

LAS REGLAS CONSTITUCIONALES SOBRE LA INTERIORIZACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE SEGUNDA GENERACIÓN Y LA PROBLEMÁTICA NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA

I. PLANTEAMIENTO GENERAL.—II. LAS REGLAS CONSTITUCIONALES SOBRE LA INTERIORIZACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE SEGUNDA GENERACIÓN.—III. LA REGLA DEL DEBER DE RESPETO POR LAS PREVISIONES ESTATUTARIAS SOBRE RÉGIMEN LOCAL DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL SOBRE ESTA MATERIA, EN PARTICULAR. LA PROBLEMÁTICA NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL.—IV. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LOS LÍMITES DE LA CAPACIDAD DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE DEFINIR CATEGORÍAS CONSTITUCIONALES Y SOBRE UNA EVENTUAL REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Los Estatutos de Autonomía de segunda generación aprobados desde 2006 (1) han introducido cambios muy importantes —al menos en aparien-

(1) Mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, se reformó (muy ampliamente, pero no en su totalidad) la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Con posterioridad a esta norma, se han dictado las siguientes normas de aprobación de Estatutos de segunda generación: la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Debe tenerse en cuenta, por último, que la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, ha sido modificada por la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, y, muy parcialmente, por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre.

cia (2)— con respecto a sus contenidos originarios (3), entre los que quizá el más visible a simple vista sea el relativo a la incorporación en los mismos de una carta de derechos, siendo en este aspecto el Estatuto de Extremadura de 2011 la única excepción.

Uno de estos cambios se encuentra en el fenómeno de la interiorización del régimen local dentro de las normas estatutarias, que es una medida realmente compleja, y que ha merecido la atención de nuestro Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, de 28 de junio (4). Este órgano, que ha admitido la constitu-

(2) El profesor Muñoz Machado relativiza considerablemente el alcance de los cambios introducidos por los Estatutos de Autonomía de segunda generación (y, en particular, por el más significativo de todos ellos: el catalán). Escribe nuestro profesor que: «Durante bastante tiempo se ha pensado que el principio dispositivo mantiene permanentemente abierto nuestro sistema de autonomías en cuanto que resulta siempre posible reajustarlo por decisión de cualquier Comunidad Autónoma que reforme su Estatuto con la pretensión de incrementar su poder a costa del Estado. Pero esta aseveración, que la mayor parte de los juristas han tenido por cierta, ha de manejarse con mucha ponderación y con los debidos matices. Por la sencilla razón de que “dentro de los términos” de la Constitución ya no cabe mucho incremento de poder autonómico por la vía estatutaria. Los Estatutos de la primera generación, los desarrollos legislativos de los mismos y la jurisprudencia que ha interpretado el reparto de competencias han consolidado, bloqueado y petrificado el sistema mucho más de lo que era pensable cuando la Constitución aceptó la denominada desconstitucionalización del reparto de competencias. Todas estas ideas deben ser profundamente revisadas para no dar lugar a equívocos como el que, probablemente, ha afectado a quienes redactaron, debatieron y aprobaron el Estatut. [...] Las ampliaciones y cambios ya no caben sino, muy moderadamente, por la vía legislativa (el Estado siempre puede reformar sus leyes orgánicas y modular la posición de las instituciones y poderes autonómicos por vía de transferencia o delegación) y, sobre todo, por la vía de la reforma de la Constitución» [«Dentro de los términos de la presente Constitución», en el núm. 15 (monográfico publicado bajo el título *El Tribunal Constitucional y el Estatut*) de *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, octubre de 2010, pág. 10]. En otro pasaje de este mismo trabajo, nuestro autor escribe: «Si mi tesis fuera aproximadamente exacta, la conclusión sería que el Estatuto de 2006 ha supuesto un derroche político innecesario, con el riesgo de cuestionar el equilibrio establecido en los treinta largos años transcurridos desde que se aprobó la Constitución.»

(3) Esto es, con respecto a los Estatutos de Autonomía originarios o de primera generación, aprobados todos ellos entre los años 1979 y 1983. Recordemos que la primera de estas normas en ver la luz fue el Estatuto de Autonomía vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco), mientras que la última (prescindiendo de los Estatutos de Ceuta y Melilla, nacidos en 1995) fue el de Castilla y León (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León).

(4) Esta Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra numerosísimos preceptos del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

En relación con esta STC 31/2010, véase el núm. 15 de *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, dedicado monográficamente a esta cuestión. En este número colaboran, siguiendo el orden de ubicación de los trabajos publicados, los siguientes autores: MUÑOZ MA-

cionalidad de este proceso, ha fijado también las reglas o condiciones en que resulta jurídicamente admisible dicha interiorización.

Estas condiciones, que son el objeto inicial de este trabajo, tienen un alcance y una complejidad jurídica ciertamente diversa. Es, sin duda, la cuestión de las relaciones entre las normas estatutarias en materia de régimen local y las bases estatales en este mismo ámbito la que representa la problemática más compleja. El Tribunal Constitucional fija a este respecto la regla trascendental de que las previsiones estatutarias deben respetar, en todo caso, «la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del artículo 149.1.18.^a CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” engloba a las Administraciones Locales» (STC 31/2010, FJ 36).

Esta declaración de nuestro Alto Tribunal presenta importantes interrogantes desde el punto de vista jurídico, que giran en torno a la naturaleza que tiene la legislación básica estatal en materia de régimen local, y, muy en particular, la capital Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Entre estos interrogantes, que serán abordados en la primera parte de este trabajo, se encuentran los siguientes: ¿Forma parte la LRBRL del bloque

CHADO, S. («Dentro de los términos de la presente Constitución»); DE ESTEBAN, J. («Reflexiones en torno al voto particular de Javier Delgado»); TORNOS MAS, J. («El Estatuto de Autonomía de Cataluña, y el Estado Autonómico, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional»); CARRILLO, M. («Después de la Sentencia, un Estatuto desactivado»); FERNÁNDEZ FARRERES, G. («Las competencias de Cataluña tras la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto»); GARCÍA ROCA, J. («De las competencias en el Estatuto de Cataluña según la STC 31/2010, de 28 de junio: una primera lectura integradora»); BALAGUER CALLEJÓN, F. («Las cuestiones institucionales en la STC 31/2010, de 28 de junio»); DE LA CUADRA-SALCEDO JANINI, T. («El modelo competencial en la STC 31/2010, de 28 de junio»); GARCÍA-MONCÓ, A. («Paisaje después de una Sentencia: la penúltima reforma de la financiación autonómica»); ALBERTÍ, E. («El Estado de las Autonomías después de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña»), y REBOLLO PUIG, M. («Elogio de los Jueces»).

Además de los trabajos referidos, véase PUNSET BLANCO, R., «El Estatuto de Cataluña y el Tribunal Constitucional», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 11, 2010.

Es de extraordinario interés, asimismo, el volumen de la *Revista Catalana de Dret Públic*, publicado en 2010, bajo la coordinación de BARCELÓ, M./BERNADÍ, X./VINTRÓ, J, con el título *Especial Sentencia 31/2010, del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*.

Con independencia de la referida STC 31/2010, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 ha sido el protagonista de las siguientes resoluciones de nuestro Alto Tribunal: la STC 46/2010, de 8 de septiembre; la STC 47/2010, de 8 de septiembre; la STC 48/2010, de 9 de septiembre; la STC 49/2010, de 29 de septiembre; la STC 137/2010, de 16 de diciembre, y la STC 138/2010, de 16 de diciembre.

de la constitucionalidad? ¿Constituyen los Estatutos de Autonomía, en tanto que componentes del bloque de la constitucionalidad, parámetros de constitucionalidad de toda la legislación estatal y autonómica? ¿Pueden las leyes estatales condicionar el contenido de los Estatutos de Autonomía y, en su caso, cuáles podrían hacerlo válidamente (sólo las leyes orgánicas a las que apela directamente la Constitución —por ejemplo, la ley orgánica a la que reenvía su art. 149.1.29.^a—, o pueden hacerlo también determinadas leyes ordinarias? ¿Todos los preceptos estatutarios tienen la misma naturaleza jurídica (esto es, todo el texto estatutario se integra dentro del bloque de la constitucionalidad)? ¿Cuál es la relación entre los Estatutos de Autonomía con la LRBRL, teniendo en cuenta que es una ley básica del Estado de carácter no orgánico, sino ordinario? Y en definitiva, ¿es posible con la actual doctrina jurisprudencial determinar, al menos de una manera aproximada, cuál es la naturaleza jurídica de la LRBRL?

Después de aproximarse a estas nada fáciles cuestiones jurídicas, el presente trabajo concluye con una doble reflexión final sobre, en primer término, el alcance y los límites de la capacidad del Tribunal Constitucional de definir categorías constitucionales en general, y la concreta categoría constitucional de legislación básica estatal (o bases estatales) en materia de régimen local muy en particular; y sobre, en segundo término —y final—, la conveniencia de proceder a una reforma constitucional (y los términos de la misma) para reordenar una pieza tan importante para nuestro modelo de organización territorial del Estado, como es la Administración Local.

II. LAS REGLAS CONSTITUCIONALES SOBRE LA INTERIORIZACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE SEGUNDA GENERACIÓN (5)

Ante la impugnación mediante el correspondiente recurso de inconstitucionalidad de la regulación del «Gobierno Local» contenida en el Estatuto de Autonomía catalán de 2006 por exceder, según la parte recurrente, de las competencias que la Comunidad Autónoma tendría constitucionalmente atribuidas en esta

(5) Sobre el fenómeno de la interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía, véanse, por todos, los trabajos siguientes: FONT I LLOVET, T., «Estatutos de Autonomía y gobierno local: la constitución territorial local», en COSCULLUELA MONTANER, L./CARBONELL PORRAS, E. (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Thomson-Reuters, 2011; GALÁN GALÁN, A., «El reparto del poder sobre los gobiernos locales: Estatuto de Autonomía, Tribunal Constitucional e interiorización autonómica del régimen local», *Anuario del Gobierno Local*, 2010; MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. II, 2.^a ed., Iustel, 2007, págs. 210

materia, el Tribunal Constitucional expresó esencialmente en el FJ 36 de su STC 31/2010, de 28 de junio, las siguientes reglas o condiciones sobre la admisibilidad de la interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía, alguna de ellas de gran importancia en tanto que pone en tela de juicio el funcionamiento del sistema de fuentes aceptado tradicionalmente en nuestro Derecho Público:

1.º *La primera regla: la admisibilidad constitucional de la interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía.* Una regulación de esta naturaleza no transgrede, en principio, ni la reserva estatutaria *ex* artículo 147.2 CE ni tiene por qué infringir el ejercicio de la competencia estatal sobre esta materia *ex* artículo 149.1.18.ª CE.

a) En relación con el primero de los preceptos constitucionales referidos, los Estatutos de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), deberán contener: «a) la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica; b) la delimitación de su territorio; c) la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias; d) las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas» (art. 147.2 CE).

La reserva constitucional de Estatuto prevista en el artículo 147.2 CE (que es el precepto al que expresamente alude el FJ 36 de la STC 31/2010 para indicar que la interiorización del régimen local en las normas estatutarias no contradice dicho precepto) no sirve por sí solo para determinar el contenido jurídicamente admisible de esta categoría normativa (6). Y es que los Estatutos

y sigs. («La posición constitucional de las Corporaciones locales y sus relaciones con el Estado y las Comunidades Autónomas»); MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. III, *La organización territorial del Estado. Las Administraciones Públicas*, Iustel, 2009, págs. 980 y sigs. («La garantía estatutaria de la autonomía local»); ORTEGA ÁLVAREZ, L., «El régimen local en los nuevos Estatutos de Autonomía», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. I, 3.ª ed., Iustel, 2011; POMED SÁNCHEZ, L., «El régimen local de Cataluña tras la STC 31/2010: interiorización en los términos de la Constitución», *Anuario del Gobierno Local*, 2010; SÁNCHEZ MORÓN, M., «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de administración local», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. I, 3.ª ed., Iustel, 2011; TUDELA ARANDA, J., «La organización territorial en las reformas estatutarias», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, y VELASCO CABALLERO, F., «Régimen local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán», en COSCULLUELA MONTANER, L./CARBONELL PORRAS, E. (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Thomson-Reuters, 2011.

(6) Dice, en este sentido, la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que «el contenido estatutario expresamente previsto por la Constitución excede, de entrada, de los términos literales del artículo 147.2 CE» (FJ 12).

han regulado otras cuestiones no previstas en el referido artículo 147.2 CE. En este contexto, el Tribunal Constitucional ha declarado en sus SSTC 247/2007, de 12 de diciembre (FFJJ 11 y 12), y 31/2010 (FFJJ 4 a 6), que en las normas estatutarias pueden concurrir tres tipos de contenidos constitucionalmente legítimos (uno ciertamente no sólo admisible, sino realmente obligatorio; y dos posibles). A saber: *a*) el contenido mínimo o necesario, que es el establecido en el artículo 147.2 CE; *b*) el contenido adicional, que es aquel al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos [así, por ejemplo, y entre otros, el art. 3.2 CE, relativo al régimen lingüístico de las Comunidades Autónomas que tengan lenguas cooficiales, o el art. 4.2 CE, que habilita a los Estatutos para establecer las banderas y enseñas propias de cada Comunidad Autónoma (7)], y *c*) el contenido por conexión o, como literalmente dice el Alto Tribunal, «el contenido que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma» (por ejemplo, la regulación por los Estatutos de la inviolabilidad e inmunidad de los diputados de las Asambleas Legislativas autonómicas, encuentra conexión, por un lado, con las previsiones del artículo 147.1 CE, que configura los Estatutos como normas institucionales básicas de las respectivas Comunidades Autónomas; y, por otro, con el artículo 147.2.c) CE, que incluye en el contenido estatutario «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias», entre las cuales se encuentran, evidentemente las Asambleas Legislativas o Parlamentos Autonómicos) (8).

En todo caso, la reserva constitucional de Estatuto *ex* artículo 147.2 CE no sólo ha sido desbordada por exceso, sino que, por defecto, en la elaboración originaria de algunas normas estatutarias no se respetó ese contenido mínimo esencial en algún pequeño detalle. Piénsese, por ejemplo, en la falta de de-

(7) Otros preceptos que regularían este contenido constitucional adicional serían, además de los citados artículos 3.2 y 4.2, los artículos 69.5, 145.2, 147.3, 149.1.29, 152.1, 152.3 y 156.2 y las disposiciones adicionales 1.^a y 4.^a, preceptos todos ellos de nuestra Constitución.

(8) La constatación de la existencia de estos tres tipos de contenidos de las normas estatutarias se realiza de forma expresa por primera vez en la STC 247/2007 (FJ 12), agrupando estos contenidos en función de que estén previstos de forma expresa por la Constitución (distinguiendo, a su vez, dentro de esta categoría el contenido mínimo o necesario *ex* art. 147.2 CE y el contenido adicional referido en otros preceptos de nuestra Carta Magna) y el contenido por conexión, no previsto de manera expresa, sino de manera indirecta o implícita en la Constitución. Esta categorización se encuentra recogida, asimismo, en sus términos esenciales en la STC 31/2010 (FJ 4).

terminación de la sede de las instituciones de Castilla y León en su Estatuto originario, y en que no supuso ningún reproche constitucional por el Tribunal Constitucional en la STC 89/1984, de 28 de septiembre (9).

b) Con respecto al artículo 149.1.18.ª CE, debe recordarse que el listado del artículo 149.1 CE no contiene ninguna atribución específica al Estado de competencias en materia de régimen local, sino que la habilitación a esta Administración Territorial para regular este ámbito material ha sido radicada por el Tribunal Constitucional desde los orígenes de su jurisprudencia en la materia dentro del título competencial «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» (10), correspondiendo, por tanto, al Estado la aprobación de

(9) Frente a la alegación de los entonces recurrentes de que el originario Estatuto de Castilla y León violaría el artículo 147.2.c) CE, porque en su artículo 3, en lugar de determinarse la sede del Parlamento autonómico, «se dice que “constituidas las Cortes de Castilla y León en la Villa de Tordesillas, aprobarán, en su primera sesión ordinaria, la sede o sedes de sus instituciones de autogobierno, por mayoría absoluta de dos tercios”», dispone el Alto Tribunal que: «La determinación del contenido mínimo de los Estatutos que se hace en el artículo 147.2 de la Constitución no puede conducir, sin embargo, a una conclusión como la que los recurrentes defienden, porque de ella no puede deducirse una reserva estatutaria absoluta, única hipótesis en la que la afirmación de los recurrentes sería indiscutible. Ciertamente no existe tal reserva ni siquiera frente a las Leyes del Estado en lo que se refiere a las competencias [art. 147.2.c)], ya que éstas pueden resultar también de las Leyes estatales no estatutarias a que se refiere el artículo 150 de la Constitución. Tampoco existe tal reserva estatutaria absoluta frente a la Ley de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la organización de las instituciones autónomas propias, cuyo desarrollo mediante Ley no podría considerarse contrario al artículo 147.2.c). Y lo mismo hay que decir de la determinación de la sede de tales instituciones. El precepto contenido en el artículo 147.2.c) de la Constitución significa sin duda la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria, pero no se ve razón para afirmar que se ha infringido cuando, como ocurre en el caso presente, aun no fijándose la sede por su nombre, se establece qué órgano habrá de determinarla, cuándo y dónde habrá de hacerlo y con qué mayoría, que es perfectamente acorde con una interpretación, que no hay motivos para rechazar, que ve en el artículo 147.2.d) una reserva estatutaria sólo relativa en la materia que nos ocupa» (STC 89/1984, FJ 7).

(10) Véanse, por todas, las SSTC 32/1981, de 28 de julio; 76/1983, de 5 de agosto; 27/1987, de 27 de febrero; 214/1989, de 21 de diciembre; 159/2001, de 5 de julio; o 240/2006, de 20 de julio.

En relación con la jurisprudencia constitucional en materia de régimen local en general, pueden consultarse, por todos, los trabajos de GARCÍA ROCA, J., «Comentario al artículo 137 CE. La división territorial del poder del Estado y la garantía constitucional de la autonomía local», en CASAS BAAMONDE, M.ª E./RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer España, 2008; REBOLLO PUIG, M., «Comentario al artículo 141 CE», en CASAS BAAMONDE, M.ª E./RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer España, 2008; TORRES MURO, I., «El régimen local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en COSCULLUELA MONTANER, L./CARBONELL PORRAS, E. (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Thomson-Reuters, 2011, y VELASCO CABALLERO, F., «Comentario al

la legislación básica, y, consecuentemente, a las Comunidades Autónomas la normativa de desarrollo. Con una peculiaridad de suma importancia, a la que nos referiremos en unos instantes, y que es la siguiente: el valor de las bases en materia de régimen local ha sido potenciado hasta unos límites insospechados por la jurisprudencia constitucional, en la medida en que estas bases estatales «vinculan» no sólo a la legislación autonómica de desarrollo, sino también a las propias regulaciones de los Estatutos sobre el régimen local autonómico.

2.º *La segunda regla: la proclamación jurisprudencial de la continuidad en la actualidad del «carácter bifronte del régimen local».* Precisa, en este orden de ideas, la STC 31/2010 que la regulación del régimen local que pueda efectuar un Estatuto de Autonomía no tiene por qué suponer el fin del «carácter bifronte del régimen local», que conlleva una «actividad concurrente» del Estado y de las Comunidades Autónomas en la materia, pues «ineludiblemente pervive [este carácter bifronte] en cuanto el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado *ex* artículo 149.1.18.ª CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales» (FJ 36).

El Tribunal Constitucional no se limita únicamente a efectuar una declaración general de defensa del carácter bifronte del régimen local en nuestro país, sino que aplica de manera cierta esta doctrina en el enjuiciamiento de aspectos bien específicos del Estatuto catalán a los que me referiré a continuación. Resulta evidente, en este sentido, la tendencia esencialmente monista de incorporar a nivel estatutario, sino toda, sí cuanto menos una amplísima parte de la regulación del régimen local que impregna el tenor literal del Estatuto de Autonomía de Cataluña, haciendo de las entidades locales un elemento integrante del nivel autonómico de autogobierno. Dos ejemplos bien significativos de esta tendencia monista pueden ser los siguientes:

a) Las entidades locales en Cataluña aparecen incorporadas dentro del sistema institucional de organización política del autogobierno de esta Comunidad Autónoma, que es la Generalitat (11). En este sentido, el artículo 2.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone expresamente que se integran den-

artículo 140 CE. La autonomía municipal», en CASAS BAAMONDE, M.ª E./RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer España, 2008.

(11) El artículo 2.1 del Estatuto catalán establece que: «La Generalitat es el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña.»

tro de la Generalitat, junto a las instituciones autonómicas de autogobierno (entendiendo por tales el Parlamento, la Presidencia y el Gobierno autonómicos, además del resto de las instituciones estatutarias —Consejo de Garantías Estatutarias, Síndic de Greuges, Sindicatura de Cuentas y Consejo Audiovisual de Cataluña—), «los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes que las Leyes determinen», en tanto que entes en los que la Generalitat «se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía» (12). Esta previsión encuentra su reflejo en la regulación pormenorizada que efectúa el texto estatutario catalán de las Instituciones catalanas, al ubicarse «El Gobierno Local» como un capítulo más (el VI) dentro de la regulación de las referidas Instituciones (que se efectúa dentro del Título II). En efecto, el Título II del Estatuto de Autonomía de Cataluña aparece rubricado como «De las Instituciones», estando compartimentalizado en los siguientes capítulos: *a)* El Parlamento (capítulo I); *b)* El Presidente o Presidenta de la Generalitat (capítulo II); *c)* El Gobierno y la Administración de la Generalitat (capítulo III); *d)* Las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno (capítulo IV); *e)* Otras instituciones de la Generalitat (capítulo V); *f)* El Gobierno local (capítulo VI), y *g)* La organización institucional propia de Arán (capítulo VII) (13).

b) Desde la perspectiva competencial, el Estatuto catalán atribuye a la Generalitat en su artículo 160.1, y siempre «respetando el principio de autonomía local», la competencia exclusiva en materia de régimen local. Esta competencia incluye las relaciones interadministrativas entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, y de estos últimos entes entre sí, la fijación de las competencias y de las potestades propias de las entidades locales catalanas, el régimen de los bienes públicos y de la prestación de los servicios públicos en el

(12) El referido artículo 2.3 del Estatuto catalán dispone, literalmente, que: «Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen, también integran el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía.»

(13) Un modelo bien diferente es el ofrecido por el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011, donde se acepta sin reservas el carácter bifronte del régimen local en nuestro Derecho. Buena muestra de esta aceptación puede comprobarse en la circunstancia de que en el texto estatutario extremeño se regula la cuestión de la ordenación territorial y del régimen local en su Título IV («De la organización territorial»), que, como es obvio, constituye una rúbrica independiente del Título II, que es el consagrado a la ordenación de las Instituciones de Extremadura, y que, rubricado precisamente así («De las Instituciones de Extremadura»), está integrado por un precepto introductorio (el art. 15), titulado «Instituciones de autogobierno y otras instituciones estatutarias», y por cinco capítulos referidos a las siguientes instituciones: *a)* la Asamblea de Extremadura (capítulo I); *b)* el Presidente de Extremadura (capítulo II); *c)* la Junta de Extremadura y la Administración (capítulo III); *d)* el ejercicio y control de los poderes de la Comunidad (capítulo IV), y *e)* otras instituciones estatutarias (capítulo V).

ámbito local catalán, y la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat y de su régimen de funcionamiento, así como del régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales catalanes (14).

Pues bien, el Tribunal Constitucional reacciona frente a esta tendencia monista presente en el Estatuto catalán, subrayando el carácter bifronte de la regulación del régimen local en nuestro modelo de Estado, como resultado de la «actividad concurrente» del Estado y de las Comunidades Autónomas en este ámbito. Con independencia de las declaraciones generales contenidas en el FJ 36 de la STC 31/2010 a este respecto, el Tribunal Constitucional de manera más específica:

a) Reafirma, en relación con la cuestión de la tipología de entidades locales, el papel de la provincia como ente local del Estado, en tanto que «entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución» (FJ 40), con independencia de que ésta, eventualmente, pueda recibir la denominación de veguería en Cataluña, si con el Estatuto no se hubiese pretendido la creación de un nuevo ente local en esta Comunidad Autónoma. Señala, en este contexto, la referida Sentencia que el objeto del Estatuto catalán en materia de régimen local se circunscribe a la organización del gobierno local a nivel autonómico, pero «nunca [a] la del gobierno local del Estado en ese territorio», concluyendo que «ninguna de las dos dimensiones definidoras de la veguería (como división del territorio a efectos intraautonómicos y como gobierno local para la cooperación intermunicipal, que goza de autonomía para la gestión de sus intereses) perjudica en absoluto a la provincia como división territorial del Estado y como entidad local ni a las funciones constitucionales que le son propias; esto es, las de circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2 CE), división territorial del Estado para el cumplimiento de sus actividades y la de entidad local con perso-

(14) El artículo 160.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone, literalmente, que: «Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye: *a)* Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales. *b)* La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84. *c)* El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos. *d)* La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos. *e)* El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.»

nalidad jurídica propia y dotada de autonomía (art. 141.1 CE). En tal sentido, la previsión estatutaria de la existencia de veguerías, sean cuales sean sus límites geográficos, no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales» (FJ 40).

b) Subraya que la declaración general a favor de la Comunidad Autónoma de exclusividad de las competencias en materia de régimen local contenida en el artículo 160.1 del Estatuto catalán «no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del artículo 149.1.18 CE» (FJ 100) (15). Esta declaración interpretativa del Tribunal Constitucional, que evita la declaración de inconstitucional del precepto, realmente transforma las declaradas «de manera impropia» (en palabras literales del Alto Tribunal en el fundamento jurídico citado) competencias exclusivas en competencias compartidas, pudiendo ser regulada la materia, en su caso, tanto por el Estado (cuando la específica regulación sea incardinable en las competencias atribuidas a esta Administración Territorial *ex* art. 149.1.18 CE) como por la Comunidad Autónoma (cuando bien la específica normativa no se incardine dentro de lo básico, por no disponer el Estado de ninguna competencia para regular el correspondiente ámbito; o bien, poseyendo el Estado competencias para dictar la legislación básica sobre la concreta materia, la regulación autonómica se dicte en desarrollo de la misma o en el marco del ejercicio de sus competencias ejecutivas). Se reafirma con ello el eventual carácter bifronte del régimen local desde la perspectiva competencial.

Partiendo de estas consideraciones, y a modo de conclusión, puede afirmarse que la regulación de la organización territorial que efectúa cada uno de los Estatutos de Autonomía de segunda generación se refiere al solo efecto que le es disponible: el autonómico; careciendo de toda competencia «para pronunciarse sobre la organización territorial del Estado en esa Comunidad

(15) En el FJ 64 de la STC 31/2010 (que es, junto con el FJ 60 —relativo al enjuiciamiento constitucional del art. 111 del Estatuto catalán, regulador de las «competencias compartidas», y que resulta parcialmente declarado inconstitucional—, uno de los fundamentos jurídicos al que remite el citado FJ 100 de la propia STC 31/2010), el Alto Tribunal señala de manera general en relación con las competencias exclusivas autonómicas recogidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña que: «Del artículo 149.1 CE resulta que la atribución por el Estatuto a la Generalitat de competencias exclusivas sobre una materia en los términos del artículo 110 EAC no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado (ya hemos dicho que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia), que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales.»

Autónoma» (FJ 40). En otras palabras (y generalizando la consideración de que la regulación del gobierno local en Cataluña —estructurando la organización territorial básica de la Generalitat en municipios y veguerías— tiene sólo efectos autonómicos, pero nunca afecta a la organización del gobierno local del Estado en ese territorio —FJ 40—), la regulación del régimen local efectuada en el correspondiente Estatuto de Autonomía de una Comunidad Autónoma sólo irradia su eficacia en esta Administración Territorial (esto es, sólo tiene efectos autonómicos), pero no puede afectar a la organización del gobierno local que haga el Estado en ese territorio.

3.º *La tercera regla: la relación entre las normas estatutarias en materia de régimen local interiorizadas y las bases estatales en materia de régimen local se basa en la consideración de que las previsiones estatutarias deben respetar, en todo caso, «la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del artículo 149.1.18.ª CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” engloba a las Administraciones Locales».*

Esta trascendental regla formulada en el FJ 36 de la STC 31/2010 se ve reforzada por dos consideraciones efectuadas por esta misma resolución judicial en el FJ 37, y que tienen el siguiente tenor:

— Los preceptos estatutarios que enumeran materias sobre las que las entidades locales pueden tener atribuidas competencias propias (por ejemplo, el art. 84.2 EAC) no permiten desplazar ni impedir «el ejercicio de la competencia estatal en materia de bases del régimen local *ex* artículo 149.1.18.ª CE, 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 constitucionales necesarios [...]» (FJ 37).

— «En otras palabras, el elenco competencial que el precepto estatutario [se refiere el Tribunal Constitucional al art. 84.2 EAC] dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el artículo 148.1.18.ª CE» (FJ 37).

Esta regla merece, sin duda, una particular atención por sus importantes consecuencias sobre nuestro modelo de organización territorial, y, muy en particular, sobre la naturaleza jurídica de la legislación básica estatal en materia de régimen local, encabezada por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985. Al análisis de esta cuestión dedicaré mis esfuerzos en el epígrafe tercero de este trabajo.

4.º *La cuarta regla: las normas estatutarias sobre el régimen local tienen como finalidad la vinculación del legislador autonómico.* Señala nuestro Alto Tribunal, en este sentido, que no se puede oponer objeción alguna a que un Estatuto de Autonomía (en este caso, naturalmente, el catalán) «contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma».

De tal forma que las materias sobre las que algunos Estatutos de Autonomía [por ejemplo, el catalán —piénsese en su art. 84.2 (16)—] atribuyen competencias propias a los entes locales han de ser «materias respecto de las cuales la Comunidad Autónoma ha asumido competencias, es decir, materias de competencia autonómica» (FJ 37).

Esta cuarta regla no es otra cosa que el corolario de las anteriormente reseñadas en este trabajo, y, muy en particular, de la regla que afirma el carácter bifronte del régimen local (y que asegura la participación concurrente —sin pretender dotar a esta palabra de ningún significado técnico-jurídico— tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas en la regulación de esta materia), así como de la regla que ordena las relaciones entre la normativa estatal y la

(16) El artículo 84.2 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), establece: «2. Los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes: *a)* La ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística y la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local. *b)* La planificación, la programación y la gestión de vivienda pública y la participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial. *c)* La ordenación y la prestación de servicios básicos a la comunidad. *d)* La regulación y la gestión de los equipamientos municipales. *e)* La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los locales de concurrencia pública. La coordinación mediante la Junta de Seguridad de los distintos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio. *f)* La protección civil y la prevención de incendios. *g)* La planificación, la ordenación y la gestión de la educación infantil y la participación en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados del término municipal, el mantenimiento y el aprovechamiento, fuera del horario escolar, de los centros públicos y el calendario escolar. *h)* La circulación y los servicios de movilidad y la gestión del transporte de viajeros municipal. *i)* La regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico y fomento de la ocupación. *j)* La formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. *k)* La regulación y la gestión de los equipamientos deportivos y de ocio y promoción de actividades. *l)* La regulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y prestación de servicios de telecomunicaciones. *m)* La regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes. *n)* La regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, los ríos, los lagos y la montaña.»

autonómica en la materia, asegurando la prevalencia de la normativa básica del Estado dictada en virtud del artículo 149.1.18 CE sobre las previsiones estatutarias en el ámbito local.

Partiendo de esta idea, debe subrayarse que, si bien en la práctica generalidad de las materias tanto el legislador estatal como el autonómico están vinculados por las normas que integran el bloque de la constitucionalidad (esto es, por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía), en materia de régimen local, no obstante, los Estatutos obligan únicamente al legislador autonómico, como hemos visto que afirma el Tribunal Constitucional en el texto de la STC 31/2010 que se acaba de transcribir hace unos instantes. En el ámbito del régimen local, en efecto, el legislador estatal no está compelido por las normas estatutarias sobre la materia, sino exclusivamente por la Constitución. Y son precisamente las previsiones estatutarias las que deben respetar no sólo nuestra Norma Fundamental, sino también, según se deduce de la STC 31/2010, la legislación básica dictada por el Estado en virtud del título competencial «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», contenido en el artículo 149.1.18 CE.

Expresadas estas ideas en otros términos, los Estatutos de Autonomía en nuestro actual modelo de Estado sirven para completar el sistema de reparto competencial pergeñado en nuestra Constitución: las competencias del Estado vienen determinadas directamente por la Norma Fundamental, pero no ocurre así, sin embargo, con las competencias autonómicas, que, en virtud del principio dispositivo que ha presidido la formación y el desarrollo del Estado Autonómico, están fijadas para cada Comunidad Autónoma por su correspondiente Estatuto de Autonomía, categoría normativa ésta que, dentro del marco de la Constitución, y en tanto que «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma», dota de especial protección y rigidez a las mismas. No sucede, no obstante, lo mismo en materia de régimen local, pues en este ámbito las regulaciones estatutarias no son beneficiarias, según se deriva de la jurisprudencia constitucional, de esa especial protección y rigidez propias de los Estatutos, en la medida en que sobre ellas prevalece, frente a lo que es la regla general en nuestro sistema autonómico, la legislación estatal básica sobre la materia; legislación básica que, ni por asomo, tiene ni la rigidez ni la estabilidad temporal que presentan los Estatutos. En definitiva, no es la Constitución directamente (y ni siquiera una de las Leyes Orgánicas a las que a veces nuestra norma fundamental remite para completar la regulación de una materia; piénsese, por ejemplo, en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980 —LOFCA— o en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 —LOPJ—) la que sirve para determinar las competencias estatutarias en el ámbito local, sino que es, a lo sumo, una ley ordinaria del Estado (la Ley reguladora de las Bases del

Régimen Local) cuando no una norma de aprobación gubernamental, ya tenga rango legal (17) o ya meramente reglamentario (18). Analicemos a continuación esta cuestión con un cierto detenimiento.

III. LA REGLA DEL DEBER DE RESPETO POR LAS PREVISIONES ESTATUTARIAS SOBRE RÉGIMEN LOCAL DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL SOBRE ESTA MATERIA, EN PARTICULAR. LA PROBLEMÁTICA NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL

La relación entre las normas estatutarias en materia de régimen local interiorizadas y las bases estatales en este ámbito se rige, como he señalado hace unos instantes, por la regla constitucional formulada por nuestro Tribunal Constitucional de que las previsiones estatutarias deben respetar, en todo caso, «la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del artículo 149.1.18.^a CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” engloba a las Administraciones Locales» (STC 31/2010, FJ 36).

El problema jurídico que se plantea a la luz de esta regla constitucional parece evidente, y podría plantearse de manera clara en los siguientes términos: ¿Puede la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que es una Ley ordinaria del Estado, aunque ciertamente básica, condicionar el contenido de los Estatutos de Autonomía, que a pesar de no tener rango constitucional, sí que se integran dentro del llamado bloque de la constitucionalidad? O, planteando la cuestión en otros términos, ¿cuál es la justificación, jurídicamente hablando (y si es que existe alguna —al margen del puro decisionismo del Tribunal Constitucional—), de que la LRBRL ocupe un lugar preeminente en nuestro ordenamiento jurídico, desplazando las normas contenidas en los Estatutos de Autonomía en materia de régimen local —a pesar del elevado lugar que ocupan las normas estatutarias en nuestro sistema de fuentes del Derecho, al formar parte del bloque de la constitucionalidad—?

(17) Piénsese, a título ejemplificativo, en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, o en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

(18) Véanse, por ejemplo, el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, o el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

a) La composición del bloque de la constitucionalidad (19) y la posición de la LRBRL en relación con el mismo: la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía son los componentes esenciales del bloque de la constitucionalidad (20); siendo la norma constitucional jerárquicamente superior con respecto a estas últimas normas estatutarias (STC 247/2007) (21), y constituyendo

(19) Con respecto al bloque de la constitucionalidad, véanse, por todos, los trabajos siguientes: FERNÁNDEZ FARRERES, G., «Comentario al artículo 28 LOTC», en REQUEJO PAGÉS, J. L. (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, BOE, 2001; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Civitas, 1981; RUBIO LLORENTE, F., «El bloque de constitucionalidad», *REDC*, núm. 27, 1989, y RUBIO LLORENTE, F., «Bloque de constitucionalidad», en ARAGÓN REYES, M./AGUADO RENEDO, C. (dirs.), *Constitución, Estado constitucional, Partidos y Elecciones y Fuentes del Derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional*, t. I, Thomson-Reuters, 2011.

(20) La idea de que los Estatutos de Autonomía forman parte del bloque de la constitucionalidad es una constante de nuestra jurisprudencia constitucional. Afirma, en este sentido, la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que: «En los términos indicados, los Estatutos de Autonomía, en su concreta posición, subordinada a la Constitución, la complementan, lo que incluso se traduce de modo significativo en su integración en el parámetro de apreciación de la constitucionalidad de las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley, tanto estatales como autonómicas (art. 28.1 LOTC), de manera que forman parte de lo que hemos llamado “bloque de la constitucionalidad” (SSTC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1; 11/1986, de 28 de enero, FJ 5; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5, entre otras muchas). [...] Sin embargo, la integración de los Estatutos en el bloque de la constitucionalidad, su consiguiente consideración como parámetro para el enjuiciamiento de las normas legales y, sobre todo, la función que los Estatutos desempeñan y su muy especial rigidez, les otorgan una singular resistencia frente a las otras leyes del Estado que hace imposible que puedan ser formalmente reformados por éstas. [...] Esa doble dimensión normativa del Estatuto de Autonomía se concreta a los efectos que aquí interesan, de un lado, en que es una norma estatal, con categoría de Ley Orgánica, integrante del bloque de la constitucionalidad y, de otro lado, en que el Estatuto es también la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y, por tanto, norma de cabecera de su ordenamiento» (FFJJ 6 y 10).

Con respecto a los Estatutos de Autonomía, pueden consultarse, por todos, los trabajos siguientes: AGUADO RENEDO, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, 1996; AGUADO RENEDO, C., «De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía con motivo de los procesos de reforma», *Asamblea*, núm. 17, 2007; ARAGÓN REYES, M., «Reforma de los Estatutos de Autonomía», en ARAGÓN REYES, M./AGUADO RENEDO, C. (dirs.), *Organización general y territorial del Estado. Temas básicos de Derecho Constitucional*, t. II, Thomson-Reuters, 2011; JIMÉNEZ CAMPO, J., «Estatuto de Autonomía», en ARAGÓN REYES, M./AGUADO RENEDO, C. (dirs.), *Organización general y territorial del Estado. Temas básicos de Derecho Constitucional*, t. II, Thomson-Reuters, 2011; MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. II, *El ordenamiento jurídico*, Iustel, 2006, págs. 666 y sigs. («Los Estatutos de Autonomía»), y MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. I, 2.ª ed., Iustel, 2007, págs. 309 y sigs. («Los Estatutos de Autonomía»).

(21) Es meridianamente clara en este sentido la doctrina del Tribunal Constitucional, que está resumida en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, en los términos siguientes: «[...] la apro-

la Constitución, consecuentemente, el único parámetro de control de juridicidad de los Estatutos de Autonomía (22). A pesar de que los elementos esenciales del bloque de la constitucionalidad son, como se acaba de indicar, tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía, el Tribunal Constitucional ha incluido dentro de este trascendental concepto para la forma de concebir nuestro modelo de Estado alguna otra norma estatal como, en particular, la Ley Orgánica 6/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) (23).

bación de los Estatutos por las Cortes Generales, que representan la soberanía nacional (arts. 1.2 y 66.1 CE) determina que aquéllos sean, además de la norma institucional básica de la correspondiente Comunidad Autónoma, normas del Estado, subordinadas como las restantes normas del Ordenamiento jurídico a la Constitución, norma suprema de nuestro Estado Autónomo (art. 9.1 CE)» (FJ 6). A continuación recuerda el Tribunal Constitucional su inveterada doctrina en la que se asienta la afirmación anterior, «al dejar sentado “el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 de la Constitución). Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución”» (FJ 6).

(22) Dice, en este orden de ideas, la STC 247/2007 que: «Esta idea que se acaba de exponer, la de que la validez de un Estatuto de Autonomía que pudiera estar en oposición con otro Estatuto sólo puede extraerse de su contraste con la Constitución, debemos afirmarla también respecto de la consideración aislada de un solo Estatuto de Autonomía. En efecto, la invalidez de un precepto estatutario sólo puede derivarse de la Constitución misma —incluidas, claro está, sus normas de remisión a determinadas leyes orgánicas—, pues, dado que sólo la Constitución establece la función y contenido de los Estatutos, sólo a ella se infraordenan; lo que se acentúa como consecuencia del peculiar procedimiento de elaboración y reforma de los Estatutos, que los dota de una singular rigidez respecto de las demás leyes orgánicas» (FJ 6).

(23) En este sentido, pueden citarse, a título de ejemplo, dos pasajes de la jurisprudencia constitucional. A saber: *a)* La STC 250/1988, de 20 de diciembre, afirma: «El juicio de constitucionalidad que aquí se nos pide viene planteado en el recurso, por lo demás, en atención no sólo a la Constitución, sino a la compatibilidad (negada por los recurrentes) entre los preceptos impugnados y lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), contraste éste entre textos legales que puede, sin duda, suscitarse en el recurso de inconstitucionalidad, pues la citada Ley Orgánica fue dictada para regular, entre otros extremos, el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas (art. 157.3 de la Constitución); integrándose, por ello, en el bloque de la constitucionalidad que define, a estos efectos, el artículo 28 de la LOTC (STC 183/1988, FJ 3). Es obvio, en fin, que la consideración de la LOFCA como medida de la constitucionalidad de la Ley 7/1984, no ha de excluir, en el examen que ahora emprendemos, la referencia a las reglas constitucionales que, directa o indirectamente, ordenan lo relativo al Fondo de Compensación Interterritorial» (FJ 1). Y *b)* La STC 68/1996, de 4 de abril, dice que la función del artículo 157.3 CE «no es, por tanto, como es obvio, la de establecer una reserva de Ley Orgánica en cuya virtud cualquier aspecto atinente al nutrido grupo de recursos autonómicos enumerados en el artículo 157.1 CE requiriese ineludiblemente una norma de tal rango, sino sencillamente permitir que una Ley Orgánica —la actual LOFCA— pudiese insertarse

El Tribunal Constitucional se ha mostrado muy dubitativo, sin embargo, a la hora de determinar el valor jurídico atribuible a la LRBRL, de la que en algunos casos se ha afirmado que «tiene una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico» (SSTC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2; o 159/2001, de 5 de julio, FJ 4), llegándose a concluir hasta que era una norma incardinable dentro del bloque de la constitucionalidad, al menos en aquellos preceptos de esta norma que son concreción de los principios constitucionales confirmadores de la autonomía local recogidos al máximo nivel normativo en los artículos 137, 140 y 141 CE (STC 159/2001, FJ 4). El Alto Tribunal ha matizado, sin embargo, esta consideración de manera radical en su STC 240/2006, de 20 de julio, negando que «la Ley reguladora de las bases del régimen local constituya siempre canon de validez de la ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local» (FJ 8). A partir de esta apreciación de principio, el Tribunal Constitucional distingue en su mencionada Sentencia entre normas estatales y autonómicas, llegando al siguiente resultado:

— Con respecto a la legislación estatal, el Alto Tribunal niega categóricamente que la LRBRL se integre en el bloque de la constitucionalidad, puesto que, al fin y al cabo, «no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada), pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador» (FJ 8) (24), precisando en estos mismos términos que la LRBRL

en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera (por todas, SSTC 181/1988, FJ 7; 183/1988, FJ 3; 250/1988, FJ 1, y 150/1990, FJ 3)» (FJ 9).

Sobre la jurisprudencia constitucional relativa al artículo 157.3, véase, por todos, AGUALLO AVILÉS, Á., «Comentario al artículo 157.3 CE. La coordinación y cooperación en materia de financiación autonómica», en CASAS BAAMONDE, M.^º E./RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer España, 2008.

(24) Dice, en este sentido, la STC 240/2006, de 20 de julio, que: «También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2), puesto que los destinatarios del artículo 137 CE “son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores” (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2). Pero la legislación básica sobre régimen local no se integra en el “bloque de la constitucionalidad” ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales. Tal como sostiene el Abogado del Estado no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada), pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador» (FJ 8).

«no ocupa en nuestro Ordenamiento una posición distinta a las demás leyes ordinarias del Estado, que pueden, por tanto, establecer disposiciones contrarias a la Ley de las bases del régimen local, las cuales deberán ser consideradas modificaciones legislativas pero no leyes inconstitucionales» (FJ 8).

— En relación con la legislación autonómica, el Tribunal Constitucional es más cauteloso (y menos claro), pues la LRBRL parece que podría constituirse en canon de validez respecto a la misma, pero sólo «en aquellos aspectos [de la LRBRL] enraizables directamente en los artículos 137, 140 y 141 CE» (FJ 8) (25). El problema, que únicamente puede despejar el propio Tribunal, es el relativo a la determinación de qué preceptos de la LRBRL enganchan «directamente» con la autonomía local garantizada por los preceptos constitucionales citados, y qué otros son dictados por el Estado en base a sus competencias sobre el régimen local *ex* artículo 149.1.18.^a CE.

b) Existe en nuestro ordenamiento jurídico una necesaria sumisión de la legislación estatal a las normas que conforman el bloque de la constitucionalidad (integrado —en esencia, y tal y como se acaba de indicar— por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, necesariamente subordinados jerárquicamente a aquélla, y sólo a aquélla: «la invalidez de un precepto estatutario sólo puede derivarse de la Constitución misma» —STC 247/2007, FJ 6—), que constituye el parámetro de constitucionalidad del resto de las normas del ordenamiento jurídico, incluida la legislación básica estatal. Dice, en este sentido, el Tribunal Constitucional que: «[...] los Estatutos de Autonomía, en su concreta posición, subordinada a la Constitución, la complementan, lo que incluso se traduce de modo significativo en su integración en el parámetro de apreciación de la constitucionalidad de las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley, tanto estatales como autonómicas [art. 28.1 LOTC (26)], de manera que forman

(25) «De la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los artículos 137, 140 y 141 CE. En efecto, tal como declaró la STC 159/2001, de 5 de julio, “Sólo aquellos extremos de la LRBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LRBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el artículo 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental” (FJ 4)» (STC 240/2006, FJ 8).

(26) El artículo 28.1 LOTC dispone que: «Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y

parte de lo que hemos llamado “bloque de la constitucionalidad”», junto con la Constitución, naturalmente [STC 247/2007, FJ 6 (27)].

c) Las excepciones a la regla de la sumisión de la legislación estatal al bloque de la constitucionalidad (o los supuestos en los que los Estatutos de Autonomía están sometidos no sólo a la Constitución, sino también a la legislación estatal):

c.1) Un supuesto marginal: los preceptos incluidos en un Estatuto de Autonomía con respecto a los cuales esta misma norma les deniega expresamente cualquier rango estatutario, otorgándoles una simple naturaleza de legislación ordinaria.

Hemos visto con anterioridad que el contenido de los Estatutos no es el mínimo necesario u obligatorio *ex* artículo 147.2 CE, sino que existen otros contenidos posibles: el adicional, impuesto por otros textos de nuestra Carta Magna; o el implícito o por conexión con aquellos preceptos constitucionales. La clave de bóveda del sistema consiste en que, como regla general, todos los preceptos estatutarios tienen el mismo rango, estando dotados de una especial protección y rigidez, que les hacen constituir disposiciones integrantes del bloque de la constitucionalidad.

Esta regla general tiene, no obstante, algunas excepciones previstas en el propio texto estatutario. Y es que, en efecto, no todo el articulado de los Estatutos tiene realmente rango estatutario, con la protección y rigidez propia de este tipo de normas. No tienen esta naturaleza estatutaria, sino propiamente la de ley ordinaria estatal, las disposiciones tradicionalmente contenidas en los Estatutos destinadas a la regulación de la cesión a la correspondiente Comunidad Autónoma del rendimiento de distintos tributos estatales. Es cierto, no obstante, que la modificación de este tipo de previsiones, que «no será considerada modificación del Estatuto», deberá efectuarse «mediante acuerdo» del Gobierno del Estado con la Comunidad Autónoma. Dice a este respecto, y de manera literal, la disposición adicional séptima del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, tras establecer una relación de los impuestos estatales cedidos a la Co-

las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.»

(27) En otro pasaje de este mismo fundamento jurídico afirma nuestro Alto Tribunal que «la integración de los Estatutos en el bloque de la constitucionalidad, su consiguiente consideración como parámetro para el enjuiciamiento de las normas legales y, sobre todo, la función que los Estatutos desempeñan y su muy especial rigidez, les otorgan una singular resistencia frente a las otras leyes del Estado que hace imposible que puedan ser formalmente reformadas por éstas. Esta afirmación opera, sin duda, con carácter general frente a las leyes estatales ordinarias» (STC 247/2007, FJ 6).

munidad Autónoma, que: «El contenido de esta disposición se podrá modificar mediante acuerdo del Gobierno del Estado con el de la Generalitat, que será tramitado como Proyecto de Ley por el primero. A estos efectos, la modificación de la presente disposición no se considerará modificación del Estatuto» (28).

(28) La disposición adicional séptima del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 establece una relación de los impuestos estatales cedidos a la Comunidad Autónoma. En su redacción originaria, el listado de los impuestos cedidos era el siguiente: «A los efectos de lo que establece el artículo 203.2, en el momento de la entrada en vigor del presente Estatuto, los tributos estatales cedidos tendrán la siguiente consideración: *a)* Tributos estatales cedidos totalmente: Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Tributos sobre Juegos de Azar, Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre la Electricidad. *b)* Tributos estatales cedidos parcialmente: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto sobre Hidrocarburos, Impuesto sobre las Labores del Tabaco, Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, Impuesto sobre la Cerveza, Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, Impuesto sobre los Productos Intermedios.»

Este listado se ha visto modificado por el artículo 1 de la Ley 16/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, precepto éste que establece que: «Se cede a la Comunidad Autónoma de Cataluña el rendimiento de los siguientes tributos: “*a)* Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial, en el porcentaje del 50 por 100; *b)* Impuesto sobre el Patrimonio; *c)* Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; *d)* Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; *e)* los Tributos sobre el Juego; *f)* el Impuesto sobre el Valor Añadido, con carácter parcial, en el porcentaje del 50 por 100; *g)* el Impuesto Especial sobre la Cerveza, con carácter parcial, en el porcentaje del 58 por 100; *h)* el Impuesto Especial sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, con carácter parcial, en el porcentaje del 58 por 100; *i)* el Impuesto Especial sobre Productos Intermedios, con carácter parcial, en el porcentaje del 58 por 100; *j)* el Impuesto Especial sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, con carácter parcial, en el porcentaje del 58 por 100; *k)* el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, con carácter parcial, en el porcentaje del 58 por 100; *l)* el Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco, con carácter parcial, en el porcentaje del 58 por 100; *m)* el Impuesto Especial sobre la Electricidad; *n)* el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte; *ñ)* el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos”.»

La referida modificación de la disposición adicional séptima se ha realizado, como hemos visto, por una ley estatal ordinaria (la Ley 16/2010), y no mediante la utilización del mecanismo previsto para la reforma estatutaria. La habilitación para efectuar dicha modificación se encuentra recogida en la propia disposición adicional citada: «El contenido de esta disposición se podrá modificar mediante acuerdo del Gobierno del Estado con el de la Generalitat, que será tramitado como Proyecto de Ley por el primero. A estos efectos, la modificación de la presente disposición no se considerará modificación del Estatuto».

Idéntica técnica normativa se seguía por la disposición adicional sexta del viejo Estatuto de Cataluña de 1979, que regulaba, justo antes de la entrada en vigor del nuevo texto estatutario de 2006, la cesión a la Generalidad del rendimiento de diversos tributos, que estaban enumerados en su apartado primero. Este apartado estaba redactado conforme al artículo 1 de la Ley estatal 17/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalidad de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

La justificación de que una disposición como la relativa a la enumeración de los tributos cedidos no tenga naturaleza estatutaria, sino meramente legal, se debe a que los tributos cedidos no son transferidos, sino que se siguen moviendo dentro de la órbita competencial estatal, pudiendo precisamente la Administración Territorial estatal variar tanto la relación de los concretos tributos cedidos como su alcance porcentual. La admisibilidad desde una perspectiva jurídica de la inclusión de este tipo de cláusulas no estatutarias dentro de los Estatutos (inclusión que es, ciertamente, muy limitada) puede razonablemente aceptarse siempre que (además de quedar reflejada de manera plenamente explícita la circunstancia de que no tienen naturaleza estatutaria) existan razones de «conexión temática», «sistematicidad» o «buena política legislativa» que así lo aconsejen o «constituyan un complemento necesario para su mejor inteligencia». Esto es, cuando concurran las mismas circunstancias que el Tribunal Constitucional ha exigido para que puedan coexistir preceptos legislativos ordinarios junto a orgánicos a la hora de regular materias estrictamente reservadas a Ley Orgánica por nuestra Constitución (SSTC 5/1981, de 13 de febrero, o 76/1983, de 5 de agosto).

c.2) Los supuestos en los que la Constitución prevé la aprobación de leyes orgánicas que condicionan el contenido de los Estatutos de Autonomía. Debemos recordar en este momento que existen algunas previsiones (realmente escasas) recogidas en nuestro texto constitucional de que ciertas regulaciones estatutarias deben estar sujetas a la ordenación que sobre una materia establezca una Ley Orgánica previa. Y así lo ha reconocido expresamente la propia STC 247/2007, al establecer, literalmente, que: «[...] la invalidez de un precepto estatutario sólo puede derivarse de la Constitución misma —*incluidas, claro está, sus normas de remisión a determinadas leyes orgánicas*—, pues, dado que sólo la Constitución establece la función y contenido de los Estatutos, sólo a ella se infraordenan» (FJ 6).

Responden, por ejemplo, a este esquema o cadena jerárquica «Constitución Española-Legislación Estatal (Ley Orgánica)-Estatutos de Autonomía» (y no al engranaje que resulta normal en nuestro Derecho, y que es el siguiente: «Constitución Española-Estatutos de Autonomía-Legislación estatal y autonómica en sus diversas formas»), la regulación de las tres siguientes materias: 1) la organi-

El apartado segundo de esta disposición adicional sexta establecía, literalmente, que: «El contenido de esta Disposición se podrá modificar mediante acuerdo del Gobierno con la Generalidad, que será tramitado por el Gobierno como proyecto de Ley. A estos efectos, la modificación de la presente Disposición no se considerará modificación del Estatuto.»

zación judicial a nivel autonómico [art. 152.1, párrafo 2, CE (29)]; 2) la seguridad pública y la creación de las policías autonómicas [art. 149.1.29.^a CE (30)], o 3) la financiación autonómica [art. 157.3 CE (31)].

A veces la obligación de respetar las referidas Leyes Orgánicas en las materias citadas no sólo viene impuesta directamente por la Constitución, sino que aparece expresamente recordada por los propios textos estatutarios. Buena muestra de ello es el apartado 4 del artículo 77 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011, precepto éste en el que se acaba reconociendo el papel capital de la LOFCA en relación con el deslinde de competencias hacendísticas entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Estado, al establecer de manera literal que: «Las disposiciones contenidas en este Capítulo [regulador de la hacienda pública extremeña] se interpretarán e integrarán de acuerdo con lo que disponga la ley orgánica prevista en el apartado 3 del artículo 157 de la Constitución» [esto es, la LOFCA actualmente] (32).

(29) El artículo 152.1, párrafo 2, CE dispone que: «Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. *Todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.*»

(30) El artículo 149.1.29.^a CE dice que: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 29.^a Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas *en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.*»

(31) El artículo 157.3 CE prevé que: «*Mediante ley orgánica* podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.»

(32) Esta apelación por el Estatuto extremeño a la LOFCA no aparecía en la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el día 10 de septiembre de 2009, y remitida por la Asamblea de Extremadura a las Cortes Generales, sino que fue fruto de la imposición del Estado a la Comunidad extremeña durante su tramitación parlamentaria a nivel estatal para que el texto estatutario pudiese ver la luz.

Con la cláusula de remisión por el Estatuto a la LOFCA se desmonta, al menos en una amplísima medida, la filosofía que quería imponerse en la regulación de la hacienda pública extremeña de no mencionar en todo su texto dicha Ley Orgánica, que no sería, para los padres del texto estatutario extremeño, ni una ley necesaria (de hecho el art. 157.3 CE no dice que mediante Ley Orgánica habrán de regularse, sino que emplea el término «podrá(n)» regularse las cuestiones que, finalmente, han sido abordadas por la LOFCA) y que no tendría ni por qué ser previa ni condicionar la actividad hacendística de los poderes autonómicos.

Esta tesis autonómica no parece encajar precisamente bien con la doctrina defendida por el Tribunal Constitucional, que es la que a la postre triunfó durante la tramitación por las Cortes

Debe subrayarse, en todo caso, que todos los ámbitos constitucionalmente reservados a una Ley Orgánica constituyen un límite para la regulación estatutaria, pues, tal y como ha afirmado nuestro Tribunal Constitucional, «los Estatutos de Autonomía no pueden desconocer los criterios materiales empleados por la Constitución cuando reenvía la regulación de aspectos específicos a las correspondientes Leyes Orgánicas (arts. 81.1, 122.1, 149.1.29.^a, 152.1 o 157.3 CE), pues dichos criterios, referidos a materias concretas para cada Ley Orgánica, determinan el ámbito que la Constitución les reserva a cada una de ellas, ámbito que, por tal razón, se configura como límite para la regulación estatutaria» (STC 247/2007, FJ 6) (33).

c.3) Una excepción atípica no prevista ni en la Constitución ni en los propios textos estatutarios: el necesario respeto por parte de los Estatutos de Autonomía de la legislación básica estatal en materia de régimen local.

c.3.1) El contenido de la excepción: los Estatutos de Autonomía no constituyen parámetro de constitucionalidad de la legislación estatal básica en materia de régimen local, ya que, según el Tribunal Constitucional (STC 31/2010), las previsiones estatutarias deben respetar la legislación básica de régimen local.

Generales de la Propuesta de Estatuto, de que la LOFCA forma parte del bloque de la constitucionalidad, debiendo ser respetados los criterios establecidos en esta Ley Orgánica por los Estatutos de Autonomía: el artículo 157.3 CE pretendió «habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía. Su función no es, por tanto, como es obvio, la de establecer una reserva de Ley Orgánica en cuya virtud cualquier aspecto atinente al nutrido grupo de recursos autonómicos enumerados en el artículo 157.1 CE requiriese ineludiblemente una norma de tal rango, sino sencillamente permitir que una Ley Orgánica —la actual LOFCA— pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera» (STC 68/1996, de 18 de abril, FJ 9).

(33) El Tribunal Constitucional ha abordado la delimitación del alcance de las Leyes aprobatorias de los Estatutos de Autonomía con respecto al resto de las Leyes Orgánicas, en relación con la regulación de derechos fundamentales. Esta doctrina es aplicable en línea de principio a todos aquellos supuestos en los que la Constitución reserva una materia a una Ley Orgánica. Dice, en este contexto, nuestro Alto Tribunal en su STC 31/2010 que: «La distribución competencial que [la Constitución] opera entre las propias leyes orgánicas explica que el Estatuto de Autonomía no pueda regular toda la materia que en principio se reserva al género de la ley mediante la cual se aprueba, pues en ocasiones la reserva orgánica lo es, de manera exclusiva y excluyente, a una ley orgánica determinada (así, LOPJ), o a una especie del género común. Este último es el caso de las leyes orgánicas de desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81 CE). Esa función de desarrollo no puede acometerse en una ley orgánica de aprobación de un Estatuto de Autonomía; y ello por razones que tienen que ver con la condición del Estatuto como norma institucional básica, por un lado, y con su vigencia territorial limitada, por otro» (FJ 17).

O, si se quiere, y expresado en otros términos, en materia de régimen local los Estatutos de Autonomía, como excepción, no formarían parte del bloque de la constitucionalidad. Si las bases estatales condicionan el contenido de las previsiones estatutarias, lógicamente serán aquéllas las que servirán de parámetro de control de los Estatutos en esta esfera material.

Las bases estatales, recordemos, tienen una doble dimensión: la sustantiva, y en este sentido, constituyen un denominador normativo común mínimo que debe ser respetado en el conjunto del Estado —si bien excepcionalmente pueden dictarse normas básicas que no alcanzan por igual a todo el territorio estatal, piénsese a este respecto, por ejemplo, en las peculiaridades que presenta el territorio insular (SSTC 31/2010, FJ 60; y 18/2011, de 3 de marzo, FJ 9)—, y la formal, que exige —en la medida de lo posible— que las bases estén contenidas en normas con rango de ley formal —que, además, indiquen qué preceptos de la misma tienen efectivamente carácter básico— (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 8, por todas). A veces, sin embargo, las bases están en normas de rango reglamentario e, incluso, pueden tener también carácter básico meros actos administrativos [SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 3, *c*), y 31/2010, FJ 9, por todas] (34).

c.3.2) Los problemas ligados a la necesaria dinámica de ajuste de los Estatutos de Autonomía a la legislación básica estatal: mientras el contenido de los Estatutos está esencialmente petrificado (por su compleja forma de aprobación, que requiere la concurrencia de la doble voluntad estatal y autonómica), no ocurre lo mismo con las bases estatales que son variables en función de las políticas que, en cada momento, defiendan los representantes del conjunto de la voluntad popular «estatal» radicada en las Cortes Generales.

(34) Sobre la legislación básica estatal, su concepto, su significación y sus límites, pueden consultarse los trabajos siguientes: ARGULLOL MURGADAS, E., «Los límites institucionales de la legislación básica», en COSCULLUELA MONTANER, L./CARBONELL PORRAS, E. (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Thomson-Reuters, 2011; GARCÍA DE ENTERRÍA, E./FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 15.ª ed., Thomson-Reuters, 2011, págs. 310 y sigs. («La concurrencia normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas: normación básica y normación de desarrollo»); JIMÉNEZ CAMPO, J., «¿Qué es “lo básico”? Legislación comparada en el Estado autonómico», *REDC*, núm. 27, 1989; JIMÉNEZ CAMPO, J./DUQUE VILLANUEVA, J. C., «Legislación básica», en ARAGÓN REYES, M./AGUADO RENEDO, C. (dirs.), *Organización general y territorial del Estado. Temas básicos de Derecho Constitucional*, t. II, Thomson-Reuters, 2011; MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. II, *El ordenamiento jurídico*, Iustel, 2006, págs. 746 y sigs. («La legislación básica del Estado y la legislación autonómica de desarrollo»); MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. I, 2.ª ed., Iustel, 2007, págs. 396 y sigs. («La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas»), y ORTEGA ÁLVAREZ, L./SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J./ARBÓS, X., *Legislación básica y Estatutos de Autonomía*, CEPC, 2006.

En efecto, si una variación de la legislación básica estatal es relativamente sencilla, pues se puede producir a través de una simple modificación de la mayoría parlamentaria existente en cada caso en las dos Cámaras que conforman las Cortes Generales (en otras palabras, las bases estatales no tienen una protección especial, sino que, aplicando el principio de jerarquía, basta con la aprobación de una simple ley contradictoria —esto es, una norma de igual o superior rango y posterior en el tiempo— con la legislación básica estatal preexistente para modificarla), tal variación de las mayorías parlamentarias no es suficiente para provocar una modificación del texto estatutario, cuya reforma es sensiblemente (por no decir extraordinariamente) más rígida y, por tanto, más compleja, pues requiere, entre otras cosas, la concurrencia de las mayorías parlamentarias suficientes tanto en las Cortes Generales como en la correspondiente Asamblea Legislativa Autonómica.

Esto tiene una evidente consecuencia jurídica, que es la siguiente: en el caso de producirse una modificación de las bases estatales en materia de régimen local (cosa que técnicamente, y tal y como acabamos de ver, resulta sencilla, dado que depende de la aprobación de una ley ordinaria por las Cortes Generales), difícilmente podrá producirse un reajuste a las nuevas bases estatales sobrevenidas del texto de un Estatuto relativo a la ordenación del régimen local en una Comunidad Autónoma que pudiese ser contrario a dicha nueva legislación básica, dado el nivel de rigidez que presentan las normas estatutarias en función de su complejo proceso de reforma (35).

c.3.3) La peculiaridad de la cadena Constitución Española-Legislación básica estatal de régimen local-Estatuto de Autonomía es triple:

— En primer lugar, no se respeta la regla general recogida por la jurisprudencia constitucional de que la invalidez de un precepto estatutario sólo puede

(35) Sobre el complicado problema constitucional que se produce cuando hay un desajuste de la normativa de desarrollo autonómica con unas nuevas bases estatales sobrevenidas incompatibles con aquella normativa autonómica previa y sus consecuencias jurídicas, puede verse, por todas, la STC 1/2003, de 16 de enero. En particular, su FJ 9 y el fallo de la Sentencia, donde se declara la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos legales autonómicos, que, a pesar de haber nacido constitucionales por ajustarse a las bases estatales en el momento en que fueron dictados, han devenido incompatibles con las nuevas bases estatales, que son conforme a las que, aplicando la doctrina del *ius superveniens*, el Tribunal Constitucional dicta su resolución. Hay un interesante voto particular a esta Sentencia constitucional, que propugna que este tipo de casos de discordancia entre una normativa autonómica de desarrollo y unas nuevas bases estatales sobrevenidas debería resolverse en base al principio de primacía del Derecho estatal *ex* artículo 149.3 CE, de tal forma que el Derecho autonómico no sería declarado nulo, sino que sería inaplicable, al resultar desplazado por el nuevo Derecho estatal. La aplicación del principio de primacía nos alejaría de la problemática jurídica de la validez de las normas, para acercarnos a la técnica de la eficacia de las mismas. Véase, asimismo, la STC 66/2011, de 16 de mayo, así como su voto particular.

derivarse de la Constitución misma, en la medida en que sólo a esta norma se infraordenan los Estatutos de Autonomía (STC 247/2007, FJ 6).

— En segundo lugar, la reflejada cadena no entra dentro de las excepciones a la regla general reconocidas por el Alto Tribunal de que, a veces, un Estatuto de Autonomía debe respetar una determinada Ley Orgánica cuando la Constitución misma remite directamente a dicha norma. Recordemos los términos de la excepción, en palabras de la STC 247/2007: «[...] la invalidez de un precepto estatutario sólo puede derivarse de la Constitución misma —incluidas, claro está, sus normas de remisión a determinadas leyes orgánicas—» (FJ 6). En efecto, y desde un punto de vista formal, la norma estatal interpuesta (esto es, la LRBRL) entre la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía no es una Ley Orgánica (como lo son: la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 *ex art. 152.1*, párrafo 2, CE; la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986 *ex art. 149.1.29.^a* CE, o la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980 *ex art. 157.3* CE), sino una simple ley ordinaria, y, por supuesto, no tiene su base en una remisión concreta efectuada por la Constitución al legislador estatal.

— En tercer lugar, en materia de régimen local, y a diferencia de lo que, a título meramente ilustrativo, hemos visto que sucede con respecto a la regulación del régimen de cesión de tributos, los Estatutos de Autonomía no incluyen dentro de su articulado ninguna cláusula que permita entender que las previsiones estatutarias sobre la esfera local no tengan rango jurídico de tales (esto es, que sean previsiones no de rango estatutario, sino, meramente, legal «ordinario»), y que, por tanto, estén sometidas a la legislación básica estatal (tanto a la existente en el momento de dictarse el Estatuto como a las bases que pudieren sobrevenir con posterioridad), y tengan, en definitiva, naturaleza de simples normas legales, incurriendo su contenido, en caso de discordancia con respecto a la normativa básica estatal en este campo, en invalidez, o quedando desplazado, y consecuentemente inaplicable, si nos moviésemos en términos no de validez, sino de eficacia.

— En cuarto lugar, la legislación interpuesta entre el texto constitucional y las normas estatutarias no tiene su base o su origen en una previsión constitucional clara y directa, sino que es, realmente, una decisión jurisprudencial del Tribunal Constitucional, que ha buscado un doble encaje de la LRBRL en, por un lado, el reconocimiento constitucional de la autonomía local *ex artículos 137, 140 y 141* CE, y, por otro, en el artículo 149.1.18.^a CE, que atribuye al Estado la competencia para dictar las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas». Por lo demás, el Alto Tribunal en una jurisprudencia un tanto esquizofrénica no ha aceptado de manera evidente que la LRBRL pu-

diese ser considerada parte del bloque de la constitucionalidad, sino que incluso, como hemos visto con anterioridad, ha rechazado esta idea en relación con la legislación estatal, aunque su pronunciamiento haya sido mucho menos claro en relación con la legislación autonómica (donde al menos una parte de la LRBRL, la que es expresión directa de los citados arts. 137, 140 y 141 CE, sí podría considerarse canon de validez de una ley autonómica, pero de ninguna manera el resto). En todo caso, no parece que sea muy aceptable que la LRBRL (o parte de ella) pueda ser parte integrante del bloque de la constitucionalidad a la hora de enjuiciar un tipo de normas (las autonómicas) y una ley ordinaria básica más, no integrante del bloque de la constitucionalidad, y carente de todo valor como parámetro de constitucionalidad de otro tipo de normas (las estatales).

d) La conclusión: la STC 31/2010 ha transformado la naturaleza de la LRBRL hasta convertirla en un tipo de norma desconocida en nuestro ordenamiento jurídico: por un lado, sigue siendo efectivamente una ley ordinaria en sus relaciones con cualquier norma estatal, sujeta a los vaivenes del principio de jerarquía, esto es, puede ser modificada por cualquier norma estatal de igual o superior rango siempre y cuando respete la Constitución (y las restantes normas que integran el bloque de la constitucionalidad —Estatutos de Autonomía básicamente— en la medida en que éstas no sean incardinables en el ámbito del régimen local); pero, por otro lado, se constituye en una norma con un valor reforzado frente a toda la normativa autonómica, incluida la normativa estatutaria, en materia de régimen local, dado que toda la normativa autonómica (del rango que sea —repito, también la estatutaria—) en este ámbito tiene que respetar, en todo caso, «la competencia básica que al Estado [le] corresponde en la materia en virtud de la reserva del artículo 149.1.18.^a CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” engloba a las Administraciones locales» (STC 31/2010, FJ 36). O, en otros términos, la LRBRL sirve para controlar normas que se integran en el bloque de la constitucionalidad, me refiero a los Estatutos de Autonomía, aunque su virtualidad como parámetro de control se restrinja natural y exclusivamente a la regulación que de la materia «régimen local» efectúen dichas normas estatutarias. De una manera un tanto gráfica: mientras el Tribunal Constitucional (o, en su caso, una reforma constitucional que abordase esta cuestión) no dilucide verdaderamente su naturaleza jurídica, la LRBRL constituye la norma «Jekyll» y «Hyde» de nuestro sistema de fuentes del Derecho. El problema es, en todo caso, determinar hasta dónde puede llegar nuestro Alto Tribunal para solventar esta situación. Ésta es la problemática que debe ser abordada a continuación.

IV. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LOS LÍMITES DE LA CAPACIDAD DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE DEFINIR CATEGORÍAS CONSTITUCIONALES Y SOBRE UNA EVENTUAL REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

A pesar de la ciertamente escasa atención que el régimen local ha encontrado en el texto de nuestra Constitución de 1978, el Estado aprobó en los primeros años de la actual etapa democrática una norma reguladora del régimen local, la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 (LRBRL) —escoltada, además, por otras normas estatales de gran relevancia en la materia, tanto de naturaleza legal como reglamentaria—, realmente omnicomprendiva, aspirando al establecimiento de una regulación completa y detallada del régimen local en nuestro país (con muy poco margen regulatorio tanto para las Comunidades Autónomas como para los propios entes locales).

Esta actitud del legislador estatal ha sido refrendada plenamente en su filosofía por el Tribunal Constitucional que, no obstante los vaivenes e indefiniciones en su jurisprudencia [y los pequeños límites impuestos en la actividad del legislador básico estatal (36)], ha aceptado el papel central de la LRBRL en nuestro modelo de régimen local. En efecto, el Tribunal Constitucional, en primer término, fue el impulsor de esta norma legal destinada a sustituir al Derecho local proveniente de la dictadura (37). Aceptó, en segundo término, la posibilidad de que se dictase la propia ley básica en materia de régimen local a partir de unos fundamentos constitucionales que, observados con una mínima visión crítica, difícilmente podrían considerarse bases o cimientos adecuados para una norma como la LRBRL (38). Y, en tercer término, aunque el Alto Tri-

(36) La constitucionalidad de la LRBRL fue objeto de enjuiciamiento, en gran medida, en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, que se limitó a declarar la inconstitucionalidad (o a proceder a una interpretación constitucional) de muy contados preceptos de la misma.

(37) En su STC 4/1981, de 2 de febrero, que declara inconstitucionales diversos preceptos de la entonces vigente normativa de régimen local de carácter preconstitucional, el Alto Tribunal afirma que «el ajuste —en términos positivos— de la legislación de Régimen Local a la Constitución se producirá cuando se promulgue una nueva Ley en cumplimiento del mandato implícito contenido en los artículos 148.1.1 y 149.1.18 de la Constitución» (FJ 5).

(38) Escribe de manera bien expresiva, en este sentido, el profesor Muñoz Machado que: «La cuestión problemática, a pesar de la seguridad con que se manifiesta la jurisprudencia constitucional, es por qué razón la explicitación del núcleo esencial del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada ha de ser llevada a término por el legislador estatal y no por el autonómico. Por un lado, el Tribunal Constitucional parece aceptar que los artículos 137, 140 y 141 CE contienen una habilitación de competencias a favor del Estado; afirmación que está en radical oposición con toda su jurisprudencia en la que se insiste en decir que no hay cláusulas

bunal no ha llegado a precisar la naturaleza jurídica de la LRBRL (y ha tenido, y seguirá teniendo múltiples ocasiones para ello: el grueso de los recursos en defensa de la autonomía local está pendiente de resolución —con la excepción del enjuiciado en la STC 240/2006, que no es precisamente, en mi opinión, uno de los casos más significativos—), sí ha destacado siempre su carácter de norma singular, afirmando en unas ocasiones su carácter integrante del bloque de la constitucionalidad, y negándolo, sin embargo, en otras, hasta llegar a su declaración de crucial importancia, por la elevadísima posición o nivel jurídico que ha otorgado a esa norma, en su STC 31/2010, al propugnar que las previsiones estatutarias deban respetar, en todo caso, la competencia básica que al Estado le corresponde en la materia de régimen local en virtud de su competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas *ex* artículo 149.1.18.^a CE.

El resultado evidente de la jurisprudencia constitucional ha sido la consagración del carácter central de la LRBRL dentro de nuestro sistema jurídico. El problema es que para conseguir este resultado el Estado y el Tribunal Constitucional, santificando la actuación estatal, han utilizado una categoría constitucional, la de la legislación básica, desnaturalizándola. Está comúnmente aceptado jurisprudencial y doctrinalmente lo que significa legislación básica en nuestro modelo de Estado (la fijación, como regla general, de un común denominador normativo para el conjunto del país), pero este concepto de legislación básica no se corresponde con el manejado en materia de régimen local: si la legislación básica debe respetar la Constitución y los Estatutos (esto es, el bloque de la constitucionalidad), no sucede, sin embargo, lo mismo con el régimen local, son aquí los Estatutos los que están sometidos, según la jurisprudencia constitucional, a la legislación básica sobre régimen local.

Es cierto que corresponde al Tribunal Constitucional la definición de las diferentes categorías constitucionales (39) (a falta de que este cometido sea

habilitantes de competencias fuera de los artículos 148 y 149. Por otra parte, tampoco es evidente que el Estado, usando el artículo 149.1.18.^a, pueda ampliar las competencias locales en materias que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas según sus Estatutos» (*Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. III, *La organización territorial del Estado. Las Administraciones Públicas*, Iustel, 2009, pág. 1007).

(39) Señala de manera meridianamente clara, en este sentido, la STC 31/2010 que: «En su condición de intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal Constitucional es el único competente para la definición auténtica —e indiscutible— de las categorías y principios constitucionales. Ninguna norma infraconstitucional, justamente por serlo, puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido, formalizando uno entre los varios sentidos que pueda admitir una categoría constitucional. Ese cometido es privativo del Tribunal Constitucional. Y lo es, además, en todo tiempo, por un principio elemental de defensa y garantía de la Constitución: el que la asegura

realizado directamente por el poder constituyente), pero creo que no es muy difícil estar de acuerdo en que esta tarea debe hacerse con el máximo rigor técnico-jurídico, sin efectuar de una misma categoría constitucional dos definiciones extraordinariamente divergentes, cuando no radicalmente opuestas. Piénsese en lo que pasaría si se extendiese la afirmación (o, más propiamente, si se transformase el concepto constitucional) de que las bases estatales sobre cualquier materia (y ya no sólo sobre régimen local) prevalecen sobre las normas estatutarias.

La competencia del Tribunal Constitucional para definir la categoría constitucional de bases no puede ser totalmente abierta, sino que, evidentemente, debe estar sujeta a límites. Es cierto que al Alto Tribunal le puede corresponder la determinación de la amplitud de las bases sobre una materia, pudiendo «autorizar» que éstas sean más o menos detalladas, o más o menos densas, en función de la materia de la que se trate, o del instrumento jurídico en el que deben contenerse dichas bases, aceptando que, en situaciones extraordinarias, las bases no estén fijadas en leyes formales, sino en reglamentos o en meros actos administrativos (la jurisprudencia constitucional está trufada de ejemplos de todo ello). Lo que no parece posible jurídicamente, en modo alguno, es que la filosofía de las bases cambie radicalmente en función de la materia a la que afecten: no parece que sea aceptable que la filosofía de las bases consista de manera generalizada en que, dentro de los términos establecidos por el bloque de la constitucionalidad, se fije un mínimo común normativo que debe ser respetado por el legislador autonómico «ordinario»; pero que esa misma categoría de la legislación básica se entienda de manera tan radicalmente distinta para el régimen local que permita no respetar el conjunto del bloque de la constitucionalidad (sí evidentemente la Constitución, pero no los Estatutos), fijando un mínimo común normativo ya no sólo para el legislador autonómico «ordinario», sino también para el poder estatutario (que, no olvidemos, es un poder concurrente tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas). En definitiva, la competencia del Tribunal Constitucional para definir las categorías constitucionales no puede conducir a que las bases del artículo 149.1.18.^a CE (en lo que se refiere a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas —y dentro de ellas a las bases en materia de régimen local—) sean concebidas de manera radicalmente distinta a las bases establecidas en virtud de cualesquiera otros títulos competenciales recogidos a favor del Estado en el artículo 149.1 CE. Y ello, por mucho que, ciertamente, no sea lo mismo el reparto de compe-

frente a la infracción y, en defecto de reforma expresa, permite la acomodación de su sentido a las circunstancias del tiempo histórico» (FJ 57).

tencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre los ferrocarriles, los aeropuertos, la metrología, las telecomunicaciones, el turismo o la industria, que sobre una de las piezas territoriales esenciales sobre las que se construye el Estado. Pero lo cierto, en todo caso, es que el legislador estatal, en su tarea regulatoria, y el Tribunal Constitucional en sus funciones de control, utilizan las mismas técnicas, quizá porque precisamente la Constitución no les deje mucho margen de maniobra para hacer ninguna otra cosa.

Actuar de otra forma, esto es, transformar radical y absolutamente la definición constitucional de las bases estatales, prácticamente asentada en los mismos términos en los más de treinta años de jurisprudencia constitucional, para afirmar que las mismas prevalecen sobre las normas estatutarias en cualquier materia (en relación con el régimen local, en particular; pero también sobre cualquiera de las enumeradas en el art. 149.1 CE, en general), supondría, si ya no el final de nuestro modelo de Estado, sí al menos su absoluto cambio de naturaleza o de paradigma, donde la tendencia a la centralización sería evidente. Esta tarea puede parecer más o menos legítima jurídicamente y más o menos viable políticamente. La cuestión es si el Tribunal Constitucional puede abordarla. Mi opinión es que no. La reordenación territorial del Estado en sus diferentes niveles (estatal, autonómico y local) es algo que excede de lo que razonable y racionalmente (y jurídicamente) puede esperarse de un Tribunal Constitucional como el nuestro, que se concibe como un legislador negativo (por mucho que dicte sentencias interpretativas con el objeto de salvar, a veces, lo insalvable, y así tratar de contentar a todos —o a ninguno— con sus complicados equilibrios), y no como un poder constituyente que fuerce hasta extremos irreconocibles o difícilmente reconocibles los términos de la Constitución.

Puede ser políticamente legítima la aspiración de colocar a la LRBR en un lugar realmente central dentro del sistema de fuentes del Derecho en nuestro modelo de Estado —en cuanto norma que, junto con las previsiones materiales mínimas establecidas en la Constitución, constituye la regulación de cabecera de algo tan importante como es una de las tres Administraciones territoriales de nuestro país—, situándola en una posición preferente a la de los Estatutos de Autonomía, la cuestión es que no puede hacerlo el Tribunal Constitucional: a) En primer término, porque nuestro Alto Tribunal no es un órgano político, sino de control jurídico, carente ya no sólo de la legitimidad propia del poder constituyente, sino también de la del poder legislativo positivo (por mucho que pueda dictar sentencias interpretativas, pero no debe olvidarse que la interpretación tiene que tener un real y adecuado punto de partida; no puede partir la interpretación de la nada: tiene que existir un concepto constitucional que interpretar o un mínimo constitucional del que partir). El Tribunal Constitucional es, en otros

términos, una institución con una capacidad jurídica limitada por la Constitución [y por su propia Ley Orgánica —como dice el art. 1.1 de esta norma (40)—], que no puede crear *ex novo* algo que no tiene un mínimo soporte constitucional. Y *b)* En segundo término, e incluso forzando al máximo los poderes constitucionales interpretativos del Tribunal Constitucional, difícilmente podría situar esta Institución al conjunto de la LRBR en una posición supraordenada a la que gozan los Estatutos de Autonomía con los escasos mimbres de los que dota la Constitución para determinar la naturaleza jurídica de aquella norma, salvo que quiera forzarse la interpretación de las categorías constitucionales (como la de bases o de legislación básica) hasta contradicciones insalvables, que sólo redundarían en un mayor deterioro de la imagen que hoy pueda tener el Tribunal Constitucional, y con ello de nuestro modelo de Estado, cuyo funcionamiento se resiente irremediabilmente cada vez que la «auctoritas» del máximo intérprete de la Constitución se pone en entredicho, cuando no se critica de manera exacerbada por unos y/o por otros. No se debe obligar a que el Tribunal Constitucional caiga en el puro decisionismo o voluntarismo, intentando revestir este decisionismo con una fundamentación jurídica más aparente o formal, que realmente sustentada en el texto constitucional, y que pueda resultar situada, además, en una abierta contradicción con su doctrina constitucional construida a lo largo de décadas de denodado esfuerzo. Y tampoco se puede obligar al Tribunal Constitucional a decidir sobre la reordenación de nuestro modelo territorial de Estado, como se hizo «enviándole» el texto del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, ya aprobado y refrendado por la población de dicha Comunidad Autónoma, porque eso ha provocado una decisión extraordinariamente costosa para el Alto Tribunal, en la que se resuelven cuestiones jurídicas (nadie lo pone en duda), pero donde subyacen primordialmente planteamientos políticos muy divergentes, que se deberían haber solventado por órganos políticos sin haber puesto al borde del abismo a un órgano capital para nuestra ordenada convivencia como es el Tribunal Constitucional. Fue un error, en mi opinión, acometer la reforma de los Estatutos de Autonomía a partir de 2006 sin haber alcanzado un previo acuerdo político que hubiese fijado en la Constitución, mediante su correspondiente reforma, las líneas maestras de la nueva reorganización del Estado [y es que, dentro de los términos de la Constitución de 1978, y tal y como concluye el profesor Muñoz Machado tras un agudo razonamiento, «ya no cabe

(40) El artículo 1.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, establece que: «El Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a la presente Ley Orgánica.»

mucho incremento de poder autonómico por la vía estatutaria» (41)]. Fue igualmente un error la aprobación en las Cortes Generales de un texto consensuado por los representantes del Gobierno del Estado y de la Comunidad Autónoma catalana sobre el que cabían más que serias dudas de constitucionalidad, hasta tal punto que las distintas sentencias recaídas sobre el texto estatutario catalán, y en particular la más significativa de ellas, esto es, la STC 31/2010 (42), han afectado a una grandísima parte de su articulado bien mediante «las más duras» declaraciones de inconstitucionalidad, o bien mediante «las más contemporizadoras» o «más maquilladas» declaraciones interpretativas.

Puede ser plenamente legítimo situar a la LRBRL en el centro (o mantenerla en la posición que tradicionalmente ha venido ocupando, de sumisión al bloque de la constitucionalidad) del sistema de fuentes del Derecho, rector de la organización territorial española (en concreto en una posición infraordenada jerárquicamente a la Constitución, pero supraordenada a los Estatutos de Autonomía). Igual que puede ser plenamente legítima una redefinición (o su mantenimiento en la situación en la que está) del modelo de Estado en España (tendiendo hacia una configuración más formalmente federal o, por el contrario, dando pasos firmes hacia una recentralización más o menos pronunciada del Estado). Pero esas actuaciones, que son de naturaleza esencialmente política (por mucho que puedan necesitar del correspondiente revestimiento jurídico), no debería poder materializarlas el Tribunal Constitucional por sus limitadas funciones de control jurídico-constitucional, y no de poder constituyente, y ni siquiera de poder constituido de carácter legislativo-positivo (sin contar, además, con el vuelco que decisiones de redefinición jurídico-organizativa como las descritas supondría en su jurisprudencia de décadas, y que no sería nada fácil de justificar, previsiblemente, sin unos infinitos costes para su «auctoritas»). En la medida en que esto es así, el camino que queda, y que, sin duda, parece el único razonable, es el de la reforma constitucional (43), mediante la que el poder cons-

(41) «Dentro de los términos de la presente Constitución», en el núm. 15 (monográfico publicado bajo el título *El Tribunal Constitucional y el Estatut*) de *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, octubre de 2010, pág. 10. Sobre esta cuestión, véase la nota 2 de este trabajo, donde se reproducen de manera sensiblemente más detallada las reflexiones de nuestro profesor.

(42) Además de la referida STC 31/2010, el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha sido objeto, como ya se ha indicado al comienzo de este trabajo, de las siguientes resoluciones de nuestro Alto Tribunal: la STC 46/2010, de 8 de septiembre; la STC 47/2010, de 8 de septiembre; la STC 48/2010, de 9 de septiembre; la STC 49/2010, de 29 de septiembre; la STC 137/2010, de 16 de diciembre, y la STC 138/2010, de 16 de diciembre.

(43) Sobre la necesidad de la reforma constitucional se pronuncia Muñoz Machado con las siguientes palabras: «Treinta y dos años de Constitución son suficientes como para que sea obliga-

tituyente (siguiendo los procedimientos establecidos en la propia Constitución —arts. 167 y 168 CE—) tomase legítimamente las decisiones correspondientes sobre cómo debe reordenarse territorialmente el Estado, en general; y sobre cuál debe ser el papel de las Administraciones locales dentro del modelo de Estado y de los instrumentos jurídicos para hacerlo realidad, en particular.

Centrándonos exclusivamente en el segundo —y último— de los aspectos citados (que, con ser difícil, es, sin duda, el menos ambicioso), la Constitución debería recoger tras su reforma una regulación esencial del régimen local en España, que, respetando la normativa internacional de obligado cumplimiento para nuestro país en la materia [en particular, los dictados de la Carta Europea de la Autonomía Local —CEAL— (44)], garantizase al máximo nivel, al menos, los siguientes elementos: *a)* La autonomía local, expresando cuál debe ser su contenido indispensable a favor de los entes locales tanto desde el punto de vista organizativo como competencial (esto es, evitando su configuración constitucional actual como concepto jurídico indeterminado de manera, prácticamente, absoluta). Dentro del respeto de la autonomía local habría que determinar los elementos organizativos básicos (precisando, al menos, la tipología de los entes locales esenciales y sus elementos definidores) y sus órganos rectores básicos (con sus funciones mínimas y sus mecanismos de constitución, que deberán respetar el principio democrático, algo a lo que internacionalmente viene obligado nuestro país). Y también dentro del respeto del elenco competencial mínimo que la referida autonomía local debe garantizar a este tipo de entidades territoriales, habría que diseñar un sistema de reparto competencial adecuado entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por un lado, y las Administraciones locales, por otro; *b)* el encaje que van a tener las entidades locales dentro del modelo de Estado, es decir, si va a ser bifronte o, por el contrario, si será monista. En el caso de que sea bifronte, como actualmente defiende nuestro Tribunal Constitucio-

do volver a pensar en ella e introducir los ajustes debidos, tanto para mejorar el funcionamiento de las estructuras centrales como su acople con las territoriales y los poderes de éstas. Estos ajustes se han hecho evidentemente necesarios en algunos extremos y es preciso acometerlos con rigor» («Dentro de los términos de la presente Constitución», citado, pág. 10). Sobre sus propuestas para la reforma de nuestro modelo de Estado, véase su reciente ensayo *Informe sobre España (Repensar el Estado o destruirlo)*, Ed. Crítica, 2012.

(44) La Carta Europea de la Autonomía Local, firmada en Estrasburgo el día 15 de octubre de 1985, es un Tratado internacional auspiciado por el Consejo de Europa, que fue ratificado por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988.

Sobre la Carta Europea de la Autonomía Local, pueden consultarse, por todos, los estudios de LASAGABASTER HERRARTE, I., *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, 2007, y MERLONI, F., «La Carta Europea de la Autonomía Local y su recepción en Italia y España», *Anuario del Gobierno Local*, 2010.

nal, debería determinarse, con la suficiente concreción para evitar conflictos (o reducirlos al máximo), en qué medida va a poder actuar el Estado y en qué otra medida las Comunidades Autónomas (esto es, cuáles serían las competencias de una y otras Administraciones Territoriales), y mediante qué instrumentos jurídicos operarán uno y otras, y cuál será la relación entre los mismos. En el supuesto de que sea monista, si dicho monismo va a ser a favor del Estado (sirviendo de instrumento de recentralización del mismo) o si tal tendencia monista supondrá la interiorización de las Administraciones locales dentro de las organizaciones autonómicas, siendo un elemento más de estas últimas (facilitando así la federalización de nuestro modelo de Estado). Y en caso de aceptación de un sistema monista de uno u otro signo, si va a haber una relación (y, en su caso, cuál) de las Administraciones territoriales (estatal o autonómicas) «perjudicadas» por el monismo con las entidades locales; *c*) según sea el sistema bifronte o monista, cuáles van a ser los instrumentos jurídicos para regular el funcionamiento de las entidades locales. En caso de mantenerse un sistema bifronte similar al actual, habría que determinar cuál sería la relación entre la legislación estatal de régimen local y los Estatutos de Autonomía: si aquella tendrá «prevalencia» sobre éstos o viceversa (y en qué términos debe definirse dicha «prevalencia», esto es, si en términos de validez o en términos de eficacia); *d*) los principios rectores y los mecanismos esenciales de las relaciones interadministrativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas con las entidades locales, y de éstas entre sí, y *e*) el sistema de financiación de las entidades locales.

RESUMEN

Todos los Estatutos de Autonomía de segunda generación, aprobados en España desde el año 2006, han procedido a la interiorización o incorporación dentro de su articulado de la regulación del régimen local en la respectiva Comunidad Autónoma. Este fenómeno ha sido admitido por nuestro Tribunal Constitucional, pero sometiéndolo a distintos condicionantes y, entre ellos, a uno verdaderamente trascendental por sus enormes efectos jurídicos: las previsiones estatutarias deben respetar, en todo caso, la normativa básica del Estado en materia de régimen local. Además del estudio de estos condicionantes, este trabajo se centra, por un lado, y de manera fundamental, en el complejo análisis de la naturaleza jurídica de la legislación básica estatal en materia de régimen local (y, en particular, de su norma de cabecera, esto es, la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985); y reflexiona, por otro, sobre el alcance y los límites de la capacidad del Tribunal Constitucional a la hora de definir categorías constitucionales (tanto de manera general, como específicamente en el ámbito local) y sobre la conveniencia de efectuar una reforma constitucional (y los términos de la misma) para

reordenar una pieza tan importante para nuestro modelo de organización territorial del Estado, como es la Administración Local.

PALABRAS CLAVE: Estatutos de Autonomía de segunda generación; interiorización del régimen local; legislación básica en materia de régimen local; Ley reguladora de las Bases de Régimen Local; bloque de la constitucionalidad; categorías constitucionales; reforma constitucional

ABSTRACT

All the Statutes of Autonomy of Autonomous Regions passed in Spain since 2006, have added a specific regulation about local system in their articles. This phenomenon has been ratified by the Constitutional Court but with some conditions, one of them is very significant due to the important of legal effects: the autonomous regulation must respect the basic rules establishes by the State related to local system. Besides the study of these conditions, this paper focuses in the complex analysis of the legal nature of the basic state legislation concerning local government (and in particular, its standard refers to the main law in this area, i.e, Basis Local System Act – Ley reguladora de las Bases de Régimen Local). And also, it reflects on the powers and limits of Constitutional Court related to defining constitutional categories (in general terms and in local field) as well as the advantage of fix a constitutional reform (and their terms) in order to re-organize the Local Administration, which plays an important role in the territorial organization of our State.

KEY WORDS: Statutes of Autonomy of second generation; local rules inclusion; basis rules in the local system; Local Basis System Act; constitutional block; constitutional categories; constitutional reform.