS DERIVADOS DEL TRADICIONAL ENTENDIMIENTO LEGISTA DE LA AUTONOMÍA LOCAL: MAGRAS FINANZAS Y COMPETENCIAS INESTABLES E INSUFICIENTES. 5. LA NUEVA NOCIÓN DE BLOQUE CONSTITUCIONAL LOCAL: ORIGEN Y UTILIDAD DE LA CATEGORÍA. 6. LA INSUFICIENCIA DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DE PRINCIPIOS. 7. LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL COMO CONTEXTO HERMENÉUTICO *SECUNDUM CONSTITUTIONEM* Y EL PAPEL DEL CONSEJO DE EUROPA. 8. LA «FUNCIÓN CONSTITUCIONAL» DE LAS NORMAS INTERPUESTAS QUE INTEGRAN EL BLOQUE. 9. EL PAPEL DIFERENCIADOR DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA APUESTA POR EL PLURALISMO TERRITORIAL. 10. LA URGENTE REFORMA DE LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL. 11. ALGUNOS PRINCIPIOS PARA UNA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL. A) Subsidiariedad. B) Proporcionalidad.

## 1. INTRODUCCIÓN

La reflexión que intento hacer arranca de sendas cosas previas en una secuencia lógica de continuidad en el pensamiento jurídico y en la investigación. Mi artículo «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad» (2000). Y la tesis doctoral de Ana DE LA VEGA «El bloque constitucional local (un estudio de Derecho Argentino y Español)» que gustosamente dirigí (Universidad Complutense, 2004) y ha sido recientemente premiada por el Instituto Nacional de Administración Pública (MAP). Es difícil saber que ha puesto cada uno de nosotros en una bilateral relación discipular, pero vaya por delante mi deuda intelectual hacia ella.

---

<sup>1</sup> Este artículo ha sido redactado a partir de la ponencia que me encargó GIANCARLO ROLLA para el Congreso organizado por la Universidad de Siena, *Centro di Ricerca e Formazione sul Diritto Costituzionale Comparato*, «La difesa delle autonomie territoriali», primera sesión «L'autonomia come diritto e la sua garanzia istituzionale», julio de 2004, cuyas actas se publicarán como libro en Italia por GIAPPICHELLI. Agradezco las sugerencias que al texto me han hecho diversos colegas, singularmente, E. ORDUÑA PRADA.

El bloque constitucional local es todavía una simple construcción doctrinal, un modelo por armar, pero es también al tiempo un desarrollo constitucional, obligado y pendiente, que los poderes públicos deberían afrontar de una vez.

Mas la necesidad de una clarificación del espacio local mediante un desarrollo constitucional parece emanar de la misma realidad. Tenemos una situación, prolongada en exceso, de provisionalidad e interinidad de la autonomía local. Los Municipios llevan en España veintisiete años de democracia sin acabar de estabilizarse. El municipalismo es un gigante con los pies de barro con más de 8100 Municipios en su mayor parte, por sus reducidas dimensiones, incapaces de ejercer la autonomía que se les supone, o bien dotados de competencias inciertas e insuficientes recursos. No puede darse por buena e inamovible prácticamente la misma planta local que en las Cortes de Cádiz. Y no sabemos muy bien qué hacer con las Diputaciones Provinciales, aún sin resolver el dilema de si debemos optar por fortalecerlas o, al contrario, sustituirlas por comarcas u otras entidades supramunicipales en algunas de las Comunidades Autónomas donde no están tan consolidadas. Hace falta, en suma, ubicar a las entidades locales en la teoría jurídica de la descentralización en un Estado de tres términos. Y estimo que sólo desde la lógica de la subsidiariedad puede acometerse este empeño de forma cabal.

Es todavía pronto para saber si en esta VIII Legislatura en la que se anuncian reformas estatutarias y constitucionales acabará fraguando esta idea de bloque o, cuando menos, si se integrarán algunas de sus lagunas e insuficiencias. La propia Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local reconocía que la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 está «desbordada», pues ha sufrido ya una veintena de reformas parciales. Y existe en estos momentos un muy extenso primer borrador de Libro Blanco para la reforma del Gobierno local ([www.map.es](http://www.map.es)) que puede que culmine en un proyecto de una nueva Ley de Bases. Veremos. Estimo que se hace en todo caso muy necesaria una reforma global desde una distinta filosofía a la de hace dos décadas.

No obstante, los juristas que asumimos el federalismo (véase GARCÍA ROCA I) en sus distintas variantes modernas y unitarias –y no sólo el Estado federal clásico– como de hecho la única teoría jurídica contemporánea de la descentralización política (y una ideología alternativa a los distintos nacionalismos), y que, precisamente por eso, somos municipalistas y europeístas, estamos muy acostumbrados a que la autonomía local se vea constantemente preterida en nuestro Estado compuesto (*vid.* GARCÍA ROCA VIII) y hemos desarrollado un tranquilo escepticismo que nos permite mantener nuestras posiciones con un compás de espera.

En efecto, los Municipios no entraron en el debate constituyente de 1978, tampoco en los acuerdos autonómicos y convenciones constitucionales de 1981 y 1992, y el llamado «Pacto Local» de 1999 ha servido de poco, pues sólo abordó modificaciones colaterales sin realizar reformas en materia de competencias y finanzas locales que eran y son las cuestiones esenciales. Veremos si ahora los Municipios no ven sacrificada de nuevo su posición constitucional en detrimento de la siempre urgente –y hasta ahora excluyente– configuración de las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía. Mas no acierto a comprender por qué una cosa debe excluir a la otra en vez de ser perfectamente compatibles.

Los Municipios, se quiera o no, están en la relación federal u ordinal que integra un Estado compuesto, aunque no sean partes de la misma, como ocurre con el Estado y las Comunidades Autónomas, y en algún momento habrá de definirse su situación jurídica y posición constitucional. No es lógico continuar dividiendo las competencias y finanzas del Estado ordenamiento entre sólo dos términos.

El llamado régimen local es hoy un *humus* en transformación, muchas de las viejas herramientas ya no nos valen a la hora de subir el Municipio a la Constitución en un proceso de incorporación y de constitucionalización de estos entes, y las nuevas son todavía simples nociones más que verdaderas categorías, aún pendientes de pulir en su construcción doctrinal. Debemos pues discurrir y asumir el riesgo de equivocarnos por defecto antes de reproducir ideas que valen ya de poco en el siglo XXI para ordenar una organización constitucional de base territorial fundada en el pluralismo y en un Gobierno en cuatro niveles: la Unión Europea, el Estado, la Comunidad Autónoma y el Municipio. Pero temo no poder ofrecer un producto cerrado y preciso. Hacen falta décadas para hacer esto en Derecho y el esfuerzo de muchos. Así, diversos autores –entre ellos, José ESTEVE (I)– han advertido con tino de la falta de madurez de la noción de «función constitucional» y de la imprecisión de la idea de bloque de la constitucionalidad. Intentemos perfeccionarlas. Parece un buen momento cuando se anuncia la reforma de algunos de los Estatutos de Autonomía y se ha elaborado un Libro Blanco como paso previo para una nueva Ley de Bases de Régimen Local.

## **2. CONTRA LAS IDEAS DE «GARANTÍA INSTITUCIONAL» Y DE LA AUTONOMÍA LOCAL COMO «PARTICIPACIÓN»**

Una autonomía local que nace de la Constitución no puede comprenderse adecuadamente desde la garantía institucional como se ha venido

haciendo por una parte de la doctrina –cada vez menor– y por el Tribunal Constitucional, quien, no obstante, comienza a usarla menos frecuentemente que en los ochenta, aunque abundan todavía en la jurisprudencia sus invocaciones retóricas. La herramienta ha devenido obsoleta.

Son precisas otras técnicas, varias y no una sola, y bastantes más sofisticadas en su empleo, entre otras:

- los principios de proporcionalidad y subsidiariedad y el democrático representativo; los dos primeros deberían introducirse expresamente en las normas constitucionales o, cuando menos en los Estatutos de Autonomía;
- la noción de bloque de la constitucionalidad o bloque constitucional local cuya perfección quizá demandara de algunas habilitaciones constitucionales más nítidas a la Ley de Bases de Régimen Local (desde ahora, Ley de Bases o LBRL);
- la función diferenciadora de los Estatutos de Autonomía, como normas constitucionales secundarias, que deben adecuar el régimen local a realidades territoriales muy diversas en cada Comunidad Autónoma, siguiendo la lógica del pluralismo;
- unas listas competenciales de los Municipios, propias y delegadas, en la Ley de Bases redactadas con mejor técnica;
- leyes de régimen local de cada Comunidad Autónoma que desarrollen y concreten la lógica del pluralismo territorial;
- un diverso entendimiento de la reserva de ley y del principio de legalidad frente a aquellas Ordenanzas municipales que se ocupan del Derecho sancionador y de los tributos locales, puesto que las Ordenanzas son normas primarias elaboradas según el principio representativo y no reglamentos en sentido estricto o normas secundarias.

Necesitamos, en definitiva, un nuevo sistema hermenéutico.

Ni siquiera el control de constitucionalidad de las leyes supuestamente invasoras de la autonomía local puede enjuiciarse desde ese impreciso parámetro que es la garantía institucional, son precisos diversos criterios de interpretación constitucional que iré exponiendo y sistematizando.

La garantía institucional es actualmente de escasa utilidad para la autonomía local, pues resulta imposible edificar un modelo político en negativo, desde la supuesta y exclusiva virtualidad defensiva de este instru-

mento. Son precisos elementos hermenéuticos que faciliten la edificación en positivo del espacio local. La garantía institucional cumple una función «reactiva o defensiva», pero no de «delimitación positiva», que es precisamente la labor que debe acometerse.

Incluso para sus valedores, tal técnica reclama una «institución» a preservar frente a la ley que la desarrolle y configure y que esté bien presente, suficientemente definida y conformada, en el momento constituyente de modo que la Ley Fundamental la reciba e inserte en su cuerpo normativo. Nada de esto existía, faltaba para los constituyentes de 1978 la imagen nítida de un Municipio democrático, omisión que no podía rellenar la experiencia del Municipio preconstitucional durante la larga Dictadura: un «ente territorial menor» siempre necesitado de «tutela» por los entes mayores; y una Administración local desprovista de un Gobierno del mismo nivel, configurada por un Derecho Administrativo desprovisto de bases constitucionales y por eso mismo con un difícil encaje en la Constitución. Faltaba el presupuesto de hecho, la misma imagen de la institución. El principio democrático representativo impedía en buena medida la continuidad de la vieja institución en el ordenamiento jurídico.

En definitiva, la garantía institucional no ayuda a comprender cuál es el contenido mínimo –en sujetos, organización, fuentes, competencias y finanzas– de una autonomía local garantizada por la Constitución frente a la ley. Y qué sentido tiene acudir para resolver conflictos constitucionales entre entes territoriales a una técnica que deja la defensa del orden competencial local fuera de las posibilidades que su uso comporta. Es una herramienta de mínimos o existencial con una eficacia reducida a poco más que al mantenimiento de la institución. El utensilio es, en efecto, manifiestamente insuficiente para los fines pretendidos: de un lado, definir un parámetro de control en la Constitución y en sus leyes de desarrollo respecto de las leyes estatales o autonómicas pretendidamente invasoras de la misma; y de otro, y es sólo la otra cara de la misma moneda, orientar y enmarcar la labor del legislador sectorial ya sea estatal o autonómico.

Pero la Constitución española no clarifica el espacio competencial local ni su suficiencia financiera ni dispone un derecho reactivo otorgando una acción de inconstitucionalidad a los titulares de la autonomía. Todo ello a diferencia de cómo sí hace con las Comunidades Autónomas con más o menos acierto.

La Ley de Bases de Régimen Local de 1985 tampoco supo cerrar los espacios abiertos en la Constitución, dejando sin integrar las lagunas. Recoge las ideas elaboradas doctrinalmente por PAREJO (1981, I), siguien-

do las elaboraciones de BURMEISTER (1977, véase CARRO), según las cuales no debía acantonarse un espacio claro de competencias locales sino sustituir las reglas de competencias por «el derecho de los entes locales a participar en todos los asuntos que afecten a la comunidad local» tal y como reconoce el preámbulo de la Ley. Mas esta tesis participativa, en apariencia brillante, y que la Ley Básica asume acríticamente es un mito, si se revisa a la luz de las experiencias adquiridas cinco lustros después. Participar en todo es no tener competencia en nada y dista de ser una alternativa a gobernar asumiendo decisiones propias de forma representativa y con transparencia y responsabilidad ante el electorado. Por debajo de ese lema, el espacio local queda en manos de las llamadas –mediante un eufemismo– «leyes sectoriales». Algo así como dejar las ovejas al cuidado del lobo. La misma ley estatal o autonómica que puede invadir la autonomía local en las distintas materias que regula es la que configura su espacio constitucionalmente reservado. Una contradicción insalvable entre dos funciones, por definición, diversas e incompatibles, que ha permitido el frecuente e innecesario vaciado de las competencias locales avocándolas a una instancia territorial superior.

Estimo, en consecuencia, y comienza a ser una opinión generalizada, que es menester clarificar un espacio competencial local formulando reglas y principios mucho más precisos. Este esfuerzo a la hora de delimitar el «interés local» ex art. 137 CE, claro está que no por su condición exclusiva lo que sería una labor casi imposible en la mayor parte de los casos, sino por prevalencia o preferencia, está todavía en buena parte por hacer. Sin mayores dosis de claridad y estabilidad de las competencias locales es imposible edificar un modelo de Estado de tres términos.

Las ideas de participación y de cooperación (esa inflación de convenios que actualmente tenemos, unos más activos que otros, y de órganos mixtos creados por las leyes sectoriales y que a veces ni llegan a funcionar) o de asociacionismo municipal (mancomunidades, consorcios...) a la hora de gestionar servicios locales son tan sólo un complemento no una alternativa a la competencia local. Como he teorizado en otros lugares, al hablar de los conflictos constitucionales (GARCÍA ROCA V), las relaciones de cooperación y de participación entre entes territoriales son lógicamente posteriores y suponen las nucleares de competencia.

Es cada vez menos de recibo, después de tantas experiencias constitucionales, contentarse con afirmar la «imposibilidad material... de la definición cabal y suficiente de las competencias locales, en todos y cada uno de los sectores de la intervención potencial de la Administración local», como se dice en el preámbulo de la Ley Básica de 1985 y recogía el Tri-

bunal Constitucional en su primera jurisprudencia. Y acierta el Libro Blanco al recordar que la labor de coordinación, sin un contorno competencial preciso, enmascara un auténtico control *ex ante*.

En resumen, la obsoleta idea de garantía institucional –una técnica del período de entreguerras– más la ausencia de una delimitación de las reglas competenciales locales de forma suficientemente precisa en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y en la Ley de Bases, omisión que trató de justificarse desde esa filosofía de la participación, han impedido configurar un parámetro estable y sólido de defensa de la autonomía local frente a la ley y acantonar un espacio local de Gobierno representativo. De este *impasse* debemos salir cuanto antes, pues es un camino que no lleva a ninguna parte.

### **3. LA AUTONOMÍA LOCAL COMO PRINCIPIO, DERECHO REACTIVO Y GARANTÍA CONSTITUCIONAL**

3.1. La distinción entre la autonomía local como principio o derecho creo entraña más un problema teórico y académico que real y del que se deriven consecuencias prácticas. El debate podría ser algo semántico. La misma distinción entre derechos subjetivos y principios es problemática y existen diversas posiciones doctrinales, v. gr., en materia de derechos fundamentales (Cfr. Alexy, ZAGREBELSKY I); y lo es todavía más después de la Parte II del Tratado por el que se aprueba una Constitución para Europa, pendientes de ratificación, y lo dispuesto en las disposiciones generales para la interpretación de la Carta de Derechos en sus art. II-111 y siguientes, donde se asumen los derechos como principios jurídicos siguiendo la doctrina del Tribunal de Justicia.

Los artículos 140 a 142 CE de 1978, Capítulo II del Título VIII, no reconocen expresamente la autonomía local como un «derecho» de Municipios y Provincias sino como un «principio», a diferencia de lo que en el art. 2 se hace para las nacionalidades y regiones, así como en el art. 143 al referirse al ejercicio de la iniciativa a la autonomía de las entonces emergentes Comunidades Autónomas. Existe una evidente diferencia de nuevo en las normas constitucionales entre entes locales y Comunidades Autónomas. Mas la cuestión no es tan sencilla.

Por el contrario, el art. 3 de la posterior Carta Europea de Autonomía Local de 1985 ofrece un concepto de la misma como un «derecho» y capacidad efectiva de las entidades locales a ordenar y gestionar una parte

importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Pero no especifica de qué tipo de derecho se trata.

A mi entender, la autonomía local no es claramente un «derecho fundamental». Es inadecuado dogmáticamente hablar de un derecho fundamental de un ente territorial como han sostenido algunos autores (entre otros, PAREJO I y IV). Los derechos fundamentales nacen de la dignidad de la persona y son por ello sólo atribuibles bien a las personas físicas, y en ocasiones a las formaciones sociales o personas jurídicas en las que éstas se integran, bien a los ciudadanos. Según la teoría de la descentralización, las entidades territoriales mantienen entre sí relaciones jurídicas de competencia, coordinación y conflicto y no de titularidad de derechos fundamentales que son inherentes a la dignidad de la persona y al libre desarrollo de la personalidad. De forma complementaria de este argumento principal y vista la cuestión desde la perspectiva de la moderna teoría general de los derechos fundamentales, las personas jurídicas de Derecho Público, como regla general y salvo algunas excepciones como ocurre con ciertos contenidos de la tutela judicial efectiva cuando las Administraciones públicas no actúan con potestades de imperio, no suelen ser titulares de la inmensa mayoría de los derechos de ese rango; una línea de razonamiento que el propio Tribunal Constitucional enfatiza últimamente

Por estos motivos, estimo que no puede hablarse, como un relevante sector de la doctrina administrativista ha hecho (PAREJO I Y IV), de un derecho fundamental ex art. 23 CE a la participación política de la comunidad local, los vecinos, del que serían titulares por representación los Concejales y Alcaldes. En mi libro «Cargos públicos representativos», destinado a analizar ese precepto constitucional con exhaustividad, creo haber demostrado que esa tesis no es de recibo. La participación política en la formación democrática de la voluntad estatal no se consigue con más personas jurídicas sino mediante concretos ciudadanos a los que precisamente por eso se atribuye derechos fundamentales democráticos. La teoría de los derechos sabe esto desde la obra sobre los derechos públicos subjetivos de JELLINEK. Los derechos de sufragio activo y pasivo contemplados en el art. 23 CE son de los ciudadanos y no de los Municipios ni de los Concejales como corporación personal. No todo derecho a la participación política es un derecho fundamental.

La autonomía local tampoco es un «derecho natural» –más exactamente un derecho de una comunidad natural– o un «derecho histórico», como se ha tradicionalmente defendido por un importante sector del municipalismo con argumentaciones muy respetables, pero que sientan sus bases



antes de la Constitución (Cfr. Morell OCAÑA). Es menester superar un historicismo que obstaculiza avanzar en racionalizar la planta local mediante su modificación tanto como juridificar de forma moderna las relaciones entre entes. Los vecinos, una variable comunidad local, no tienen un derecho natural, dotado de una legitimidad histórica y preconstitucional, a su autogobierno ni siquiera a su existencia como Administración y Gobierno locales por encima de las leyes y de las necesidades de buena organización que imponga el interés general. Más de 8100 Municipios (y son por cierto 10000 en Italia) ciertamente con mucha historia, pero con una lánguida vida administrativa y escasa eficiencia, pues el 90% no supera los 5000 habitantes. La vida del Estado, su organización constitucional, no se puede planificar de este modo y debería racionalizarse como en otros países europeos se ha hecho, aunque sólo fuera en alguna Comunidad Autónoma que asumiera con seriedad sus competencias en esta sección de materia; no creo que baste en algunas Comunidades con fomentar el asociacionismo municipal ni con las funciones de asistencia y suplencia de las Diputaciones Provinciales. Claro que la Constitución y las leyes deben tener una sensibilidad histórica (puede verse ZAGEBELSKY II) y contemplar el pasado en el presente y hacia el futuro, pero la historia no se puede sobreponer a la razón como demuestra la misma historia. Si la planta local no se organiza conforme a imperativos de racionalidad, sin prisas pero sin pausas, acabará adecuándose a la realidad por sí misma mediante la extinción de muchos de esos sujetos por falta de vecinos. Pero se pagará un precio en el viaje.

El Municipio es un peldaño más de Gobierno y Administración en la organización territorial de un Estado compuesto de tres términos. Su autonomía es un principio vertebrador de la organización constitucional, que inspira las relaciones de competencia (y las financieras que son instrumentales de éstas) entre entidades territoriales.

Puede concebirse, eso sí, la autonomía local como un «derecho reactivo o reaccional», es decir, un derecho de defensa, pues hay una serie de acciones judiciales ordinarias (el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa) y constitucionales (singularmente el conflicto local, pero también la cuestión de inconstitucionalidad) que permiten al Municipio defender, aisladamente o asociado, su esfera de autonomía.

La introducción del nuevo conflicto local ha tenido no sólo una importancia política y simbólica, así como para el Derecho procesal constitucional que se ha visto obligado a revisar algunas de sus categorías, pues ha forzado la reflexión y la búsqueda de un canon o parámetro de constitucionalidad, lo que aquí hemos denominado «bloque constitucional local».

Mas no puede ocultarse que la acusada debilidad de los sujetos locales, la excesiva fragmentación del mapa local, dificulta bastante el ejercicio de ese derecho reactivo y la defensa de tal principio estructural. Se hace cada vez más preciso, a la luz de esta realidad constitucional, modular o graduar el principio en su objeto, a la hora de su aplicación y de la correspondiente ponderación, según la dimensión subjetiva del Municipio titular del derecho:

- grandes ciudades sujetos de regímenes jurídicos especiales;
- Municipios medios;
- y una inmensa mayoría de Municipios pequeños que poseen una problemática muy específica derivada del peculiar fenómeno que es el inframunicipalismo, y que difícilmente pueden asumir competencias propias si no es asociados a otros o mediante entidades locales supra-municipales.

La dúctil consideración de la autonomía local como una norma de principio hace por lo demás más adecuada y flexible esta ponderación. La dimensión municipal (territorio, población, densidad poblacional), la naturaleza y condición del sujeto del derecho, no puede sino afectar inevitablemente al tipo de autonomía local (competencias, finanzas, y organización) que el bloque constitucional local y las leyes pueden reconocer. La idea de una diversidad de regímenes jurídicos especiales, distintos del común, habilitados por la Ley de Bases, parece algo impuesto por la realidad de las cosas, y es una diversidad que la nueva Ley debería asumir y ordenar.

En suma, se trata de graduar el objeto del principio y derecho reactivo de defensa de la autonomía local y su mismo alcance según la dimensión de los sujetos.

3.2. Considero central la norma de principio recogida en el art. 137 CE, hasta ahora bastante orillada en la interpretación constitucional o empleada de forma algo retórica, pues prefigura lo que he llamado un Estado «de tres términos», usando una fórmula simplemente descriptiva del fenómeno en que consiste la atribución de competencias del Estado ordenamiento en tres niveles o escalones de entes territoriales en función de sus respectivos intereses (un uso diverso claro está del clásico que le dio NAWIASKY en la teoría del federalismo) y no sólo en dos. Municipios y Provincias son autónomos para la gestión del interés local.

El Tribunal Constitucional ha aseverado que es la ley quien debe precisar ese abstracto interés local y que estamos ante un concepto *lege data*.

Pero me parece que la virtualidad normativa del precepto dista de acabar ahí. El alto Tribunal debe revisar si la conformación del interés local que hace la ley es o no constitucionalmente adecuada en cuanto los sujetos procesalmente legitimados le insten a ello. Lo mismo ha venido a sostener el Tribunal Constitucional Alemán en su conocida sentencia RASTADE de 23 de noviembre de 1988. Se concluye entonces que la Constitución consagra un principio de distribución de competencias en relación con los asuntos de la comunidad local, su preferente asunción y gestión del interés local, que debe ser respetada por la ley. Y el legislador sólo puede «sustraer» o «desplazar» a los Municipios de una competencia con marcado carácter local por motivos de interés general (autonómico o estatal), si el fin desborda claramente ese ámbito, o si no existe otra medida equivalente susceptible de asegurar el cumplimiento de la competencia, es decir, manejando la lógica inherente a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Cabe pensar que la subsidiariedad está inmanente o implícita en el art. 137 CE, sin perjuicio de que —estimo— no sería ocioso sino muy conveniente su expresa introducción como principio en el Título VIII de la Constitución o en los Estatutos. Sin embargo, como tempranamente advirtió Augusto BARBERA el interés nacional sólo ha servido hasta ahora para vaciar el interés regional y el interés regional a su vez para vaciar el interés local. Pero la subsidiariedad obliga a reinterpretar estos respectivos intereses y el propio precepto de otra manera y distribuir las competencias de abajo a arriba y no a la inversa.

La Carta Europea de Autonomía Local (en adelante, CEAL o la Carta) es aquí muy iluminadora: debe otorgarse a la autonomía local «una parte importante de los asuntos públicos» (art. 3) y, al tiempo, el ejercicio de las competencias públicas debe incumbir preferentemente a las autoridades «más cercanas a los ciudadanos». La mayor proximidad espacial al interés analizado del Gobierno y la Administración competente, si el fin o la medida no desbordan sus capacidades y responsabilidades, configura el criterio más racional en cualquier descentralización política.

Estos principios de subsidiariedad y proporcionalidad permiten construir una línea de razonamiento sobre la suficiencia del interés y la competencia locales, por lo que atañe a los fines, y la subsiguiente desproporción de la interferencia o medida normativa dictada por la Comunidad Autónoma o el Estado.

3.3. Sea un derecho o un principio la autonomía local —ya he manifestado mi opinión al respecto—, mediante la suma de las reglas y principios

previstos en los artículos 140 a 142 y 137, se garantiza desde la Constitución una esfera de interés y competencia locales aunque no se definan y concreten –la *Konkretisierung* de la que hablaba HESSE– adecuadamente. Puede llamarse a este sistema normativo una «garantía constitucional» (han usado esta técnica, entre otros, AJA, GARCÍA MORILLO, GARCÍA ROCA IV y estas elaboraciones doctrinales parecen haber influido en su recepción en el señalado Libro Blanco).

Entiendo por «garantía constitucional» –como recuerdo haber leído hace años en Constantino MORTATI– cualquier mecanismo normativo, institucional, jurisdiccional (ordinario y constitucional), o en el terreno de las fuentes del Derecho (también los tratados y los Estatutos de Autonomía como normas constitucionales secundarias), para delimitar y proteger la autonomía local desde la Constitución, y el boque constitucional que la concreta, frente a la ley. Una posición que casa con su consideración como derecho reactivo.

Ubicados en este contexto, qué duda cabe de la importancia del nuevo conflicto en defensa de la autonomía local como instrumento de la jurisdicción constitucional al servicio de esa garantía; por más que su regulación procesal reclame urgentes modificaciones de procedimiento, siendo la más importante una rebaja de los elevados cocientes de entes locales –prudentes en exceso– que se reclaman para la legitimación y que dificultan en demasía el ejercicio de la acción. Una relevancia hermenéutica de dicha acción que muchos no entendieron ni quisieron aceptar, cuando menos en un primer momento, anclados en la vieja idea de la autonomía local como una autonomía administrativa en las exclusivas manos de la ley y, en consecuencia, un objeto extraño a esa jurisdicción.

Pero esta garantía constitucional está actualmente articulada sobre todo desde disposiciones de principio que no bastan para los fines pretendidos y esta contradicción entre las nuevas normas procesales y las viejas normas sustantivas, organizativas y atributivas de competencia, y también entre teoría y realidad, debería superarse.

#### **4. LOS EXCESOS DERIVADOS DEL TRADICIONAL ENTENDIMIENTO LEGISTA DE LA AUTONOMÍA LOCAL: MAGRAS FINANZAS Y COMPETENCIAS INESTABLES E INSUFICIENTES**

Que la configuración de la autonomía local esté prácticamente en manos de las leyes sectoriales, dadas las aperturas y lagunas de las nor-

mas constitucionales, produce ciertos excesos que podrían ser perfectamente corregidos y en los que no estimo sea necesario detenerme, pues han sido denunciados con frecuencia. Esbozemos un panorama de forma sintética.

Es acusada la debilidad de la Provincia, como entidad provista de una función asistencial y «accesoria» –en cuanto sigue a la cosa principal que es el Municipio–, desprovista de un espacio competencial estable y a veces hasta de un consenso básico sobre su misma presencia y funciones, las opiniones varían de tiempo en tiempo según las diversas Comunidades Autónomas. Así, en la pugna entre el nacionalismo catalán y las Provincias, ha habido sucesivos intentos estos últimos años encaminados a su supresión o vaciamiento mediante diversas fórmulas, que fueron frenadas por el Tribunal Constitucional, pero ahora parecen aceptarse por el nuevo Gobierno tripartito en forma de «Veguerías» con la propuesta de añadir tres nuevas Provincias a las tradicionales cuatro de antaño existentes en Cataluña.

La debilidad de las competencias municipales es manifiesta a causa de la indeterminación de las reglas atributivas y delimitadoras de las competencias. No hay listas en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía y las que existen en la Ley de Bases de Régimen Local –como veremos– siguen una técnica manifiestamente mejorable. Todo queda en manos de las «leyes sectoriales». Pero no puede existir una autonomía constitucional de una entidad territorial sin un ámbito acantonado y estable de competencias, un espacio local casi tan estable como las funciones que las normas constitucionales, primarias o secundarias, por definición cumplen.

La debilidad de las ordenanzas municipales en el ejercicio de la potestad sancionadora produce sonrojo como perfectamente ilustra el conocido caso del taxi (Véase la STC 132/2001 y el comentario de Enrique ORDUÑA PRADA) donde prácticamente se impide a un gran Ayuntamiento como el de Madrid dictar sanciones en la materia. Por no traer a colación que todos los Municipios manejan sus tributos desde una escasa reserva de ley y que la realidad de las Haciendas locales discurre por un lado y la teoría por otro (Véase Susana ANÍBARRO).

La debilidad de los mecanismos de participación de los Municipios en las decisiones que adoptan las entidades superiores (competencias *in procedendo*), aunque algo se ha avanzado en este terreno con la creación de un sinnúmero de órganos mixtos.

En especial, la seria debilidad de las finanzas. Las entidades locales manejan aproximadamente un 15,3% del gasto público casi igual que hace

20 años con pequeñas variaciones. Mientras el Estado ha perdido peso (88% en 1979 y 49,4% en 2004) y las Comunidades Autónomas han crecido hasta administrar un 35,2%. Este porcentaje autonómico es similar o superior al de las entidades infraestatales análogas en Alemania o Estados Unidos (veáse el Libro Blanco, p. 36 con datos procedentes de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial correspondientes a estimaciones del ejercicio 2004). Pero el de los entes locales supone un 17,24 en Alemania y un 24,4 % en Estado Unidos. Los Municipios españoles están hoy entre 2 y 9 puntos porcentuales por debajo de estos modelos comparados. Y no hemos sabido articular un «principio de conexión» o equilibrio entre competencias y medios, de forma que cada nueva competencia local lleve pareja su modo de financiación.

Esta lógica, que está en la naturaleza de las cosas, fue objeto de la Recomendación 79 del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. Por otra parte, una fijación de las competencias locales de forma estable qué duda cabe de que permitiría evaluar seriamente sus costes.

Y las interferencias normativas, innecesarias y desproporcionadas, en la esfera de la autonomía local son evidentes, basta con leer la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, aún más, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

## **5. LA NUEVA NOCIÓN DE BLOQUE CONSTITUCIONAL LOCAL: ORIGEN Y UTILIDAD DE LA CATEGORÍA**

Cuanto se ha venido exponiendo muestra una paradoja, es precisamente del propio legislador que indirectamente configura la autonomía local, al tiempo que ejerce competencias regulando materias, de quien debe protegerse a los entes locales. Nadie puede ser juez y parte ni siquiera el legislador si pretende actuar con unidad de actuación acumulando ambas funciones. Esta es la razón principal para la erección de un bloque constitucional local al modo de lo previsto para las Comunidades Autónomas en el art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC). Recuérdese que este precepto asevera que para apreciar la disconformidad con la Constitución de una ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, «además de los preceptos constitucionales», «las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieren dictado para delimitar las competencias del Estado y de las diferentes Comunidades Autónomas». La Ley procesal constitucional nos da una nada mala descripción del bloque. Su extensión analógica al espacio local me parece oportuna para cubrir la laguna.

Sin embargo, es todavía una noción *lege ferenda* que no encuentra apoyo expreso en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía ni en la LOTC. Alguien podría pensar que aquí podría cerrarse la controversia, pero se clausuraría en falso. La noción estimo que es inevitable, pues se encuentra inmanente en la naturaleza de las cosas: en el propio fenómeno jurídico que es la descentralización territorial del poder en entidades dotadas de gobiernos representativos y autonomía política. Algunos autores llevamos utilizándola ocho años desde que el nuevo conflicto local obligó buscar un parámetro de enjuiciamiento. Y el mencionado Libro Blanco (p. 25) alude a la necesidad de elevar ciertos preceptos de la Carta Europea al «denominado bloque de la constitucionalidad», dando, por consiguiente, igualmente el concepto como inevitable. Pero el problema es más amplio. Donde hay autonomía y competencias territoriales con fundamentos constitucionales, hay conflictos constitucionales y la solución de los conflictos reclama indefectiblemente bien la suficiencia de las normas constitucionales o un bloque como parámetro. Un parámetro relativamente estable para enjuiciar la validez de las demás leyes en vía de control normativo o de conflicto legislativo. Ésta es la larga experiencia constitucional extraída de nuestro muy conflictivo Estado autonómico. No es por eso casual que el Tribunal Constitucional en bastantes oportunidades haya hablado de «bloque de la constitucionalidad» al enjuiciar algunas leyes supuestamente invasoras de la autonomía local. Pero no ha llegado a precisar un concepto, al igual que tampoco lo ha hecho con el análogo bloque que regula las Comunidades Autónomas. Se trata un uso intuitivo y tópico como habitualmente acontece con la jurisprudencia y que es la doctrina científica quien debe sistematizar y construir con mayor densidad.

Uno de esos casos es la STC 48/2004, caso Diputaciones Catalanas III, unas cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contra la ley catalana que transfería competencias y recursos de las Diputaciones Provinciales a la Generalidad y a Consejos Comarcales en materia de servicios y asistencia social. En el F. J. 12 varias veces se usa ese término y se afirma:

*«El problema no radica en determinar si el art. 157 CE, el art. 4 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas o el art. 4 del Estatuto de Autonomía para Cataluña contienen una enumeración cerrada o exhaustiva o meramente enunciativa y abierta respecto de los recursos que integran la Generalidad de Cataluña en cuanto constituyen su soporte financiero, sino más sencillamente si la Generalidad puede establecer un recurso financiero ordinario que no se halla previsto en la Constitución ni en el bloque de la constitucionalidad» (el subrayado es mío).*

El supuesto de hecho es idóneo para nuestro razonamiento. El Tribunal Constitucional busca si hay una «habilitación» en el bloque de la consti-

tucionalidad para que la ley catalana pueda imponer una transferencia forzosa de recursos a las Diputaciones Provinciales, y, al no hallarla, concluye que menoscaba la autonomía local. Estimo que este argumento es un importante ingrediente a reservar para nuestra construcción: cualquier interferencia en la autonomía local requiere de una habilitación expresa, por genérica que sea, en el bloque.

Si bien hay bastantes precedentes, sobre todo en cuestiones de inconstitucionalidad, la inauguración de una vía procesal específica para discutir sobre el lugar de los entes locales en la división territorial de poderes, el conflicto local, hace todavía más evidente la necesidad de construir doctrinalmente un bloque de la constitucionalidad. Sin embargo, pese a la oportunidad de una acción de inconstitucionalidad para la defensa de la autonomía local a instancias de sus titulares, el conflicto que tempranamente defendí (1997), la muy discutible configuración procesal efectuada en 1999, fruto de las transacciones entre demasiados sujetos, políticos y órganos consultivos con el fin de propiciar un amplio consenso y amortiguar los temores de su destinatario, olvidó formular un precepto análogo al mencionado art. 28.1 de la LOTC. No obstante, el art. 75 *quinque* 5 dice que la Sentencia «declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada». De manera que se reconoce que existe una garantía constitucional de esa autonomía y, a la vista de la parquedad de los mandatos constitucionales, manifiestamente insuficientes, se hace patente la necesidad de diseñar un bloque. La LOTC tácitamente reconoce, al erigir un control mediante el conflicto, que la posición constitucional del legislador ordinario (estatal o autonómico) no es la misma que la del que integra el bloque y satisface una diversa función en prolongación y concreción de las funciones constitucionales.

La doctrina ha escrito bastante sobre la idea de bloque en relación con las Comunidades Autónomas (entre otros, Tomás Ramón FERNÁNDEZ, RUBIO, Paloma REQUEJO, RUIZ HUERTA) y ahora también en el ámbito local (Ana DE LA VEGA), aunque no sea una doctrina pacífica, en general, y menos aún respecto del local. Es ya recurrente decir que la idea de un bloque se importa de Francia donde la usa la doctrina en materia de derechos para suplir las lagunas de la Constitución de la V República; o recordar que HAURIUO hablaba de un «bloque de la legalidad» para referirse al sometimiento de los órganos del Estado al ordenamiento jurídico en su conjunto. En España, no obstante, el origen de la noción tiene que ver más con la experiencia y las necesidades del control de constitucionalidad que con su creación doctrinal; así el Tribunal Constitucional ha empleado los términos «parámetro», «bloque», «normas de referencia», con preferencia por el que aquí se utiliza.



El punto de partida del razonamiento está en las remisiones constitucionales que completan la estructura de un ordenamiento territorial que la Constitución ha dejado deliberadamente abierto. Existen pues un conjunto de «normas interpuestas» o «integrativas» en cuanto cierran la apertura excesiva de la Constitución y concretan y desarrollan su diseño normativo. Podemos describirlas como «interpuestas», puesto que se ubican entre la Constitución, cuyas lagunas vienen a integrar, y las leyes ordinarias, cuyo juicio de constitucionalidad permiten dispensar. La supremacía constitucional, material y formal, mantiene la unidad del sistema normativo formado por estas sucesivas habilitaciones.

El mencionado art. 137 CE diseña o prefigura una incógnita: un Estado compuesto estructuralmente abierto. En un Estado federal clásico u originario, los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros son completos y la competencia federal es residual. En cambio, el denominado Estado autonómico o de las autonomías (pues ni siquiera tiene un nombre en la Norma fundamental) es estructuralmente abierto, condicionado en exceso por un muy discutible principio dispositivo o de voluntariedad y por permanentes reformas de los Estatutos. Particularmente en el peldaño o término local. El modelo debe ser completado y desarrollado a través de disposiciones de diverso tipo, rango y fuerza de ley.

Ana DE LA VEGA con agudeza –siguiendo elaboraciones previas de Paloma REQUEJO– se ha planteado una controversia terminológica: elegir entre «bloque de la constitucionalidad» y «bloque constitucional local». La cuestión es un poco semántica, pero no la eludiré, pues quizá podría no resultar irrelevante. La primera expresión supone –dice Paloma REQUEJO– desarrollar el ordenamiento jurídico, concretando lo que la Constitución ya ha fijado de modo definitivo. La segunda se refiere a las ocasiones en que el propio texto constitucional deliberadamente mantiene su apertura (una omisión constitucional) y efectúa un reenvío para efectuar su configuración normativa. Así la autonomía local es una incógnita en la Constitución. Y por estos motivos Ana DE LA VEGA opta por utilizar el segundo término.

A mi entender, la situación constitucional no es la misma para las Comunidades Autónomas que para las entidades locales y quizá pueda, en efecto, ser oportuno diferenciarlas hasta en la terminología.

La idea de «bloque constitucional local» cumple una doble función. Una «extrínseca» y consistente en definir normas que integren un parámetro en el juicio de constitucionalidad. Y otra «intrínseca» relativa a la labor de desarrollar las normas constitucionales e identificar la autonomía

local mediante sucesivas remisiones y habilitaciones normativas en cascada, la validez de cada una de ellas procede de su adecuación al escalón superior.

Este fenómeno es, sin embargo, sustancialmente igual que respecto de las Comunidades Autónomas. De hecho, ese bloque puede tener una composición variable en cada materia o sección de materia. Y de ahí su inevitable ambigüedad que difícilmente puede ser despejada dada la propia variabilidad y heterogeneidad del objeto.

Su mayor utilidad radica en determinar una «inconstitucionalidad mediata» de las leyes ordinarias o sectoriales. En este sentido, las SSTC 27/1987, 109/1998 y 214/1989, entre otras, reconocen que la Ley de Bases de Régimen Local es parámetro de constitucionalidad y que su infracción, interpretada de conformidad con la Norma Fundamental, determina la nulidad de la ley enjuiciada por vulneración de la Constitución. Y que la ley estatal o autonómica pueda ser declarada inconstitucional por violar el Estatuto de Autonomía, también en materia local, es algo que nadie discute.

El principal problema está en identificar las normas que integran el bloque. Ana DE LA VEGA ha diferenciado diversos tipos de normas según las funciones que cumplen y su misma estructura normativa. Normas atributivas de competencia local. Normas que delimitan competencias ya atribuidas, v.gr., las normas básicas. Normas de habilitación a las leyes estatales y autonómicas de delegación y transferencia de competencias a Municipios y Provincias. Normas de reenvío como acontece con el art. 148.1.2 CE sobre la posibilidad de alterar los términos municipales mediante leyes de las Comunidades Autónomas; o con el art. 152.3 sobre la posibilidad de que los Estatutos establezcan circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de Municipios limítrofes; o con el art. 149.1.29 sobre las policías locales.

Es claro está una categoría comparada. Hay países donde el bloque es más cierto (v.gr. Argentina con previsiones en la Constituciones provinciales y Cartas Orgánicas), que en España, y no es tan problemática la labor de identificación de las disposiciones que lo integran.

Estimo que se produce en todo caso una intangibilidad, una mayor fuerza de ley pasiva de las normas que integran el bloque constitucional local, ya que deben ser indisponibles por el legislador sectorial en virtud de la función que cumplen que es una prolongación de la constitucional. Estas disposiciones sólo pueden ser modificadas en ellas mismas para preservar

el cumplimiento de su función constitucional. Ya ocurre algo así con la ley de presupuestos como comúnmente acepta la doctrina y la jurisprudencia. No puede pensarse que la Constitución permite a las leyes sectoriales la más discrecional configuración de la autonomía local, pues entonces la garantía constitucional sería vacía. Y uno de los principios habituales de la interpretación constitucional reclama no efectuar exégesis que priven de validez y eficacia normativa a los preceptos constitucionales.

Existe una diferente posición constitucional del legislador que aprueba normas interpuestas que integran el bloque respecto del que dicta leyes sectoriales, pese a poder tratarse de un mismo sujeto. Un tipo de leyes que desarrollan la Constitución y ejercen funciones que son una directa prolongación de las constitucionales y que por eso se encuentran en una posición distinta a la del legislador ordinario, ciertamente singularizada no conforme a criterios de jerarquía o de competencia sino en virtud de la función constitucional a la que sirven.

Por último, no faltará quien piense que la misma idea de un bloque constitucional supone una injustificable extensión –una dejación de funciones- del poder constituyente, pero habrá en todo caso que admitirse que es una libre decisión de este poder político, supremo y extraordinario reenviar a ciertas leyes la labor de complementar sus muy abiertas normas y que la legitimidad del sistema procede de esta misma opción. Y, desde una perspectiva más realista, difícilmente las Constituciones modernas pueden –y menos aún deben– agotar todas las materias fundamentales más allá de unos epígrafes muy generales. El poder constituyente no puede ser un poder exhaustivo.

Como conclusión, la autonomía local –ya sea un derecho o un principio, lo que no es un aspecto tan decisivo en la práctica– no se ejerce en el marco de la ley sino del bloque constitucional local. Ahí esta el fundamento constitucional que el art. 2 de la CEAL reclama que exista «en lo posible» dentro los ordenamientos internos junto al legal.

## **6. LA INSUFICIENCIA DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DE PRINCIPIOS**

Según se ha venido exponiendo, la autonomía local no es sólo una autonomía en el marco de la ley, de estricta o exclusiva configuración legal. El carácter escueto y elástico de los preceptos constitucionales en la materia no quiere decir que sean irrelevantes. No es un pretexto para excusarse de extraerles carácter normativo. El problema reside en que son normas

de principios antes que normas-reglas. No obstante, las normas constitucionales, pese a su indeterminación y carácter concentrado, dicen bastante más de lo que a primera vista parece. Sólo que su interpretación constitucional requiere de una interpretación constructiva de normas –como diría BÖCKENFÖRDE– y no de una mera aclaración de su sentido normativo.

Tratando de ser sintético, la Constitución asevera que los Municipios son entes públicos, territoriales y dotados de autonomía (artículos 137 y 140 CE). Y establece que deben tener suficiencia financiera y de medios para el desempeño de sus funciones mediante tributos propios y la participación en los del Estado y las Comunidades Autónomas (art. 142). Así como, recuerda que reflejan el pluralismo territorial (art. 137) y defienden el interés local (art. 140). Y, por último pero no en importancia, establece que hay un verdadero Gobierno local conforme las exigencias del principio representativo (art. 140). Y poco más.

A mi juicio, el cambio más sustancial que la Constitución incorpora es precisamente la introducción de un «Gobierno local representativo», elegido por los vecinos y sometido a responsabilidad política, que abre el camino a la consideración de una «autonomía política» en el marco de la Constitución y de la ley y no una mera «autonomía administrativa» como la doctrina tradicional y la jurisprudencia constitucional han venido sosteniendo. Esto es algo que estaba claro para el primer constitucionalismo liberal, pero que habíamos olvidado. JEFFERSON v.gr. impulsó las ciudades refiriéndose a ellas como «pequeñas repúblicas» en las que los ciudadanos tenían un status de ciudadanía activa menos sencillo de ejercer en la Constitución republicana.

Es pues un diseño constitucional de mínimos el que se hace de la autonomía local, en esencia, pluralismo territorial, Gobierno representativo, y suficiencia financiera. Existe una posición constitucional del Municipio, pero está integrada por un estatuto o régimen jurídico con escasos elementos. Las previsiones constitucionales son muy escasas e insuficientes, contempladas al principio del nuevo siglo y 27 años después de la labor de los constituyentes.

Por ofrecer una evidencia de este aserto, entre otras múltiples, el «régimen local» ni siquiera figura como una materia independiente en las listas de los artículos 148 y 149 CE al tiempo de distribuir competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Siendo ésta una grave incorrección técnica. El art. 149.1.18 se ocupa de forma genérica de todas las Administraciones públicas y es un título genérico y abierto en exceso para satisfacer la clarificación competencial del espacio local que nos

preocupa, y que demanda una *lex specialis*. Y el art. 148.1.2 se refiere a la competencia autonómica sobre la alteración de los términos municipales ubicados en su territorio, una cuestión importante pero no nuclear a efectos de la división del poder, realizando una incidental mención a la legislación sobre régimen local. Es cierto que allí mismo se atribuye a las Comunidades Autónomas «en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local», pero ni ésta es forma de definir una materia competencial, ni se determinan con rigor las competencias y potestades de diversas calidades que sobre esas materias se puedan asumir en los Estatutos, ni tiene sentido actualmente un reenvío en blanco a la Ley de Bases. Es preciso mayor rigor en las reglas constitucionales de deslinde competencial.

Disiente de este criterio mi colega y buen amigo Javier GARCÍA FERNÁNDEZ (IV) quien bienintencionadamente trata de apreciar y revalorizar desde la perspectiva local un amplio número de disposiciones constitucionales más o menos conexas. Pero este planteamiento, aun siendo útil, no creo permita demostrar la autosuficiencia de la Constitución para regular las bases de la autonomía local, orientar la labor del legislador y permitir erigir un parámetro de control de la constitucionalidad de las leyes. Ni siquiera nos plantearíamos la misma necesidad de la idea de un bloque si esta tesis fuera exacta. Intentar solventar los problemas ya señalados desde una pretendida autosuficiencia de la Constitución en materia local es un cometido imposible. Y en sí mismo, además, contrario a la naturaleza de un Estado compuesto y a la lógica del pluralismo territorial que deben llevar a otorgar un papel esencial a la libre dirección política de cada Comunidad Autónoma según sus muy diversas realidades municipales.

## **7. LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL COMO CONTEXTO HERMENÉUTICO *SECUNDUM* *CONSTITUTIONEM* Y EL PAPEL DEL CONSEJO DE EUROPA**

Aunque mucho se ha discutido entre nosotros acerca de este extremo, creo que debe acabar por concluirse que no puede negarse que la Carta Europea de Autonomía Local, un texto de 1985 y ratificado por España en 1988, integra el bloque constitucional local.

La Carta tiene cuerpo de tratado internacional –se ha dicho– y espíritu de Constitución local del Consejo de Europa. La afirmación es exagerada,

ciertamente, y tiene evidente eco en la conocida frase de CARNELUTTI respecto de los convenios colectivos, pero refleja en pocas palabras su contradictoria y rica naturaleza jurídica y su ubicación central en el seno de una institución supranacional y dotada de un ordenamiento jurídico propio. La ausencia de una protección jurisdiccional específica de la Carta (como por contrario se previó en 1950 por el mismo Consejo de Europa para el Convenio Europeo de Derechos Humanos y ha sido la clave de su éxito) no es razón suficiente para privar de toda eficacia a su mandato si analizamos la cuestión desde una perspectiva realista (vid. TORNOS I).

Es muy importante la labor de impulso que el Consejo de Europa ha hecho respecto del «fortalecimiento de la autonomía local» al considerar que las entidades locales, «dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos», son «uno de los principales fundamentos de un régimen democrático», según reza el preámbulo de la Carta. Un verdadero *lobby* político o grupo de presión en defensa del interés local. Así el art. 11 CEAL auspició una vía de recurso jurisdiccional para proteger a la autonomía local incluso en sede constitucional y la Conferencia de Barcelona fue una de las causas que llevaron a la modificación de la LOTC. Y la Exposición de Motivos de la Ley de Modernización del Gobierno local, Ley 57/2003, de 16 de diciembre, invoca una Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa como «fuente de inspiración de la reforma» en lo que atañe a la participación ciudadana. Es asimismo relevante la labor del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa que dicta numerosas recomendaciones, resoluciones y aspectos sobre diversos aspectos de innegable interés local (Cfr. [www.coe.int/T/E/Ctrae](http://www.coe.int/T/E/Ctrae)), y que ahora el propio Libro Blanco utiliza y cita con frecuencia.

La Carta no es, por tanto, sólo un tratado más como apresuradamente se ha dicho. Tiene una importancia e incidencia innegables en la configuración constitucional y legal de la autonomía local derivada de la integración de España en el ordenamiento del Consejo de Europa.

Nuestro art. 10.2 CE, que Alejandro SAIZ ARNAIZ ha estudiado bien y descrito como una norma de apertura constitucional, obliga a que la Constitución, en materia de derechos fundamentales, se interprete de acuerdo con los convenios y declaraciones de derechos ratificados por España. Evidentemente la autonomía local no es un derecho fundamental ni asimilable a uno de ellos, ya se ha razonado este punto. Pero de ahí no se puede eludir la vigencia de un mandato análogo de interpretar las leyes e incluso las disposiciones constitucionales *secundum Conventionem*. En efecto, a mi entender, lo que el art. 10.2 dice es mera –aunque muy importante– pedagogía constitucional, algo semejante a lo que el art. 53 CE

hace con el contenido esencial de los derechos. Su mandato está implícito en la naturaleza de cualesquiera tratados sobre los diferentes objetos, diríase que «va de suyo» –si se me permite acudir a este galicismo–, ya que es immanente al valor simultáneo de los tratados internacionales en Derecho interno y en Derecho internacional. Así como procede de la misma forma «convencional», plurilateral en este caso, de creación del Derecho mediante tratados, que es muy distinta a la creación del Derecho por los Estados con la simple voluntad unilateral del órgano que emana la fuente. Una vez libremente ratificado un tratado internacional, se produce una ocupación del campo conforme al principio de competencia que impide su modificación unilateral desde cualquier ordenamiento interno, y cualquier alteración demanda seguir los procedimientos allí mismo previstos o en el Convenio de Viena sobre Derecho de los tratados para su modificación o denuncia.

Algunos autores, sin embargo, no advierten que la Carta forme parte del bloque constitucional local y pueda determinar, aunada a otros preceptos de los que igualmente integran el bloque, una inconstitucionalidad mediata. Al tiempo, la Carta posee sobre todo una relevante eficacia informadora de nuestro ordenamiento jurídico, un efecto típico de la creación del Derecho por principios. La CEAL cierra los espacios abiertos en la Constitución y obliga a interpretar las disposiciones constitucionales de principios desde los criterios hermenéuticos que ella misma enuncia. Esa eficacia informadora se produce *praeter y secundum Constitutionem*: bien en defecto de previsiones constitucionales expresas bien de forma complementaria de las mismas. Aunque sus mandatos, como los de cualquier tratado (a un lado la problemática del Derecho de la Unión), no puedan prevalecer contra las normas constitucionales. Pero no existe contradicción alguna –o al menos yo no la advierto– entre una y otra fuente del Derecho. Por consiguiente, no es que la ley sectorial sea inconstitucional por violar la Carta –que es un tratado–, lo que sería contrario al lugar que los tratados ocupan en el ordenamiento español (sabido es que caben otras soluciones respecto de las relaciones entre los Derechos internacional e interno), es que deviene incurso en una constitucionalidad mediata por transgredir la Constitución en la forma en que un tratado libremente ratificado por España impone. Las mencionadas notas de simultaneidad y convencionalidad obligan a una interpretación de las leyes conforme a la Constitución e integrada en armonía con la CEAL.

Recuerdo haber censurado en los años 1997 y 1998 la pereza intelectual –o el exceso de prudencia– del Tribunal Constitucional que no utilizaba nunca la CEAL en la motivación y fundamentación de sus sentencias. Desde el 2000 ha empezado a usarla en varios asuntos (p. ej., la STC 104/2000, F.J. 4º cita el art. 9 CEAL sobre suficiencia financiera). Pero

creo que el alto tribunal podría extraerle mucho más jugo a sus principios desde la comprensión que he intentado exponer.

¿Qué aporta la Carta a la Constitución local? Sin ánimo de agotar su descripción sino con el único afán de subrayar la importancia de los principios que enuncia, enumeraré algunos de los más esenciales. Refuerza el entendimiento del principio democrático (preámbulo). Reclama que la autonomía local tenga un fundamento constitucional y no sólo legal (art.1). Ofrece, sobre todo, una definición o concepto de autonomía local (artículos 3.1 y 4) como un derecho y capacidad efectiva de gestionar asuntos públicos mediante competencias «normalmente plenas y completas» y bajo su propia responsabilidad política. Estatuye un verdadero Gobierno local fundado en mecanismos de elección y otras fórmulas de participación ciudadana (art. 3.2). Desecha el entendimiento de los entes locales como «entes menores» necesitados de «tutela», tal y como en el pasado se decía, y lo sustituye por verdaderos controles que aseguren el respeto a la legalidad tanto como el mantenimiento de la proporcionalidad (art. 8). Reconoce los importantes principios de subsidiariedad (art. 4.3) y proporcionalidad (art. 8.3) que no están en forma expresa en nuestra Constitución y son las claves para articular ese diseño convencional de la autonomía. Prohíbe la existencia de un mandato imperativo, o lo que es lo mismo, establece un mandato representativo, libre y no vinculado de los cargos públicos locales (art. 7.1). Reconoce el principio de suficiencia financiera (art. 9). Reconoce el derecho de asociación de las entidades locales para integrarse y poder realizar tareas comunes (art. 10). Demanda el reconocimiento por los Estados de acciones en defensa de la autonomía local (art. 11), lo que como hemos visto la erige en un derecho reactivo y es un ingrediente de su configuración, etc.

A modo de conclusión, se encuentra en la CEAL un contexto hermenéutico y un conjunto de principios que configura un sólido basamento desde el cual acometer una interpretación constitucional, *secundum Conventionem*, verdaderamente constructiva de normas y principios que configuren constitucionalmente la autonomía local e inspiren las leyes.

## **8. LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS NORMAS INTERPUESTAS QUE INTEGRAN EL BLOQUE**

La idea de «función constitucional» se maneja doctrinalmente (entre otros GÓMEZ FERRER), diferenciándola de los clásicos –y más estudiados– principios de jerarquía y competencia, como un criterio para resolver antinomias dentro de un ordenamiento jurídico unitario, aunque plural e



integrado por otros de distintos entes territoriales. Es relativamente nueva como en su día lo fue la noción de «competencia» en relación con unos ordenamientos antaño ordenados exclusivamente sobre la vieja y elemental idea escalonada de «jerarquía», y, por ello, reclama aun de puntualizaciones (de hecho, v.gr. el mencionado Libro Blanco alude a la «función del legislador básico», pero no acierta a definirla ni osa señalar que sea una prolongación de una función constitucional).

Consiste en reservar determinados contenidos normativos a un tipo de ley. Su génesis parece estar relacionada con el fenómeno de la fragmentación de la ley en muy diversos tipos de leyes, iguales en rango, pero con diversa fuerza de ley (*vid.* Luis María Díez Picazo, GARCÍA ROCA III). Como toda reserva material, a la par que acantona unos contenidos para una fuente, excluye la intromisión de otras, y posee un efecto positivo y negativo. No supone una superioridad jerárquica o supremacía formal, necesariamente (si bien podría preverse en las Constituciones, pero probablemente acabaría por hacer innecesario este otro criterio), sino la reserva de una función en el ejercicio de la potestad legislativa a un tipo de ley. Así ocurre con lo dispuesto en el art. 28.1 de la LOTC respecto de las leyes que delimitan competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. No todo el ordenamiento jurídico puede comprenderse, una vez producido ese conocido fenómeno de fragmentación –lo he llamado «deconstrucción»– de la ley, desde las ideas de jerarquía y competencia. El Tribunal Constitucional la ha usado para ubicar la ley de presupuestos, determinar su contenido principal e indefectible y limitar su contenido accidental o eventual. En particular, la configuración constitucional y legal de la autonomía local parece reclamar el manejo de esta técnica. De este modo, la garantía constitucional de la autonomía local se apoya en dos herramientas complementarias: el bloque y la función constitucionales.

La Ley de Bases de Régimen Local cumple una función para Municipios y Provincias análoga a la que los Estatutos de Autonomía satisfacen para las Comunidades Autónomas y que la reserva constitucional del art. 147 CE enuncia bien: disciplinar sus instituciones autónomas y competencias. Cierra los espacios de la Constitución, configurando y delimitando la autonomía local, en órganos y competencias, y erigiéndose en un desarrollo auténtico de la misma. La Constitución se concreta en la Ley de Bases, pero no agota toda su virtualidad normativa con el reenvío, pues dicha ley debe ser leída e interpretada en una armonía sistemática con la Constitución que respete su supremacía. Una función que es prolongación en el tiempo de las constitucionales: disciplinar en su organización institucional y competencial a los entes locales. Si la Constitución no efectúa

esta función, debe hacerlo un tipo de ley específico o las disposiciones constitucionales devendrían retóricas. No cualquier ley sectorial. Pero es inevitable entonces concluir que ese tipo de ley tenga una cierta supremacía material aunque no formal, derivada de la misma materia que se le reserva. La Ley de Bases es supletoria respecto del legislador autonómico y le vincula, pero no puede pensarse que no ocurra lo mismo con el propio legislador estatal; de hecho el Tribunal Constitucional la utiliza como parámetro de validez de las demás leyes con incidencia en la materia.

Bien es verdad que existen diversos aparentes obstáculos para la recepción de esta técnica sin mayores discusiones. Es un tipo de ley que no se identifica por un procedimiento específico. Ni por un mayor rango o jerarquía. La forma de ley es la misma. Y no existe una nítida habilitación constitucional expresa a dicha Ley Básica. Un extremo que –a mi juicio– debería ser corregido mediante una reforma constitucional. Ciertamente, debería dotársele de una mayor estabilidad o fuerza de ley pasiva, para lo cual, entre otras soluciones bastaría con introducir una habilitación entre las Normas fundamentales a la Ley de Bases en la que se incluyera esa reserva de funciones, de algún modo inspirada en lo que el art. 147 CE diseña como reserva estatutaria. O podría quizá decantarse por la jurisprudencia –pero es una solución peor– mediante una interpretación extensiva de algunos preceptos constitucionales (art. 148.1.2 y 149.1.18 CE). No en balde, la misma STC 4/1981 reconoció en su día que cabía deducir de esos dos títulos competenciales un «mandato implícito» de hacer una nueva ley de régimen local.

Igualmente, la Ley de Haciendas Locales, que hace posible la suficiencia de medios financieros que la Constitución reclama, encuentra una habilitación remota en el art. 142 CE, y –estimo– parece cumplir una función análoga a la que satisface la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas para la Comunidades de régimen común ex art. 157 CE. Aunque de nuevo la habilitación local es mucho menos precisa. Pueden verse sobre este fenómeno, v.gr., las SSTC 104 y 106 /2000, en la primera de ellas se alude al recurso consistente en la participación en los tributos del Estado como una especificación de la Ley de Haciendas Locales.

El criterio de la función constitucional deviene un instrumento en manos de la jurisprudencia y de la doctrina susceptible de contribuir a hacer operativa la autonomía local; si las leyes integrativas e interpuestas que estamos analizando son unas leyes ordinarias más, qué sentido tiene la inconstitucionalidad mediata que de hecho la jurisprudencia pre-

dica de las leyes que contradicen sus mandatos. Todo el sistema de control carecería de justificación teórica y nos encontraríamos en un callejón sin salida.

## **9. EL PAPEL DIFERENCIADOR DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA APUESTA POR EL PLURALISMO TERRITORIAL**

No existen dudas, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional y a algunas elaboraciones científicas, de que los Estatutos de Autonomía integran el bloque de la constitucionalidad con respecto a las Comunidades Autónomas y actúan como verdaderas normas constitucionales secundarias. En el terreno que nos ocupa, el espacio del interés local, deben cumplir igualmente un papel de autogobierno y diferenciador de la autonomía local (véase T. FONT), adecuándola a las realidades de cada Comunidad que son muy distintas en España. Se trata de amoldar el Municipio al pluralismo territorial, superando una vieja concepción abstracta del Municipio, importada en el siglo XIX del constitucionalismo francés, que casa mal con las realidades de nuestro Estado compuesto. Un tipo ideal y homogéneo de Municipio, que a fuerza de abstracción, no existe en verdad. Los sujetos de la garantía son muy diversos entre sí según se ha razonado ya.

La autonomía local no sólo debe modularse o graduarse conforme al tamaño del Municipio, los sujetos de la garantía, sino también de acuerdo con las realidades territoriales con problemáticas muy dispares y sobre las que la garantía constitucional se proyecta.

En efecto, el pluralismo territorial es evidente en la misma existencia y en las subsiguientes posibilidades de organización de las entidades locales. Castilla y León tiene 2248 Municipios, la inmensa mayoría muy pequeños y que parecen requerir mecanismos de fusión y agregación y, por el contrario, 9 Provincias fuertemente asentadas. Murcia posee sólo 45 Municipios y es una Comunidad Autónoma uniprovincial. Otras Comunidades Autónomas con territorios ubicados en la costa plantean una tercera situación y requieren de algunas segregaciones municipales en ciudades muy pobladas. La Provincia está fuertemente asentada en el País Vasco, en cuanto Territorios Históricos, y, en cambio, posee una controvertida posición en el archipiélago canario o en Cataluña, donde tiene una presencia histórica más endeble que la que –al parecer– tienen determinadas comarcas geográficas que ya fueron delimitadas en la II República.

A la vista de este panorama tan plural, no se hace difícil concluir que es cabal que las Comunidades Autónomas deban jugar un papel primordial en su propia ordenación territorial interna, una cuestión de imposible deslinde con el régimen local, y, por consiguiente, que el lugar donde las normas autonómicas de principio más esenciales deberían recogerse es en los propios Estatutos de Autonomía.

También parece plausible concluir que es perfectamente posible una situación distinta en el nivel y en la intensidad de las competencias en las diversas nacionalidades y regiones. Algunas Comunidades podrían usar sus potestades de dirección política para actuar como «adelantados» frente a otras en la apuesta por leyes de delegación y transferencia a los entes locales, o en la introducción de competencias locales en los propios Estatutos.

Pero hasta ahora no se ha hecho. Los textos vigentes de los Estatutos de Autonomía dicen muy poco sobre la autonomía local. Y desde luego, al igual que no hay listas de las competencias locales en la Constitución, tampoco se encuentran en ellos. Veamos algunas muestras de las técnicas que se han recogido. El Estatuto de Cataluña (art. 5) reclama una ley de organización territorial, una habilitación estatutaria y un reenvío a la ley autonómica que es una técnica muy acertada. El Estatuto de la Comunidad de Valencia (art. 45) prevé que las Cortes regionales podrán delegar competencias y funciones en los Ayuntamientos «que puedan asumirlas». El Estatuto de Madrid (art. 3.1) reconoce que puede realizarse la agrupación de Municipios para la gestión de servicios comunes. Las tres técnicas son aprovechables e incluso puede sugerirse su generalización de cara a la futura reforma de los Estatutos, pero hacen faltan otras.

El Informe del Instituto de Estudios Autonómicos (apoyado por una comisión académica integrada por E. ALBERTÍ, E. ARGULLOL, J. FERRER y C. VIVER) sobre la reforma del Estatuto de Cataluña sugiere, en primer lugar, una ampliación de las competencias de la Generalidad en materia de régimen local. Estimo que la propuesta es muy razonable. El régimen local suele ser de la competencia de los Estados y no de la Federación en los Estados federales por razones semejantes a las que aquí se han expuesto. Hasta ahora el Tribunal Constitucional ha venido sosteniendo como doctrina que el Municipio es un «ente bifronte» (STC 84/1982) entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que depende en sus relaciones de ambos. Una teoría que dista de ser evidente o incontestable tanto en abstracto como en el propio diseño constitucional. Pero, en la práctica, ha sido esencialmente el Estado quien ha configurado la autonomía local. Sin embargo, estimo que debería concederse oportunidades a las Comunida-

des Autónomas que quieran afrontar una verdadera descentralización interna. El pluralismo no se agota en las nacionalidades y regiones, existe una dimensión intracomunitaria y local que no puede olvidarse, pese a no ser de la misma intensidad y calidad que aquélla. El Estatuto de Cataluña (art. 9.8) dice que el régimen local es una competencia «exclusiva» de la Generalidad. Pero hasta ahora ni siquiera ha sido una competencia verdaderamente compartida, pues la legislación básica estatal se ha proyectado sobre casi todo. Sin embargo, la Constitución no exige expresamente el uniformismo nacional de la autonomía local, a la situación actual se ha llegado a través de un forzado entendimiento expansivo de la competencia estatal nada menos que sobre las bases de las Administraciones públicas ex art. 149.1.18 CE (en el mismo sentido, entre otros, CAAMAÑO). Un título que por su misma horizontalidad y generalidad no debería continuar operando en el futuro como el central en la materia.

En el mencionado Informe, se sugiere también prever decisiones en materia de «organización territorial», entre otras, sobre las estructuras locales supramunicipales, comarcas y Diputaciones Provinciales, desarrollando lo que en el art. 152. 3 CE se dice acerca de que los Estatutos establezcan circunscripciones territoriales mediante la agrupación de municipios. Aunque con cautela se advierte de la oportunidad de no petrificar en exceso, con la rigidez de los Estatutos, este extremo.

Sería interesante asimismo –como se sugiere en ese documento– la introducción en los Estatutos de principios que rijan las relaciones entre la Comunidad y los entes locales, las llamadas relaciones intracomunitarias de cooperación y coordinación. O prever en el Estatuto la competencia para dictar regímenes municipales especiales, p. ej., para la gran ciudad de Barcelona. Muchas Constituciones Provinciales de la Argentina reconocen a los Municipios con Cartas Orgánicas que, en la historia de ese país, fueron incluso anteriores en el tiempo a aquéllas.

Estoy bastante de acuerdo con este planteamiento que en el Informe mencionado se efectúa. Si así se hiciera, habríamos cerrado mucho el bloque constitucional local y despejado muchas indeseables dosis de indeterminación.

Pero, sobre todo, estimo que debería incluirse en el Estatuto el principio de subsidiariedad y prever algunas de las consecuencias que de él se derivan para la autonomía municipal. No sólo la CEAL sino también la Constitución y los Estatutos y la Ley Básica deben extraer, cada una en su correspondiente peldaño del bloque, las consecuencias inherentes a la lógica de la subsidiariedad con la que debe articularse ese parámetro.

Quizá no fuera tan necesaria la inclusión del principio de proporcionalidad aunque no haría daño.

Y, entre estas consecuencias, quizá podrían introducirse dos listados de competencias locales, singularmente unas «competencias propias», contempladas desde una lógica de mínimos, y otras «competencias susceptibles de delegación y transferencia»; de suerte que se habilite y reenvíe a la Ley de Régimen Local de cada Comunidad la concreción y desarrollo de esa segunda lista configurada en los Estatutos de manera muy abierta. Se obtendría así una doble ventaja: garantizar la autonomía local en normas constitucionales secundarias, los Estatutos, mediante normas de principios o normas-reglas bastante abiertas, frente a los excesos de mayorías legislativas más o menos coyunturales o arbitrarias; y dejar en las manos de la ley autonómica que tenga por función configurar el espacio local, dotada de una menor fuerza de ley pasiva y más fácilmente modificable, la concreción del modelo en sus extremos más variables o contingentes. La inclusión de algunas reglas competenciales en los Estatutos o, por el contrario, sólo en la Ley de Régimen Local de cada Comunidad es un extremo opinable y la decisión sobre la que más conviene reflexionar.

Podría ser útil prever en las disposiciones estatutarias órganos de relación intracomunitaria con los entes locales, es decir, de información recíproca y cooperación y al cabo de participación en la toma de decisiones por las Comunidades Autónomas. Recuérdese que v.gr. el art. 123.4 de la Constitución italiana establece la obligación de que los Estatutos creen un «Consejo de la autonomía local» como órgano de colaboración entre la región y los entes locales; se recibe así en la Ley fundamental italiana la experiencia acumulada en esta institución durante años en varias regiones.

Finalmente, pero quizá habría que haber empezado por aquí, son varios los modelos de relaciones posibles –y de los que ya albergamos experiencias– entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales, y otras estructuras supramunicipales. Es ésta una cuestión de la que igualmente deben ocuparse los Estatutos y no sólo la Ley de Bases de Régimen Local, pese a la excesiva rigidez y homogeneidad que la Constitución –a mi juicio– impone en materia de Provincias. Entre otros, un modelo catalán hasta ahora receloso, si no directamente hostil, con las Diputaciones y Provincias y valedor de las comarcas, pero en el que algo parece estar cambiando en su favor en forma de «Veguerías». Un singular modelo en el archipiélago canario donde el Estatuto recoge la herencia de los Cabildos insulares, como espacio institucional propio de cada Isla, que evidencia –decía Gumersindo TRUJILLO– lo artificioso del espacio provincial en ese contexto. Un intrasplantable modelo foral vasco de Territorios Histó-

ricos fundado en una especie de confederación de esos Territorios o Provincias. Otro modelo valenciano que somete a las Diputaciones Provinciales a un efectivo control jerárquico bajo la fórmula de la coordinación. Una sería apuesta en Aragón por la implantación de Comarcas, pero que suscita el problema de su compleja compatibilidad con las Diputaciones. Y, es patente, que han dejado de existir ya las Diputaciones en las Comunidades Autónomas uniprovinciales. El poder de reforma de los Estatutos debería dar alguna estabilidad normativa a las soluciones, que deben ser necesariamente estables, por las cuales se opte en este asunto dentro de cada Comunidad.

Finalmente, parece que son preferentemente las mismas Comunidades Autónomas, con mayor protagonismo aquí que el Estado, las que deben conformar y atribuir las competencias locales en sus Estatutos y leyes de Régimen Local, así como delimitarlas y concretarlas en sus respectivas leyes sectoriales de forma suficientemente respetuosa de la garantía constitucional de la autonomía local.

## **10. LA URGENTE REFORMA DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS EN LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL**

De 1985 a 2004 se ha reformado parcialmente la Ley de Bases en una veintena de ocasiones. Demasiadas reformas y ninguna de calado, fruto de un pausado estudio y de la gestación de un necesario consenso entre las fuerzas políticas. Parece haber una rara unanimidad al menos en la necesidad de una reforma global que aporte estabilidad y sustanciales transformaciones. Su última modificación fue la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modernización del Gobierno local que en su exposición de motivos anuncia dicha reforma, la percibe como «inaplazable», y asevera que «necesitará de un tiempo razonado, pero no dilatado de reflexión». Luis ORTEGA ha recordado que esta operación legal supone una reflexión sobre el modelo de Estado y decantar unos criterios competenciales para el legislador ordinario.

No son extraños los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que constatan la «inconstitucionalidad mediata» de un precepto legal por violar la Ley de Bases, p. ej., entre otras muchas, la STC 27/1987, el caso de las Diputaciones Provinciales de Valencia, en la que se erige a aquélla en parámetro de validez de las otras leyes. El Voto Particular allí suscrito por el Magistrado Rubio Llorente dice claramente que el Tribunal ha utilizado

«acertadamente» la Ley de Bases como «parámetro de constitucionalidad». Pese a que él mismo respetado Magistrado y autorizado Catedrático ha discutido en sede de doctrina científica que las normas básicas integren el bloque lo que no deja de albergar cierta contradicción. El problema está –a mi entender– en que sin reservar en la Ley Fundamental una función constitucional a esa ley y definir bien este criterio de relación entre normas la fundamentación del Tribunal Constitucional resulta jurídicamente endeble.

Es pues muy insuficiente la «habilitación constitucional» a la LBRL que en la Norma fundamental se encuentra y que parece sólo puede hallarse en los mencionados artículos 148.1.2 y 149.1.18 CE, según se ha detallado al hablar de las disposiciones constitucionales de principios. La idea de una función constitucional parece reclamar una norma, ésta sí de superior rango, que establezca la reserva con mayor claridad. Pero no parece tan complejo solventar este extremo, aprovechando cualquier reforma del Título VIII de la Constitución.

La que nos ocupa es en todo caso una ley «básica» y esto comporta inevitables restricciones en sus contenidos que deberían ser los propios de una «norma de mínimos». No pueden ser reglamentistas en exceso o de detalle, y que, precisamente al agotar la materia, impidan su desarrollo por otros sujetos territoriales con otras direcciones políticas. Por tal condición, la Ley de Bases no puede consumir en su regulación la materia local, que es compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, según el art. 149.1.18 CE, y que incluso se califica –con manifiesto exceso– como una competencia autonómica exclusiva en los Estatutos. Dicha ley debería permitir distintos desarrollos en los respectivos Estatutos de Autonomía y en las leyes de régimen local de cada Comunidad. En virtud de estos motivos y por la misma naturaleza de los Estatutos como norma constitucional secundaria, estimo que la Ley de Bases no puede desplazar en sus mandatos a los Estatutos y a sus reformas. Es menester, tanto una clasificación competencial como un «adelgazamiento» de esta Ley.

En otras palabras, la Ley de Bases no debería ser «uniformizadora» para permitir direcciones políticas potencialmente divergentes en las Comunidades Autónomas. Y, desde otra perspectiva, debería admitir y habilitar una pluralidad de regímenes jurídicos singulares de los Municipios con problemáticas específicas y suficientemente diferenciadas del común. Así como, debería autorizar un espacio para el Reglamento Orgánico emanado por la propia entidad local; tal y como decía inicialmente el art. 5 de la LBRL, que fue declarado inconstitucional en la STC 214/1989. Un pronunciamiento judicial, poco motivado, que SOSA WAGNER ha criticado certeramente.



Debe a su vez ser una «ley incompleta y de reenvío», pues, ha de completarse en cada concreto sector material de la actividad local (puede verse la STC 214/1989), las leyes sectoriales que regulan el espacio local delimitan indirectamente la competencia local al tiempo que ejercen competencias estatales o autonómicas en otras materias. Esta situación competencial imperfecta es inevitable por la misma naturaleza horizontal o transversal de la materia local. Pero esa concurrencia de títulos no debería operar de la manera absolutamente libre con que hasta ahora se hace.

El déficit mayor de la actual LBRL de 1985 radica en que, siguiendo las modas doctrinales de esos años, no clarifica el espacio competencial local, y adopta un confuso sistema formado por dos listas y dos cláusulas (artículos 25 a 28 LBRL), mediante una técnica obsoleta que deja las competencias en manos de las demás leyes. Veámoslo de forma escueta.

El art. 25, apartado 1º, permite al Municipio «promover toda clase de actividades» y «prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». Pero esta afirmación ni es posible ni cierta.

De aquí se ha extraído tradicionalmente un supuesto principio de «universalidad» de la competencia local que no creo pueda asumirse (como acriticamente hace el Libro Blanco para la reforma del Gobierno local al hablar de una «cláusula de competencia general») sin mayores razones; conforme a este principio tradicional las entidades locales ostentarían una capacidad genérica de asumir todos los asuntos que afecten a la comunidad local sin necesidad de un título competencial que las habilite. Sin embargo, ni siquiera el Estado aparato, las instituciones centrales del Estado, tienen hoy una competencia universal en un Estado ordenamiento de tres términos; según el art. 149.3 CE aquél posee sólo una «competencia residual» respecto de aquellas competencias no previstas en la Constitución, expresa o implícita y accidentalmente, y tampoco asumidas en los Estatutos. La idea de universalidad es preconstitucional. Probablemente sí pueda hablarse de una cierta «competencia subsidiaria» de la Administración local, en defecto de otras Administraciones públicas, pero únicamente cuando la urgencia, las insuficiencias del servicio o la necesidad reclamen una pronta intervención pública, todo ello con fundamento en ser la entidad local la Administración más próxima al ciudadano. Pero las competencias de un ente –como regla general de una organización constitucional– son tasadas, expresas y previstas en normas atributivas de competencia. Estimo, por tanto, que debería reflexionarse sobre la idea de la universalidad de la competencia local y que ese apartado legal debería formularse de otra forma más precisa.

A continuación, el apartado 2º del art. 25 enumera una «materia» de la competencia municipal «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». De manera que en virtud de esa disposición no se reservan potestades de calidad alguna a los entes locales y se sujeta de la forma más libre posible la competencia local a las leyes sectoriales. Por lo demás, el enunciado de materias puede parecer exhaustivo pero tampoco lo es. Entre las materias que enuncia: seguridad pública, tráfico, protección civil y prevención de incendios, urbanismo y vivienda, parques y jardines, pavimentación de vías y caminos, patrimonio artístico e histórico, medio ambiente, ferias y mercados, salubridad pública, atención primaria a la salud, cementerios y funerarias, servicios sociales y reinserción social, agua y alumbrado, limpieza viaria, residuos y alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, transporte de viajeros, instalaciones culturales y deportivas, ocio, turismo y cooperación en la enseñanza. Insistiré en que esta norma atributiva de competencia es técnicamente imperfecta, porque no fija qué competencias atribuye ni con qué potestades y de qué calidades. Estamos ante un simple listado incompleto de materias no ante una norma atributiva de competencias. Es sólo la ley sectorial la que determina las competencias municipales en las materias enunciadas según se reconoce en el apartado 3º. Un reenvío en blanco a otras leyes desprovisto de criterios. En consecuencia, se ignora cuáles son las competencias locales, incumpliendo la función constitucional propia de este tipo de ley y la estructura normativa inherente a una regla de deslinde competencial. Esta lista debería modificarse fijando unas potestades mínimas de ordenación y gestión que cada Comunidad Autónoma pueda ampliar y cada ley sectorial precisar o desarrollar.

El art. 26 asevera que los Municipios por sí o asociados deberán prestar una serie de «servicios» públicos dependiendo de su número de habitantes:

- en todos los Municipios: alumbrado, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, agua potable, alcantarillado, pavimentación, control de alimentos;
- en aquéllos con población superior a 5000 habitantes, además: parque y biblioteca público, mercado, tratamiento de residuos;
- en aquéllos con más de 20.000, además: protección civil, servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas;
- y con más de 50.000, además: transporte colectivo de viajeros, y protección del medio ambiente.

La estructura normativa no es la propia de una norma atributiva de competencias a un ente sino una garantía a los ciudadanos de determinadas prestaciones. Como se advierte fácilmente muchas de estas actividades, pese a la denominación del epígrafe general, no son «servicios públicos» y la calificación quizá podría corregirse. Al contrario, la técnica graduada o escalonada según la cual se atribuyen competencias en función de la población es muy lógica y correcta, si bien podría ser revisada y matizada.

Por lo demás, las listas de los mencionados artículos 25 y 26 podrían perfectamente integrarse en una única lista de competencias municipales mínimas y propias, identificando las potestades y funciones, y diferenciando éstas de las asumidas por transferencia o delegación. Un sistema de dos listas de competencias locales.

En el art. 27 LBRL se establece la posibilidad de delegar en los Municipios el ejercicio de competencias por el Estado y por las Comunidades Autónomas, si con ello se mejora la eficacia de la gestión pública. Sin embargo, no se dice en qué materias. El precepto debería mantenerse y completarse.

En el art. 28 se afirma que los Municipios podrán realizar «actividades complementarias» de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección de la mujer. Esta disposición organizativa y regla competencial es vaga. Parecen —a mi juicio— ser, aunque no se diga así, un tipo de «competencias concurrentes» en las cuales son normal y naturalmente competentes el Estado y las Comunidades Autónomas, conforme a lo dispuesto en los artículos 148 y 149 CE, y en las que los Municipios pueden intervenir de forma complementaria en los espacios no invadidos por intervenciones de aquellas Administraciones, pero, si una posterior intervención sobrevenida de las mismas se produce, se ocasiona el fenómeno de la ocupación del campo típico de la concurrencia imperfecta y de la subsiguiente prevalencia del Derecho de una de ellas.

Bastaría, en definitiva, en la reforma de la LBRL con incorporar una primera lista de competencias mínimas y propias, junto a otra segunda de competencias delegables, y quizá podría también preverse otra tercera de competencias concurrentes, ordenando un poco esa concurrencia. Debería asimismo preverse en las dos primeras las potestades de distinta calidad, ordenación y ejecución, y normalmente plenas y completas —como pide la CEAL— que tal tipo de competencias comporten. Y de forma previa a todo esto habría que hacer un esfuerzo en delimitar adecuadamente las mate-

rias y secciones de materia sobre las que esas competencias locales se proyectan sin dar por sentadas e inamovibles las actualmente presentes; identificar la materia es previo a la selección del título competencial según la doctrina y reiterada jurisprudencia constitucional desde hace más de una década; es en este sentido correcta la iniciativa que el Libro Blanco acomete sin entrar ahora a discutir sus resultados.

## **11. ALGUNOS PRINCIPIOS PARA UNA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL**

La existencia de un bloque constitucional local demanda unos principios de la interpretación constitucional adecuados para resolver los problemas hermenéuticos que específicamente en esa arena se producen. Si el Derecho Constitucional es a menudo un Derecho de principios, con mayor razón cuando de la autonomía local se habla, pues su tratamiento iusfundamental se produce a través de disposiciones principales. Los criterios que voy a exponer no están todavía recogidos de forma expresa en la Constitución, pero quizá deberían incluirse, y sólo se hallan en algunas de las fuentes que en algunas Comunidades Autónomas integran el bloque constitucional local como son sus respectivas leyes de régimen local. Otros, como el principio democrático representativo si están en la Constitución (artículos 140 y 141.2), y es, sin duda, el más importante, porque erige un verdadero Gobierno local, mas estimo que ya ha sido suficientemente estudiado y se puede prescindir ahora de su análisis. Me ocuparé, de forma inevitablemente escueta, de los dos principios interpretativos –no sustantivos– que me parecen más relevantes en materia local, si bien es notorio que ambos poseen abundantes estudios en otros ámbitos. En mi exposición me fundaré sustancialmente en las elaboraciones que Ana DE LA VEGA ha efectuado.

### **A) Subsidiariedad**

Sabido es que la idea de subsidiariedad ha sido especialmente elaborada en el federalismo germánico al reflexionar sobre la naturaleza de la relación federal. No obstante, ALTHUSIUS, su primer exponente, acude precisamente a esta idea para defender la autonomía de una ciudad frente al Príncipe (véanse BANDRÉS y DE LA VEGA), una curiosidad que vale para nuestros fines.

La idea adolece de cierta ambigüedad o elasticidad, pero es inevitable en la teoría de la descentralización. Se trata de un principio muy conve-

niente, aunque de formulación imprecisa, lo cual es su principal inconveniente, por la inseguridad que acarrea, pero, aunque cueste percibirlo, es al tiempo su mayor ventaja por la ductilidad que comporta.

Del federalismo alemán se recibe en el Derecho Comunitario Europeo (posee también una matriz en el humanismo cristiano) para regular la división de atribuciones entre los Estados miembros y las Comunidades Europeas. Es todavía hoy un ingrediente esencial para la integración constitucional en la Unión y la comprensión del principio de atribución. El nuevo tratado-constitucional para Europa reconoce la subsidiariedad –y la proporcionalidad– como principio que rige el ejercicio de competencias de la Unión y describe su eficacia diciendo:

*«en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estado miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión (art. I-11)».*

Es –a mi juicio– una buena descripción del habitual juego del principio. Y hay todo un Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en el nuevo tratado-constitucional para Europa donde se establece un procedimiento para su respeto.

Tenemos aquí sendos filones en los que el municipalismo debe profundizar, la tradición federal y el Derecho Comunitario, para extraer materiales en su caso trasplantables, en la medida en que resulte posible, a la aplicación del principio en el espacio local.

El importante art. 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local manda que el ejercicio de las competencias públicas, de modo general, corresponda preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos; de forma complementaria de este aserto, se dice que la atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía. Y, en el apartado 4º del mismo precepto, se establece que las competencias encomendadas a los entes locales deben ser normalmente plenas y completas y no pueden ser limitadas por otra autoridad más que dentro del ámbito de la ley. Este artículo –que debe leerse en conexión con el art. 3.1 CEAL– incluye las dos caras de la subsidiariedad, los dos mandatos que el principio encierra: distribuir las competencias entre entes territoriales de abajo a arriba y con preferencia para el término más próximo al ciudadano; y no vaciar la competencia del ente inferior atribuyéndosela al superior salvo si el fin o la acción, por su naturaleza o amplitud, sobrepasa el ámbito de

intervención posible del primero. Esta segunda regla estaba ya –como hemos visto– en el Derecho Comunitario y la primera es inherente a la lógica federal y a la idea de que la Administración más cercana puede gestionar con una mayor eficiencia las competencias.

La proximidad al ciudadano, como criterio de conexión y selección de la Administración e interés preferentes, y la misma amplitud de la tarea constituyen el fundamento material y la justificación lógica o teórica del principio. Como todo verdadero principio, de lenta y consistente génesis, tiende a ser inderogable en cuanto es inmanente a la naturaleza de las cosas.

Entre otras disposiciones autonómicas, la Ley Catalana 21/2002, de 5 de julio, recibe y consagra expresamente en la ley de régimen local este principio de subsidiariedad, inspirándose en el primer inciso del mencionado art. 4.3 CEAL. De manera que sus propios destinatarios naturales, las Comunidades Autónomas, comienzan a reconocerse limitados, en su peldaño del bloque, por un entendimiento subsidiario del mismo. Teniendo en cuenta que la mayor parte de las competencias municipales están en el ámbito de las Comunidades Autónomas, es a éstas especialmente a quienes corresponde la concreta delimitación del principio. Debería pues asumirse en los Estatutos y no sólo en las leyes de régimen local autonómicas.

No falta tampoco quien defiende (DE LA VEGA) que la subsidiariedad podría inferirse en la Ley de Bases del antes reseñado art. 2 LBRL. Pero es algo forzado y discutible.

Los contenidos de la acción normativa de un escalón superior deben, por tanto, restringirse dejando un margen de actuación a los escalones inferiores, el local entre ellos, según es inherente a cualquier variante de una verdadera descentralización política. La aplicación del principio supone una evaluación de los objetivos de la medida, un juicio que debe resolver quien lo aplique y efectúe la ponderación (el legislador o el juzgador que la revise) acerca de si tales fines no pueden ser convenientemente cumplidos desde un nivel inferior. Unos extremos que deben resultar acreditados sin darlos por supuestos.

En España estimo que la subsidiariedad se deduce de la lógica del Estado de tres términos esbozado en la norma de principios que es el art. 137 CE, eso sí convenientemente interpretado según el art. 4.3 CEAL y ahora además según el art. I-11 del tratado-constitucional para Europa. Puede incluso entenderse que es inmanente a la forma de Estado compuesto. No

merece la pena obsesionarse con el anclaje constitucional del principio. Y no comparto la tesis –y es cuestión de más enjundia– de que el principio dispositivo o de voluntariedad, esencial en el diseño constitucional hasta el punto de mantener todavía una atípica Constitución abierta, excluya necesariamente la subsidiariedad ni otras objeciones (pueden verse desde un punto de vista crítico RUIZ RICO), puesto que cualquier devolución de poder no puede racionalmente acometerse únicamente desde impulsos e iniciativas desprovista de una planificación. La Constitución no lo acoge expresamente, esto es cierto, ni estuvo en los debates del poder constituyente. Si bien parece haberse ido introduciendo en una Constitución tan abierta como la nuestra desde una interpretación sociológica y a la par evolutiva: ha cambiado todo el contexto. Quizá podría incluso deducirse del principio de solidaridad, ex art. 2 CE, mediante una interpretación evolutiva y *secundum Conventionem* de una unidad nacional que ya no puede concebirse de manera unilateral sino solidaria. Al cabo, tampoco la proporcionalidad se recoge en la Norma fundamental y se estima comúnmente que es inherente a la limitación por ley del contenido esencial de los derechos (art. 53 CE), algo que ahora afirma el tratado-constitucional para Europa (art. II-112). No obstante –a mi entender–, sería buena su recepción expresa y constitucionalización para disipar las dudas y alejar las discusiones. El Libro Blanco para la reforma del Gobierno local se muestra igualmente partidario de dotar de eficacia a la subsidiariedad.

El principio parece tener que aplicarse en dos momentos. Primero a la hora de la determinación de las competencias, de la fijación de las reglas competenciales, momento en el que debe tener una eficacia inspiradora, impositiva e impositiva, de la creación de esas reglas. Y, después, en el instante de su aplicación, tanto en el ejercicio de las competencias materiales como en el posterior de la solución de controversias o conflictos competenciales desde el bloque y a la luz de la perspectiva que ofrece el principio. Esta afirmación debe regir para los conflictos constitucionales de competencias, que enjuicia el Tribunal Constitucional, como para los conflictos administrativos que enjuicia la jurisdicción contenciosa. Cabría incluso pensar en la creación jurisprudencial de una subregla consistente en una inversión de la carga de la prueba, de forma que el legislador sectorial deba justificar las razones por las que se produce la ablación competencia y la invasión de la autonomía local.

Si la subsidiariedad tiene ya recepción legal, la cuestión es diversa en la jurisprudencia. El Tribunal Constitucional no ha usado la subsidiariedad quizá debido a su tradicional línea de no acudir a la CEAL como contexto hermenéutico, que comienza a abandonar desde hace unos años, o acaso por creer que el diseño constitucional –como muchos defienden–

excluye la inclusión de lógica mediante una interpretación evolutiva. Sin embargo, debe insistirse en que el compromiso internacional de España en el seno del Consejo de Europa hace su desarrollo jurisprudencial obligado y que probablemente debe llegarse a la misma conclusión desde el art. I-11 del tratado-constitucional si llegara a ratificarse. Si lo ha hecho el Tribunal Supremo, v.gr., en su Sentencia de 3 de abril de 1998, por su mayor sensibilidad y oficio en estos temas, al considerar contrario a la autonomía local y a la subsidiariedad incluir obras municipales en el plan provincial de cooperación que no hayan sido previamente aceptadas por el Municipio que debe implantarlas.

La subsidiariedad –afirma Ana DE LA VEGA– alberga una doble vertiente. Una negativa que impide que el interés de una Comunidad o del Estado, desde un centralismo innecesario, vacíe de contenido el interés local produciendo la ablación competencial, es decir, que el ente superior desempeñe funciones que puede efectuar con análoga eficacia el inferior. Pero también otra positiva que, en ocasiones, demanda el auxilio del ente superior al inferior cuando éste no puede desempeñar por sí mismo los fines del Estado. Una afirmación interesante. Esta vertiente positiva –dice– podría tener variadas dimensiones: una función de ayuda o deber de auxilio; una función supletoria encaminada a reemplazar a los entes que no realicen adecuadamente su función; y una función procedimental conducente a la participación de los entes locales en la toma de decisiones que les afecten aunque no sean de su competencia (p. ej. la ubicación y ordenación de un aeropuerto en el término de un Municipio). Entre sus efectos colaterales, estará el de colocar al Municipio con medios personales y materiales suficientes como para poder ejercer sus competencias.

## **B) Proporcionalidad**

La subsidiariedad no excluye ni agota la proporcionalidad, que es un principio inherente al Estado de Derecho y está ya muy teorizado respecto de los derechos fundamentales. No obstante, durante tiempo he pensado que es discutible que la proporcionalidad deba aplicarse a la autonomía local y que acaso bastaría con la subsidiariedad, un principio más natural a la descentralización, para alcanzar unos propósitos muy similares.

Desde otra perspectiva contraria, la proporcionalidad ha acabado por convertirse en el Tribunal Constitucional Alemán, en el Tribunal de Justicia y, sobre todo, en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (más reticente y oscilante se muestra el Tribunal Constitucional español) en un



ingrediente habitual en la motivación del juicio de constitucionalidad y, en particular, en la limitación de los derechos. De donde no parece complejo saltar a los límites de las competencias territoriales. No en balde, el principio surge históricamente en el Derecho administrativo de policía y se aplica a distintos ámbitos como acontece con el Derecho sancionador y ha ido expandiéndose por todo los sectores de los ordenamientos. De hecho, el tratado constitucional para Europa la recoge no sólo para la carta de derechos (II-112) sino también para las competencias de la Unión (art. I-11). Estimo que se ha desarrollado en los últimos años (y desde los sesenta en Alemania) como el principio de la interpretación constitucional doctrinalmente más completo y estructurado.

Reconoce expresamente el principio el art. 8.3 CEAL al sentar que el control administrativo de las entidades locales debe ejercerse «manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar».

Actualmente la doctrina resulta bien conocida en España donde han florecido últimamente los estudios (Cfr. BARNÉS, GONZÁLEZ, BERNAL, BRAGE) sobre el mismo en materia de derechos, y no está exenta de una aplicación por la jurisprudencia constitucional en idéntico espacio, pero no así –me parece– en materia de competencias y conflictos territoriales.

El juicio de proporcionalidad se descompone habitualmente en tres subprincipios: idoneidad, necesidad de la medida, y proporcionalidad en sentido estricto. Se trata de preguntarse por la proporcionalidad de los medios, del sacrificio infringido para alcanzar el fin pretendido, interrogándose acerca de si no existe otra medida equivalente y menos dañina o invasora, así como de revisar la intensidad de la interferencia competencial, aplicando la lógica de la prohibición del exceso que es habitual en Derecho.

Puede diferenciarse de la subsidiariedad si se entiende que ésta hace referencia a los «fines» mientras la proporcionalidad a las «medidas» que es algo normalmente posterior en un juicio lógico. Resolver si el fin y la acción pueden efectuarse y agotarse a nivel local, constituiría un juicio de subsidiariedad. Una vez cumplidas estas exigencias, jugaría la proporcionalidad respecto de la norma pretendidamente invasora o constitutiva de una interferencia en la autonomía local. Pero me parece que es algo más complejo. No siempre ocurrirá así, p. ej., en las competencias concurrentes, pueden hacerse ambos juicios a un tiempo para concluir con la titularidad de la competencia. Y, por otro lado, en la construcción más habitual

de la proporcionalidad en la teoría de los derechos, el juicio de idoneidad que lo integra incluye el interrogante acerca de si el fin pretendido resulta constitucionalmente legítimo (puede verse BERNAL). Habría entonces probablemente que adaptar la construcción de la proporcionalidad en materia de límites a las competencias territoriales y excluir de su ámbito el interrogante sobre la idoneidad y legitimidad constitucional del fin –el subprincipio de idoneidad– para llevarlo al terreno de la subsidiariedad.

Afectaría a dos ámbitos de cada acción: la elección de los instrumentos, las fuentes, de un lado, y, de otro, las medidas disponibles y la intensidad de la acción. La proporcionalidad evidentemente no configura un juicio absoluto sino comparativo o por relación. Se traduce en comparar magnitudes o medidas equivalentes y, si se encuentra una medida equivalente para los fines pretendidos y que infringe un menor sacrificio a una de las partes de la relación competencial, la supuestamente invadida, habría que optar por ella. Juega pues como criterio de revisión de las leyes competenciales viciadas de incompetencia territorial. Se aplicaría primero el test de subsidiariedad, determinado los presupuestos que legitiman la intervención, después la titularidad de las competencias y la delimitación y por último la proporcionalidad de la medida; optar por la intervención de menor intensidad posible o más respetuosa con la competencia local (DE LA VEGA).

Mas la proporcionalidad es particularmente una forma de legislar: un criterio inspirador de la legislación que lleva a elegir normas de mínimos que dejen un margen de elección al Municipio; jugaría entonces como una limitación interna o estructural de la acción normativa tanto estatal como de las Comunidades Autónomas.

## BIBLIOGRAFÍA

Se incluyen únicamente los trabajos citados, aludidos o utilizados en la construcción de este estudio o en la comprensión del asunto.

AJA, Eliseo: «Configuración constitucional de la Autonomía Municipal», en VVAA, *Informe sobre el Gobierno Local*, Dir. Tomás FONT Y LLOVET, MAP, Madrid, 1992.

ALBERTÍ, Enoch, ARGULLOL, Enric, FERRET, Joaquim y VIVER, Carles: *Informe sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònomic, Generalidad de Cataluña, Barcelona, 2003.

- ALEXY, Robert: *Teoría de los Derechos Fundamentales*, CEC, Madrid, 1993.
- «Epílogo a la Teoría de los derechos fundamentales» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 66, 2002, pp. 13-64.
- ANÍBARRO PÉREZ, Susana: «Las competencias normativas de las corporaciones locales sobre sus tributos propios», en *Revista de Estudios Locales*, n.º 42, 2000, pp. 47-68.
- BANDRES SÁNCHEZ CRUZAT, José Manuel: *El principio de subsidiariedad y la Administración Local*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- BARBERA, Augusto: *Regioni e interesse nazionali*, Giuffrè, Milán, 1973.
- BARNÉS VÁZQUEZ, Javier: «El principio de proporcionalidad. Estudio Preliminar» en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 5, 1998, pp. 15-49, y allí mismo «Presentación».
- «Subsidiariedad y Autonomía Local en la Constitución», en *VVAA, Anuario del Gobierno Local 1997*, Dir. Tomás Font y Llovet, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 53-97.
- BERNAL PULIDO, Carlos: *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, CEC, Madrid, 2003.
- BÖCKENFÖRDE, Ernest Wolfgang: *State society and liberty. Studies in political theory and constitutional law*, Berg, Nueva York-Oxford, 1991. Existe traducción al castellano del trabajo sobre la interpretación constitucional.
- BOIXAREU CARRERA, Ángel: «El principio de Subsidiariedad», en *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 21, 1993, n.º 3, pp. 771-801.
- BRAGE, Joaquín: *Los límites a los derechos fundamentales*, tesis doctoral, Universidad Complutense, pendiente de una próxima edición.
- CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, José Luis: «El Debate sobre la autonomía municipal» en *Revista de Administración Pública*, n.º 147, 1998, pp. 59-95, donde se expone bien, entre otras, la tesis de Burmeister.
- CAAMAÑO, Francisco: «Autonomía local y Constitución: dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 70, 2004, p. 161-188.

- DELCAMP, Alain: «Principio de subsidiariedad y descentralización», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 4, 1994, pp. 33-52.
- DÍAZ LEMA, José Manuel: «Influencia del Derecho europeo sobre la actividad económica de las entidades locales» en *CUNAL-Revista de Estudios Locales*, 1998, p. 75 y ss.
- DÍEZ PIZAZO, Luis María: «Concepto de Ley y tipos de Leyes», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 24, 1988, pp. 47-93.
- EMBID IRUJO, Antonio: *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978.
- *La potestad reglamentaria de las corporaciones locales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985.
- «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 30, pp. 137-470.
- ESTEVE PARDO, José: «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 31, 1991 (I).
- Organización Supramunicipal y sistemas de articulación entre Administración Autonómica y orden local. La experiencia de la RFA. Bases y perspectivas en España, Civitas, 1991.
- ESTRELLA DE NORIEGA, Antonio, «La paradoja de la subsidiariedad: reflexiones en torno a la jurisprudencia comunitaria relativa al artículo 3B (2) del Tratado de la Comunidad Europea», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 101, Marzo 1999.
- FANLO LORAS, Antonio: *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- FASSBENDER, Bardo: «El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 5, 1998.
- FAVOREU, Luis: «El bloque de constitucionalidad», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 1990, n.º 5.
- FAVOREU, Luis y FRANCISCO RUBIO LLORENTE: *El Bloque de la Constitucionalidad*, Civitas, Madrid, 1992.

- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: *Las Leyes Orgánicas y el Bloque de la Constitucionalidad. En torno al Art. 28 de la ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1981.
- FERNÁNDEZ DE ESTEBAN, María Luisa, *El principio de subsidiariedad en el Ordenamiento Europeo*, Mac Graw Hill, Madrid, 1996.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: «La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica», en VVAA, *La Autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como suficiencia financiera*, Coord. Francisco Caamaño Domínguez, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003, pp. 39-51.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La Autonomía Local: Su naturaleza y caracterización jurisprudencial en VVAA, *Organización Territorial del Estado (Administración Local) Vol. II*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pp. 1267-1307.
- FONT Y LLOVET, Tomás: «El Gobierno Local, entre el Estado Autonómico y la Unión Europea: Hacia el Pacto Local» en *Autonomías*, n.º 20, 1995, pp. 103-119.
- «El principio de subsidiariedad y el Impulso Europeo de la Autonomía Local» en VVAA *La posición institucional de la Administración Local ante el Siglo XXI*, IVAP, Oñati, 1998, pp. 163-180.
- «La Autonomía Local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio», en VVAA, *Anuario del Gobierno Local 1998*, Dir. Tomás Font y Llovet, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 15-54.
- «Las competencias locales» en *Informe sobre el Gobierno Local*, dir. Tomás Font y Llovet, MAP, Madrid, 1992, pp. 67-93.
- «Administración Local y Comunidades Autónomas» en VVAA, *El Futuro de las Autonomías Territoriales. Comunidades Autónomas: Balance y perspectivas*, Dir. Luis Martín Rebollo, Universidad de Cantabria, Cantabria, 1991, pp.169-188.
- «Reforma básica y desarrollo del gobierno local: entre Estado y Comunidades Autónomas», en VVAA, *Anuario del Gobierno Local 2002*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003, pp. 13-35.
- GALETTA, Diana Urania: «El principio de proporcionalidad en el Derecho Comunitario» en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 5, pp. 75-118.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: *El origen del Municipio constitucional: Autonomía y centralización en Francia y en España*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983.

- «La Autonomía del Derecho Político Municipal. Fundamentos dogmáticos en la Constitución Española» en VVAA, *Organización Territorial del Estado (Administración Local)* Vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pp. 1373-1424.
- «Autonomía municipal y acción de gobierno» en VVAA, *Informe sobre el Gobierno Local*, Dir. Tomás Font y Llovet, MAP, Madrid, 1992, pp. 347-361.
- «Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del Derecho local» en *Parlamento y Constitución*, n.º 6, 2002, p. 1 a 36 (IV).

GARCÍA MORILLO, Joaquín: *La Configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

GARCÍA ROCA, Javier: *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado español*, Universidad Complutense, Madrid, 1985 (I).

- «Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal constitucional: ¿es factible un conflicto local e indirecto contra las leyes», en VVAA, *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, MAP, Madrid, 1997, pp. 15-53.
- «La “decostruzione” della legge del Parlamento», en VVAA, *Profili di Diritto Parlamentare in Italia e in Spagna*, a cargo de Giancarlo Rolla y Eleonora Cecherini, G. Giapelli Editore, Turín, 1997, pp. 127-180 (III).
- «La garantía constitucional de la Autonomía de las Corporaciones Locales frente a la Ley: El conflicto local», en VVAA, *Administraciones Públicas y Constitución.- Reflexiones sobre el XX Aniversario de la constitución Española de 1978*, Coord.: Enrique Álvarez Conde, INAP, Madrid, 1998, pp. 801 y ss. (IV).
- «Una teoría de la Sentencia en el conflicto constitucional de competencia entre entes territoriales» en *Actas de las III Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, ponencia única, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 11 a 91 (V).

- «Sobre el Estado de tres términos y la dimensión hermenéutica constitucional que introduce el nuevo conflicto en defensa de la autonomía local: temores y círculo de ansiedades», en VVAA *El desarrollo del gobierno local (Una aproximación doctrinal)*, INAP, Madrid, 1999, pp. 59-86.
  - *Cargos Públicos Representativos. Un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
  - «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», en VVAA *Estudios de Derecho Constitucional*, Obra en Homenaje al Prof. Dr. Joaquín García Morillo, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 641-689 (VIII).
- GÓMEZ FERRER MORANT, Rafael: «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional» en *Revista de Administración Pública*, n.º 113, 1987, pp. 7-38.
- GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus: *El principio de proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Navarra, 2003.
- GROPPI, Tania: «La Garanzia della autonomia costituzionale degli enti locali: un'analisi comparata» en *Le Regioni*, Anno XXVI, n.º 5, ottobre, 1998, pp. 1021 y ss.
- HESSE, Konrad, *Escritos de Derecho Constitucional (Selección)*, CEC, Madrid, 1983.
- JELLINEK, Georg: *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, Società Editrice Libreria, Milán, 1912.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: *La Administración única en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 1998, epígrafe «El principio de subsidiariedad y el papel de las Administraciones locales en la concreción de la propuesta».
- «Ley de Modernización y régimen local: una perspectiva constitucional» en VVAA: *La Ley de Modernización del Gobierno local*, Fundación Carles Pi y Sunyer, Barcelona, 2003, p. 277-293.
- KLUTH, Winfried: «Prohibición de exceso y principio de proporcionalidad en el Derecho alemán», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 5, pp. 219-237.
- LEGUINA VILLA, Jesús: «La autonomía de Municipios y Provincias en la nueva Ley de Bases de Régimen Local» en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n.º. 227, p. 431.

- MARTÍN MATEO, Ramón: «La Autonomía Local y el sistema normativo español» en *Revista de Administración Pública*, n.º 94, 1981.
- «El régimen municipal español», en *VVAA: Derecho Municipal Iberoamericano*, Instituto de Administración Local, Madrid, 1985.
- «Administración Local y Constitución» en *VVAA, La Organización territorial del Estado (Administración Local)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, Vol. I, pp. 19-43.
- MEDINA GUERRERO, Manuel: «La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales» en *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 1, 2003, pp. 38-57.
- *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2004.
- MIR i BAGÓ, Josep, «Las competencias de los entes locales», en *VVAA, La posición institucional de la Administración Local ante el Siglo XXI*, IVAP, Oñati, 1998, pp. 241-266.
- «Las competencias locales en la legislación sectorial», en *VVAA, Informe sobre el Gobierno Local*, Dir. T. Font y Llovet, MAP, Madrid, 1992, pp.363-382.
- MORELL OCAÑA, Luis: «Las entidades locales, elementos integrantes de la organización territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 55, Año 1987, pp. 325-352.
- «Las Fuentes del Derecho Local. Problemas generales. Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 235-236, 1987, pp. 489-532.
- *El Régimen Local Español*, Civitas, Madrid, 1988.
- «La Coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local», en *Documentación Administrativa*, n.º 230-23, 1992, pp. 75-129.
- «El Régimen Local en la Estructura del Estado», en *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, 1992/93, pp. 323-401.



- «La autonomía local: cualidad de una colectividad o de una institución» en VVAA: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 1997, p. 77 a 87.
  - «La Administración Local en la Constitución», en VVAA, *Administraciones Públicas y Constitución – Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, Coord. Enrique Álvarez Conde, INAP, Madrid, 1998, pp. 785-800.
- MORTATI, Costantino: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padova, 1976, 9º Ed.
- ORDUÑA PRADA, Enrique: «Ordenanza municipal y potestad sancionadora: la sorprendente concisión de la STC 132/2001, de 8 de junio», en *Revista de Estudios de la Administración Local*, n.º 286-287, 2001, pp. 363-384.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: «Comunicación sobre: La garantía de la autonomía local en el reparto competencial de las administraciones públicas», en VVAA, *Jornadas sobre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Federación de Municipios de Barcelona, Barcelona, 1985, pp. 163 a 174.
- «La garantía de la autonomía local en el reparto competencial de las Administraciones públicas», en VVAA, *Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1987, pp. 311-317.
  - «Las competencias propias de las corporaciones locales», en VVAA, *Tratado de Derecho Municipal*, dir. Santiago Muñoz Machado, Civitas, Madrid, 1988, Cap. IV, pp. 185-230.
  - El Régimen constitucional de las competencias locales, INAP, Madrid, 1988.
  - «Il coordinamento delle competenze locali nell'Ordinamento Spagnolo» en *Regioni Ed Enti Locali*, pp. 71-88.
  - «La Garantía Institucional y las Competencias Locales», en VVAA, *Informe sobre el Gobierno Local*, Dir. Tomás Font y Llovet, MAP, Madrid, 1992, pp. 355-361.
  - «La Carta Europea de la Autonomía Local y el Ordenamiento local español», en *Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica*, n.º 259, 1993, pp. 475 y ss.

- «Autonomía Local y subsidiariedad europea» en VVAA, *Anuario del Gobierno Local, 1996*, Dir. Tomás Font y Llovet, Marcial Pons, Madrid, 1997.
  - «El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local», en *Anuario del Gobierno Local, 1997*, Dir. Tomás Font y Llovet, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 99-115.
  - «Los principios constitucionales sobre el régimen local y su aplicación a las competencias locales», en *Revista de Administración Pública*, n.º 117, pp. 153-190.
  - «Las Competencias como paradigma de la autonomía Local» en *Justicia Administrativa*, Número Extraordinario, Valladolid, 2000, pp. 33-53.
- PAREJA Y LOZANO, Carles: «Autonomía y potestad normativa de las Corporaciones Locales», en *Revista de Administración Pública*, n.º 138, 1995, pp. 107-141.
- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Garantía Institucional y Autonomía Local*, Instituto de Administración Local, Madrid, 1981 (I).
- «La Autonomía Local» en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 229-1986.
  - *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988.
  - «La Autonomía Local en la Constitución», en VVAA, *Tratado de Derecho Municipal*, Dir. Santiago Muñoz Machado, Civitas, Madrid, 1988, T. I, Cap. I, pp. 19-100.
  - «La Carta Europea de Autonomía Local en el Ordenamiento Jurídico Español», en VVAA, *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local*, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 1994, pp. 81-97.
  - «La protección jurídica de la autonomía local en el Derecho español» en VVAA: *El acceso de los entes locales al TC y la autonomía local*, Documentos Pi y Sunyer, n.º. 3, (IV).
  - *La Potestad normativa Local*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
  - «Algunas notas sobre la última evolución del principio de subsidiariedad en el Derecho Comunitario Europeo», en BANDRÉS SÁNCHEZ CRUZAT, *El principio de subsidiariedad y la Administración Local*, Marcial

- Pons, Madrid, 1999, publicado luego por separado, Fundación C. Pi I Sunyer, Barcelona, 1999.
- «El municipio y su autonomía» en *Revista de Estudios de la Administración Local*, n.º 288, Enero-Abril 2002, pp. 133-150.
- *Constitución, Municipio y Garantía Institucional*, Grijley, Lima, 2000, con Prólogo de Domingo García Belaunde.
- RAMALLO MASSANET, Juan: «El reparto de competencias tributarias entre los distintos ámbitos de gobierno» en *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 60, pp. 501-549.
- La necesaria reforma de la Hacienda Local en el Estado de las Autonomías», en VVAA, *Anuario del Gobierno Local 1995*, Dir. Tomás Font y Llovet, Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 143-158.
- REQUEJO PAGÉS, Juan Luis: «El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el Ordenamiento Español» en VVAA, *La Autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como suficiencia financiera*, Coord. Francisco Caamaño, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003, pp. 15-38.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma: *Bloque constitucional y Bloque de la Constitucionalidad*, Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1997.
- RODRÍGUEZ ALVAREZ, José Manuel: *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 1996.
- «La incidencia de la Carta Europea de la Autonomía Local en la reforma del Régimen Local Español» en VVAA, *Gobierno y Pacto Local*, Coord. Manuel Arenilla y José Manuel CANALES, MAP, Madrid, 1999, pp. 59-83.
- RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge: «Interpretación Jurisdiccional de la Autonomía Local en la Jurisprudencia Española», en VVAA *Estudios sobre la Carta Europea de la Autonomía Local*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, 1994, pp. 151-158.
- ROSATTI, Horacio: *Tratado de Derecho Municipal*, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2000, T. I, II y III.
- RUBIO LLORENTE Francisco y Luis FAVOREU: *El Bloque de la Constitucionalidad*, Civitas, Madrid, 1992.

- RUIZ HUERTA-CACRBONELL, Alejandro: *Constitución y legislación autonómica. Un estudio del bloque de la constitucionalidad en el Estado autonómico*, Ibidem, Madrid, 1995.
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo: «Limitaciones constitucionales al principio de subsidiariedad local. El principio de autonomía regional como antídoto contra el riesgo de un posible vaciamiento inconstitucional y antiestatutario mediante el proceso de transferencias CCAA-Entidades Locales previsto en el Pacto Local», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 61, Septiembre-Diciembre, 2001, pp. 169-203.
- SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *La apertura constitucional del derecho internacional y europeo de los derechos humanos (el art. 10.2 de la Constitución española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial 1999.
- SÁNCHEZ GOYANES, Enrique: *La Potestad Normativa del Municipio Español- Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*, El Consultor, Madrid, 2000.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local», en VVAA, *Tratado de Derecho Municipal*, dir. Santiago Muñoz Machado, Civitas, Madrid, 1988, T. I, Cap. III, pp. 128-184.
- *La Autonomía Local- Antecedentes Históricos y Significado Constitucional*, Civitas, Madrid, 1990.
- SCHOCH, Friedrich: «En relación a la situación de la autonomía local tras la «Sentencia-Rastede» del Tribunal Constitucional Federal» en *Documentación Administrativa*, n.º 234, Abril-Junio 1993, pp. 281-321.
- SOSA WAGNER, Francisco: «La Autonomía Municipal» en VVAA, *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983, pp. 1399-1412.
- y GARCÍA MIGUEL, P.: *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, IEAL, Madrid, 1987.
- *Manual de Derecho Local*, Tecnos, Madrid, 1987.
- «Los principios del nuevo régimen local» en VVAA, *Tratado de Derecho Municipal*, Dir. Santiago Muñoz Machado, Civitas, Madrid, 1988, Cap. II, pp. 101-126.

- «La Autonomía Local», en VV.AA., *Estudios sobre la Constitución Española-Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo IV, Civitas, Madrid, 1991.
- La gestión de los servicios públicos locales, Civitas, Madrid, 1997.
- «Creación y supresión de Municipios y alteración de sus términos», en VVAA *Derecho Público de Castilla y León*, coord. J. García Roca, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1999, pp. 281-302.
- TEJERIZO LÓPEZ, José Manuel: «Art. 142. Haciendas Locales», en VVAA, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Dir. Oscar Alzaga, Madrid, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, 1996-1999, Vol. X, pp. 539-570.
- TORNOS MAS, Joaquín: «Conferencia sobre la Carta Europea de la Autonomía Local. (Barcelona, 23-25 de Enero de 1992) Por un sistema de control de la Carta Europea de la Autonomía Local» en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 255-256, 1992, pp. 815-825 (I).
- «La Actividad de Control sobre los entes locales», en VVAA, *Informe Sobre el Gobierno Local*, Dir. Tomás Font y Llovet, MAP, Madrid, 1992, Cap. IV, pp. 95-122.
- TRUJILLO, Gumersindo: *Lecciones de Derecho Constitucional autonómico*, capítulo 12 «La ordenación interior del poder autonómico en un contexto arquipielágico», Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- VANDELLI, Luciano: «Las premisas de la ordenación constitucional de la administración local española: tradición revolucionario napoleónica y perspectiva comparada» en VVAA, *Estudios sobre la Constitución Española-Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, Tomo IV.
- *El Poder Local Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las Regiones*, MAP, Madrid, 1992.
- «Los principios generales de la Carta Europea de Autonomía Local y su adecuación en el ordenamiento italiano», en VVAA, *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local-Barcelona, 23-25 de Enero de 1992*, Ayuntamiento de Barcelona, 1994, pp. 107-121.
- VEGA, Ana de la: *El bloque constitucional local (Un estudio de Derecho argentino y español)*, prólogo de Javier García Roca, Ciudad Argentina, Buenos Aires- Madrid, 2005 de próxima edición.

VELASCO, Francisco: «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales» en VVAA: *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004, pp. 283-351.

ZAGREBELSKY, Gustavo: *El Derecho Dúctil. Ley, derechos, justicia*. Trotta, Valladolid, 1997 (I).

— *Historia y Constitución*, Trotta, Valladolid, 2005 (II).

ZORNOZA PÉREZ, Juan: «Perspectivas de la financiación de las Haciendas Locales», en VVAA, *Estudios de Derecho Constitucional*, Homenaje al Prof. Dr. J. García Morillo, *ob. cit.*, pp. 621-723.