

LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL TRAS LOS ESTATUTOS DE SEGUNDA GENERACIÓN Y LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 31/2010(*)

JOSÉ TUDELA ARANDA

SUMARIO: I. UN RECORDATORIO NECESARIO.– II. LA RELACIÓN BASES/ESTATUTOS EN LOS TEXTOS DE SEGUNDA GENERACIÓN.– III. LA COMPETENCIA SOBRE RÉGIMEN LOCAL. LOS TÉRMINOS DEL DEBATE: 1. Dos visiones doctrinales contrapuestas y una intermedia. 2. El reflejo en los Estatutos de Autonomía.– IV. LA RESPUESTA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. LA STC 31/2010, DE 10 DE JULIO DE 2010: 1. Sobre la relación de las bases con los Estatutos de Autonomía. 2. Sobre la competencia en materia de régimen local.– V. REFLEXIÓN PERSONAL. TEORÍA Y PRAXIS. SOBRE EL ALCANCE DE LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL.

RESUMEN: La aprobación de los llamados Estatutos de Autonomía de segunda generación ha planteado numerosos debates. Uno de los más importantes ha sido el relativo a la capacidad de los Estatutos para condicionar las competencias estatales. Este debate ha sido especialmente relevante en relación con el régimen local. La Sentencia del Tribunal Constitucional ha rechazado esa capacidad, recordando la indisponibilidad de las competencias que al Estado atribuye la Constitución. Sin embargo, los textos de los Estatutos en relación con la competencia en régimen local siguen vigentes. Si junto a ello se considera la evolución del Estado autonómico, es razonable pensar que en el futuro las Comunidades Autónomas dispondrán de más competencias en relación con el régimen local.

Palabras clave: Estatutos de Autonomía de segunda generación; Competencias del Estado; Competencia sobre régimen local; Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010; Estado federal.

ABSTRACT: The approval of the so called *Estatuts of Autonomy of the second generation* has raised numerous debates. One of the most important has been the relative one to the capacity of the *Estatuts* to determine the State competences. This

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 22 de noviembre de 2010 y evaluado favorablemente para su publicación el 29 de noviembre de 2010.

debate has been specially relevant in relation with the local regime. The Sentence of the Constitutional Court has rejected this capacity, remembering the unavailability of the competences that to the State attributes the Constitution. Nevertheless, the texts of the Statuts in relation with the competence in local regime are still in force. If close to it is considered to be the evolution of the autonomous State, it is reasonable to think that in the future the Autonomous Communities will have more competences in relation with the local regime.

Key words: Estatuts of Autonomy of second generation; Estate competences; Regime local competence; Sentence of the Constitutional Court 31/2010; Federal State.

I. UN RECORDATORIO NECESARIO

El examen de cuál es en la actualidad el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, requiere de un breve recordatorio sobre la competencia sobre régimen local en la Constitución. Una referencia que tiene como primer dato objetivo la ausencia de una mención expresa al régimen local en el artículo 149 de la Constitución, si bien esa ausencia se explica a juicio de una parte de la doctrina por el hecho de que en ese momento esa competencia se identificaba forzosamente con la referencia general al régimen jurídico de las administraciones públicas, materia que sí se encontraba atribuida al Estado en el listado del artículo 149.1.

En concreto, en el párrafo 18º de dicho artículo, el Estado se atribuía la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. Desde un primer momento, el Estado, sobre la redacción del citado artículo, interpretó que disponía de amplias facultades para establecer las bases del régimen local, algo que hizo con un criterio muy extensivo al aprobar la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL). Simultáneamente, las Comunidades Autónomas habían asumido, en sus respectivos Estatutos, la competencia para el desarrollo de las citadas bases. Lo hicieron, hoy es importante recordarlo, con una referencia expresa a la competencia estatal establecida en el artículo 149.1.18º, como límite a su propia competencia. Lo que hace notable a esta referencia al párrafo 18º es el hecho de que suponía el reconocimiento tácito por los Estatutos de que la referencia al régimen jurídico de las administraciones públicas incluía la competencia sobre las bases del régimen jurídico local y que, en consecuencia, era límite ineludible para el ejercicio de la propia competencia sobre la materia.

Como se ha indicado, la interpretación que de las bases constitucionalmente atribuidas hizo el Estado en la LBRL que aprobó en 1985 fue muy extensa. Extensa hasta el punto de que limitaba seriamente el margen de las Comunidades Autónomas para desarrollar la competencia que, a su vez, les era reconocida por los Estatutos. Esta situación avocaba a la presentación de un recurso de inconstitucionalidad por parte de las Comunidades Autónomas. Como en otras muchas ocasiones, y especialmente en esa época iniciática del Estado autonómico, al Tribunal Constitucional le correspondía erigirse en árbitro. No sólo debería determinar el alcance de las bases estatales sino también certificar que la referencia al régimen jurídico de las administraciones públicas incluía la competencia sobre el régimen jurídico local.

En todo caso, los fundamentos de su comprensión del significado de la expresión «régimen jurídico de las administraciones públicas» ya se encontraban en la STC 32/1981. En esa sentencia se contienen dos ideas esenciales que difícilmente pueden alterarse por los Estatutos de Autonomía. Por una parte, la consideración del artículo 149.1.18^º como un título especial, un título que no regula un sector de actividad, sino que realiza una reflexión sobre la forma de articulación del conjunto del aparato administrativo del Estado. Por otra, la consideración de que del alcance de la autonomía local en la Constitución deriva la competencia estatal para fijar los principios o criterios básicos en materia de organización y competencia. La consecuencia fue entender que el régimen local formaba parte de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, atribuidas al Estado por el párrafo 18^º del artículo 149.1 de la Constitución.

La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Bases de Régimen Local ratificó esos principios. Y en la STC 214/1989 identificó la expresión «régimen local» con el «régimen jurídico de las administraciones locales» (FJ1). Con estas dos premisas, la interpretación de la Constitución en esta cuestión parecía claramente establecida en sus aspectos esenciales. El Estado disponía de competencia sobre las bases del régimen jurídico local porque éste se identificaba con el régimen jurídico de las administraciones locales que, a su vez, formaba parte de la más genérica voz «régimen jurídico de las administraciones públicas».

En dos Sentencias más recientes, 149/2001 y 240/2006, se pudo apreciar la introducción por el Tribunal Constitucional de algunos matices

en la tesis anterior (1). De forma simplificada, se acotaba el posible alcance de las bases estatales al amparo del título examinado, aumentando, lógicamente, el margen de disposición de las Comunidades Autónomas sobre el régimen local. De alguna manera, podría decirse que esa evolución en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional era coherente con la propia evolución del Estado hacia un modelo federalizante. En este punto, no puede dejar de recordarse, como ha hecho el profesor Solozábal (2), que en la ortodoxia federal, la materia local suele quedar diferida en términos absolutamente discrecionales a los estados, en el caso español a las Comunidades Autónomas. Así, podría pensarse que a la luz de esas sentencias, el Tribunal Constitucional se hacía eco de la evolución federal de nuestro Estado (3), o, en todo caso, del muy notable incremento de la autonomía de las Comunidades Autónomas desde los días de sus primeros pronunciamientos sobre esta materia.

Resulta preciso subrayar el contraste entre la ortodoxia federal y la comentada interpretación de esta competencia por el Tribunal Constitucional. La suma de esa interpretación con los significativos elementos que referidos al régimen local se encuentran en la Constitución, provocan que en esta materia, la competencia de las Comunidades Autónomas se encontrase alejada de los cánones federales antes de la aprobación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación. La interpretación realizada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2010 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en esta cuestión mantiene, como habrá de verse, las cosas como estaban. Y si bien esa lectura «estatalista» del régimen local era inevitable en unos primeros años de desenvolvimiento del Estado autonómico en los que, inevitablemente, había de pesar la consolidada estructura de la planta local, hoy, cuando el nivel de descentralización efectiva alcanzado en nuestro Estado es superior al de la mayoría de los propios Estados federales, resulta más difícil explicar esta divergencia en relación con el régimen local. Cuestión diferente es que, como todo hace

(1) Véase, J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *El marco estatutario del régimen local*, pp. 30-31, RAP nº 178, 2009; P.L. MARTÍNEZ PALLARÉS, *La organización territorial de la Comunidad Autónoma en Tratado de Derecho Público Aragonés*, Cívitas, 2010, pp. 765-766.

(2) J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *El marco estatutario del régimen local*, ob. cit., pp. 14.

(3) Una evolución hoy difícilmente discutible. Véase al respecto J. TUDELA ARANDA y F. KNÜPLING, *España y modelos de federalismo*, CEPC-Fundación Manuel Giménez Abad, 2010 y, en particular, el trabajo R.L. WATTS, *España ¿Una federación multinacional encubierta?*, pp. 55-82.

indicar, la resolución correcta de la misma exija finalmente de la reforma constitucional.

En todo caso, no puede dejar de resaltarse que esa apuesta constitucional no fue casualidad y ni siquiera podría decirse que la causa fuese meramente el hecho de que en el momento de redactar la Constitución las Comunidades Autónomas no se hubiesen constituido, motivo éste que por sí sólo es suficiente para explicar el diseño constitucional. Pero hay más. Detrás de esa decisión constituyente estaba una honda tradición histórica vertebrada alrededor del municipio y, en menor medida, pero significativa en cualquier caso, de la provincia (4). Una tradición de la que el constituyente no quiso desprenderse, como tampoco quisieron la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas. Sólo la evolución en el tiempo de la coexistencia entre las distintas instancias territoriales de poder, ha permitido disponer de una perspectiva más nítida sobre cuál debiera ser la relación de las Comunidades Autónomas con las entidades locales de su territorio.

Desde estos antecedentes, si a nadie podía extrañar la opción del constituyente, tampoco podía hacerlo que en el momento de proceder a una reforma profunda de los Estatutos de primera generación, el régimen local fuese una de las materias que tanto sustantivamente como competencialmente suscitase un mayor interés. Era ésta una de las cuestiones relevantes sobre las que más incremento competencialmente podían objetivamente obtener las Comunidades Autónomas y una de las que mostraba perfiles más confusos en el desarrollo constitucional. No era sólo que la competencia sobre régimen local fuese una de las pocas que alejaba al Estado de las autonomías del modelo federal, sino que existían sobre la mesa cuestiones muy relevantes del régimen local que no tenían respuesta, al menos una respuesta satisfactoria. Así, el lugar de la provincia en la nueva organización territorial del Estado; el reparto de competencias entre los distintos entes locales; su régimen de financiación o el propio alcance de la autonomía local eran cuestiones necesariamente tentadoras para una reforma de los Estatutos de Autonomía.

Antes de proseguir con el examen singularizado de esta materia, hay que reseñar que, si bien el alcance del debate sobre la misma tiene perfiles

(4) Vid, S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *La provincia, pasado, presente y futuro*, Cívitas, 1991.

propios muy notables, no por ello puede desligarse radicalmente del que rodeo la reforma de esos Estatutos. Al menos resulta preciso dedicar atención a una de las cuestiones generales de ese proceso y que se encuentra directamente relacionada con la materia objeto de exposición. Se trata del objetivo, presente en la mayoría de los nuevos textos estatutarios, de condicionar el ejercicio de las competencias estatales mediante la utilización de la denominada técnica del «blindaje competencial», consistente en la enumeración de una serie de submaterias en relación con cada título competencial, de forma que la eventual interpretación del Tribunal Constitucional se encuentre finalmente condicionada por la letra de los Estatutos.

II. LA RELACIÓN BASES/ESTATUTOS EN LOS TEXTOS DE SEGUNDA GENERACIÓN

Una de las finalidades de las reformas estatutarias ha sido mejorar la calidad de la autonomía. La técnica del blindaje competencial, responde a esta finalidad. Más allá, del análisis doctrinal que merezca esta técnica, lo cierto es que detrás de ese debate se encontraba uno más relevante: el planteado sobre la relación entre la legislación básica y los Estatutos de Autonomía. Un debate que concentra una buena parte de la discusión jurídico-constitucional originada alrededor de la aprobación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación (5).

Es éste es uno de los temas esenciales que ha planteado toda la reforma estatutaria ya que es una consecuencia directa de la discusión sobre la relación entre Estatuto de Autonomía y Constitución. No es objeto de estas páginas realizar siquiera una breve disquisición sobre este tema, abundantemente examinado por la doctrina desde perspectivas muy diversas (6). Pero debe quedar apuntado que detrás de muchos de los concretos debates estatutarios, había debates de profundo significado constitucional, que afectaban directamente a la estructura del Estado en su conjunto. Un ejemplo

(5) La cuestión de la defectuosa calidad de la autonomía asumida por las Comunidades Autónomas fue desde el principio una de las razones fundamentales que impulsaron la reforma de los Estatutos y, muy en particular, el de Cataluña. Al respecto, C. VIVER I PI-SUNYER, *El Estatuto de Cataluña en el marco de la Constitución en VV.AA., Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado*, F. PAU I VALL Cortes de Aragón, Tecnos-AELPA, 2008, pp. 140-146.

(6) Sobre este tema, la bibliografía es muy amplia. Para una buena síntesis, L. ORTEGA; J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA y X. ARBÓS MARÍN, *Legislación básica y Estatutos de Autonomía*, CEPC, 2006.

paradigmático de lo dicho es esta cuestión de la relación entre la legislación básica y los Estatutos de Autonomía. No en vano, la determinación de las competencias del Estado en cualquier modelo de descentralización política es una cuestión esencial que afecta a la propia definición del Estado como garante último de una determinada concepción del interés general y de la consiguiente homogeneidad mínima entre sus ciudadanos.

De una manera muy esquemática, por lo que interesa, conviene recordar que la discusión se concentraba en el dilema sobre si los Estatutos de Autonomía eran normas susceptibles de interpretar la Constitución y, de esta manera, vincular al Tribunal Constitucional e, indirectamente, al Estado, que vería así condicionado su marco competencial por la redacción de los Estatutos de Autonomía. Así, la legislación básica ocuparía una posición infraordenada en relación con el Estatuto de Autonomía. La consecuencia de esta superioridad sería la inaplicabilidad de la norma básica allí donde entrase en conflicto con el Estatuto de Autonomía.

No es casual que sea precisamente en relación con régimen local donde las alegaciones de la Generalitat de Cataluña al recurso de inconstitucionalidad planteado por el Partido Popular, sean muy expresivas al respecto: «No podría medirse la constitucionalidad del Estatuto comparándolo con todas las normas que hasta la fecha hubieran recibido la calificación de básicas sino tan sólo determinando si el margen que el Estatuto reconoce al legislador básico es suficiente, como en este caso, para realizar la función que le encomienda la Constitución» (antecedente 92). Es preciso subrayar cómo desde la Generalitat se asume sin asomo de duda que corresponde al Estatuto de Autonomía determinar el margen del que dispone el legislador básico. Como se ve, una alteración sustancial de la concepción de la legislación básica consolidada hasta la aprobación de los Estatutos.

Para los objetores de esta tesis, la aceptación de la misma por el Tribunal hubiese supuesto la desconstitucionalización de la propia jurisprudencia constitucional. En palabras de Fernández Farreres, «el Tribunal Constitucional no es prisionero de sus decisiones anteriores para resolver nuevas controversias... pero la rectificación de su doctrina no puede imponerla, en principio, norma estatutaria alguna» (7). No es precisamente una

(7) G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Estado autonómico y Tribunal Constitucional en Organización territorial de los Estados europeos*, Vol. I, Asamblea Monográfico 1º, 2006, p. 350.

cuestión sencilla. Como ha reiterado sobradamente la doctrina, la premisa para una adecuada comprensión de esta disputa, que alguno ha calificado de falso debate, es que la relación entre Estatuto de Autonomía y legislación básica no es una relación de jerarquía sino de competencia. De esta forma, es evidente que el Estatuto de Autonomía no tiene que atenerse a la legislación básica y que, como señala el profesor Solozábal, si es coherente en su redacción con la Constitución, desplazará a la legislación básica del Estado y resistirá a la misma en el futuro (8).

Pero de esa misma afirmación deriva también como evidente que la premisa es que el Estatuto no asuma competencias que no le corresponden, vulnerando el orden competencial establecido por la Constitución. Es en este punto donde, creo, sí surge el problema. Si el contenido de la legislación básica fuese estático y predeterminado, no habría cuestión. Sólo habría que limitarse a comprobar si la dicción del Estatuto interfería o no con ese contenido. Pero, como se sabe, esa no es la cuestión. El contenido de la legislación básica es extremadamente ambiguo en cantidad y calidad y, además, variable con el tiempo. Precisamente, de esta característica de la legislación básica se deriva la lógica del blindaje competencial, lógica, dicho sea de paso, plenamente comprensible desde un punto de vista político o, si se quiere, desde la mera garantía del autogobierno.

Esa lógica es la siguiente: ante la indeterminación y, sobre todo, ante la fuerza expansiva que ha demostrado tener la legislación básica, acotemos en el Estatuto de manera taxativa el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de manera que el Estado no pueda hacer vulnerarlo mediante una interpretación expansiva de la legislación básica. Lo que sucede es que la característica citada de la legislación básica no es una cuestión coyuntural o patológica sino sustancial. El contenido de la legislación básica es dinámico y ambiguo porque el constituyente quiso que así fuese. Al menos eso ha establecido el Tribunal Constitucional. Por ello, un Estatuto de Autonomía no puede intentar limitar ese contenido ni impedir su progresión en un sentido determinado. Es una técnica que contradice de raíz la naturaleza de la legislación básica. Cuando un Estatuto delimita expresamente el ámbito material que le corresponde legislar mediante una legislación que necesariamente es de desarrollo (la premisa de que el Estado posee en la materia la capacidad para aprobar normas básicas

(8) J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *El marco estatutario del régimen local*, ob. cit., pp. 29-31.

es incuestionable), está haciendo una tarea que constitucionalmente no le corresponde.

Inevitablemente, el ámbito material de competencia en el caso de competencias compartidas es para las Comunidades Autónomas de carácter residual. Podrán legislar mediante desarrollo aquellas cuestiones que el Estado no haya declarado básicas. Así, allí donde el Estado posea competencia sobre la legislación básica, a la Comunidad Autónoma sólo le puede corresponder su desarrollo. Un desarrollo por supuesto condicionado por lo que el Estado haya establecido como básico. La premisa, evidente y que también de manera evidente hace imposible la oposición Estatuto de Autonomía/legislación básica, es que la competencia o no sobre esa legislación se la atribuye al Estado la Constitución. Y lo hace con esas características de contingencia que se señalaba anteriormente.

Así, es cierto como señala la Generalitat de Cataluña en el antecedente 38 de la STC 31/2010 que una Ley de bases (y en concreto la de régimen local) no puede ser parámetro de los Estatutos de Autonomía y que es sólo una opción entre otras. Pero es que el parámetro no es la Ley de Bases. Nadie lo pretende. Lo que sucede es que si lo que se asume es una competencia de desarrollo y lo que se desarrolla lo determina en función de sus competencias una norma estatal, el Estatuto no puede condicionar el alcance de esa norma. Sólo al Tribunal Constitucional le corresponderá determinar, en su caso, si el Estado se ha excedido o no. Así, existe un control pero es a posteriori. No es posible establecer el blindaje como sistema de cautela previa.

Entiendo, como hace el profesor Arbos (9), que no se puede perder de vista la dimensión política del problema y la solución también política al mismo: es decir, la obligada colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la determinación de las bases. Pero nada hace que, aunque pueda tener pleno sentido desde otros muchos puntos de vista, el intento jurídico de condicionar el alcance de la normativa básica desde el Estatuto de Autonomía pueda tener efectividad. Como a la postre ha venido a determinar el Tribunal Constitucional en la resolución del recurso planteado por el Partido Popular, ello no es constitucionalmente posible.

(9) Vid. X. ARBOS, *Estatutos de Autonomía y legislación básica. Un comentario al trabajo de Luis Ortega* en L. ORTEGA; J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA y X. ARBÓS MARÍN, *Legislación básica y Estatutos de Autonomía*, ob. cit., pp. 99-103.

Con el actual marco jurídico, la solución no puede venir por una distinta redacción de los Estatutos de Autonomía. La solución sólo puede derivar de una diferente redacción de la legislación básica, es decir de que el Estado apruebe una normativa básica que limite el espacio de lo básico, ampliando simultáneamente la posibilidad de intervención normativa de las Comunidades Autónomas. También exige, por supuesto, que desde las Comunidades Autónomas se comprenda que la máxima no puede ni debe ser siempre la mayor dosis posible de autonomía. Es decir, que las Comunidades Autónomas entiendan que el interés general exige en las materias que la Constitución ha señalado una homogeneidad determinada. A nadie se le puede ocultar que ello exige un grado de desarrollo y de comprensión mutua en las relaciones intergubernamentales que no es el que caracteriza en la actualidad nuestro modelo de descentralización política (10).

En pocas materias como en relación con el régimen local se ha planteado este debate con tanta claridad. La configuración constitucional de la competencia sobre régimen local se prestaba especialmente a ello. También el hecho de que, tal y como se señaló, el régimen local sea una materia que en los Estados federales se encuentra tradicionalmente atribuida a los entes subestatales, quedando para el Estado central un mínimo espacio de diseño y garantía. En ese sentido, la evolución del Estado autonómico, inequívocamente federalizante, podía hacer pensar que la reforma de los Estatutos era momento propicio para corregir, al menos parcialmente, esta disfunción en relación con el conjunto de la distribución territorial del poder.

Mas debe quedar claro que en el caso del régimen local, si bien esta cuestión será relevante, existe otra que lo antecede y supera en importancia. Se trata de la localización constitucional de la competencia sobre régimen local. Como se vio, siendo motivo de polémica desde el principio, el Tribunal Constitucional tuvo muy pronta ocasión de pronunciarse al respecto, siendo inequívoco en su afirmación de que dicha competencia se encontraba contenida en el artículo 149.1.8^ª. Esta tesis necesariamente tenía que ser rebatida por aquellos que veían en la aprobación de los Estatutos de segunda

(10) Al respecto, M.J. GARCÍA MORALES; J.A. MONTILLA MARTOS y X. ARBÓS MARÍN, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, CEPC, 2006; M.J. GARCÍA MORALES (Dra), *Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía*, Revista Jurídica de Castilla y León. Número Monográfico (19); J. TAJADURA TEJADA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico. El Estado autonómico como Estado Federal Cooperativo*, Comares, 2010.

generación la oportunidad de federalizar la competencia sobre régimen local. Así, la premisa de uno de sus más destacados defensores, el profesor Velasco, que luego habrá ocasión de desarrollar, es que el Tribunal Constitucional dictó su Sentencia sobre la Ley de Bases de Régimen local desde el hecho de que la redacción de los Estatutos de primera generación permitía la interpretación de que la materia «régimen local» se encontraba incluida en la redacción del artículo 149.1.18^a (11). Si los Estatutos modificaban su redacción y asumían expresamente esa materia, la interpretación del citado texto constitucional debería cambiar necesariamente.

3. LA COMPETENCIA SOBRE RÉGIMEN LOCAL. LOS TÉRMINOS DEL DEBATE

Además de su significado especial y de las características de la ordenación local en los Estados federales, la determinación de la competencia sobre régimen local planteaba directamente dos cuestiones notables. Por un lado, la lectura del artículo 149.1.18^a y la cuestión de su alcance, especialmente su posible cobertura a una competencia del Estado en la materia, más allá del estricto régimen jurídico de la Administración local. Por otra, el alcance, en su caso, de la legislación básica y su posible condicionamiento por la técnica del blindaje competencial. De esta manera, puede decirse que, más allá, de la innegable importancia que en sí misma tenía la competencia sobre régimen local, alrededor de esta cuestión se dirimía también uno de los aspectos centrales de las reformas estatutarias, como es el de capacidad de los Estatutos para determinar el alcance de las competencias estatales. Porque si bien esta cuestión se planteaba de forma más genérica y en relación con otras competencias concretas, quizá fuese en relación con el régimen local cuando lo hiciese con mayor nitidez.

1. Dos visiones doctrinales contrapuestas y una intermedia

Pocos temas suscitaron un mayor debate doctrinal y tomas de posición tan claras y enfrentadas. Por un lado, la tesis defensora de la autonomiza-

(11) F. VELASCO CABALLERO, *Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del derecho local en Anuario del Gobierno local 2005. El Gobierno local y los nuevos Estatutos de Autonomía*, Fundación Democracia y Gobierno local-Institut de Dret Públic, 2006, p. 148.

ción del régimen local se puede ejemplificar en Francisco Velasco y Tomás Font quienes defendieron que la función de la Generalitat sería regular por completo el régimen local catalán, respetando, eso sí, la competencia estatal referida a «las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» (12). Dos títulos independientes para un mismo sector de la realidad. Para Velasco, la condición de canon indirecto de constitucionalidad de la norma básica vendría condicionada por la redacción de cada Estatuto. Esta tesis podría resumirse diciendo que para la misma las competencias del Estado no derivan sólo de la Constitución sino del denominado bloque de constitucionalidad. Por ello, si una pieza esencial de dicho bloque, los Estatutos de Autonomía, varían en su redacción, las competencias del Estado se verían inevitablemente afectadas.

Sobre régimen local, la consecuencia de la nueva redacción del Estatuto de Autonomía de Cataluña sería circunscribir las competencias estatales derivadas de ese artículo a lo que estrictamente serían bases del régimen jurídico de las administraciones públicas como entidades locales. Sólo por excepción serían aplicables en Cataluña normas básicas específicas sobre régimen local, excepción que siempre habría de estar ligada al principio de autonomía local.

De esta manera, alrededor de este título competencial, el Estatuto realizaría dos operaciones. En primer lugar, una operación previa fundamental: entender que el artículo 149.1.18^a no ampara la atribución de la competencia al Estado sobre régimen local. Solamente con la redacción de los Estatutos de primera generación era posible mantener la interpretación que en su momento permitió al Tribunal Constitucional avalar la constitucionalidad de la Ley de Bases de Régimen Local. La consecuencia de esta interpretación resultaba evidente. Si la Constitución no cita entre las materias competencia del Estado el régimen local, una Comunidad Autónoma puede asumir competencia exclusiva sobre esta materia. En segundo lugar, y para asegurar esa exclusividad, el Estatuto recurre con suma amplitud a la técnica del blindaje enunciando una larga relación de submaterias. Con la cita de las mismas, se persigue evitar que mediante la interpretación bien del legislador estatal bien del Tribunal Constitucional se llegase a socavar la exclusividad de la competencia sobre régimen local. La enunciación

(12) T. FONT Y LLOVET; F. VELASCO CABALLERO y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, 2006.

expresa de las submaterias integradas en ese título exclusivo de régimen local actuaría de barrera infranqueable para la competencia estatal.

La tesis de Velasco se cierra con la idea del desplazamiento por los Estatutos de la legislación básica del Estado. De esta manera, la legislación actual mantendría su vigencia, si bien con una aplicación dispar en cada Comunidad Autónoma, en función del tenor de su Estatuto de Autonomía (13). No era una cuestión menor. Una consecuencia natural es que al ser diferente la redacción de cada Estatuto y condicionar la competencia estatal, el alcance de la aplicación de las normas estatales sería diferente en cada Comunidad Autónoma. Con la tesis de la aplicación variable de la legislación básica del Estado se salvaba así, al menos en principio, el obstáculo de la distinta redacción de los Estatutos.

Para otro sector que puede ejemplificarse en los trabajos del profesor Luis Ortega o en los del profesor Parejo (14), esa tesis difícilmente podría ser considerada de otra manera que como una interpretación de la Constitución por el Estatuto de Autonomía, algo difícil de asumir. Para desmentirla, establecen una serie de postulados fundamentales sobre la relación entre legislación básica y Estatuto. Así, el debate entre legislación básica y Estatuto de Autonomía sería un falso debate. No se trata de una cuestión de jerarquía sino de competencia. Las Comunidades Autónomas no pueden, ni siquiera con el Estatuto, entrar en el ámbito competencial reservado al Estado. El debate sería entre Constitución y Estatuto de Autonomía. La cuestión es si el Estado tiene competencia para dictar las bases del régimen jurídico local y, en su caso, con qué alcance. Y este sector doctrinal entiende que, como había reiterado el Tribunal Constitucional, el Estado sí tenía competencia para dictar las bases del régimen local en virtud del artículo 149.1.18^º.

Si bien cercana a esta tesis, pero con matices significativos, se encuentra la posición del profesor Solozábal (15). Para este profesor, la actuación estatutaria debe respetar el límite ineludible de la homogeneidad territorial

(13) F. VELASCO CABALLERO, *Comentario a la ponencia de Tomás Font i Llovet, en El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, ob. cit., p. 45.

(14) L. ORTEGA ÁLVAREZ, *La interiorización autonómica del régimen local*, en *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, ob. cit., pp 53-69; L. PAREJO ALFONSO, *Consideraciones sobre el régimen local básico en los nuevos Estatutos de Autonomía*, www.fundacionmgimenezabad.es, 2009.

(15) J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *El marco estatutario del régimen local*, ob. cit., pp. 9-35.

que se impone en cuanto correlato del principio de igualdad individual (homogeneidad que habría ratificado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 34/1982). Pues bien, para este autor, el Estatuto de Autonomía puede recuperar un espacio competencial que le atribuye la Constitución y que la Ley estatal había válidamente ocupado ante la ausencia de regulación estatutaria. Con las premisas establecidas por el Tribunal Constitucional en la ya mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional 240/2006, señala el profesor Solozábal que serían límites al Estatuto aquellos preceptos sustanciales de la norma que se vinculan irremisiblemente con la garantía institucional del régimen local, definitorios del autogobierno democrático local establecido en la Constitución. Los demás elementos de la ley no integrarían el bloque de constitucionalidad y podrían ser modificados por una ley constitucional. Y, señala, por un Estatuto de Autonomía. En todo caso, continua el mismo autor, el Estatuto de Autonomía no puede poner en cuestión ni definir el título de intervención del Estado (la legislación básica) estableciendo una interpretación necesaria.

En la otra cara de la moneda, para futuro, el legislador básico estatal en esta materia, no podrá ignorar lo establecido por el Estatuto y la nueva regulación estatutaria pasará a integrar el parámetro de constitucionalidad en relación con una posible impugnación de la ley estatal ante el Tribunal Constitucional. Finalmente, este autor acepta la posibilidad de que la Ley estatal se aplique de manera diferente en cada Comunidad Autónoma en virtud de su Estatuto de Autonomía. El Estado autonómico, señala, asegura una homogeneidad mínima, pero no puede imponer, tampoco en régimen local, el mismo autogobierno en todos los sitios.

En su momento, indique mi opinión destacando que la comprensión de la legislación básica realizada desde las tesis cercanas a la letra del Estatuto catalán, implicaba también la pérdida de las notas fundamentales que caracterizan ideológicamente a la legislación básica (16). A saber, si esa legislación es el mínimo común que se considera debe ser uniforme en todo el territorio y, como tal, reflejo de la igualdad que implica la unidad del Estado, ello conciliaría mal con el hecho de que allí donde el Estado tiene atribuida la capacidad para aprobarla, estuviese condicionado por la redacción de los Estatutos. Desde luego, cabría encontrar argumentos a favor de esa variabilidad y no es el menor la naturaleza de norma

(16) J. TUDELA ARANDA, *La organización territorial en las reformas estatutarias en El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Cívitas-Fundación Alonso Martín Escudero, pp. 192-198.

estatal que posee el Estatuto de Autonomía. Ahora bien, si se aceptasen estos argumentos habría que replantearse el significado y función de la legislación básica.

Unos problemas que se ponían de relieve con especial intensidad alrededor de la tesis de la geometría variable de la aplicación de la legislación básica, por otra parte, construcción imprescindible para proseguir en el camino iniciado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Alrededor de esta tesis, uno de las notas esenciales definitorias del concepto clásico de legislación básica, quebraba. En principio, la finalidad constitucional de atribuir la competencia sobre esa legislación al Estado era asegurar un mínimo común normativo a todos los españoles en la materia correspondiente. Si se aceptaba la tesis de la geometría variable en su aplicación, esa función desaparecía. El hecho de quedar condicionada a la redacción de los Estatutos le hacía perder toda su virtualidad ideológica, con independencia del plano en el que pudiese desenvolverse de hecho. Por otra parte, pienso que no puede objetarse que es natural e incluso normal que ello sea así porque la redacción de los Estatutos de Autonomía es inevitablemente diferente. Y no es posible esta objeción porque las diferencias de redacción entre los Estatutos no pueden afectar al alcance de la legislación básica. Si lo hacen, o bien deberán ser declarados inconstitucionales o bien, como ha realizado el Tribunal Constitucional en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, habrá que interpretar que con esa redacción no afecta al despliegue de la competencia básica estatal (17). Dicho de otra manera, aceptar la consecuencia de la geometría variable, pasaba necesariamente por aceptar la posibilidad de que por los Estatutos de Autonomía se condicionase el ejercicio de las competencias estatales.

En todo caso, y ya directamente en relación con la materia de régimen local, mi objeción fundamental a la tesis asumida por los Estatutos de Autonomía de segunda generación es otra. Entendí en su momento y sigo haciéndolo, que la premisa fundamental era la de resolver si el Estatuto podía asumir o no la competencia descrita. Porque, como se indicó, el argumento estatutario descansaba en una reinterpretación del alcance del artículo 149.1.18^ª, una reinterpretación que extraía del mismo la concreta competencia sobre régimen local. Sin esa interpretación, si se seguía aceptando que la competencia sobre régimen local derivaba directamente de

(17) Vid, STC 31/2010, FJ 100.

la redacción de ese precepto y no del vacío estatutario, difícilmente podía siquiera comenzarse toda la argumentación sobre la autonomización de la competencia sobre régimen local.

2. El reflejo en los Estatutos de Autonomía

No es lugar para realizar un análisis pormenorizado de cómo han recogido los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma esta competencia y reflejado, en consecuencia, el debate anterior. Pero sí es preciso realizar alguna consideración. Con los antecedentes examinados, era inevitable, como se dijo, que llegado el momento de plantear la reforma de los Estatutos, la competencia sobre el régimen local fuese una cuestión de notable importancia y una de aquellas en la que desde sectores autonomistas se considera más sencillo ampliar el elenco competencial de las comunidades autónomas, dada la debilidad de la apoyatura de la competencia estatal y la propia evolución del modelo de Estado.

En segundo lugar, es preciso advertir es que frente a la uniformidad (matizada) que ofrecían los Estatutos de primera generación. La característica en los de segunda generación es la diversidad. Precisamente, ésta es una de las consecuencias más notables de todo este proceso de reformas: la ruptura de la homogeneidad estatutaria en aras de una heterogeneidad casi radical. Una heterogeneidad, permítase la digresión, que tiene además como nota relevante el hecho de que conlleva la renuncia por parte de la mayoría de las Comunidades Autónomas a asumir los máximos de desarrollo autonómico que implican los Estatutos de Cataluña y Andalucía (18). Precisamente, esta nota de heterogeneidad y la renuncia a esos máximos de autonomía es muy gráfica en relación con la competencia sobre régimen local. Si en el Estatuto de Cataluña y, en sentido decreciente, en los de Andalucía y Aragón, se hace una apuesta firme por intentar apurar al máximo la competencia sobre régimen local, en los restantes Estatutos la apuesta es por el estatus quo (19). En todo caso, interesa centrarse en la opción adoptada por el estatuyente catalán.

(18) Al respecto, J. TUDELA ARANDA, *Heterogeneidad y asimetría en un Estado indefinido. Una aceptación de la diversidad que es puerta de futuro en España y modelos de federalismo*, ob. cit., pp. 111-150.

(19) Véase, J. TUDELA ARANDA, *La organización territorial en las reformas estatutarias*, ob. cit.

En relación con el régimen local, el artículo 160 del Estatuto de Autonomía, siguiendo la ya conocida técnica del blindaje, atribuye competencia exclusiva a la Generalitat sobre la materia para, a continuación, desglosar una serie de submaterias sobre las que en todo caso le corresponderá la competencia a la Comunidad Autónoma. Pero, quizá, lo más significativo es lo que se suprime en relación con el anterior Estatuto. En efecto, en el texto anterior se aludía también a la competencia exclusiva de la Generalitat en esta materia, pero se hacía con la salvaguarda de lo establecido en el artículo 149.1.18^º de la Constitución. Una salvaguarda que, como se dijo, en este caso, además de recordar un límite, como se hacía en otros muchos títulos competenciales, suponía la aceptación de que el citado precepto constitucional contenía la competencia sobre régimen local, más allá de la estricta competencia sobre régimen jurídico de la Administración pública local.

Como no podía ser de otra manera, la omisión en esta ocasión de la referencia a ese precepto, no es una cuestión meramente formal. El Estatuto vigente parte de la premisa de que las materias aludidas en el artículo 149.1.18^º no incluyen el régimen local. Lo que quedaría afectado por ese artículo es una cuestión diferente, el régimen jurídico de las administraciones públicas y, en consecuencia, el régimen jurídico de las entidades locales como tales administraciones. Esta interpretación parece confirmarse desde el examen de los avatares del texto en su dilatada tramitación. Si el primer texto no aludía a la competencia estatal ex artículo 149.1.18^º, una alusión al mismo (la competencia exclusiva sobre régimen local se entiende «en lo no afectado por el artículo 149.1.18^º de la Constitución»), se introducía como consecuencia del acuerdo político con Convergencia i Unio. Finalmente, en su tramitación en las Cortes Generales, la referencia al citado precepto desapareció para quedar la redacción actual.

La competencia sobre régimen local sería, así, en principio, exclusiva en sentido literal. Exclusividad que se garantizaría mediante la introducción del largo listado de submaterias. La exclusividad quedaría sólo matizada por lo establecido en el apartado 2^º del artículo 160 que atribuye a la Generalitat la competencia compartida en todo lo no contemplado en el punto 1^º. Ahora bien, más parece este precepto una cláusula de salvaguarda que una corrección a la consideración de la competencia en cuestión como exclusiva. Lo significativo es la operación de enclaustramiento de la competencia, intentando evitar cualquier asidero para la posible irrupción de las bases estatales. Difícilmente podría haber un ejemplo mejor de cómo

en el ejercicio de delimitación de una competencia propia, se ha buscado, simultáneamente, delimitar con precisión la competencia del Estado.

Ello es más claro si se compara con los otros textos parangonables, el de Aragón y el de Andalucía, especialmente este último. En estos, de una u otra manera aparece la referencia a las bases del Estado como marco necesario para el ejercicio de la competencia estatal. De esta manera, en su caso, la labor del Tribunal Constitucional se facilita sustancialmente. El propio Estatuto de Autonomía ofrece el marco para una interpretación integradora de la nueva redacción y la doctrina tradicional. Creo, por otra parte, que esta diferencia entre los citados Estatutos de Autonomía es un buen ejemplo del diferente espíritu que alentaba a los mismos en su estar en el Estado. Unas diferencias sustanciales que, desde luego, matizan forzosamente las similitudes literarias.

En este punto, resulta preciso volver a recordar la problemática derivada de la relación entre el título estatal, necesariamente uno para todas las Comunidades Autónomas, y la diversidad de redacciones de los Estatutos de Autonomía en relación con la competencia sobre régimen local. En su momento, y a pesar de lo señalado anteriormente, tuve ocasión de señalar que la cuestión del alcance de la legislación básica en relación con Estatutos con letras distintas, era una cuestión menor (20). El problema real se planteaba por la premisa de la que partía el Estatuto de Autonomía de Cataluña: entender que la competencia sobre régimen local no estaba amparada por el 149.1.18^ª. La causa de esta afirmación radicaba en que si se aceptaba esa premisa del Estatuto catalán, hubiese sido imposible que el Estado desarrollase una competencia que la Constitución no le atribuía expresamente. Ello debería implicar no sólo la incapacitación del Estado para futuro para aprobar una ley general de régimen local, más allá de cuestiones muy concretas sino, incluso, la inconstitucionalidad de los textos vigentes en la materia. Evidentemente, la razón de esta radical consecuencia estribaba en la conjunción de la inexistencia del título competencial con la vigente y discutible doctrina sobre el principio de supletoriedad.

Así, la cuestión no se limitaba a que la Ley de Bases de Régimen Local hubiese tenido una aplicación u otra en cada Comunidad Autónoma en función de los textos estatutarios. Es que habría que entenderla derogada,

(20) J. TUDELA ARANDA, *La organización territorial en las reformas estatutarias*, ob. cit., pp. 192-198.

como sucedió con la legislación urbanística en su momento. Se hubiese tenido que limitar con carácter general a la regulación estricta de las bases del régimen jurídico de la administración local en tanto que administración pública. Al carecer el Estado del título general que le daba soporte en esta materia, la Ley hubiese perdido indefectiblemente su legitimación constitucional. Su suerte estaba indisolublemente ligada a la comprensión que el Tribunal Constitucional hiciese sobre el alcance del artículo 149.1.18^a y, en particular, sobre el amparo que dicho precepto podía prestar a la competencia estatal sobre régimen local.

Es más, de todo ello se deducía que la tesis de la geometría variable enfrentaba a otro grave problema. La mayoría de los Estatutos seguían recogiendo la competencia para la Comunidad Autónoma como de desarrollo de esa legislación básica cuyo título jurídico se negaba en la redacción del Estatuto de Autonomía de Cataluña. De esta manera, si el Tribunal Constitucional llegaba a ratificar la tesis acogida por el texto catalán, en los territorios con Estatutos vigentes en los términos señalados se producía un vacío de difícil resolución. El Estado no podía legislar en materia de régimen local porque carecía de competencia para ello y la Comunidad Autónoma tampoco porque su Estatuto de Autonomía no había asumido la competencia. Una situación que, por cierto, pone de manifiesto las evidentes debilidades que acompañan la doctrina vigente sobre la interpretación del principio de supletoriedad. Por todo ello, si bien puede llegar a entenderse la construcción jurídica de la tesis de la variabilidad, especialmente desde una comprensión de los problemas políticos que han acompañado todo el proceso, no por ello parece asumible. Los flancos que deja abiertos, tanto desde una perspectiva jurídica como ideológica son numerosos y algunos de muy difícil resolución. Quizá por ello, el Tribunal Constitucional ha llegado a rechazar expresamente, como habrá ocasión de ver, esta posibilidad.

IV. LA RESPUESTA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. LA STC 31/2010, DE 10 DE JULIO DE 2010

1. Sobre la relación de las bases con los Estatutos de Autonomía

Son muchas, y en general contrarias, tanto desde la política como desde la academia, las respuestas que ha merecido en Cataluña la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto. Pero en pocas materias la

reacción de fondo ha sido tan preocupada como en relación con el orden competencial (21). Algo que, evidentemente, no puede sorprender ya que, como ha habido ocasión de reiterar, se trataba de una cuestión central, de una cuestión nuclear en el proceso de reforma del Estatuto catalán en tanto que la mejora de la calidad de la autonomía mediante una reordenación de la distribución competencial era, junto a la financiación, el primer objetivo de la misma. La técnica del blindaje competencial venía a ser la respuesta desde la otra cara de la moneda al «sin perjuicio» de los Estatutos de primera generación. En buena medida, sobre la aceptación de la tesis de que los Estatutos eran normas susceptibles de interpretar el reparto competencial, más allá de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, por supuesto, de la legislación básica, descansaba el núcleo del éxito del proceso de reformas estatutarias. El hecho de que el Tribunal Constitucional haya rechazado de forma radical esta tesis, aun sin haber declarado inconstitucionales la mayoría de los preceptos que formalmente la sustentan, explica esa reacción dura de la doctrina y políticos catalanes en relación con este punto.

Porque el Tribunal ha sido hasta taxativo al respecto. Al interpretar el artículo 110 del Estatuto que define las competencias exclusivas, señala que no es contrario a la Constitución siempre que sea aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex 149.1 (FJ 59). Ello se reafirma con la declaración de inconstitucionalidad del artículo 111 del Estatuto en tanto que define el alcance y forma de las bases del Estado, al delimitarse en el Estatuto como único contenido posible de las bases los «principios» o «normación mínima» de una materia (FJ 60). En este pronunciamiento, también resulta significativo que el Tribunal expresa-

(21) En este sentido, es elocuente el muy inmediato pronunciamiento del profesor Viver: «Sin embargo, los efectos más negativos se producen en lo tocante a las competencias. En el Estatuto se pretendía, en primer lugar, ampliar el contenido material de las competencias exclusivas y asegurar al máximo que en estos ámbitos no penetraría el Estado a través de sus competencias. La idea que subyacía a esta configuración estatutaria era la de que las Cortes Generales reconocían que para asegurar los intereses generales del Estado no tenían necesidad de extender sus competencias, especialmente las básicas y «transversales», a los ámbitos declarados exclusivos de la Generalidad. La sentencia salva en apariencia la exclusividad pero advierte que ésta no puede impedir que el Estado pueda penetrar en esos ámbitos declarados exclusivos, ya que, y aquí está una de las claves de toda la sentencia, alterando su jurisprudencia anterior declara que los Estatutos no pueden contribuir a delimitar el contenido y alcance de las competencias, ni estatales ni autonómicas: corresponde en exclusiva a la Constitución y al propio Tribunal Constitucional» (C. VIVER PI-SUNYER, *Efectos jurídicos de la Sentencia del Estatut*, El País, 20 de julio de 2010).

mente proclame que «el contenido y alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma» (22).

Precisamente, puede decirse que alrededor de los artículos 110, 111 y 112 se encuentran algunos de los pronunciamientos más relevantes de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 (23). Ello no es casual. Asumen esos preceptos la delicada tarea de definir las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas de la Comunidad Autónoma. Desde esa operación estatutaria, dos problemas emergían de inmediato. Por una parte, la dificultad sino directamente imposibilidad de que un legislador infraconstitucional llegue a definir una categoría constitucional, misión ésta abocada para sí de forma exclusiva y excluyente por el Tribunal Constitucional desde la Sentencia 32/1981, recaída sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). Por otra parte, el Estatuto, de forma coherente con su filosofía y finalidad, no se limita a asumir en su seno la definición de esas categorías derivada de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El Estatuto va más allá e innova, procurando fortalecer desde los más fundamentales enunciados la tesis del blindaje constitucional. Como no podía ser de otra manera, el Tribunal ha rechazado la tesis del Estatuto. Pero si bien la declaración de inconstitucionalidad del artículo 111 cabe considerarla como una de las más relevantes contenidas en la Sentencia, no deja de sorprender que los contundentes pronunciamientos interpretativos realizados alrededor de los artículos 110 y 112, no hayan supuesto directamente su inconstitucionalidad. Respecto a los mismos, el Tribunal ha dispuesto su traslado al fallo, algo que si bien les otorga una relevancia incuestionable, no deja de hacer posible una revisión de los mismos en el futuro.

2. Sobre la competencia en materia de régimen local.

Como difícilmente podía ser de otra manera, esa tesis ha tenido su reflejo particular en relación con régimen local. Ahora bien, con carácter previo, el Tribunal tenía que resolver la cuestión esencial de si aceptaba

(22) En concreto, el Tribunal declara inconstitucional el inciso «*como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto*» (FJ 60).

(23) Respectivamente, Fundamentos Jurídicos 59, 60 y 61. En los mismos, además de la mencionada declaración de inconstitucionalidad, se contienen relevantes pronunciamientos interpretativos que son trasladados al fallo.

la interpretación de la no adscripción de la materia «régimen local» al artículo 149.1.18^º. Como ha habido ocasión de subrayar, todo el debate dependía de cómo se resolviese esta cuestión, auténtica clave de arco de todo el dilema.

Pues bien, el Tribunal ha ratificado la adscripción de la competencia sobre régimen local al artículo 149.1.18^º y lo ha hecho de una manera que puede calificarse casi de radical, pues no se ha limitado a ratificar la tesis tradicional sobre la relación entre el citado precepto y el régimen local, sino que ha vuelto a una interpretación expansiva de las competencias estatales, obviando cualquier posibilidad de modulación relacionada con el propio sentido de la evolución del Estado. Como se dijo, en dos de sus últimas sentencias sobre esta materia, el Tribunal parecía haber abierto una puerta a una tesis más flexible, de alguna manera más autonomista.

Así, en las Sentencias 159/2001 y 240/2006 distinguió entre «garantía constitucional» y «garantía legal básica de la autonomía local», dando a entender que las bases del Estado debían constreñirse a esa garantía constitucional. De esta manera, sólo aquello que derivase directamente de los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución formaría parte de la autonomía constitucionalmente garantizada, teniendo el resto una naturaleza constitucional diferente, abriendo de esta manera aunque fuese de una forma un tanto heterodoxa la puerta a una mayor competencia de las Comunidades Autónomas sobre el régimen local. Como se indicó, la evolución de la doctrina que parecía traducirse de esos pronunciamientos, podía considerarse coherente con la propia evolución federalizante del Estado autonómico y las correspondientes necesidades tanto de las Comunidades Autónomas como de la propia coherencia del Estado en su conjunto.

La Sentencia sobre el Estatuto catalán era la oportunidad de comprobar si se avanzaba en esa línea. Sin embargo, la respuesta se ha alejado de esa vía correctora. Si bien el Tribunal ha ratificado la constitucionalidad de los preceptos del Estatuto relativos a esta materia, lo ha hecho condicionándolos a la correspondiente competencia del Estado derivada del artículo 149.1.18^º. Y lo ha hecho reiterando una interpretación rígida de ese precepto, en función de la cual la competencia del Estado sobre las bases del régimen local sigue siendo muy amplia. Es como si la propia ambición del Estatuto hubiese retraído al Tribunal de considerar la posibilidad de avanzar en su proceso de autonomización

del régimen local. Cabe pensar que, ante la disyuntiva del todo o nada a la que en última instancia le enfrentaba el tenor del Estatuto catalán, el Tribunal se ha visto abocado a recuperar los elementos esenciales de su primera interpretación.

Así, en el FJ 36, la Sentencia comienza señalando que «en principio ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial con el fin de vincular al legislador autonómico del régimen local, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del artículo 149.1.18ª». En otro momento, la Sentencia sanciona la «autonomía» de la competencia estatal en relación con la letra del Estatuto, al señalar: «Es evidente... que el legislador autonómico, al aprobar las referidas leyes ha de atenerse a la legislación básica del Estado en dicha materia, respetando en todo caso la competencia estatal» (FJ 37). En este mismo FJ, el Tribunal explícita el concepto de régimen local: «ha de descartarse que el precepto desplace o impida el ejercicio de la competencia estatal en materia de bases del régimen local ex artículo 149.1.18ª, en virtud de la cual corresponde al legislador estatal fijar unos «principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales» de los entes locales constitucionalmente necesarios, recordando, otra vez, la STC 214/1989.

Esta línea argumental adquiere toda su rotundidad en el FJ 100: «el artículo 160.1, al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en exclusividad lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del artículo 149.1.18ª». No debe obviarse que el Tribunal expresamente señala que la no cita del artículo 149.1.18ª ni tacha de inconstitucional al precepto estatutario ni puede impedir «de ninguna manera» el ejercicio de la competencia estatal. Es una cuestión relevante. La cita o no cita por los Estatutos de los preceptos competenciales del Estado es indiferente. Estos despliegan sus efectos por mor de la Constitución y con independencia absoluta de lo que puedan establecer los Estatutos. De esta manera, se asuma o no la técnica del «sin perjuicio», las cláusulas del artículo 149 de la Constitución siempre estarán allí desplegando su fuerza a favor del Estado. La contundencia en esta declaración facilita al Tribunal Constitucional la limitación al máximo de los preceptos estatutarios expresamente declarados inconstitucionales.

Una respuesta que merece un comentario singular es la realizada por el Tribunal a la tesis de la geometría variable en la aplicación de la legislación básica. No parece que por casualidad el Tribunal haya sido rotundo en este extremo, al señalar en su FJ 60: «El contenido y alcance de las bases no puede ser, como regla general, distinto para cada Comunidad Autónoma, pues en otro caso el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía». No por ser una consecuencia necesaria de la doctrina anterior, pierde su singularidad. La competencia del Estado es uniforme para todo el territorio nacional con independencia de lo que señalen los Estatutos de Autonomía. Es fácil entender las dificultades que puede plantear esta tesis en el marco de un Estado en el que en virtud del principio dispositivo, la variabilidad de la redacción de los textos estatutarios es notable. Dificultades, desde luego, perfectamente comparables a las que puede provocar su contrario, es decir la aceptación de la necesaria modulación de las competencias en virtud de de la ilimitada generalización del uso del principio dispositivo.

En todo caso, parece que tras la Sentencia, sigue siendo claro que la materia de régimen local, incluyendo la relación de submaterias relacionadas en los diferentes Estatutos de Autonomía, pertenece a la categoría de las competencias compartidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma. A lo más, como señala Pedro Luis Martínez, en algunas de esas submaterias (como las relaciones de cooperación entre los entes locales y la Administración de la Comunidad Autónoma), puedan acercarse a la exclusividad autonómica (24). Algo parecido, si bien con cautelas, podría suceder en relación con el régimen de los bienes locales adscritos a las distintas áreas de competencia autonómica.

V. REFLEXIÓN PERSONAL. TEORÍA Y PRAXIS. SOBRE EL ALCANCE DE LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL

De acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional, podría pensarse que poco ha cambiado tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación. Es decir, podría pensarse que aunque su letra en lo relativo a las competencias autonómicas sobre régimen local es

(24) Al respecto, véase, P.L. MARTÍNEZ PALLARÉS, *La organización territorial de la Comunidad Autónoma en Tratado de Derecho Público Aragonés*, ob. cit., pp. 765-767.

muy diversa a los textos que les precedieron, la cuestión sigue inalterada. El artículo 149.1.18^º contiene la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico local y esta competencia se despliega con independencia de la letra de los Estatutos. Si bien la lectura de la Sentencia parece abocar a esa conclusión, personalmente no creo que este vaya a ser el final del proceso abierto con los nuevos Estatutos. Son diversos los argumentos que me llevan a pensar que de hecho la situación va a ser necesariamente diversa a no mucho tardar, respecto de lo que hoy conocemos y el Tribunal parece haber sancionado. Por una parte, la letra de los nuevos Estatutos es diferente. Por otra, la política también lo va a ser. Los primeros síntomas de que esto va a ser así no han tardado en aparecer.

Respecto de la letra de los Estatutos, podría alegarse que ello ha sido resuelto, y con rotundidad, por el Tribunal Constitucional. Desde luego, el Tribunal se ha pronunciado en ese sentido conservador y con claridad. Pero lo ha hecho este Tribunal, con una composición que se modificará radicalmente en breve y, lo más relevante, sin llegar a pronunciamientos expresos de inconstitucionalidad. Es cierto que la doctrina que establece la Sentencia, en muchos casos con pronunciamientos interpretativos que incluso llegan a reivindicarse como los únicos posibles, ha de condicionar, al menos en cierta medida, la labor del Tribunal en los próximos años. Pero también lo es que la conjunción de los resquicios dejados por la jurisprudencia del Tribunal con la letra de los Estatutos, deja un espacio notable para la viabilidad de una realidad de hecho bien diferente a lo que cabría deducir de los pronunciamientos contenidos en la Sentencia.

Es aquí donde emerge con fuerza el factor político. La aplicación de la jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/2010 exige también una inequívoca voluntad política de llevarla a cabo. También de un clima de un mínimo consenso sobre el alcance y desarrollo del Estatuto. Nada de esto parece existir. Lo sucedido con la Ley de Veguerías de 27 de julio, y, por tanto inmediatamente posterior a la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, parece confirmar esta opinión. En el FJ 40 de la Sentencia se afirma con rotundidad que la no mención por el Estatuto de la Provincia, no puede suponer la desaparición de la provincia en Cataluña. Lo que sí es posible es que, si se respetan sus funciones, las provincias catalanas pasen a denominarse veguerías (FJ 41). En ese caso, los Consejos de Veguerías pueden sustituir a las Diputaciones Provinciales. Pero corresponderá en todo caso a la legislación estatal tanto

determinar la composición y forma de elección de los Consejos como regular sus competencias en el orden local (FJ 41).

Ahora bien, lo realmente significativo es que el Tribunal llega a afirmar que en ese caso de cambio de denominación de la provincia por veguería y de sustitución de las Diputaciones por los consejos, «en ningún caso la creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías» podrían regularse entonces por ley del Parlamento catalán, pues es obvio que, como ente local garantizado por la Constitución, la provincia denominada veguería en Cataluña es indisponible por el legislador autonómico. Y si se entiende que las veguerías son un ente de nueva creación, no será constitucionalmente admisible que los consejos sustituyan a las Diputaciones. Es más, se llega a decir que los consejos de veguería sólo pueden sustituir a las Diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de la provincia.

Pues bien, el contraste de lo anterior con la Ley de Veguerías, no puede sino plantear serias dudas sobre la interpretación que de la Sentencia realiza el legislador catalán. Expresamente, el artículo 1º de esta Ley indica que su objeto es regular la doble naturaleza de la veguería, determinar la división territorial de Cataluña en veguerías y establecer el régimen jurídico de los consejos de veguería y la transición de las Diputaciones Provinciales a los nuevos consejos de veguería. Creo que es posible afirmar que toda la Ley dificulta una interpretación constitucional de la misma en el sentido de entender que las veguerías se limitan estrictamente a sustituir a las provincias con otro nombre. Incluso en el entendido de que la modificación territorial que se plantea fuese acorde con la Constitución, y coherente con el esquema provincial al plantearse en la DA 2ª la iniciativa legislativa antes las Cortes Generales, es muy difícil no ver en la Ley una supresión de la provincia a favor de un nuevo ente unívocamente autonómico y sobre el cual el legislador estatal carecería de competencias. Sin embargo, ni el gobierno ni ningún grupo político ha planteado recurso de inconstitucionalidad sobre la misma.

Como en otros temas, no creo que el debate que suscita y va a suscitar la regulación del régimen local pueda aislarse de consideraciones políticas que trascienden el debate jurídico. Desde esta perspectiva, la doctrina adoptada por el Tribunal Constitucional deberá tomarse como premisa necesaria e inexcusable para una reflexión serena. Hay que recordar que

el Tribunal sólo ha situado los términos del debate en su dimensión jurídico constitucional. En consecuencia, no ha fijado un estándar cerrado. Por el contrario, los actores gozan, siguen gozando, de la flexibilidad propia del Estado autonómico. Una flexibilidad que en relación con el tema que nos ocupa, el Tribunal Constitucional va a volver a tener como marco la ley estatal que haya de regular el régimen local y la definición de lo básico que se haga de la misma. Precisamente, a ese punto se traslada el debate. A la redacción de esa Ley. Y en este punto sí resultará preciso, además de las oportunas referencias de naturaleza nítidamente política, tener en cuenta otras circunstancias que han de servir para reforzar una interpretación meramente jurídica.

Me refiero esencialmente a dos cuestiones, aunque a buen seguro resultaría posible poner otros elementos encima de la mesa. En primer lugar, a la obviedad de que la letra de los nuevos Estatutos es diferente a la de los Estatutos de primera generación. Una letra que, aunque haya podido ser matizada, debe recordarse, no ha sido declarada inconstitucional por el Alto Tribunal. De esta manera, no creo que fuese razonable ponderar el posible alcance de las bases del Estado como si no existiese esa expresión jurídica que son los nuevos Estatutos de Autonomía. La fuerza correctora de la doctrina del Tribunal Constitucional no puede, en mi opinión, llegar en ningún caso al extremo de ignorar la letra de esos Estatutos. Dicho de otra manera, el alcance la competencia del Estado, es decir la extensión de las bases de su régimen jurídico, no puede ser el mismo antes que después de la aprobación de unos Estatutos que, en última instancia lo fueron mediante ley orgánica. Una letra que, hay que insistir, demuestra una vocación inequívoca por asumir como propia la materia de régimen local. Con la Sentencia 31/2010 en la mano, el legislador correspondiente estaría en condiciones de aprobar una ley con unas bases tan extensas como la de 1985 o más, si se desease. Pero que fuese jurídicamente posible no significa que puedan soslayarse de la misma manera los obstáculos jurídicos que en la letra de los Estatutos tienen también un reflejo político. Me explico. No se trataría tan sólo de que las Comunidades Autónomas pudiesen plantear sólidos argumentos políticos en tanto que los textos de los diversos Estatutos obtuvieron el respaldo de las Cortes Generales. Es que también podrían aducir que esos textos se encuentran en vigor, ya que, en todo caso, el Tribunal Constitucional no llegó a declararlos inconstitucionales.

En segundo lugar, y de forma coherente con lo anterior, el legislador estatal no puede ignorar la evolución del Estado. La descentralización

política del poder es hoy radicalmente diferente a la de 1985. Y no sólo en términos cuantitativos. Bien puede decirse que el Estado regional que entonces sólo se intuía es en la actualidad un reflejo de la diversidad federal. De ello se tienen que derivar forzosamente consecuencias generales en el momento de definir las competencias del Estado y muy en particular el alcance de la legislación básica. Y si ello podría ser proclamado de manera general, resulta especialmente predicable en materia de régimen local. La evolución descentralizadora del Estado debe tener su correlato en un mayor margen de disposición de las Comunidades Autónomas en relación con su organización territorial y, en particular, con el régimen local del mismo. Una disponibilidad que en ningún caso es incompatible con la consolidación de la homogeneidad necesaria para la debida fortaleza del Estado traducida siempre en la mejor gestión pública y el correspondiente servicio a los ciudadanos.

En conclusión, podría decirse que la conjunción de la letra de los nuevos Estatutos con la estructura general del Estado y la tradicional asunción de la materia local por los Estados en los sistemas federales, obliga a la necesidad de una reinterpretación sustancial de las bases del Estado en la materia. Una reinterpretación que debería incrementar significativamente el ámbito de decisión propio de las Comunidades Autónomas. Simultáneamente, ese incremento no debería realizarse en términos de fractura, como si no existiese un pasado tan poderoso como el que existe y una comunidad tan firme. Si el ejercicio de las competencias por el Estado no puede desconocer, con independencia de las posibilidades que le ofrezca la Sentencia del Tribunal Constitucional la evolución del Estado autonómico, que es, no se olvide, su propia evolución, las Comunidades Autónomas no pueden olvidar el pasado, ejerciendo sus competencias como si nada les uniese al mismo. Ni tampoco, por supuesto, los propios términos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Además, las Comunidades Autónomas no pueden olvidar la propia personalidad de las entidades locales. Porque no debiera olvidarse que en ningún caso las entidades locales pueden ser sujeto meramente pasivo del ejercicio competencial por el Estado o por las Comunidades Autónomas.

Por ello, se hace necesario que, más allá, de la estricta letra competencial, se llegue a un acuerdo que establezca las características esenciales del modelo local español, incluyendo la determinación de qué debe ser decidido desde el Estado y qué desde las Comunidades Autónomas. Por otra parte, ese marco lleva a insistir en la necesidad de elaborar proce-

dimientos y crear instituciones que faciliten la concurrencia de la voluntad estatal y autonómica.

Como en tantos otros temas, y como fielmente ha demostrado el proceso de aprobación de los denominados Estatutos de segunda generación, una solución coherente y eficiente a los problemas planteados pasa por la reforma de la Constitución. Sin esa reforma, las soluciones serán, en general, provisionales. Pero mientras llega, es preciso emprender la tarea de acometer los principales problemas de una manera razonable, descartando dogmatismos y apriorismos innecesarios. En la materia que ha interesado a estas páginas, el escenario necesario es el de la aprobación de una nueva Ley de Régimen Local por parte del Estado. El texto resultante debiera ser el fruto del equilibrio entre la evolución del Estado, de la que son fiel reflejo los nuevos Estatutos de Autonomía; la posición autónoma y singular de las entidades locales, muy en especial del municipio y de las exigencias derivadas de la necesaria fortaleza del Estado que impone de manera inevitable la existencia de unas coordenadas comunes que impidan malograr esfuerzos y abrir puertas a estructuras redundantes e ineficientes.

