

DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA
UNIVERSIDAD DE SEVILLA
PROGRAMA DE DERECHO PÚBLICO

TESIS DOCTORAL:

“LA AUTONOMÍA LOCAL: LUCES Y SOMBRAS DE LA
APLICACIÓN DE UN PRINCIPIO VERTEBRADOR DEL ESTADO”

DIRECTOR DE TESIS: D. JOSÉ LUIS RIVERO YSERN
DOCTORANDA: D^a. VIRGINIA PÉREZ PINO

"El progreso no consiste en aniquilar hoy el ayer, sino, al revés, en conservar aquella esencia del ayer que tuvo la virtud de crear ese hoy mejor".

Ortega y Gasset

Cuando inicié el presente trabajo de investigación, estaba ejerciendo la abogacía y tenía la curiosidad por conocer cómo funcionaba el ordenamiento jurídico, pues quería otorgar la mayor seguridad jurídica a los ciudadanos.

Este recorrido de búsqueda de información, estudio, reflexión y sistematicidad se ha efectuado, desde una perspectiva diferente a lo que se ha escrito de forma prolija en esta materia, pues intenta poner de manifiesto las dificultades inherentes a la configuración normativa de la autonomía local desde la singular interrelación competencial de nuestro Estado de las Autonomías y sus efectos en la satisfacción de derechos democráticos.

Este trabajo no sería posible sin la fe que depositó en mí el profesor D. José Luis Rivero Ysern, quien me ha guiado en esta andadura, y de quien he aprendido a profundizar en el mundo del derecho local, en el que es un auténtico maestro en sabiduría, experiencia, ilustración y perspectivas de futuro y a quien le agradezco enormemente que este sueño se haya hecho realidad.

También, hacer referencia expresa al profesor D. Alfonso Pérez Moreno, con quien inicié este período investigador y me orientó en los primeros estudios.

Quiero agradecer profundamente a mi marido, Francisco Javier Rafael González, su apoyo y ayuda incondicional durante estos años, quien con paciencia, empuje, comprensión y cariño ha

permitido que este trabajo vea la luz y del que constituye una parte personal muy importante.

Agradecer, a mi padre Carlos Pérez Roldán, su inquietud intelectual, quien me alientó para que hiciera esta investigación, permaneciendo a mi lado incesantemente y confió en mis cualidades para desarrollar esta obra.

Asimismo, gracias a mi madre, María Dolores Pino Millán y a mis hermanos, María Dolores y Carlos Pérez Pino por su cariño.

Y gracias a mis dos compañeros y amigos, Encarnación Molina Caballero y Francisco Javier Ruiz Bursón por la ayuda prestada.

ABREVIATURAS

AA Actualidad Administrativa
ADC Actualidad de Derecho Civil
BverfGE Decisiones del Tribunal Constitucional Federal alemán
CEAL Carta Europea de la Autonomía Local
DA Documentación Administrativa
DÖV Die Öffentliche Verwaltung
DVBl Deutsches Verwaltungsblatt
LOFCA Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas
LOTCA Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
LOAPA Ley orgánica 12/1983, de 14 de octubre, de armonización del proceso autonómico
LRBRL Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local
LTPP Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos
NZW Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
QDL Cuadernos de Derecho Local
RAP Revista Andaluza de Administración Pública
RAAP Revista Andaluza de Administración Pública
RDA Revista de Derecho Administrativo
RDCA Revista de Derecho Civil Aragonés
RDP Revista de Derecho Privado
RDU Revista de Derecho Urbanístico
REAF Revista d'Estudis Autonòmics i Federals
REAL Revista de Estudios de la Administración Local
REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica
REDC Revista Española de Derecho Constitucional
ReDCE Revista Española de Derecho Constitucional Europeo
REDA Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo
REDC Revista Española de Derecho Constitucional
REGAP Revista Galega de Administración Pública
REL Revista de Estudios Locales (Cunial)
REVL Revista de Estudios de la Vida Local

RFDUC Revista de la Facultad de Derecho de la
Universidad Complutense

RVAP Revista Vasca de Administración Pública

STC Sentencia del Tribunal Constitucional

TC Tribunal Constitucional

TRRL 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

TRLHL Real Decreto-Legislativo 2/2004, de 5 de
marzo, reguladora de las haciendas locales

LA AUTONOMÍA LOCAL: LUCES Y SOMBRAS DE LA APLICACIÓN DE UN PRINCIPIO VERTEBRADOR DEL ESTADO

ÍNDICE

I.- MODELO DE ESTADO E INTERRELACIÓN COMPETENCIAL.....	1
1. Consideraciones generales	1
2. La sistematicidad, coherencia y completud del ordenamiento jurídico español. Sus efectos sobre el principio de autonomía local.	3
<i>2.1. Los principios de unidad y de autonomía en el sistema jurídico español y las técnicas de articulación competencial.</i>	<i>3</i>
<i>2.2. La progresiva conformación de nuestro Estado de las Autonomías.</i>	<i>14</i>
<i>2.3 El modelo de Estado Español <<desconstitucionalizado>>, <<definido pero inacabado>>, <<indefinido>>, <<variable>>: Válvula de escape en la interrelación competencial.</i>	<i>22</i>
3. La teoría ordinamental en los diversos modelos de Estado.	30
II.- LA INTERRELACIÓN COMPETENCIAL Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMIA LOCAL.	47
1. Planteamiento	47
2. La relación entre ordenamientos y su traslación al orden constitucional	49
<i>2.1. Heterointegración y Autointegración normativa.</i>	<i>50</i>
<i>2.2. Traslación de la supletoriedad civil al orden constitucional: Supletoriedad intra-ordinamental y supletoriedad inter-ordinamental. Efectos en el principio de competencia.</i>	<i>55</i>

3. Fundamento y naturaleza jurídica de la supletoriedad en el orden constitucional.	59
4. Diferente alcance del ordenamiento estatal. El principio de competencia en las relaciones ordinamentales.	62
4.1. <i>Planteamiento.</i>	62
4.2. <i>Potestad normadora general Estado, respecto del que el principio de competencia actúa como un principio articulativo, es decir, con limitación del grado de vigencia de las normas estatales.</i>	66
4.3. <i>El principio de competencia como criterio ordenador de las relaciones normativas estatal y autonómica despliega un efecto bidireccional Estado-Comunidades Autónomas.</i>	71
5. La continuidad del ordenamiento jurídico a raíz de la doctrina jurisprudencial. Trascendencia en la autonomía local.	93
6. La necesaria coherencia e integración del ordenamiento jurídico para una adecuada garantía de la autonomía local.	96
6.1.- <i>La difuminada continuidad del ordenamiento jurídico.</i>	100
III.- EL ORDENAMIENTO LOCAL DESDE EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA.	108
1. Las relaciones ordinamentales desde la óptica de la colaboración normativa.	108
2. El principio de reserva de ley y la autonomía local.	110
3. El principio democrático de la autonomía local.	116
3.1. <i>Construcción histórico-dogmática de la dimensión democrática de la autonomía local.</i>	117
3.2 <i>El impacto del Estado Social de Derecho.</i>	134
3.3. <i>Las tendencias descentralizadoras.</i>	140
IV.- TEORÍA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL. TESIS DE SUPERACIÓN.	158

1. Teoría de la garantía institucional de la autonomía local. Orígenes y planteamiento.	158
1.1 <i>Consideraciones previas.</i>	158
1.2 <i>Breve excursio sobre el origen de la garantía institucional de la autonomía local. ...</i>	160
1.3 <i>La evolución dogmática alemana de la garantía institucional.</i>	163
2. Del sentido negativo al sentido positivo de la garantía institucional. Tesis de la "garantía constitucional"	165
2.1. <i>Planteamiento de la cuestión.</i>	165
2.2. <i>Evolución de la tesis de la garantía institucional.</i>	167
2.3 <i>El contenido de la "garantía institucional" en la doctrina clásica alemana.</i>	169
2.4 <i>Revisión de la doctrina clásica de la garantía institucional.</i>	173
2.5 <i>La reformulación de la "garantía institucional" de la "autonomía local". Pasos hacia su actual concepción.</i>	176
2.6 <i>El principio de competencia general a favor de los municipios y subsidiariedad de asignación competencial a organizaciones superiores.</i>	179
3. Tesis sobre la superación alemana de la doctrina de la "garantía institucional".	187
V.- LA REGULACION CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL	198
1. El plusvalor de la regulación constitucional de la administración local	198
2. Clave de interpretación constitucionalista de la garantía institucional. Repaso de doctrina jurisprudencial sobre la autonomía local.	199
3. La Carta Europea de la Autonomía local. Efectos en el legislador autonómico y estatal. Debate.	239

VI.- LA "AUTONOMÍA LOCAL" EN LA LEY BÁSICA DE RÉGIMEN LOCAL Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA..... 259

1. La legislación básica de régimen local y la autonomía local.	259
2. La autonomía local y los Estatutos de Autonomía.	265
2.1. <i>Planteamiento.</i>	265
2.2. <i>El sistema competencial en la Constitución Española y su afectación a través de los Estatutos de Autonomía.</i>	276
2.3. <i>Clave de interpretación constitucionalista de los Estatutos de Autonomía.</i>	328
3. La relación de los Estatutos de Autonomía y la legislación básica estatal en clave constitucional. En particular, el legislador básico de régimen local.	335
4. Análisis de la STC 31/2010, de 28 de junio, del Estatuto Catalán, sobre el posicionamiento de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes.	346
4.1. <i>Consideraciones previas.</i>	346
4.2. <i>La STC 31/2010, de 18 de junio. Contenidos principales.</i>	350
4.3.- <i>El régimen local en la STC 31/2010.</i>	365
5. El régimen local en la reforma estatutaria catalana y su engarce con la STC 31/2010. Sistema de fuentes.	368
5.1. <i>Sistema de fuentes.</i>	368
5.2. <i>Alcance competencial de los títulos estatales y autonómicos en las materias de régimen local asumidas como de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña. .</i>	377

VII.- LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LA AUTONOMIA LOCAL. ¿UNA VUELTA ATRÁS?. REACCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS..... 414

1.- Motivación de la reforma.	414
---	------------

2.- Modelo de atribución competencial. ¿adaptación del legislador sectorial estatal- autonómico al nuevo modelo? ¿desarrollo estatutario-autonómico del ámbito competencial de la legislación básica?	426
3.- La reforma del modelo competencial.	430
3.1.- <i>Reafirma de la participación local en los asuntos que les afecten a los entes locales mediante su atribución por el legislador sectorial competente estatal -autonómico con matices.</i>	430
3.2.- <i>Competencias locales propias y por delegación. Las competencias impropias y la supresión de las competencias complementarias del anterior art. 28 LRBRL.</i>	432
3.3.- <i>Los servicios obligatorios.</i>	445
4.- "Fortalece" las Diputaciones Provinciales.	446
5.- Otras dudas de inconstitucionalidad sobre la autonomía local en la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre	452
6.- Reacción de las Comunidades Autónomas ante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.	456
VIII. CONCLUSIONES.....	478
IX. BIBLIOGRAFÍA	495

I.- MODELO DE ESTADO E INTERRELACIÓN COMPETENCIAL

1. Consideraciones generales

El análisis científico de cualquier disposición normativa, su dinamicidad, funcionamiento y efectos en un sistema jurídico supone para el operador que emprenda esta compleja y ardua tarea, conocer el modelo de Estado en el que actúa a fin de conocer cómo se satisface la unidad del sistema con coherencia jurídica.

Y ello porque sólo insertándonos en la dinamicidad de un sistema podremos analizar sus problemáticas, la diversidad de soluciones y comprender, al menos, potencialmente, las relaciones interordinamentales de un Estado.

Relaciones cuyo funcionamiento sistemático fue analizado por el profesor PAREJO ALFONSO¹, quien en los años ochenta teorizando sobre los enfoques tradicionales del Derecho de la Organización y analizándola en calidad de sistemas, otorgó carta de naturaleza a la expresión "*sistema de sistemas*" en su estudio sobre las relaciones interadministrativas y régimen local.

En este clarificador análisis, afirma que el Estado, a partir de la Constitución Española de 1.978, se configura como un orden organizativo, como un "*sistema superior complejo*"; de ahí que el equilibrio de los principios de unidad y autonomía conlleve, a nuestro entender, la necesidad de analizar, desde presupuestos constitucionales, las relaciones entre las distintas entidades territoriales que han de componer el *sistema del poder público administrativo, como un todo*.

¹ PAREJO ALFONSO, << *Relaciones interadministrativas y régimen local* >> REDA núm. 40-41 (enero-marzo) 1.981, Sección Estudios, págs. 196 y ss.

Asimismo, PÉREZ MORENO², con apoyo, nuevamente en *el principio de unidad y continuidad de la organización administrativa pública* manifiesta que en torno a este principio converge el Sistema de Administraciones Públicas, no ya como una concurrencia de administraciones sino como un auténtico sistema ordenado³.

Resulta imprescindible, en consecuencia, acudir al sistema de fuentes⁴, conocer los ejes vertebradores de la distribución territorial del poder y la interrelación competencial entre ordenamientos; todos éstos elementos imprescindibles para acercarnos al papel que desempeña **el** principio de autonomía en un sistema del poder público presidido por la unidad.

Es decir, esta investigación se centra, principalmente, en analizar cómo el diferente entendimiento de la interrelación ordinamental y las medidas de articulación competencial destinadas a mantener su sistematicidad afecta al

² PÉREZ MORENO, ALFONSO, "Las Entidades Locales en el Sistema de Administraciones Públicas" en "Curso sobre Derecho Local Andaluz", Ed. El Adalid Seráfico, S.A. (Excmo. Ateneo de Sevilla), 2.003, págs. 25 y 33. Asimismo, en BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO (coord.) "La reforma del Estado y de la administración española", INAP, 2.013, págs. 174 a 189.

³ Sobre análisis del sistema del poder público desde la óptica del derecho administrativo, REBOLLO PUIG, M. "Derecho de la Administración Pública y Derecho Administrativo", *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, núm. 2/2000, págs. 243 y ss.

⁴ KELSEN, HANS, "Teoría pura del Derecho. Introducción a la ciencia del derecho", Ed. Universitaria de Buenos Aires, 1.976, págs. 136 y ss. Para KELSEN la norma fundamental que da validez a todo el sistema jurídico, según su teoría piramidal, es aquélla que no ha sido creada por un procedimiento jurídico, no es una norma de derecho positivo; es decir, se trata de una norma no "puesta" sino "supuesta".

principio de autonomía local constitucionalmente garantizada.

Asimismo, profundiza en la configuración normativa del principio de autonomía local, evolución, regulación vigente y sus efectos en la satisfacción de valores democráticos.

A lo largo de este trabajo, vamos a conocer cómo, además, del modelo de Estado, la normativa supra estatal y las situaciones económicas afectan a la autonomía local y a su función constitucional en cuanto que criterio territorial de distribución del poder, competencias y participación ciudadana.

2. La sistematicidad, coherencia y completud del ordenamiento jurídico español. Sus efectos sobre el principio de autonomía local.

2.1. Los principios de unidad y de autonomía en el sistema jurídico español y las técnicas de articulación competencial.

El diseño o, al menos, las líneas maestras que dibujan nuestro modelo de Estado, se encuentran en el sistema de fuentes y, en particular, en la Constitución⁵ en cuanto que es norma suprema y vértice de todo el ordenamiento jurídico en la que se encuentra su arraigo el Estado de las Autonomías.

Fuentes del derecho que si bien <<no se reducen ni se confunden exclusivamente con las del sistema normativo creado por la Constitución>>⁶ nos guían hacia esta última

⁵ Sobre la Constitución y las fuentes del derecho, {Vid. "La Constitución Española y las Fuentes del Derecho" (Jornadas de estudio organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado), Vol. I, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.979.}.

⁶ Debemos recordar que en el sistema normativo creado por la Constitución confluyen fuentes de derecho

habida cuenta que al ostentar la cualidad de "norma normarum"⁷ <<regula la creación del resto de las fuentes del ordenamiento y su interrelación>>⁸.

En la Constitución, pues, encontraremos las raíces de nuestro modelo de Estado dado que la pluralidad de subsistemas normativos⁹ a los que da cobertura se reconduce a la norma constitucional.

Además de su condición de norma de grado superior de derecho positivo, fundamentadora de la validez de otras normas del ordenamiento y articuladora de la aplicación de normas válidas¹⁰, la Constitución depende, asimismo, de otra norma hipotética¹¹ que, en el caso español, se encuentra,

supranacionales. {Vid. REQUEJO PAGÉS, JUAN LUIS, "Sistemas normativos, Constitución y Ordenamiento. La Constitución como norma sobre la aplicación de normas". Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1.995, pág. 111.}.

⁷ En expresión de GARCÍA DE ENTERRÍA. {Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, "Curso de Derecho Administrativo", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.987.}.

⁸ Sobre la Constitución y el resto de ordenamiento jurídico {Vid. AGUIAR DE LUQUE, LUIS; PÉREZ TREMP, PABLO (Directores) y OTROS "Veinte años de jurisdicción constitucional en España", Ed. Tirant lo Blanch, S.A., Valencia, 2.002, pág. 68.}.

⁹ La pluralidad de centros de gobiernos derivada de una división vertical de poderes supone para satisfacer todos los intereses comunes reconducir la pluralidad de sistemas o subsistemas normativos a un ordenamiento global, entendido éste como el resultado de conjunción entre los sistemas o subsistemas a los que la Constitución les haya otorgado la cualidad de aplicables en el ámbito regido por ella.

¹⁰ REQUEJO PAGÉS, JUAN LUIS, "Sistemas normativos, Constitución...", Op. cit. pág. 3.

¹¹ GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO, "Derecho administrativo Español", Ed. EUSNA, S.A., Navarra, 1.994, pág. 770.

incluso, constitucionalizada y da sentido a nuestra forma de Estado: el principio de unidad¹².

Unidad del sistema¹³, en la que uno de los principios vertebradores de la distribución territorial del poder, cual es el *principio de autonomía*, encuentra su verdadero sentido ya que como ha defendido nuestro Tribunal Constitucional desde un principio, en STC 31/1981, FJº 5º *<cada organización territorial dotada de autonomía forma parte un todo>>*¹⁴.

Y aun cuando la justificación última del principio de autonomía se encuentra en la peculiar manifestación de la democracia y el pluralismo político no sólo a nivel nacional sino en los diversos niveles territoriales que lo integran y, por este motivo, no todos los entes territoriales tienen la misma posición en el sistema de

¹² GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO, *"Derecho administrativo ..."*, Opus Cit., pág. 780.

¹³ Efectivamente, nuestro Tribunal Constitucional en STC 32/1.981 (Pleno), de 28 julio, FJ 5º, ha reconocido el carácter anfibiológico del término Estado utilizado en el texto constitucional, ya que este concepto *"En ocasiones (así artículos 1.º, 56, 137 y en la propia rúbrica de su título VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así en los artículos 3.1.º, 149, 150) por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos. Esta contraposición que puede originar algún equívoco no puede hacer olvidar, sin embargo, que la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad"*.

¹⁴ STC 4/1.981, de 2 de febrero, FJº 3º.

potestades públicas¹⁵, la autonomía dentro de un sistema no puede ser independiente sino interdependiente¹⁶ al objeto de satisfacer intereses locales y supralocales, no como compartimentos estancos sino, como afirma PAREJO ALFONSO¹⁷ << en el seno y en relación con todos los asuntos públicos>>.

Pues bien, el ordenamiento jurídico español, cualquiera que sea la fuente de producción de normas (derivada del principio de autonomía y de una división vertical de poderes) debe actuar como un conjunto sistemático a fin de garantizar la eficacia (art. 103 CE) y satisfacer la norma que otorga validez a todo el sistema (la Unidad¹⁸).

Esta actuación sistemática se rige por principios (solidaridad, igualdad, unidad de mercado, cooperación, homogeneidad político-constitucional¹⁹) y por técnicas de articulación

¹⁵ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La Autonomía local en la Constitución" en AA.VV. MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (Director). "Tratado de Derecho Municipal", Ed. Civitas, S.A. Madrid, 1.988, pág. 39.

¹⁶ GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO, "Derecho administrativo ...", Opus Cit., pág. 351.

¹⁷ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La Autonomía local...", Op. cit. pág. 65.

¹⁸ BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, "La integración del derecho autonómico y la aplicación supletoria del derecho estatal", RAP nº 124, enero-abril 1.991, pág. 104 y 114; GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO, "Derecho administrativo...", Op. cit. pág. 351; REQUEJO PAGÉS, JUAN LUIS, "Sistemas normativos, Constitución...", Op. cit. pág. 51.

¹⁹ AJA, ELISEO Y OTROS, "El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas", Ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1.985, págs. 87 y ss; GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO, "Derecho administrativo...", Op. cit. pág. 351 y ss; VELÁZQUEZ ÁLVAREZ, ROSA en AGUIAR DE LUQUE, LUIS; PÉREZ TREMPs, PABLO (Directores) Y OTROS, "Veinte años de jurisdicción...", Op. cit. págs. 268 y ss.

(leyes básicas, leyes de armonización, principio de prevalencia, cláusula de supletoriedad, etc.)²⁰, ambos comunes a todos los subsistemas normativos, que coadyuvan, respectivamente, a su integración²¹ constitucional y competencial.

En consecuencia, el funcionamiento coherente del sistema jurídico español, y el entendimiento de su modelo de organización territorial del poder, que auspicia lograr un equilibrio entre los principios de unidad y autonomía, nos lleva a analizar cómo las diversas interpretaciones sobre nuestros modelos de Estado así como sobre el funcionamiento de sus técnicas de articulación competencial - analizaremos, la *regla de supletoriedad* - produce efectos relevantes, entre otros aspectos, en la configuración normativa de la autonomía local.

En otros términos, la reconducción de cláusulas, como la "*cláusula de supletoriedad*" - técnica de articulación competencial - que ha efectuado el Tribunal Constitucional en su última doctrina jurisprudencial²² consistente en la ahora imposibilidad de dictar y derogar normativa estatal con carácter supletorio en materias de

²⁰ AJA, ELISEO Y OTROS, "*El sistema jurídico de...*", Op. cit. pág. 84; GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO, "*Derecho administrativo...*", Op. cit. pág. 751 y ss; BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, "*La integración del derecho autonómico...*", Op. cit. pág. 114 Para GONZÁLEZ NAVARRO, entre las técnicas de articulación competencial el principio de supletoriedad, según veremos, juega un papel fundamental en la integración competencial del Estado. Sobre las técnicas de articulación competencial (leyes básicas, leyes de armonización, principio de prevalencia, cláusula de supletoriedad, etc.) Vid. in extenso. BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, "*La integración del derecho autonómico...*", Op. cit. págs. 109 y ss.

²¹ Integración del Estado que utilizamos amplio (orgánica, procedimental y de actuación).

²² Vid. SSTC 118/96; 61/97.

competencia autonómica si carece de un título competencial específico y concreto que le habilite expresamente para regular e incidir en ese sector de la realidad²³, ha supuesto, en nuestra opinión, no sólo nuevas opciones para el legislador estatal y autonómico sino que ha afectado a la configuración competencial de otros entes territoriales dotados de autonomía²⁴.

La doctrina jurisprudencial señalada sobre la *cláusula de supletoriedad* ha supuesto, además, en palabras del profesor TORRES MURO²⁵, <<una nueva forma de entender el modelo de Estado Español, más compleja y exigente para todos>>, o en expresión de JIMÉNEZ DE PARGA²⁶ << una desfiguración del Estado de las Autonomías y la apertura a la implantación del modelo federal>>.

²³ Es decir, aunque el Estado pueda a través de otros títulos competenciales incidir en un sector material de competencia autonómica, afirma nuestro Tribunal Constitucional, que no puede regularla globalmente, ya sean competencias concurrentes o compartidas. (STC 61/1997).

²⁴ Observamos cómo previsiones supletorias estatales relativas a la intervención de las Diputaciones Provinciales en trámites de aprobación de planeamiento y que venían siendo aplicadas *supletoriamente* en numerosas Comunidades Autónomas, han sido anuladas por nuestro Tribunal Constitucional por la STC 61/1997, a raíz de la doctrina expuesta. La reacción de las Comunidades Autónomas ha sido diversa al aprobar su propia legislación urbanística, otorgando mayor protagonismo a los municipios y a la Comunidad Autónoma.

²⁵ TORRES MURO, IGNACIO, "La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cláusula de supletoriedad. Una defensa matizada", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* n° 22, monográfico sobre Las perspectivas del Estado Autonómico II, 1.998, pág. 185.

²⁶ JIMÉNEZ DE PARGA, Votos Particulares al fallo de SSTC 118/96 y 61/97, fundamentos octavo y segundo, respectivamente.

En contra de la desfiguración del modelo de Estado, constatamos las siguientes tendencias doctrinales:

1) Quienes consideran que, mientras en el *Estado federal Estadounidense*, las Constituciones estatales no forman parte del derecho federal y en *Alemania* sólo cabe debatir si la ley federal excede o no de la competencia del Land, en *España* el bloque de constitucionalidad asigna competencias a las Comunidades Autónomas, de modo que los Estatutos autonómicos forman parte del Derecho estatal y limitan, en términos de validez las leyes de los Parlamentos autonómicos y las leyes estatales, estas últimas, según su función constitucional. Nos encontramos ante una peculiaridad del Estado Autonómico que no se modifica por la doctrina de la supletoriedad²⁷.

2) Quienes manifiestan, con base en el argumento de la soberanía, que el modelo de Estado no depende de la forma de articular las competencias sino del modo en que se atribuye la soberanía²⁸.

Y, a nuestro entender, tiene importantes efectos en la autonomía local, ya que si bien el Estado ha venido contribuyendo, a través de sus disposiciones normativas, a la garantía institucional²⁹ del principio de autonomía y ha

²⁷ BORRAJO INIESTA, IGNACIO, "La supletoriedad del derecho estatal" en "Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional (La supletoriedad del derecho estatal)", Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1.999, pág. 40.}

²⁸ BIGLINO CAMPOS, "La cláusula de supletoriedad: Una cuestión de..." Op. cit. pág. 59; TORRES MURO, IGNACIO, "La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cláusula de supletoriedad. Una defensa...", Op. cit. pág. 181.

²⁹ Sobre la garantía institucional de la autonomía local y el legislador básico de régimen local. {Vid. PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "Garantía institucional y autonomía, IEAL, Madrid, 1.981; "La Autonomía local..." Op. cit. pág,

concretado, incluso, *supletoriamente*, competencias de los entes locales, en aquellos ámbitos materiales previstos por el legislador básico de régimen local³⁰, ahora no puede afectar a materias de competencia exclusiva autonómica si no es en sus estrictos ámbitos competenciales estatales.

A pesar de la abundante literatura jurídica producida sobre esta regla de articulación competencial³¹, - cláusula de supletoriedad - otra de las consecuencias producidas por la recientemente asentada doctrina jurisprudencial sobre la supletoriedad puesto que, si el Estado no puede dictar normas en materias de competencia autonómica sin un título específico que le habilite expresamente para ello y carece de competencias para definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales no podrá concretar, como venía haciendo, aun

39; "Autonomías Locales, Descentralización y Vertebración del Estado" Ed. OICI, 1.998, págs. 139 y ss; EMBID IRUJO, "Autonomía municipal y Constitución: Aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía local", REDA n° 30, 1.981; ORTEGA ÁLVAREZ, "Las competencias propias de las Corporaciones Locales" en AA.VV. MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (Director). "Tratado de Derecho Municipal", Ed. Civitas, S.A. Madrid, 1.988, pág. 187.}.

³⁰ Nuestro Tribunal Constitucional, en STC de 28 de julio de 1.981, ha reconocido al legislador básico estatal su función constitucional en la garantía institucional de la autonomía local. En contra de este monopolio, en atención a la singular interrelación competencial de nuestro Estado de las Autonomías y al alcance de la garantía institucional, según estudiaremos infra {Vid. AJA FONT I LLOVET, TOMÁS, "La reconstrucción jurídica: El Gobierno Local y la Reforma de los Estatutos", en <http://www.pcb.ub.es/idp/recerca/govern/Valoracion2003.pdf>, visitada el día 03-02-2.005, pág. 42}.

³¹ Literatura jurídica que, según veremos, ha sido prominente en los años 90, como consecuencia, de los interesantes pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional.

supletoriamente, las competencias de los entes locales en este sector de la realidad, a pesar que el Estado pueda legislar sobre las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, cuya peculiaridad organizativa tampoco nos permite conocer las diversas manifestaciones en la que se puede traducir la autonomía de los entes locales.

Ello resulta, paradójico, con otros ordenamientos comparados, como el ordenamiento italiano, en el que, incluso, después de su reforma constitucional el Estado puede contribuir a configurar la autonomía local, como veremos³².

Este cambio doctrinal sobre la *cláusula de supletoriedad* en nuestro modelo de Estado que supondría, a efectos de la sistematicidad del ordenamiento jurídico español, ha supuesto la puesta en marcha de técnicas de cooperación y colaboración interadministrativa como vastos acuerdos interautonómicos (GARCÍA DE ENTERRÍA³³), de otras medidas de articulación competencial (leyes de armonización, legislación básica, etc.³⁴) así como de principios de integración del Estado; en particular, *del principio de cooperación*³⁵.

³² PASQUALE RAGO, "Governo del Territorio e Regime Sanzionatorio in Edilizia" Publicado en <http://www.pausania.it/numerose/setting/regimesanzionatorio.htm>, pág. 3. (visitada el día 20 de septiembre de 2.003).

³³ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, "El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI", REDA núm. 99, 1.998. Asimismo, publicada en "Ordenamientos Urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro" Jornadas Internacionales de Derecho Urbanístico celebradas en Santiago de Compostela los días 2 y 3 de julio de 1.998, Ed. MP, 1.998, págs. 20 y 21.

³⁴ PÉREZ MORENO, ALFONSO, "Un terremoto jurídico en la Ley del Suelo y en el Estado de las Autonomías" La Toga. Revista del Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla núm.87, mayo 1.997 in fine.

³⁵ En cuanto a la estricta distinción, respectivamente, entre cooperación, colaboración y coordinación debemos señalar que el principio de cooperación significa una forma

La cooperación parece arguirse como una técnica coadyuvante del principio de autonomía, aun con límites.

Esta técnica se basa en una concertación de voluntades de los diferentes de centros de poder en el ejercicio de sus respectivas competencias y funciones y actúa como una medida de integración en los Estados Compuestos respecto a sectores de la realidad entre los que exista cierta relación competencial o funcional³⁶.

Se trata de una técnica de relación *sui generis* ya que se concibe tanto como una faceta

de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias; que el principio de colaboración *strictu sensu* constituye una concreción del deber general de fidelidad a la Constitución mediante relaciones de reciprocidad y que el principio de coordinación, supone una conjunción de diversos elementos bajo poderes de dirección que imponen directrices de obligado cumplimiento para los entes coordinados (competencia). {Vid. ALONSO DE ANTONIO, JOSÉ ANTONIO, "El artículo 149 de la Constitución y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *RFDUC* nº 91, 1.998/1.999, págs. 54 y ss.}.

³⁶ Sobre la cooperación como técnica de integración del Estado. {Vid ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas: La Cooperación" en AJA, ELISEO Y OTROS, "*El sistema jurídico de...*", Op. cit. págs. 46 y ss; 411 y ss, publicado sintéticamente en *REDC* nº 14, 1.985, págs. 135 y ss; CÁMARA VILLAR, GREGORIO, "El principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", Publicado en http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/camara.doc, págs. 13 y ss. (visitada el día 16 de septiembre de 2.003) y en una versión más reciente *ReDCE* núm. 1, Enero-Junio, 2.004, págs. 197-204}; LOZANO MIRALLES, JORGE, "La Cooperación en un Estado Asimétrico" publicado en <http://www.unime.it/congressi/regionalismo/JLMiralles.doc> (visitada el 07/01/2.005). De igual forma, los estudios contenidos en *Documentación Administrativa (DA)* núm. 227 y 240.

del principio de colaboración (referido éste al funcionamiento del sistema autonómico) como un elemento de interrelación competencial (interrelación competencial que se desenvuelve en la distribución de poderes entre las instancias subestatales y construcción del Estado compuesto).

La especial naturaleza del principio de cooperación se caracteriza, a juicio de ALBERTÍ ROVIRA³⁷, porque a través de la misma no existe una separada e independiente adopción de decisiones de los entes en el ejercicio de sus competencias sobre un sector de la realidad como sucede con la coordinación y colaboración strictu sensu sino una codecisión de los entes afectados con efectos directos sobre el ámbito competencial.

Estas competencias bien pueden atribuirse, desde la Constitución, mediante una asignación conjunta de poderes o funciones como una técnica de ordenación competencial de carácter forzoso amparada en el bloque de constitucionalidad bien pueden ejercerse voluntariamente por los entes implicados con sus propios títulos de atribución competencial.

Impulsada por Roosevelt bajo su teoría del *New Deal* la *técnica cooperativa* fue extendida desde el federalismo americano a otros Estados Federales dando lugar, en practicidad, a una codecisión de asuntos comunes y una <<mancomunización de funciones>>³⁸ con un peculiar régimen competencial sustantivo.

³⁷ Vid. in extenso, ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas: La Cooperación" en AJA, ELISEO Y OTROS, "El sistema jurídico de...", Op. cit. págs. 46 y ss; 411 y ss, publicado sintéticamente en REDC nº 14, 1.985, págs. 135 y ss.

³⁸ ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH, "La Evolución del federalismo hacia fórmulas cooperativas" en AJA, ELISEO Y OTROS, "El sistema jurídico de...", Op. cit. págs. 41 y ss.

Esta técnica, tras un razonable período experimental en los Estados que la asumieron, está siendo reconducida ya que surgieron problemas en su facticidad, tales como confusión en la depuración de responsabilidades, implícita alteración del orden constitucional y excesiva burocratización del Estado³⁹.

Es decir, la puesta en funcionamiento de mecanismos de cooperación disminuye la actividad parlamentaria de atribución competencial en materias concurrentes.

Este cooperativismo podría ser potenciado cautelosamente en nuestro Estado de las Autonomías para contrarrestar los efectos producidos por el cambio de rumbo que ha experimentado la cláusula de supletoriedad⁴⁰.

2.2. *La progresiva conformación de nuestro Estado de las Autonomías.*

No constituye objeto de este estudio analizar en profundidad nuestro modelo de Estado, habida cuenta que sobrepasaría con creces los límites de la presente investigación; no obstante, no podríamos comprender cómo funciona dinámicamente el Estado de las Autonomías así como las relaciones interordinamentales, éstas últimas en sus vertientes competencial⁴¹ y funcional⁴², sino

³⁹ Para GONZÁLEZ ENCINAR el cooperativismo supone "un ataque a la división horizontal y vertical de poderes". {Vid. GONZÁLEZ ENCINAR, JOSÉ JUAN, "El Estado Federal Asimétrico y el Fin del Estado" en MONREAL, ANTONI (Editor), AA.VV. "El Estado de las Autonomías", Ed. Tecnos, Madrid, 1.991, pág. 61.}.

⁴⁰ Sobre el necesario desarrollo y puesta en marcha de verdaderos mecanismos cooperativos, nos remitimos a un gran estudio efectuado por el profesor FRANCISCO LÓPEZ MENUDO, en "La integración en el sistema de administraciones de las Comunidades Autónomas", RAAP núm. 50/2.003, in totum.

⁴¹ Referida al sistema de distribución de competencias.

analizamos, a grandes rasgos, las principales interpretaciones emanadas sobre nuestro modelo de Estado y el sentido que determinadas técnicas de integración mantienen, no sin contradicciones, en cada una de ellas⁴³.

Y todo ello, con la finalidad de conocer nuestro sistema de fuentes y la regulación del principio de autonomía local.

De forma introductoria, podríamos señalar que mientras en los Estados Regionales y Federales, ab initio, se encuentran dibujadas, respectivamente, las autonomías regionales y los territorios federales, en nuestro Estado, el proceso autonómico comenzó con una gran incertidumbre sobre qué entidades territoriales se iban a constituir en Comunidades Autónomas y bajo qué competencias, lo que ha influido manifiestamente en el sistema de fuentes y en la dimensión funcional de las relaciones inter-ordinamentales.

Esta nebulosa con la que enfrentó el constituyente español conllevó, a título ejemplificativo, que no se previesen figuras específicas de incardinación del derecho preexistente en el sistema de fuentes⁴⁴.

⁴² Relativa al funcionamiento de las relaciones competenciales (supletoriedad, prevalencia, leyes de armonización, etc...).

⁴³ Sobre la influencia de nuestro modelo de Estado en técnicas de articulación competencial. {Vid. REGO BLANCO, M^a DOLORES, "Reflexiones en torno a la cláusula de supletoriedad del derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional", RAAP n^o 32, 1.997, pág. 75, nota al pie 7 in fine.}.

⁴⁴ Sobre las técnicas de incardinación del derecho preexistente en el sistema de fuentes. {Vid. LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI, "Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto...", Op. cit. pág.75, nota al pie 41; "La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios

a) En Italia, existía la derogación tácita del derecho estatal que se fuera regionalizando (Italia) para las Regiones de Estatuto Especial con una prorrogatio del derecho estatal se manifiesta que la prorrogatio del derecho estatal hasta la entrada en vigor de las leyes regionales se rige por el principio de eficacia condicionada de las normas como técnica de incardinación de fuentes.

Tras la reforma constitucional italiana de 2001⁴⁵, en el nuevo reparto de las funciones legislativas entre el Estado y las regiones, se precisa (explicitando criterios ya afirmados por la jurisprudencia constitucional) que las disposiciones normativas estatales, en materia ahora relativas a la competencia regional, continúan aplicándose, en cada región, hasta la entrada en vigor de las leyes regionales que caso a caso las sustituyen; y que, en materia concurrente (donde las leyes regionales operan en el ámbito de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado), las regiones legislan, en defecto de principios explícitos, infiriéndolos de las leyes estatales vigentes⁴⁶.

constitucionales..." Op. cit. págs. 55 y 56.}.; Vid. en general {AJA, ELISEO, en AJA, ELISEO Y OTROS, "El sistema jurídico de...", Op. cit. pág. 50.}.

⁴⁵ VANDELLI, LUCIANO, "Las autonomías locales italianas en la actualidad: la adecuación general a la reforma constitucional de 2001 y las perspectivas de devolución" en *Anuario de Gobierno Local*, 2002, pág.2.

⁴⁶ Renzi ha iniciado un nuevo proceso de reforma constitucional basado en clarificar el papel de las regiones, con competencias exclusivas del Estado y las Regiones, pudiendo intervenir el Estado por razones de unidad jurídica y económica, reorganización territorial (eliminación de la provincia) y simplificación del proceso legislativo para 2015, reforma del Título V, del Senado y del procedimiento legislativo aún en trámite consultable en web [site http://www.leggioggi.it/wp-](http://www.leggioggi.it/wp-site)

b) El desplazamiento por el derecho de la federación en competencias concurrentes facultativas con derogación de la legislación estatal contraria a la ley federal y subsistencia del resto (E.E.U.U.).

c) un orden constitucional con repartición más perfecta de competencias normativas.

Respecto al sistema español, LÓPEZ AGUILAR⁴⁷ manifiesta que *<<no es el nuestro un sistema de repartición perfecta de competencias normativas, de separación diagramada de subordenamientos y ordenamiento estatal, sino de entrecruzamientos del ordenamiento (supérstite y una delicuescente) estatal y los (sub) ordenamientos emergentes, sobrevenidos y -ahí es nada- asimétricos o desiguales entre sí>>*.

Esta incertidumbre le llevó a articular, incluso, títulos competenciales sin parangón en derecho comparado como el art. 149.1.1. CE relativo a la *"regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales"* aunque si bien con precedentes en el constitucionalismo histórico⁴⁸.

Actualmente, se estudian las relaciones entre fuentes de ordenamientos autónomos desde el *principio de competencia con certeza en las*

content/uploads/2014/04/DDL_costituzionale_31-marzo_2014.pdf.visitada en septiembre de 2015.

⁴⁷ LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO, "La aporía constitucional de la supletoriedad...", Op. cit. págs. 84 y 85.

⁴⁸ BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA, "La nueva Ley del Suelo y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1.997", Documentación Administrativa núm. 252-253, Septiembre 1.998-Abril 1.999, págs. 157.

relaciones jurídicas en un sistema institucional integrado por diversos niveles que se califica de "multilevel constitutionalism"⁴⁹.

Retomando nuestro ordenamiento, ha sido el carácter abierto del proceso autonómico y la peculiaridad de nuestras técnicas de integración el que ha llevado a la doctrina científica a efectuar interesantes debates sobre nuestro modelo de Estado y sobre el funcionamiento sistemático del Estado de las Autonomías.

Conozcamos, a grandes rasgos, las diversas calificaciones proferidas por la doctrina científica sobre nuestro modelo de Estado y ello por la peculiar singularidad del Estado español de cristalizar en un principio dispositivo⁵⁰ de configuración territorial, que, además de satisfacer las reivindicaciones de los denominados hechos diferenciales, fuese capaz de combinar la unidad del Estado con posibilidades de autogobierno así como su generalización a todas las entidades territoriales para un óptimo funcionamiento del Estado.

⁴⁹ GIANCARLO ROLLA, "Relaciones entre ordenamientos en el sistema constitucional italiano" *RedCE* núm. 1, Enero-Junio, 2.004, págs. 161 y ss.

⁵⁰ Respecto a la singularidad de nuestro Estado Autonómico. {Vid. DÍEZ-PICAZO, LUIS MARÍA, "Ley Autonómica y ley estatal. (Sobre el significado del principio de competencia en el Estado Autonómico)", *REDC* n° 25, 1.989, pág. 77; ARAGÓN REYES, MANUEL, "El Estado Autonómico: ¿Modelo indefinido o inacabado?" *Autonomies: Revista catalana de derecho público* n° 20, diciembre, 1.995, pág. 193 y ss. Ahora recogido en "Estudios de Derecho Constitucional", Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.998; REQUEJO PAGÉS, JUAN LUIS, "El Estado Autonómico, ¿Un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1.997", *Cuadernos de Derecho Público* n° 1, mayo-agosto, 1.997, pág. 160.}.

Este principio dispositivo de constitución de las Autonomías, con inmediatos antecedentes en la Constitución de la II República Española de 1.931, fue traslado con matices a la Constitución de 1.978, bajo la eminente influencia de ORTEGA, quien defendía que la autonomía regional confeccionaba un modelo general de organización territorial del Estado que no había que reducir sólo a la legitimidad histórica de los territorios forales sino que permitiese una mejor gestión administrativa de todo el territorio nacional; no sin ello, dejar de recepcionar en el texto constitucional otras técnicas de descentralización⁵¹ procedentes de Estados Compuestos.

Así pues, el diseño actual de nuestro Estado Autonómico no quedó gráficamente plasmado en la Constitución, dada la apertura del proceso autonómico y el carácter *potestativo* de constitución de las Comunidades Autónomas.

Ello ha supuesto que la conformación del Estado se haya venido denominando <<PAREJA DE CONSTITUCIÓN POSITIVA>>⁵², desarrollándose hasta la actualidad, según la doctrina constitucionalista, en dos fases⁵³:

⁵¹ Entre otras, Legislación estatal y ejecución por las Comunidades Autónomas; Legislación básica; Cláusula de Prevalencia; ejecución forzosa de obligaciones en protección del interés general, técnicas colaboración (orgánica y procedimental)...

⁵² Para HERRERO Y RODRÍGUEZ MIÑÓN la expresión "PAREJA DE CONSTITUCIÓN POSITIVA" supone que la transformación del Estado Centralizado Español en el Estado de las Autonomías se ha efectuado no sólo mediante la aplicación directa de la Constitución sino también a través de normas legales. {"*Jornadas sobre el sistema de distribución de competencias (Crónica de la IV Semana de Derecho Público)*", RVAP nº 36, 1.993, págs. 330 y ss.}.

⁵³ URRETA VIZCAYA AÑORGA, IÑAKI, "*Jornadas sobre el sistema de distribución de competencias (Crónica de la IV Semana de Derecho Público)*", RVAP nº 36, 1.993, págs. 327 y

Una primera (1.978-1.983), en la que se asientan las bases del sistema autonómico, se aprueban los Estatutos de Autonomía⁵⁴, se dicta legislación estatal que contribuye al proceso autonómico⁵⁵ y nuestro Tribunal Constitucional comienza a aportar una relevante interpretación jurisprudencial sobre el orden constitucional de competencias y,

Una segunda fase (1.983- 1.993), en la que se intenta concretar la estructura autonómica fijada en la primera fase y surgen nuevos acontecimientos referentes a la homogeneización competencial así como a la reforma de la representación en instancias descentralizadas.

ss y LÓPEZ GUERRA, LUIS, LÓPEZ GUERRA, LUIS, "El modelo Autonómico como Modelo variable" en MONREAL, ANTONI (Editor), "El Estado de..." Op. cit. págs. 351 y ss.

⁵⁴ Durante el proceso autonómico fue el elaborado Informe de la Comisión de Expertos (Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías" Ed. CEC, Madrid, mayo, 1.981, págs. 8 y 9) sobre las Autonomías respecto a los efectos del principio dispositivo que daría lugar a unos Acuerdos Políticos, calificados de "convención constitucional" (expresión de VANDELLI, LUCIANO, "El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas", Ed. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1.982, págs. 406 y ss.) que se traducirían en la aprobación de los Estatutos de Autonomía y sus procedimientos de reforma, lo que no impediría que aún el citado principio dispositivo siga "latente". {Vid. AGUADO RENEDO, C. "El principio y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado", Revista de Estudios Políticos, núm. 98, 1.997, págs. 143-149.}. En la misma línea y sobre la virtualidad y efectos del principio dispositivo. {Vid. MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", Ed. Civitas, Madrid, 1.982, Tomo I, pág. 143}.

⁵⁵ LOFCA, LOAPA, Concierto o Convenio Económico, Ley del Fondo de Compensación Interterritorial.

En expresión de ARAGÓN REYES⁵⁶, "Estado jurisdiccional autonómico"; de hecho, afirma la profesora GONZÁLEZ PASCUAL⁵⁷ que la jurisprudencia constitucional ha venido interpretando de forma uniforme los diferentes tipos de competencias e incardinándolas en algunos de los títulos competenciales estatales o autonómicos, de forma que tras los años noventa, el sistema competencial era bastante homogéneo y de ahí que, como los Estatutos de Autonomía habían cumplido su función principal de asunción de competencias, la modulación del sistema competencial correspondería al Tribunal Constitucional, siempre que no se lleve a cabo una reforma constitucional.

Por ello, como estudiaremos detenidamente, se entendió que si se modificaban los Estatutos Autonómicos, el Tribunal Constitucional cambiaría su interpretación del sistema de Estado, iniciándose un proceso de reformas estatutarias que comienza en 2006 y del que la STC 31/2010, de 28 de junio, aclara la posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional.

En consecuencia, la progresiva conformación del Estado de las Autonomías, combinando un sistema descentralizado en parte del territorio con otro centralizado en otra parte del mismo⁵⁸, en virtud del principio dispositivo que rige nuestra estructura de Estado, ha sido la causa de

⁵⁶ ARAGÓN REYES., M. "La construcción del Estado Autonómico", *Revista General de Derecho Constitucional* núm. 1, 2006. Para el profesor ARAGÓN REYES, el Estado de las Autonomías se construye, principalmente por el Tribunal Constitucional a través de sus sentencias.

⁵⁷ GONZÁLEZ PASCUAL, MARIBEL, "La posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional (Comentario a la STC 31/2010, de 28 de junio de 2010)" en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, pág. 507.

⁵⁸ CAZORLA PRIETO Y OTROS, "Temas de Derecho Constitucional", Ed. Aranzadi, S.A., 2.000, pág. 282 in fine.

relevantes foros de discusión sobre la configuración constitucional de nuestra forma de Estado, a la que se ha calificado, según veremos infra, de "definida pero inacabada", de "indefinida", de modelo "desconstitucionalizado" o "variable".

Y en esa constante formación y perfeccionamiento de nuestro Estado, no sólo han sido relevantes las aportaciones de nuestro Tribunal Constitucional encajando las piezas del sistema, a medida que se va construyendo el actual panorama autonómico, sino que, en nuestra opinión, dicho engranaje debe seguir acoplándose, al adherirse, por añadidura, los conflictos de competencia que planteen los entes locales en defensa de su autonomía local, lo que supondrá, que nuestro Tribunal Constitucional avance hacia nuevos derroteros, inspirados, quizás, por el derecho comparado.

2.3 *El modelo de Estado Español <<desconstitucionalizado>>, <<definido pero inacabado>>, <<indefinido>>, <<variable>>: Válvula de escape en la interrelación competencial.*

A las problemáticas surgidas en torno al proceso autonómico en su paulatina evolución, han sido adicionadas, para mayores aconteceres, voces doctrinales relativas a que las Constituciones, en su conjunto, no sólo no crean un modelo de Estado sino que su objetivo consiste en estructurar aquél con el objeto de satisfacer las necesidades de la sociedad, correspondiendo, a los teóricos, inducirlo de la realidad práctica en la que se manifiestan las decisiones de los constituyentes⁵⁹ y que, en el caso español, empero, se acucia con la presencia del *principio dispositivo*.

⁵⁹ GONZÁLEZ ENCINAR, JOSÉ JUAN, "El Estado Federal Asimétrico y el Fin del Estado" en MONREAL, ANTONI (Editor), "El Estado de...", Op. cit. págs. 52 y ss.

Las diversas posturas doctrinales sobre la configuración constitucional de nuestro modelo estatal, nos permitirán conocer por qué existen válvulas de escape (hacia fórmulas federales o regionalizadoras) en el entendimiento de nuestro sistema ordinamental y, en consecuencia, en la interrelación competencial, con interesantes consecuencias, a nuestro parecer, en el principio de autonomía local.

Y ello, porque, según se entienda la configuración constitucional del modelo de Estado, podremos encontrarnos ante relaciones ordinamentales que funcionan, como defiende cierto sector de la doctrina científica italiana (GIANCARLO ROLLA⁶⁰) de diversa forma, bien como *sistemas orgánicos* (en que las Regiones y los entes locales forman parte del Estado) bien como *sistemas interinstitucionales "a modo de red"* con innovadores criterios de resolución de conflictos normativos, es decir, que tanto el Estado como los otros niveles institucionales, son desde su respectiva autonomía elementos constitutivos de la República Italiana⁶¹.

Es decir, la relación entre los legisladores estatal y autonómico y el mayor o menor protagonismo de ambos legisladores, con el ordenamiento local varía, según el modelo de Estado.

⁶⁰ GIANCARLO ROLLA, "Relaciones entre ordenamientos en el sistema constitucional italiano" Op. Cit., pág. 142.

⁶¹ Vid. con mayor profundidad respecto a la concepción italiana, tras la reforma constitucional de la Ley 3/2001, de 18 de octubre, de la "compleja y original" (- expresión de COSCULLUELA MONTANER -) distribución del poder público en sistema policéntrico o gobierno multinivel el estudio realizado por MEDINA ALCOZ, "La distribución de competencias sobre entes locales en la República Italiana" en AA.VV., COSCULLUELA MONTANER Y CARBONELL PORRAS (Directores) y MEDINA ALCOZ (Coordinador) "Reforma Estatutaria y Régimen Local", Ed. Aranzadi, S.A., Navarra, 2.011, págs. 285 a 345.

Así pues, observamos diversas tendencias doctrinales relativas a la configuración constitucional del modelo estatal, que recorren desde su "desconstitucionalización" hasta su "definición".

Por un lado, quienes consideran que el modelo de Estado se encuentra "desconstitucionalizado" siendo su mayor exponente el profesor CRUZ VILLALÓN⁶².

"Desconstitucionalización" que atribuyen al proceso de desarrollo de las autonomías; a la ambigüedad del sistema de distribución de competencias así como la irresolución definitiva en el texto constitucional de la asignación de competencias (CARRILLO⁶³; CAZORLA PRIETO Y OTROS⁶⁴) y que ha servido para justificar, por cierto autor (BALAGUER CALLEJÓN⁶⁵) la habilitación del Estado

⁶² Para CRUZ VILLALÓN, PEDRO el constituyente de los años 70 renunció a resolver el problema de la estructura del Estado Español. Califica a la disociación entre el Estado constitucional y el Estado Autonómico que se produce en la Constitución con la expresión "desconstitucionalización". {CRUZ VILLALÓN, PEDRO, "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* n° 4, monográfico "Las Comunidades Autónomas", 1.981, págs. 53 y ss; En otra posición, GARCIA DE ENTERRÍA, "La constitución y Autonomías Territoriales" *REDC* n° 25, 1.989, pág. 26.

⁶³ CARRILLO, MARC, "Jornadas sobre el sistema de distribución de competencias (Crónica de la IV Semana de Derecho Público)", *RVAP* n° 36, 1.993, págs. 336 y ss.

⁶⁴ CAZORLA PRIETO Y OTROS, "Temas de Derecho Constitucional..." Op. cit. pág. 281; REQUEJO PAGÉS, JUAN LUIS, "El Estado Autonómico, ¿Un modelo transitorio? ...", Op. cit. pág. 160.

⁶⁵ BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, "La constitucionalización del Estado Autonómico", *Anuario del Derecho Constitucional y Parlamentario* n° 9, Murcia, 1.997, págs. 129 a 160; "Las relaciones entre el Ordenamiento Estatal y los Ordenamientos Autonómicos. Una reflexión a la

para dictar disposiciones normativas en materias de competencia autonómica, tras haber sido despojada la cláusula de supletoriedad de su dimensión competencial.

Aboga BALAGUER CALLEJÓN por una *constitucionalización del Estado* que no sólo pueda pacificar los respectivos ámbitos competenciales del Estado-Comunidades Autónomas sino que pueda resolver cuestiones relativas no sólo a la organización institucional de las Comunidades Autónomas, como la existencia de un poder judicial propio (complejo en la actualidad por nuestro orden competencial), la evitación de cláusulas de subrogación en el orden consultivo y judicial sino, asimismo, a una reforma del Senado que permita la participación de la voluntad autonómica.

(TEJEDOR BIELSA)⁶⁶ crítica al argumento de BALAGUER CALLEJÓN por limitar "la capacidad de normación excedente del Estado" al carácter abierto del proceso autonómico

Precisamente, la eventualidad jurídica de alteración y creación de diferencias en el orden competencial, exige una cierta regulación estatal hasta tanto no quede constitucionalizado el Estado Autonómico, llegando a haber posiciones científicas en torno a la reversibilidad del Estado Autonómico⁶⁷.

luz de la regla de supletoriedad", RDP nº 44, 1.998, págs. 301 y ss.

⁶⁶ TEJEDOR BIELSA, J.C., "La garantía y constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado Autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 2.000, nota al pie 155, págs. 121 y 122.

⁶⁷ Sobre la reversibilidad del Estado Autonómico y la aún virtualidad del principio dispositivo en nuestra estructura de Estado. {Vid. DE OTTO, IGNACIO, "Estudios sobre Derecho estatal y Autonómico", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.986; "Derecho constitucional. Sistema de fuentes", Ariel, Barcelona, 1.987; GARCÍA CANALES, MARIANO,

Extremo distinto es que la vertebración o articulación del conjunto del Estado esté "inacabado", en cuanto a la articulación institucional (relaciones interordinamentales: multilateralidad entre Estado y Comunidades Autónomas) y a las instituciones de representación territorial (Senado) (ARAGÓN REYES⁶⁸).

Para el autor, la defendida "desconstitucionalización" no fue total sino en todo caso parcial dada cuenta que el proceso autonómico se prolongó no <<como un proceso constituyente sino cuasi-constituyente>>. No puede argüirse que el estado Español carezca de un modelo o forma territorial ni que tampoco se encuentre indefinido atendiendo a las conjuntas previsiones de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Ratificando su posición sobre el aún "inacabado" Estado de las Autonomías y defendiendo como modelo de Estado nuestro "Estado de las Autonomías" pero con completud del desarrollo autonómico e instituciones de representación territorial⁶⁹.

"La reforma de los estatutos y el principio dispositivo", REDC nº 23, 1.988, págs. 157-185; AGUADO RENEDO, C. "El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado", REP nº 98, 1.997, págs. 137-157.}. En contra de dicha reversibilidad, {GARCÍA DE ENTERRÍA, "Estudios sobre Autonomías Territoriales", Ed. Civitas, 1.985 y "El sistema autonómico quince años después", REDA nº 84, 1.994, págs. 575 y ss.}. Coincidiendo con la inconvincente y sobremanera disfuncional reversibilidad del Estado Autonómico. {CAAMAÑO, FRANCISCO, "El abandono de <<lo básico>>: Estado Autonómico y Mitos Fundacionales" Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, núm. 12-13, 2.000-2.001, pág. 90.}.

⁶⁸ ARAGÓN REYES, MANUEL, "El Estado Autonómico: ¿Modelo indefinido....", Op. Cit., págs. 187 y ss.

⁶⁹ ARAGÓN REYES, MANUEL, "El modelo territorial del Estado en España y sus Problemas actuales", Revista Mexicana de Derecho Constitucional, en web site: www.juridicas.unam.mx/publica/const/cont/1/art/aragon.htm

También, se defiende que se encuentra "conclusa provisionalmente" hasta que el proceso constituyente se haya culminado, teniendo en cuenta el diferente nivel competencial, aún existente, entre Comunidades Autónomas. (RUBIO LLORENTE⁷⁰).

De otra parte, asistimos a posiciones relativas a la "indefinición"⁷¹ de nuestro modelo de Estado, constituyendo su nota sustantiva, también en perspectiva histórica, dada cuenta que queda siempre abierto el interrogante del máximo

visitada el día 14/04/2.005}. En la misma línea y con una visión muy interesante sobre la denominada "desconstitucionalización" del Estado de las Autonomías. {Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J.A. "El sistema de fuentes del Derecho en los primeros cincuenta años de vida de la Revista de Administración Pública, 1.950 - 1.999", RAP núm. 150, septiembre-diciembre de 1.999.}.

⁷⁰ RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, "Sobre la Conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su Reforma", *Claves de Razón Práctica* nº 25, 1.992, pág. 10-14.

⁷¹ Sobre la indefinición de nuestro modelo de Estado, CÁMARA VILLAR, GREGORIO, "El principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", Publicado en http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/camara.doc, págs. 13 y ss. (visitada el día 16 de septiembre de 2.003)). y en una versión más reciente *RedCE* núm. 1, Enero-Junio, 2.004, págs. 197-204}. Para ARAGÓN REYES, las voces vertidas sobre la indefinición de nuestro modelo de Estado bien porque no ha sido cerrado bien por su transitoriedad y en camino hacia un Estado Federal, e, incluso, confederal, deben ser precisadas y, en particular, la segunda de ellas, atendiendo a que los rasgos mínimos de un Estado federal no son predicables de cualquier tipo de Estado al que el desarrollo de las Autonomías Territoriales pudieran llegar. Predicar el modelo federal de nuestro Estado Autonómico es una cuestión de <<lege ferenda>>. {ARAGÓN REYES, MANUEL, "El Estado Autonómico: ¿Modelo..." Op. cit. pág. 188 y ss.}. En la misma línea de ARAGÓN REYES, en cuanto España carece de determinadas técnicas federales. {NIETO GARCÍA, A. "La organización del desgobierno", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.993, 4ª ed. págs. 28 y ss.}.

techo competencial de las Comunidades Autónomas, vía art. 150 CE así como la imposibilidad de descartar la involución centralizadora de nuestra forma de Estado⁷².

Se ha subrayado la importancia de la dimensión <<procesual>> de la apuesta por un Estado compuesto, es decir, más como un principio o potencialidad activa que como un resultado o decisión imputable al poder constituyente (LÓPEZ AGUILAR⁷³).

Tampoco han faltado pronunciamientos doctrinales, que consideran a nuestro modelo Estado como un "modelo variable", dada cuenta de la movilidad competencial existente en el reparto de poderes y funciones, lo que viene determinado por la propia estructura del Título VIII de la Constitución, según interpretación constitucional; movilidad inherente a la técnica de compartición competencial así como la reserva estatal de títulos competenciales de tipo transversal u horizontal que despliegan sus efectos sobre una variedad de materias incidiendo en competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. (LÓPEZ GUERRA⁷⁴).

Observamos, pues, posiciones doctrinales diversas y algunas enfrentadas sobre la configuración constitucional de nuestro modelo estatal que no constituyen "flatus vocis" sino que producen interesantes consecuencias en el alcance de la potestad legislativa estatal y su

⁷² REQUEJO PAGÉS, JUAN LUIS, "El Estado Autonómico, ¿Un modelo transitorio? ...", Op. cit. pág. 160.

⁷³ LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO, "Justicia y Estado Autonómico", Ed. Civitas, S.A., 1.994; "La aporía constitucional de la supletoriedad...", Op. cit. pág. 91.

⁷⁴ LÓPEZ GUERRA, LUIS, "El modelo Autonómico como Modelo variable" en MONREAL, ANTONI (Editor), "El Estado de..." Op. cit. págs. 66 y ss.

conformidad con el orden constitucional de competencias.

A nuestro parecer, el *principio dispositivo*⁷⁵ que rige nuestra estructura de Estado y la paulatina formación y consolidación del Estado de las Autonomías, no sólo singulariza y caracteriza⁷⁶ al Estado Autonómico respecto a otros Estados sino que, ha justificado amplios foros de discusión, desde considerar a España como un Estado Compuesto *sui generis*⁷⁷ hasta asimilar al Estado Autonómico con modelos federales o regionales, en virtud de técnicas y rasgos propios de los citados Estados.

Esta peculiaridad ha conllevado precisamente la ventaja de que nuestro orden constitucional pueda ser entendido en clave evolutiva⁷⁸.

MUÑOZ MACHADO en su monográfico sobre la "Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado" tras exponer hacer un recorrido por los diferentes modelos de Estado, norteamericano, alemán, llega a la conclusión de aprovechar la experiencia y efectuar ajustes constitucionales: aspectos competenciales (legislativos y ejecutivos), organización y

⁷⁵ Sobre el principio dispositivo como un verdadero principio constituyente que como constituido o constitucional. {Vid. CRUZ VILLALÓN, PEDRO, "Estado Autonómico y principio dispositivo" (Ponencia en las IV Jornadas de Derecho Comparado del Senado, 4 de noviembre de 1.996).}.

⁷⁶ PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, "Derecho administrativo", Vol. I, Ed. Marcial Pons, S.A., Madrid, 1.991.

⁷⁷ LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO, "La aporía constitucional de la supletoriedad del Derecho del Estado", RVAP nº 51, 1.998, págs. 87 in fine y 90.

⁷⁸ En similares términos se pronuncia CANOSA USERA, RAÚL, "Contribución al estudio de la supletoriedad" RVAP núm. 35, 1.993, pág. 47.

régimen de las instituciones (Senado) y garantías (papel del Tribunal Constitucional)⁷⁹.

Recientemente, se ha emitido Dictamen del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional por la que se propone el cambio del Título VIII de la Constitución e intenta cerrar el modelo de Estado, lo cierto es que no cierra el modelo, pues el principio dispositivo mantiene cierta vigencia y se olvida de la autonomía local. No aborda el reparto competencial y no se pronuncia sobre el art. 149.3 CE. Se constitucionalizan las competencias, por lo que los Estatutos de Autonomía dejan de tener esa función delimitadora⁸⁰.

3. La teoría ordinamental en los diversos modelos de Estado.

La teoría ordinamental procedente de la doctrina italiana y, en particular, de SANTI ROMANO⁸¹, que concebía el ordenamiento jurídico como un ordenamiento territorial que no tenía por qué ser único, al poder coexistir una pluralidad de ordenamientos en un Estado, nos servirá de base para analizar líneas interpretativas vertidas sobre el sistema de Estado español⁸².

⁷⁹ MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, "Crisis y reconstitución de la estructura de Estado", Ed. Iustel, 2013.

⁸⁰ ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, "Reforma constitucional y reformas estatutarias" en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, julio-diciembre, 2005, págs. 35 y ss.

⁸¹ Vid. SANTI ROMANO, "El ordenamiento jurídico", traducido por MARTÍN-RETORTILLO, S. Y L., Madrid, 1.963.

⁸² Sobre la tesis ordinamental en nuestra Constitución Española. {Vid. PÉREZ MORENO, ALFONSO, "El concepto de ordenamiento jurídico en la Constitución" en "La Constitución Española y las Fuentes del Derecho" (Jornadas de estudio organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado), Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.979, integrada por III volúmenes.}.

En efecto, la integración de la pluralidad de ordenamientos existente en España por la distribución vertical del poder en un ordenamiento global, cuya necesidad articulativa arraiga no sólo en la norma suprema todo el ordenamiento jurídico (Constitución) sino, según hemos referido anteriormente, en la norma que fundamenta la Constitución española (la Unidad) constituye un interesante debate dialéctico con eminentes consecuencias en el principio de autonomía local.

Las diferencias interpretativas sobre la interrelación competencial, según la manera de entender nuestro modelo de Estado, resultan de inevitable conocimiento puesto que en torno a ésta se articulan las diferentes construcciones doctrinales vinculadas a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas y al mayor o menor protagonismo de determinados principios y técnicas de integración del Estado con repercusiones, en expresión de PAREJO ALFONSO⁸³, en el "*Estado-organización*" y en el "*Estado-ordenamiento*" así como en la satisfacción de valores primarios constitucionales.

Un primer sector doctrinal auspiciado por DE OTTO Y PARDO⁸⁴ defiende una propia singularidad del Estado Español, y en consecuencia, una potestad normativa general del Estado para dictar normas en todos los sectores de la realidad, respecto del que el *principio de competencia* actúa como un principio articulativo con limitación del grado de

⁸³ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la STC 61/1.997", AA nº 29, 14-20 de julio, 1.997, págs. 584 y ss.

⁸⁴ DE OTTO Y PARDO, IGNACIO, "La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional", REDC nº 2, 1.981, págs. 58-59; DÍEZ PICAZO, LUIS MARÍA, "Ley Autonómica y ley estatal. (Sobre el significado del principio de competencia...)" Op. cit. pág. 77.

vigencia de las normas estatales, es decir, se trata de una tesis que refiere la norma estatal a su aplicación y no a su producción.

Un segundo sector de la doctrina científica (CAAMAÑO⁸⁵, CRUZ VILLALÓN⁸⁶), manifiesta, sin embargo, que España podría considerarse un "Estado Federal".

En su opinión, el Estado español es un Estado federal ya que el Estado de las Autonomías es un modelo transitorio atendiendo a que el principio dispositivo que rige nuestra estructura de Estado ha muerto, tras la culminación de su última tarea prevista en el art. 148.2 CE.

El federalismo del Estado se predica de: 1) Diecisiete Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas y legislativas en niveles próximos, 2) Ceuta y Melilla son ciudades autónomas, 3) Garantía parlamentaria común a todas las Comunidades Autónomas, 4) las competencias previstas en los arts. 148.1 y 149.1 CE han sido asumidas y esa decisión es irreversible, 5) la cláusula de supletoriedad nunca puede servir para fundamentar la indirecta atribución de competencias legislativas del Estado, 6) interpretación de la cláusula residual del art. 149.3 CE, según asunción autonómica de competencias y 7) sustitución del concepto material de lo básico por un concepto formal con una visión mínima del ámbito de decisión que corresponde al Estado como barrera negativa o frontera de mínimos, abogando preferentemente por

⁸⁵ CAAMAÑO, FRANCISCO "El abandono de <<lo básico>>:..." Op. cit. págs. 97 y 98.

⁸⁶ Vid. CRUZ VILLALÓN, PEDRO, "La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa", *RFDUC* núm. 4 (monográfico), 1.981, pág. 59; "Contribución al estudio de la forma territorial del Estado Español", Servicio de Reprografía de la Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1.985.

la ley en orden a determinar las bases y por un principio de no reformulación sucesiva de la materia básica así como la consideración de la normativa básica como un mínimo que pueda ser objeto de regulaciones adicionales y complementarias autonómicas.

El Estado español constituye un caso de organización de carácter federal (GONZÁLEZ ENCINAR⁸⁷) al encontrarse integrado por otras subunidades de base territorial dotadas de autonomía (MOLAS⁸⁸); con distribución de competencias y

⁸⁷ GONZÁLEZ ENCINAR, JOSÉ JUAN, analiza el sentido anfibiológico del Estado y su consideración como "autoorganización de la sociedad" recurriendo a la "teoría del Estado Federal de tres miembros" {Vid. GONZÁLEZ ENCINAR, JOSÉ JUAN, "El Estado Unitario-Federal..." Op. cit.}. El autor califica de "mínimo institucional" de un Estado Federal las siguientes características (todas ellas predicables del Estado autonómico): 1) Un Estado integrado por otros entes de base territorial con competencias administrativas y políticas, 2) Distribución de funciones y recursos financieros, 3) Participación de los entes con autonomía en la organización estatal así como en la ejecución de las leyes, 4) Garantía del orden constitucional y 5) Mecanismo de resolución de conflictos competenciales de base judicial. {Vid. GONZÁLEZ ENCINAR, JOSÉ JUAN "El Estado Federal Asimétrico y el Fin del Estado" en MONREAL, ANTONI (Editor), "El Estado de...", Op. cit. págs. 57 y ss. }.

⁸⁸ MOLAS, ISIDRE "El federalismo entre la ideología y las técnicas para resolver problemas prácticos", en MONREAL FERRER, ANTONI LUIS (Coordinador), "El Estado de las Autonomías", Ed. Tecnos, S.A., 1.991, pág. 41. El autor ha identificado cuatro rasgos caracterizadores del modelo federal con el Estado Autonómico: 1) Garantía desde la Constitución de autogobierno y autonomía normativa en subunidades territoriales con libre disponibilidad de los recursos públicos, que, en el caso español, se efectúa desde los Estatutos de Autonomías. 2) Distribución de competencias entre los diferentes órganos que ejercen la misma potestad pública, de acuerdo con competencias previamente asignadas, sea con carácter de exclusividad, sean compartidas, sea concurrentes. 3) La supremacía de la Constitución y en, consecuencia, su rigidez predicable tanto de la nuestra ley fundamental como de los Estatutos Autonómicos y, 4) Protección jurisdiccional que asegure la

recursos financieros; participación en la voluntad estatal (en sentido amplio); garantía del orden constitucional y mecanismos de resolución de conflictos competenciales de base judicial (CÁMARA VILLAR⁸⁹).

Esta línea doctrinal concibe que no puede pretenderse que el Estado carezca de competencias tasadas y, en consecuencia, tenga competencias universales con la especialidad de la aplicación supletoria del derecho estatal en las Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en la materia, por lo que efectúan una restrictiva interpretación de los títulos competenciales estatales.

Esta interpretación está produciendo efectos en el principio de continuidad del ordenamiento jurídico y la configuración normativa del principio de autonomía local, según veremos infra.

decisión de los litigios de interpretación de las normas y de la distribución de competencias, sea sistema concentrado o difuso de control de constitucionalidad de las disposiciones normativas.

⁸⁹ En la misma línea, sobre la existencia de rasgos comunes entre el Estado de las Autonomías y el Federalismo: CÁMARA VILLAR, GREGORIO, quien afirma <<... Como nos recuerda F. De Carreras, en España existe "una única Constitución para todo el Estado; un mismo sistema de derechos fundamentales; unas instituciones de gobierno comunes a todo el Estado federal y otras distintas para los Estados federados; un reparto de competencias entre el Estado federal y los federados; una participación de los Estados federados en una voluntad federal, cuyo cauce más habitual es la existencia de un Senado; la inexistencia de controles políticos entre el Estado federal y los Estados federados; y, por último, una Hacienda propia del Estado federal y otra de cada uno de los Estados federados" (1997:98-99).>>. {Vid. CÁMARA VILLAR, GREGORIO, "El principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", Publicado en http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/camara.doc, págs. 7 y ss. (visitada el día 16 de septiembre de 2.003). y en una versión más reciente *ReDCE* núm. 1, Enero-Junio, 2.004, págs. 197-204}.

Con una prospección más moderada dentro de este sector, nos encontramos con la tesis de la "tendencia federalizante" de nuestro modelo de Estado⁹⁰.

Se debe recordar que en los sistemas Federales sus técnicas de integración se regulan en función de un sistema constitucional con predominio de competencias concurrentes e incardinación de fuentes que suponen, la imprevisión explícita⁹¹ de otras cláusulas de articulación competencial,

⁹⁰ Vid. VANDELLI, LUCIANO "L'ordinamento regionale spagnolo" Ed. Giuffrè, Milano, 1.980; "El ordenamiento español de las comunidades autónomas". Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.982; MARTÍN MATEO, "Manual de Derecho Autonómico", 2ª edición, Madrid, 1.986, pág. 62; MONREAL, ANTONI (Editor), "El Estado de...", Op. cit. pág. 61. BALAGUER CALLEJÓN, "La constitucionalización del Estado Autonómico" Op. cit. págs. 132 y ss. y la remisión que efectúa sobre los conceptos régimen federal y federalizante; ALCALÁ ZAMORA, N. "Los defectos de la Constitución de 1.931", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.981, págs. 95 y ss. El Estado Autonómico supera en cuanto a su formulación constitucional al regionalismo clásico y posee una filosofía más cercana a un Estado federal con una tendencia federalizante pero con el obstáculo del "principio dispositivo". PÉREZ ROYO, JAVIER, "Curso de Derecho Constitucional" Ed. Marcial Pons, S.A., Madrid, 1.994.

⁹¹ Cierta sector doctrinal defiende que la inexistencia de la cláusula de supletoriedad en otros ordenamientos comparados se debe a que el punto de partida no consistía en una previa existencia de un Estado único y uniforme sino, por el contrario, en entes soberanos que se asocian o federan. {Vid. BAYOD LÓPEZ, MARÍA DEL CARMEN, "El art. 149.3 CE: La supletoriedad del Código Civil como Derecho estatal respecto a los derechos civiles autonómicos (en particular, el Derecho Civil Aragonés)" RDCA nº 2, 1.999, pág. 102, nota 70.}. Este sector se limita a analizar ciertos Estados federales sin referir a aquéllos que se forman no desde la asociación sino a la inversa desde un Estado centralizado a un Estado federal (fórmula admitida por GARCÍA PELAYO). {Vid. en este sentido, MARTÍN MATEO, RAMÓN, "El horizonte de la descentralización", Ed. IEAL, Madrid, 1.969, pág. 63, nota al pie 116.}.

peculiares de nuestro sistema de Estado, como pudiera ser "*la regla de supletoriedad*".

Un tercer grupo (AMBROSETTI, TORRES DEL MORAL⁹²) considera a nuestro modelo de Estado español como una forma de Estado Regional, por la existencia de rasgos comunes en la descentralización del poder: única soberanía y unidad del poder judicial⁹³.

En la regulación italiana, antes del proceso de reforma constitucional, la coherencia del ordenamiento, entre otros, se conseguía mediante una legislación básica estatal que asegurase la unicidad dado el diseño dinámico del proceso de distribución competencial⁹⁴.

Finalmente, en una posición ecléctica, y con una tendencia más moderada, que podríamos encuadrar en una cuarta corriente, ciertos autores⁹⁵ recalcan la oportunidad de conocer

⁹² Vid. TORRES DEL MORAL, ANTONIO, "Principios de derecho constitucional español", Ed. Atomo, Madrid, 1.985; "Constitucionalismo histórico español", Ed. Atomo, Madrid, 1.990.

⁹³ AJA, ELISEO Y OTROS, "El sistema jurídico de...", Op. cit. pág. 56.

⁹⁴ ROLLA, GIANCARLO, "*Jornadas sobre el sistema de distribución de competencias (Crónica de la IV Semana de Derecho Público)*", RVAP nº 36, 1.993, pág. 345.

⁹⁵ Entre otros, GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, "La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española", Madrid, 1.980, págs. 15 y 18; "*Estudios sobre Autonomías...*" Op. cit. págs. 473 y ss; "*La constitución y Autonomías Territoriales...*" Op. cit. pág. 25; posterior, matización de su postura en "La revisión del sistema de las Autonomías Territoriales: reforma de estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo", Ed. Civitas, Madrid, 1.988, págs. 31 y ss. Sobre la evolución de la posición de GARCÍA DE ENTERRÍA {Vid. TEJEDOR BIELSA, J.C., "*La garantía constitucional de*

técnicas federalistas y regionalizadoras⁹⁶ que puedan contribuir a satisfacer las necesidades funcionales de nuestro singular Estado Autonomico⁹⁷ y por ello defienden una flexible interpretación de los títulos competenciales del Estado, consistente en permitir al Estado dictar normas en aquellos sectores de la realidad en los que incida con un título competencial.

Las expuestas posiciones doctrinales nos hacen reflexionar que si bien en el regionalismo clásico las relaciones inter-ordinamentales se reconducían al ordenamiento del Estado y en el federalismo, se rigen por un sopesado sistema competencial, en nuestro peculiar Estado Autonomico, nos enfrentarnos con un singular orden constitucional.

A nuestro entender, podríamos considerar las siguientes peculiaridades en el Estado Autonomico:

la unidad del ordenamiento...", Op. cit. pág. 40, nota al pie 27.}.

⁹⁶ Vid. Una referencia conjunta en AJA, ELISEO Y OTROS, "El sistema jurídico...", Op. cit. págs. 57 y ss.

⁹⁷ Singularidad de nuestro modelo de Estado abogada por SÁNCHEZ AGESTA; ENTRENA CUESTA; FERNANDO BADÍA. {Vid. SÁNCHEZ AGESTA, LUIS, "Curso de derecho constitucional comparado" Ed. Universidad Complutense, Facultad de Derecho, 1.980, 7ª ed.; "Historia del constitucionalismo español", Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1.984, 4ª ed; ENTRENA CUESTA, RAFAEL, "Estado Regional, Estado Autonomico, Estado Federal" en "Administración y Constitución : estudios en homenaje al profesor Mesa Moles", Ed. Presidencia del Gobierno, Servicio Central de Publicaciones, Madrid, 1.982, págs. 209- 226; FERNANDO BADÍA, JUAN, "El Estado Unitario, el Federal y el Estado Autonomico" Ed. Tecnos, S.A., 2ª ed, 1.986}. En otro sensu, la expresión "Estado Autonomista" acuñada por SOLOZÁBAL se refiere al proceso autonomico y no al resultado del mismo. {Vid. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ, "El Estado Autonomico como Estado Nacional (adaptabilidad y rendimiento integrador de la forma política española)", *Revista de ciencias sociales* nº 116, 1.993, págs. 67-84}.

1.- La supuesta inderogabilidad del derecho estatal existente a la asunción homogeneizada de competencias por las Comunidades Autónomas en dichas materias.

Sobre la inderogabilidad del derecho estatal preestatutario, a raíz de la STC 61/97, por falta de competencia del legislador estatal en la materia, han existido posturas doctrinales diversas.

Por un lado, las relativas a la imposibilidad de depurar el referido derecho preestatutario del ordenamiento jurídico por considerarlo una especie de "*lex perpetua*" (JIMÉNEZ CAMPO⁹⁸).

Y por otro, las referentes a que la falta de competencia para renovar materialmente el ordenamiento no supone la imposibilidad de depurarlo.

La legislación estatal preestatutaria puede depurarse de igual forma que sucede en los supuestos de adecuación del derecho interno del Estado a los Reglamentos Comunitarios (PÉREZ TREMP)⁹⁹; asimismo, puede acudir a la técnica

⁹⁸ Sobre la inderogabilidad del derecho estatal preestatutario, a raíz de la STC 61/97, por falta de competencia del legislador estatal, han existido pronunciamientos que reconocen al referido derecho como una especie de "*lex perpetua*" {Vid. JIMÉNEZ CAMPO en Actas de las II Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional "La sentencia sobre la constitucionalidad de la Ley", Jornadas 2ª celebradas en Sanlúcar de Barrameda, Cádiz, 1.997; postura, ratificada por BORRAJO INIESTA, "*La supletoriedad...*" Op. cit. pág. 43 y GARCÍA TORRES, JESÚS, "*Algunas dudas sobre la interpretación que la regla constitucional de la supletoriedad ha recibido en las sentencias constitucionales...*" Op. cit. pág. 46. }.

⁹⁹ PÉREZ TREMP, PABLO, "Notas sobre el principio de supletoriedad del derecho estatal respecto del derecho de las Comunidades Autónomas" en "La supletoriedad del derecho estatal: Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional". Ed. Centro de

del desplazamiento de normas característica del derecho laboral, a la denominada *inconstitucionalidad sobrevenida por disconformidad con el reparto competencial* (GARCÍA MURCIA; REGO BLANCO)¹⁰⁰ o al planteamiento de *cuestión de inconstitucionalidad* (NÚÑEZ LOZANO¹⁰¹).

De hecho, no tiene por qué derogarse expresamente una norma para que se entienda que no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico. La norma puede ser un texto con vocación bien transitoria bien histórica como sucedió con la Constitución de la II República que no fue derogada y no por ello sigue vigente (CAAMAÑO¹⁰²).

Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1.999, pág. 93.

¹⁰⁰ GARCÍA MURCIA, JOAQUÍN, "La supletoriedad del derecho estatal: Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional". Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1.999, pág. 99.. En esta misma línea sobre la *inconstitucionalidad sobrevenida*. {Vid. REGO BLANCO, M^a DOLORES, "Reflexiones en torno a la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la Constitución" *Revista Andaluza de Administración pública*, N^o. 32, 1997, pág. 100}.

¹⁰¹ NÚÑEZ LOZANO, plantea una posible solución a la petrificación de la legislación estatal preestatutaria, relativa al TRLS 76, aduciendo el posible planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad y arguye, inspirándose en el pronunciamiento de la STC 149/1.991, que dado que el Estado sigue ostentando competencias sobre Ceuta y Melilla (ex art. 149.3 CE), el Tribunal debiera haber sustituido los pronunciamientos de inconstitucionalidad y nulidad debida a la vulneración del orden de competencias por pronunciamientos de inaplicación. {Vid. NÚÑEZ LOZANO, CARMEN, "La situación de Ceuta y Melilla tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1.997", *RAAP* núm. 32, 1.997, págs. 117-134}.

¹⁰² CAAMAÑO DOMÍGUEZ, FRANCISCO, "La supletoriedad del derecho estatal: Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional". Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1.999, pág. 98.

Desde nuestro punto de vista, la existencia de un derecho supletorio que, como bien afirma PAREJO ALFONSO¹⁰³, "*puede ser, incluso, contradictorio con la nueva legislación que se dicte a tal efecto*", irá convirtiendo a este derecho en letras muertas del ordenamiento jurídico por falta de adecuación a la evolución de la realidad social.

Nuestro Tribunal Constitucional va depurando las normas que traen colación con preceptos impugnados como ha sucedido con el TRLS 1976 (STC 159/2001) en la tesis depuradora del ordenamiento jurídico.

2.- La minimización de la legislación básica a simples principios o directrices y el necesario equilibrio que otorgue continuidad al ordenamiento jurídico¹⁰⁴.

¹⁰³ Finalmente, autores que manifiestan que determinada legislación supletoria, como el TRLS 76, aun cuando entre en contradicción con las nuevas previsiones del legislador estatal, <<participa de la "consolidación" derivada de la "indisponibilidad">> que el TC prevé para tal derecho. {PAREJO ALFONSO, LUCIANO, en la obra colectiva DEL GUAYO CASTIELLA, ÍÑIGO; MARTÍNEZ GARCÍA, SILVESTRE (Directores), "Derecho Urbanístico de Andalucía", Ed. Marcial Pons, S.A., 2.003, pág. 86.}.

¹⁰⁴ Sobre las diversas fórmulas arbitradas por la doctrina científica ante el inejercicio legislativo por parte de las Comunidades Autónomas. {Vid. in extenso: BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER, "Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1.996. ¿Disposición transitoria o posible instrumento de equilibrio? normas supletorias como complemento indispensable de las bases, una hipótesis de máxima efectividad de las competencias estatales y autonómicas", REDA núm. 93, Enero 1.997, Parte Jurisprudencia, págs. 83 y ss; "Distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales. (Análisis de la jurisprudencia de constitucional)" TRABAJO DE INVESTIGACIÓN. CONCURSO PARA LA PROVISIÓN DE PLAZA DE CATEDRÁTICO DE UNIVERSIDAD. ÁREA DE CONOCIMIENTO "DERECHO ADMINISTRATIVO". UNIVERSIDAD DE HUELVA. DICIEMBRE DE 2.000. Publicado en <http://www.us.es/centrosydep/departamentos/040204.htm>,

Nos encontramos con defensores de minimizar las bases porque consideran que las Comunidades Autónomas en virtud del *principio de lealtad constitucional* van a cumplir con la actividad normativa y, por lo tanto, se debe configurar la legislación básica como leyes de principios (LEGUINA VILLA)¹⁰⁵.

Acerca de la posibilidad de completar los preceptos de una nueva ley básica con disposiciones anteriores en la medida que no se opongan a la nueva ley ya sean reglamentarias o de rango legal no derogadas¹⁰⁶.

Alegando una flexibilización en las esferas de actividad de los poderes públicos¹⁰⁷.

págs. 77 y ss. (visitada el día 02 de abril de 2.003). Este trabajo, posteriormente, se adaptaría a monografía jurídica, en la que, asimismo, se incluyen los últimos pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional: "Distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales. (Análisis de la jurisprudencia de constitucional". Editorial Bosch, S.A., Barcelona, 1^a edición, 2.002.]; GARCÍA MORILLO, J., "La versatilidad de lo básico", *RAP*, núm. 139, 1.996, págs. 125 y ss; TEJEDOR BIELSA, BIELSA, J.C., "La necesaria reformulación del concepto de bases provocada por la STC 118/1.996, de 27 de junio, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1.996, págs. 447 y ss.

¹⁰⁵ LEGUINA VILLA, JESÚS, "El principio de la supletoriedad del derecho estatal", en GENERALITAT DE CATALUNYA, INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS Y GABINET JURÍDIC DE LA GENERALITAT "Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación". Seminario, Barcelona, 2 de mayo de 1.998. Ed. Viena Serveis Editorials, S.L., Barcelona, 2.000, pág. 24}.

¹⁰⁶ BORRAJO INIESTA, IGNACIO, "La supletoriedad..." Op. cit. pág. 37.

¹⁰⁷ Vid. TORRES MURO, IGNACIO, "La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cláusula de supletoriedad. Una defensa...", Op. cit. pág.175.

Asimismo, se ha venido diferenciando entre "legislación básica", "normas básicas" y "bases"¹⁰⁸.

La defensa de esta tesis *principalista* de la legislación básica¹⁰⁹ sin prever otras medidas compensatorias, podría, ante la falta de desarrollo autonómico afectar al ejercicio de derechos y prestación de servicios.

Asimismo, se limitaría la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo al reducir los recursos en sectores de regulación autonómica¹¹⁰.

¹⁰⁸ Vid. in extenso, ALONSO DE ANTONIO, JOSÉ ANTONIO, "El artículo 149 de la Constitución y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y...", Op. cit. págs. 22 a 34; "Artículo 149.1º, 4ª, 5ª, 7ª, 10ª a 32ª, 2 y 3. Sistema de distribución de competencias" Op. cit. págs. 274 a 282; MEILÁN GIL, "La ordenación jurídica de las Autonomías", Op. cit. págs. 88 a 114; "Articulación de los ordenamientos estatal y autonómico" Op. cit. págs. 780 a 783; ALBERTI ROVIRA, ENOCH, "La noción de "bases" y el desarrollo estatutario", Separata del libro Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco", Tomo II, IVAP, Oñate, 1.991 in totum; BELTRÁN AGUIRRE, JUAN LUIS, "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Medio Ambiente", Revista Vasca de Administración Pública, núm. 41, 1.995, pág. 551 y ss.

¹⁰⁹ En esta línea, sobre el carácter meramente *principalista* de la legislación básica. {Vid. DE OTTO, IGNACIO, "Estudios sobre Derecho estatal y autonómico", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.986, pág 130; LEGUINA VILLA, JESÚS, "El principio de competencia y la supletoriedad del derecho estatal", Cuadernos de Derecho Público nº 2, septiembre-diciembre, 1.997, pág. 22; "El principio de la supletoriedad del derecho estatal", Op. cit. pág. 24; JIMÉNEZ ASENCIO, RAFAEL, "Política y Administración en la Reforma del Gobierno Local. (Un estudio sobre la forma del gobierno y la alta administración en los "municipios de gran población")", publicado en http://www.eapc.es/documents/2004/2105_jimenez_article.pdf, págs. 3 y ss (visitada el día 07/01/2.005)}.

¹¹⁰ Vid. artículos 86.4 y 96.2 de la Ley 29/1.998, de la jurisdicción contencioso-administrativa.

3.- La innecesariedad de un título competencial específico para ejercer la potestad legislativa del Estado en determinadas materias, como en el caso de los derechos fundamentales¹¹¹.

4.- La presencia de territorios no constituidos en Comunidades Autónomas (Ceuta y Melilla) cuyo derecho aplicable es el derecho estatal incluso en materias de competencia exclusiva autonómica.

5.- La ausencia de un sistema de distribución competencial con una perfecta repartición de competencias normativas que permitan una eficaz delimitación competencial y, por el contrario, de sectores de la realidad cuya regulación provenga de títulos competenciales estatal y autonómico, entrecruzándose el ordenamiento estatal y los subordenamientos asimétricos de las Comunidades Autónomas¹¹².

¹¹¹ Nos referimos a materias integrantes, por su propia naturaleza, de una Constitución material que quedan reservadas al poder constituyente derivado (poder legislativo) aun cuando no hayan sido contempladas expresamente en la Constitución normativa vigente. {Vid. CRUZ VILLALÓN, PEDRO, "¿Reserva de Constitución? (Comentario al Fundamento Jurídico Cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1.983, de 5 de agosto, sobre LOAPA)", REDC nº 9, septiembre. diciembre, 1.983, pág. 200.}. De otra parte, AGUIAR LUQUE Y PÉREZ TREMPs, aludiendo a la doctrina del propio Tribunal Constitucional, se han pronunciado refiriendo que el art. 81 CE, relativo a la reserva de ley orgánica, no necesita de ningún tipo competencial habilitante a favor del Estado porque la naturaleza jurídica de la reserva de ley y las reglas de competencia son distintas y ello debido a los requisitos formales que lleva aparejado. {Vid. AGUIAR LUQUE; PÉREZ TREMPs, PABLO, (Directores) Y OTROS, "Veinte años de jurisdicción...", Op. cit. pág. 72.}.

¹¹² En cuanto a la inexistencia en nuestro ordenamiento de un sistema de repartición perfecta de competencias normativas referida al entrecruzamiento del ordenamiento supérstite estatal y los subordenamientos emergentes,

Respecto a la interacción competencial, acentuamos el supuesto de competencias concurrentes, a título meramente ejemplificativo, como el paradigmático concepto del derecho de propiedad urbana, cuya formulación estatutaria - que disocia entre la titularidad del suelo y el *ius aedificandi* -, nos remite a la ordenación urbanística, puesto que el derecho a edificar se atribuye a través del planeamiento en virtud de la ley y elucida que sólo entrelazando títulos estatales (art. 149.1.8 CE "Legislación civil", art. 149.1.1 CE "condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales", art. 149.1.18 CE "Legislación sobre expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas" y art. 149.1.13 CE "Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica") con el título autonómico (148.3 CE "Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda) podremos obtener una visión general de la regulación del derecho de propiedad urbana en sus diversas facetas y ello, sin perjuicio de la posible incidencia de otros títulos competenciales de carácter sectorial (medio ambiente, costas, etc.).

Esta interacción nos hace cuestionarnos hasta qué punto nuestros subsistemas autonómicos tienden a ser completos y cómo pueden integrarse desde principios comunes a todos ellos en un ordenamiento global de forma que quede clarificado el sistema de fuentes y, en consecuencia, la configuración normativa de la autonomía local.

sobrevenidos y asimétricos o desiguales entre sí de las Comunidades Autónomas. {Vid. TORNOS I MAS, JOAQUÍN, "La legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *RVAP* núm. 31, 1.991, pág. 275; LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO, "La aporía constitucional de la supletoriedad.....", *Op. cit.* pág. 85 y 86}.

Afirma, PÉREZ MORENO¹¹³, que en la época pre-constitucional se calificaba como codificación parcial del régimen local, y que a nuestro entender, supone efectuar un esfuerzo inductivo en la progresiva conformación de los elementos configuradores de ese escrutinio¹¹⁴ en los que se manifiesta la autonomía local.

Así pues, en nuestra opinión, la reacción en cadena para configurar los *aspectos comunes en los que se manifiesta la autonomía local*, podrían llegar a ser:

1) Siguiendo al profesor BARNÉS VAZQUEZ¹¹⁵, que el legislador básico pueda intensificar la legislación básica. El legislador básico podría: a) en primer lugar, intercambiar «contenidos adicionales básicos» que, de suyo, podrían haber sido normas supletorias (efecto «de compensación»); b) extender su regulación por miedo a ver bloqueadas sus propias competencias a resultas de la falta de desarrollo autonómico, en el supuesto de que el legislador básico hubiera preferido optar por una norma básica más principal (efecto «defensivo»); c) densificar la legislación básica para la eventualidad de que pueda servir como Derecho supletorio del Derecho autonómico, sobre todo a través de la fijación de criterios o principios generales (efecto «ofensivo»).

¹¹³ PÉREZ MORENO, ALFONSO, "Las Entidades Locales en el Sistema de Administraciones Públicas...", Op. cit. pág. 23 y su referencia al profesor PARADA VÁZQUEZ.

¹¹⁴ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "Autonomías Locales, Descentralización y..." Op. cit., pág. 140.}

¹¹⁵ BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER, "Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1.996. ¿Disposición transitoria o posible instrumento de equilibrio? Normas supletorias como complemento indispensable de las bases, una hipótesis de máxima efectividad de las competencias estatales y autonómicas", REDA núm. 93, Enero 1.997, Parte Jurisprudencia, págs. 83 y ss.

2) que se perfeccione mediante principios rectores o parámetros legislativos el denominado <<halo de incertidumbre>> de la garantía institucional de la autonomía local analizado por PAREJO ALFONSO¹¹⁶. Para PAREJO ALFONSO, <<es un error limitar la virtualidad de la garantía institucional a su núcleo esencial. La indisponibilidad por el legislador no se reduce a éste. Si bien la del núcleo es absoluta y la del <<halo>> es relativa, no por ello, el contenido de este último deja de estar excluido de la <<libre>> disposición del legislador. Es más, es justamente en el halo de la institución donde se juega el destino de dicha autonomía, pues es en él donde las medidas legislativas ordinarias han de ser sometidas a escrutinio a la luz del marco constitucional acotado desde la garantía y presidido por los principios de asignación preferente a la administración local de las competencias administrativas referidas a los asuntos que primordialmente afecten a las correspondientes colectividades y comportamientos amable-deferente del legislador ordinario con la autonomía local >>.

3) PÉREZ MORENO¹¹⁷, de hecho, se manifiesta a favor de un perfeccionamiento progresivo en la atribución de competencias locales mediante asignaciones variables, según las necesidades coyunturales; en particular, <<en materias abiertas a la concurrencia interadministrativa y al principio de variedad>>.

4) que se impulsen medidas de colaboración¹¹⁸.

¹¹⁶ PAREJO ALFONSO, "Autonomías Locales, Descentralización y..." Op. cit. pág. 140.

¹¹⁷ PÉREZ MORENO, ALFONSO, "Las Entidades Locales en el Sistema de Administraciones Públicas...", Op. cit. pág. 33.

¹¹⁸ Impulso necesario ante la descohesión existente en el sistema y nuestro primario sistema de relaciones. {Vid. LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO, "La integración en el Sistema de

Interesante, asimismo, efectuar una interpretación de las relaciones interadministrativas desde la flexibilidad y no como compartimentos estancos, con la suficiente individualización que permita posicionar a los entes territoriales.

II.- LA INTERRELACIÓN COMPETENCIAL Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMIA LOCAL.

1. Planteamiento

En los análisis y planteamientos efectuados supra, hemos concluido que nuestra forma de Estado se caracteriza por una especial singularidad presidida por un principio dispositivo de conformación estatal que ha originado el nacimiento de grandes debates dialécticos sobre su sistematicidad ordinamental desde posturas que entienden al principio de competencia bien como un principio articulativo con limitación del grado de vigencia de las normas estatales bien como criterio ordenador de las relaciones normativas estatal y autonómica en sentido bidireccional con diversos alcances de los títulos competenciales.

Pues bien, a la depuración de la interrelación competencial de nuestro sistema, ha contribuido en

Administraciones de las Administraciones de las Comunidades Autónomas", RAP núm. 51, 2.003, págs. 79 y ss.}. Sobre la Ley de Cooperación Autonómica, {Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 140 de 20/02/2002} y su no prosperación {Vid. CÁMARA VILLAR, GREGORIO, "El principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", Publicado en http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/camara.doc, págs. 7 y ss. (visitada el día 16 de septiembre de 2.003). y en una versión más reciente *ReDCE* núm. 1, Enero-Junio, 2.004, pág. 210}.

los últimos años especialmente, una técnica articulativa, denominada "cláusula de supletoriedad", con efectos no desdeñables, en nuestro sistema ordinamental y en consecuencia, en la configuración normativa de la autonomía local.

De hecho, esta cláusula de cierre del sistema consagrada en el art. 149.3 CE bajo la siguiente expresión: <<el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades autónomas>> no sólo constituye una cláusula singular en nuestro Estado de las Autonomías¹¹⁹, sino que ha ejercido en la evolución de nuestro Estado Autonómico y en el funcionamiento de la interrelación competencial un papel relevante influyendo, decisivamente, en la forma de producción normativa estatal y autonómica.

Y argüimos estos efectos porque la "cláusula de supletoriedad" ha venido actuando desde el inicio de nuestro Estado Autonómico simbióticamente en dos planos, desde el plano competencial al plano aplicativo, con consecuencias en las relaciones interordinamentales, en la apertura hacia fórmulas

¹¹⁹ Sobre los antecedentes de esta cláusula en derecho comparado han sido vertidas opiniones contradictorias: 1) *Quienes consideran que existen antecedentes en derecho comparado*, ALONSO DE ANTONIO quien remite para justificarlo a la obra de MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.982, vol. I, pág. 412. {Vid. ALONSO DE ANTONIO, JOSÉ ANTONIO, "El artículo 149 de la Constitución y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y...", Op. cit. pág. 73} y 2) *quienes expresan que es una cláusula sin parangón en otros ordenamientos comparados*: CANOSA USERA manifiesta que <<aquí, sí que no hay antecedentes, salvo alguno lejano (suizo), que nos permita construir sobre ellos nuestro estudio>>. {Vid. CANOSA USERA, RAÚL, "Contribución al estudio de...", Op. cit. pág. 48.}; REGO BLANCO, M^a DOLORES, "Reflexiones en torno a la cláusula de supletoriedad del derecho estatal...", Op. cit. pág. 74; BAYOD LÓPEZ, MARÍA DEL CARMEN, "El art. 149.3 CE: La supletoriedad del Código Civil como Derecho estatal..." Op. cit. pág. 102, nota al pie 70.

de colaboración interadministrativa en sus distintas facetas y con posible fortalecimiento de otras técnicas articuladoras (legislación básica, leyes armonizadoras, etc.).

Es decir, la evolución de la formulación del derecho supletorio del Estado va a permitirnos conocer el sistema de fuentes en la regulación del principio de autonomía local¹²⁰.

2. La relación entre ordenamientos y su traslación al orden constitucional

Para conocer la relación inter-ordinamental debemos analizar cómo nuestro ordenamiento se integraba ante un vacío normativo cuando concurría una pluralidad de fuentes.

La relación entre ordenamientos han tenido su origen en el derecho civil; de ahí, que sea interesante conocer cómo se integraban y cómo se traslada esta técnica al orden constitucional.

Esta integración de hacía desde la previsión de un derecho que "suplía" a aquél necesitado de ser completado.

A esta función se la ha venido conociendo como "supletoriedad".

¹²⁰ La unidad del sistema se garantiza en España, por principios de integración constitucional y competencial. {Vid. ROVIRA, ALBERTÍ, "Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana", Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1.986, pág. 55.}. En la anterior regulación italiana, entre otros, se conseguía mediante una legislación básica estatal que asegurase la unicidad dado el diseño dinámico del proceso de distribución competencial. {Vid. ROLLA, GIANCARLO, "Jornadas sobre el sistema de distribución de competencias....", Op. Cit. pág. 345}.

La génesis de la supletoriedad podría situarse en el derecho privado¹²¹ atribuyéndose las dudas existentes de su origen al olvido del papel que ha desempeñado en un concreto ordenamiento¹²².

Para el nacimiento de la supletoriedad es necesaria la concurrencia de una pluralidad de fuentes de producción normativa sin una evidente relación jerárquica.

2.1. Heterointegración y Autointegración normativa.

En la Baja Edad Media al haber existió una dispersión de los derechos locales, posteriormente, cambiaría al formarse un derecho más amplio basado en derecho romano que adquiriría la condición de Derecho Común, el cual se aplicaría como derecho supletorio siendo trasladable al supuesto de los derechos forales.

Con la unificación jurídica impuesta por Felipe V la situación cambiaría puesto que el objetivo era constituir un Derecho Común Castellano que no sólo desplazara al derecho de base romana sino que con el anquilosamiento de los derechos forales por inadaptación y falta de capacidad de renovación fuese el Derecho de Castilla el que se aplicase en todo el territorio nacional.

La supletoriedad desde entonces no respondería a un sistema de heterointegración aplicada en

¹²¹ BIGLINO CAMPOS, PALOMA, "La cláusula de supletoriedad: Una cuestión de perspectiva", *REDC* nº 50, mayo-agosto, 1.997, pág. 33; SALVADOR CORDECH, PABLO, "El derecho Civil de Cataluña. Comentario al art. 1º....", Op. cit. pág. 363; BORRAJO INIESTA, IGNACIO, "La supletoriedad..." Op. cit. pág. 21.

¹²² BIGLINO CAMPOS, PALOMA, "La cláusula de supletoriedad: Una cuestión de..." Op. cit. pág. 30.

función de los principios del Derecho suplido¹²³ sino a una aplicación cuasi directa del Derecho supletorio, cuya finalidad era unificar el Derecho Civil Español¹²⁴.

Éste fue, sin duda, el espíritu que inspiró la Codificación que aspiraba a convertirse en Derecho Común del que los derechos Forales representarían un Derecho excepcional; de hecho, así se consagró en el art. 12 del Código Civil en expresión que los territorios forales en los que subsistiera derecho civil foral "lo conservarían, por ahora, en toda su integridad".

Contexto que en la época Compiladora pasaría a configurar la supletoriedad como un método de heterointegración de normas pertenecientes a un mismo ordenamiento y promulgadas por unas mismas Cortes. Adviértase, que hablamos de heterointegración de normas y no de ordenamientos al provenir un mismo legislador.

No obstante, el panorama daría un interesante giro con la reforma del Código Civil de 1.974, habida cuenta que, con la nueva redacción del art. 12 C.C. y la supresión del término "por ahora" renumerándose en el art. 13 C.C. surgiría, en contrapartida, un "pleno respecto" de los derechos

¹²³ Heterointegración ordenada en función de los principios del derecho suplido que sería, a juicio, de SALVADOR CODERCH, una "supletoriedad condicionada" a la existencia de defectos en el ordenamiento preferente previa integración conforme a su tradición jurídica y a la presencia de normas conformes con los principios generales que informan al ordenamiento suplido. {Vid. SALVADOR CORDECH, PABLO, "El derecho Civil de Cataluña. Comentario al art. 1º de la Compilación Catalana", Ed. Bosch, S.A., 1.985, pág. 358; BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, "La integración del derecho autonómico...", Op. cit. págs. 120 y 121. }.

¹²⁴ BAYOD LÓPEZ, MARÍA DEL CARMEN, "El art. 149.3 CE: La supletoriedad del Código Civil como Derecho estatal..." Op. cit. pág. 84.

forales, que no sólo supuso un abandono de las perspectivas unificadoras¹²⁵ sino un nuevo rumbo en las relaciones entre el Código Civil y las legislaciones forales¹²⁶.

Llegado el período constituyente, cristalizaría en la Constitución de 1.978 la concurrencia de una pluralidad de fuentes de producción jurídica, surgiendo, en la línea que venimos desarrollando, diversos pareceres sobre la supletoriedad.

Para un sector doctrinal, la aplicación supletoria del derecho estatal no se podía predicar del mismo modo que el funcionamiento del Derecho Civil puesto que si la legislación autonómica efectuase algún reenvío normativo sólo podría hacerla al derecho estatal por prescripción expresa de nuestro texto constitucional. (BALAGUER CALLEJÓN¹²⁷).

¹²⁵ BORRAJO INIESTA, IGNACIO, "La supletoriedad del derecho estatal" en Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional (La supletoriedad del derecho estatal)", Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1.999, pág. 20.

¹²⁶ Nuevo rumbo en el sentido que a raíz de la reforma del Título Preliminar las Compilaciones se han elaborado como sistemas jurídicos con principios propios que en su respectivo ámbito de aplicación alcanzan el valor de derecho común. {Vid. ROCA Y TRIAS, ENCARNACIÓN, "El Código Civil como supletorio de los derechos nacionales", ADC, 1.978, págs. 286 y ss. y LALAGUNA DOMÍNGUEZ, ENRIQUE, "Aplicación del Código Civil como Derecho supletorio de otras leyes" RDP, 1.976, págs. 605 y ss.}.

¹²⁷ BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, "La integración del derecho autonómico ...", Op. cit. págs. 122, 147. En otra línea y con una postura más radical, para DELGADO ECHEVERRÍA, con el advenimiento de la Constitución Española de 1.978, el art. 13 C.C. no puede establecer las relaciones entre el Código Civil y el resto de Derechos civiles puesto que es la Constitución la que establece estas relaciones. {Vid. DELGADO ECHEVARRÍA, "Comentario al art. 1 de la Compilación aragonesa" en LACRUZ VERDEJO, JOSÉ LUIS (Director) "Comentarios a la Compilación del Derecho Civil de Aragón", TI, Ed. DGA, Zaragoza, págs. 189-191.}.

Y para otro, la aplicación del derecho supletorio estatal dependería del legislador autonómico quien podría, incluso, anteponer una legislación sustantiva preferente (BAYOD LÓPEZ¹²⁸), con posibilidad de alterar el orden general de fuentes (SALVADOR CORDECH¹²⁹). El autor pone en duda, incluso, la prohibición de legislar por referencia o remisión al contenido de otro derecho autonómico puesto que la tesis según la que los derechos autonómicos se comunican a través del derecho estatal quedaría disuelta si la Comunidad acudiera a reiterar los mismos contenidos normativos en lugar de acudir a la remisión. Existe, pues, una polémica entre remisión estática y dinámica que plantea este autor.

De otra parte, RODRÍGUEZ GARCÍA, CARLOS JAVIER¹³⁰, defiende respecto a la supletoriedad civil que ésta debe reconducirse no como una supletoriedad de segundo grado sino de forma respetuosa con "*la posible supletoriedad intrínseca que los <<Derechos Forales>> tuvieran*".

En una línea más radical, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ¹³¹, quienes reconociendo la capacidad autointegradora del derecho foral

¹²⁸ BAYOD LÓPEZ, MARÍA DEL CARMEN, "El art. 149.3 CE: La supletoriedad del Código Civil como Derecho estatal..." Op. cit. pág. 105.

¹²⁹ SALVADOR CORDECH, PABLO, "El derecho Civil de Cataluña. Comentario al art. 1º...", Op. cit. pág. 368 in fine y 370.

¹³⁰ RODRÍGUEZ GARCÍA, CARLOS JAVIER, "La supletoriedad, persistente interrogante legislativo", *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*; Vol. 2; 1.998, pág. 1.936.

¹³¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, "Curso de Derecho Administrativo", I, Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.983, 4ª ed., pág. 346.}

civil, refieren que la salvedad del art. 149.1.8 CE sobre la fuentes del derecho foral son las relativas a las fuentes preexistentes.

Nos posicionamos junto a GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en cuanto que, a partir de la vigencia de nuestro texto constitucional, la regulación que efectúe el legislador foral remitiendo previamente a otros derechos autonómicos con los que no haya guardado tradición histórica constituiría una actuación en evitación de la prescripción constitucional.

La autointegración en el orden constitucional no se limita sólo al recurso a la misma fuente mediante el procedimiento analógico¹³² sino a otras fuentes del mismo ordenamiento ("*analogía de ley*", "*analogía iuris*" y la "*costumbre*"¹³³), mientras que

¹³² Para la doctrina civilista (CARNELUTTI) la autointegración de una laguna se efectúa acudiendo a la misma fuente y la heterointegración a diversas fuentes de un ordenamiento, excluyendo, incluso, el reenvío o la recepción por considerar que no ha lugar a norma de otro ordenamiento. No obstante, BALAGUER CALLEJÓN, matiza que la autointegración y la heterointegración en un Estado Compuesto debería entenderse más allá de la fundamentación estatalista de relación entre fuentes y situarse en la relación entre ordenamientos. {Vid. BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, "*La integración del derecho autonómico...*", Op. cit. pág. 109.}

¹³³ "*Analogía de ley*" por la que detectada la laguna propia en el ordenamiento autonómico se extiende a otros supuestos contenidos en las normas autonómicas con las que la realidad de hecho tenga identidad de razón, no resultando aplicable este método mediante el recurso a normas estatales respecto a vacíos normativos autonómicos; "*Analogía Iuris*", que de otro lado, admite el recurso al derecho estatal en la medida que existen principios generales del Derecho comunes para el ordenamiento estatal y autonómico en el conjunto del ordenamiento jurídico y pueden ser extraídos con esta finalidad articulándose de conformidad con los principios específicos del ordenamiento autonómico y "*Costumbre*", como usos propios del derecho autonómico. {Vid. BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, "*La integración del derecho autonómico...*", Op. cit. pág. 146}. En la misma línea, sobre una previa autointegración en el

la heterointegración hace referencia a otro ordenamiento como instrumento de integración, confirmándose la subsidiariedad del derecho estatal como método heterointegrador.

2.2. Traslación de la supletoriedad civil al orden constitucional: Supletoriedad intra-ordinamental y supletoriedad inter-ordinamental. Efectos en el principio de competencia.

Conozcamos, pues, el funcionamiento de la supletoriedad civil y su posible traslación al orden constitucional, según diversas posiciones doctrinales y el derecho estatal aplicable.

Se debe distinguir entre dos tipos de supletoriedad en nuestro C.C.: una intraordinamental (art. 4.3 C.C.) y otra, de carácter inter-ordinamental (art. 13.2 C.C.). (BETANCOR RODRÍGUEZ¹³⁴).

La diferencia entre ambos tipos de supletoriedad estriba en que la supletoriedad inter-ordinamental (art. 13.2 C.C.) supone que tanto el derecho supletorio como el derecho suplido son de aplicación directa en un ámbito territorial de aplicación limitado y distinto; por el contrario, la supletoriedad intraordinamental

derecho autonómico. {Vid. DE CARRERAS, F, "La supletorietat i la prevalença de relació entre l'ordenament estatal i l'autonòmic", *Autonomia i justícia a Catalunya*, Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña, Barcelona, 1.992, pág. 32.}.

¹³⁴ BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS, "La cláusula constitucional de supletoriedad: creación y aplicación del derecho estatal supletorio en defecto del derecho autonómico. Una propuesta reinterpretativa de la cláusula constitucional alejada de la servidumbre decimonónica de nuestro CC y de la consideración como cláusula atributiva de competencias en favor del Estado" en "El Urbanismo, hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1.997 y el proyecto de la nueva Ley estatal". Ed. Instituto Pascual Madoz, Madrid, 1.997, págs. 167-222.

(art. 4.3 C.C.), se refiere a que las normas supletorias y suplidas también de aplicación directa pertenecen al mismo ordenamiento, es decir, comparten el mismo ámbito de aplicación, la supletoriedad es territorialmente ilimitada o general.

Pues bien su traslación al orden constitucional no está exenta de situaciones paradigmáticas.

De hecho, debe matizarse en cuanto a la supletoriedad en segundo grado del derecho civil estatal dada cuenta que, según previsión constitucional (GÓMEZ PUENTE¹³⁵), la supletoriedad del derecho estatal debe ser el único derecho supletorio respecto al autonómico. (BALAGUER CALLEJÓN¹³⁶).

Y aun cuando podría considerarse más cercana a la supletoriedad inter-ordinamental del art. 13.2 C.C., ello supondría limitar su funcionamiento, a la denominada por nuestro Tribunal Constitucional "*situación embrionaria de nuestro Estado de las Autonomías*" con un carácter limitado en el tiempo¹³⁷, lo que resultaría incompatible con la

¹³⁵ GÓMEZ PUENTE, MARCOS, "Supletoriedad del Derecho estatal e inactividad del legislador autonómico", *REDA* núm. 98, 1.998, págs. 211-229. Manifiesta la inutilidad de la declaración del art. 13 del C.C. e, incluso, la objetibilidad constitucional a que el C.C. se pronuncie acerca de la supletoriedad; cuestión que relega a una cuestión teórica por su carácter pre-constitucional.

¹³⁶ BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, "*La integración del derecho autonómico...*", Op. cit. pág. 122.

¹³⁷ Interpretación ésta que suscribe LASAGABASTER HERRARTE para quien la cláusula de supletoriedad tiene un valor meramente transitorio. {Vid. LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI "*La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías*" *REDC* núm. 55, 1.999, pág. 49 y ss.}.

naturaleza del art. 149.3 CE de "cláusula de cierre del sistema".

Bajo la perspectiva expuesta, se produciría una inversión del sistema de la supletoriedad que pasaría, en sus orígenes civilistas, desde aplicar el derecho común a casi todo el territorio y el derecho foral a ciertas provincias hasta que el derecho común fuese aplicado sólo en dos ciudades, Ceuta y Melilla, y el derecho autonómico en el resto del territorio español. (BETANCOR RODRÍGUEZ¹³⁸).

A esta paradoja se añade que, si el funcionamiento de la supletoriedad civil exige que el derecho supletorio fuese de aplicación directa y limitada, ésta sería incompatible con la legislación básica¹³⁹ que es de aplicación ilimitada en el territorio español así con el "derecho estatal" de aplicación directa e ilimitada en todo el territorio nacional.

La jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, a raíz de las SSTC 118/1.996 y 61/1.997, pone de manifiesto una hermenéutica peculiar de la supletoriedad consistente en separarse de la supletoriedad civil utilizando la supletoriedad intra-ordinamental (art. 4.3. C.C.) como si de una supletoriedad inter-ordinamental (art. 13.2 C.C.) se tratara y se acerca a ella en cuanto que es una cláusula de aplicación del derecho.

¹³⁸ BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS, "La cláusula constitucional de supletoriedad: creación y aplicación del derecho estatal supletorio en defecto del derecho autonómico..." Op. cit. págs. 200 y ss.

¹³⁹ Sigue en esta tesis a DE OTTO Y PARDO quien considera que la legislación básica no es de aplicación directa. {Vid. DE OTTO Y PARDO, IGNACIO, "Estudios sobre derecho estatal..." Op. cit. pág. 130.}

Este entendimiento mixto recuerda al *principio de competencia en concurrencia con otros títulos competenciales*.

Por todo ello, no se considera trasladable plenamente el funcionamiento de la supletoriedad civil a la supletoriedad constitucional, postura que comparten CANOSA USERA¹⁴⁰; ARCE JÁNARIZ¹⁴¹; LAGASABASTER HERRARTE¹⁴².

El panorama normativo que rodeó la supletoriedad del art. 13.2 C.C. no es el mismo que aquél en el que se engendró la supletoriedad del art. 149.3 CE por razones varias:

Primera, la supletoriedad civil es "sectorial" mientras que la constitucional se produce "en todo caso" y ello, sin perjuicio, que los principios informadores de ambos contextos normativos sean opuestos, de la autonomía de la voluntad al principio de legalidad, respectivamente y,

Segunda, en el ámbito civil, el derecho a suplir, sea foral o compilado (antes de la reforma del Código Civil de 1.974), es preexistente al derecho supletorio mientras que en el ámbito de la supletoriedad del art. 149.3 CE el derecho a supletorio es anterior a los derechos autonómicos, de forma que se produce una especie de prorrogatio del derecho estatal hasta la elaboración autonómica, la cual no puede explicarse desde la

¹⁴⁰ CANOSA USERA, RAÚL, "Contribución al estudio de...", Op. cit. pág. 49 in fine.

¹⁴¹ ARCE JÁNARIZ, ALBERTO, "Los Principios de Prevalencia y Supletoriedad del Derecho Estatal", www.iustel.com, PORTALDERECHO, 2002.

¹⁴² LASAGABASTER HERRARTE, "Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.991, págs. 51 y ss; *La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales...*, Op. cit. pág. 49 y ss.}

supletoriedad civil pero tampoco es del todo incompatible con ella (ARCE JÁNARIZ)¹⁴³.

Para LAGASABASTER, la integración de las lagunas del ordenamiento jurídico se integrarían siempre con los principios generales del Derecho; principios que no sólo son inmanentes al ordenamiento jurídico sino que se encuentran positivizados en preceptos constitucionales, Código Civil o normas de cabecera de ámbitos sectoriales; observa que la supletoriedad del derecho privado no puede trasladarse mecánicamente al Derecho Público, atendiendo a los diferentes principios que rigen las actuaciones en ambos ámbitos, - autonomía de la voluntad (Derecho Privado)- y - principio de legalidad (Derecho Público)-, imponiendo este último una habilitación legal para la actuación de la administración que debe provenir del órgano legislativo competente.

La supletoriedad constitucional posee, pues, características intrínsecas a su funcionamiento en nuestro Estado de las Autonomías que debemos analizar desde su propio fundamento en el ordenamiento jurídico.

3. Fundamento y naturaleza jurídica de la supletoriedad en el orden constitucional.

Con carácter general y salvo algunas matizaciones¹⁴⁴, podríamos calificar como pacífica

¹⁴³ ARCE JÁNARIZ, ALBERTO, "Los Principios de Prevalencia y Supletoriedad.....", Opus Cit.

¹⁴⁴ Salvo matizaciones, entre las que se encuentra LASAGABASTER HERRARTE quien, a su juicio, la regla de supletoriedad se ha basado en una afirmación realizable en el ámbito privado pero no en Derecho Público; afirmación <<que no es otra que la completud, coherencia y sistematicidad del derecho estatal>>. Este autor no sólo niega tales predicamentos del derecho estatal (téngase en cuenta que no las refiere a todo el ordenamiento jurídico en su globalidad sino exclusivamente al derecho del Estado, según venía siendo entendido en la doctrina civilista) sino

la doctrina científica y jurisprudencial vertida en cuanto a la fundamentación de la cláusula de supletoriedad no siendo predicable, por el contrario, de la *forma o modo en la que se justifica*, lo que constituye el origen de los proliferantes debates emergidos en torno a su funcionamiento en el sistema autonómico.

El *fundamento* de la *regla de supletoriedad*, según ha declarado nuestro propio Tribunal Constitucional, ha sido garantizar la plenitud del ordenamiento jurídico español globalmente considerado.

Efectivamente, a su juicio, << *la necesidad de garantizar la plenitud del ordenamiento, dado que el ejercicio pleno de las distintas competencias es un proceso que, ineluctablemente, se prolonga en el tiempo, determinó, un entendimiento de la supletoriedad*¹⁴⁵ *condicionado por la situación embrionaria del Estado de las Autonomías*>>.

Largo es, sin duda, el recorrido que ha efectuado nuestro Estado Autonómico respecto a su dibujo actual y siempre la completud del ordenamiento jurídico ha fundamentado la cláusula

que considera a la cláusula de supletoriedad como una norma meramente transitoria durante la consolidación de nuestro Estado Autonómico, equiparándola a la solución adoptada en derecho comparado, en los Estados Federales y Regionales, para responder al problema de la vigencia del derecho preconstitucional y pre-regional especial, respectivamente. A su juicio, "la *completud del ordenamiento jurídico se salva desde los principios generales del derecho*". {Vid. LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI, "Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto...", Op. cit. págs 74 y ss; "El ordenamiento Jurídico Comunitario y el Principio de Supletoriedad", RVAP nº 36, 1.993, pág. 177.}.

¹⁴⁵ Destacamos esta expresión porque observaremos cómo la regla de supletoriedad como método de articulación competencial per se ha justificado la potestad del Estado de dictar derecho supletorio aun en materias exclusivas de las Comunidades Autónomas.

de la supletoriedad porque, a través de ella, se satisface, la unidad del sistema jurídico.

La supletoriedad es la consecuencia derivada del principio de unidad del ordenamiento consagrado en nuestra Constitución y del modo en el que se articulan el ordenamiento estatal y autonómico. (GARCÍA ROCA Y SANTOLAYA MACHETTI¹⁴⁶; BIGLINO CAMPOS¹⁴⁷). La **causa**, el principio de competencia, que rige en nuestro orden constitucional. (BALZA AGUILERA Y DE PABLO CONTRERAS¹⁴⁸) y su fundamento la completud del ordenamiento español.

Desde la inicial STC 5/1981, fundamento jurídico 23, el Tribunal Constitucional sostuvo <<una interpretación de la cláusula de "supletoriedad" orientada a potenciarla para que pudiese cumplir su fin, que consiste en «evitar vacíos en el sistema normativo de nuestro Estado autonómico»>>¹⁴⁹. (STC 62/1990, fundamento jurídico 10, a.5); postura, que precisaría en STC 149/1.991, fundamento jurídico séptimo, al ratificar que la supletoriedad, es <<una cláusula de cierre que tiene por objeto realizar el principio de plenitud del ordenamiento jurídico, suministrando al aplicador del Derecho una regla

¹⁴⁶ GARCÍA ROCA Y SANTOLAYA MACHETTI, "La asignación de competencias en el Estatuto de Autonomía del País Vasco", Ed. Gobierno vasco, Oñati, 1.983, pág. 384 referido por CANOSA USERA, RAÚL, "Contribución al estudio de...", Op. cit. pág. 53, nota al pie 11.

¹⁴⁷ BIGLINO CAMPOS, PALOMA, "La cláusula de supletoriedad: Una cuestión de ..." Op. cit. pág. 56. En la misma línea, TEJEDOR BIELSA, J.C. "La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento...", Op. cit. págs. 118.

¹⁴⁸ BALZA AGUILERA, JAVIER Y DE PABLO CONTRERAS, PEDRO, "El derecho estatal como supletorio del Derecho Propio de las Comunidades Autónomas", REDA núm. 55, 1.987.

¹⁴⁹ Vid. STC 118/1.996, FJº 5º.

con la que pueda superar las lagunas de que adolezca el régimen jurídico de determinadas materias>>¹⁵⁰.

Completud del conjunto del ordenamiento que se alza como fundamento último de la técnica de la supletoriedad y cuya forma de justificarse produce efectos en nuestro sistema ordinamental, en el sistema de fuentes y en la autonomía local.

4. Diferente alcance del ordenamiento estatal. El principio de competencia en las relaciones ordinamentales.

4.1. Planteamiento.

Los ordenamientos o subordenamientos¹⁵¹ autonómicos, atendiendo a los sectores de la realidad, susceptibles de asunción competencial material o funcional por las Comunidades Autónomas, necesitan, a nuestro parecer, de una normación estatal que, por un lado, permita satisfacer la realidad normable¹⁵² dada la

¹⁵⁰ Vid. STC 147/1.991, FJº 7º.

¹⁵¹ Nos referimos al término subordenamiento habida cuenta que no se trata de una simple pluralidad de normas sino de auténticos ordenamientos de los que pueden predicarse los aditamentos de imperatividad o sanción. Vid. SANTAMARÍA PASTOR, "Fundamentos de Derecho administrativo". Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1.991, págs. 285 y ss. }.

¹⁵² GARCÍA DE ENTERRÍA señala que <<el derecho del Estado es el derecho general o común, orgánicamente completo, en tanto que el derecho autonómico es un Derecho especial, y como tal fragmentario, incompleto, precisando para su funcionamiento final la suplencia de este Derecho común de fondo, sin cuya existencia constante y sostenida carecería virtualmente de toda posibilidad de desenvolvimiento sistemático>>. {Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, "Curso de derecho administrativo", Ed. Civitas, S.A., 1.989, ed. 5ª, págs. 367 y ss.}. A nuestro juicio, el autor utiliza este término comparativamente ya que los subordenamientos autonómicos

pluralidad de títulos interdependientes del sistema español y los efectos inherentes al principio dispositivo que rige nuestro sistema de Estado [el carácter abierto del proceso autonómico; que algunos territorios no se constituyan en Comunidades Autónomas; no asuman las mismas competencias] y que, por otro, constituya un parámetro común.

Sobre las diferencias entre el Derecho común y especial, BALZA AGUILERA Y DE PABLO CONTRERAS¹⁵³, ha aclarado, con referencia incluso al propio Tribunal Constitucional, (STC 49/1.984, de 5 de abril, FJº 2º), que *<<el derecho autonómico no puede entenderse como una especialidad derivada del Derecho estatal, ya que no se constituye por normas cuya finalidad sea regular materias o relaciones determinadas, de carácter especial frente al derecho estatal, sino que sus normas tienden a configurar un ordenamiento completo, en un importante cúmulo de materias (...), que vistas en su conjunto configuran, no regulaciones aisladas, sino un ordenamiento dotado de cohesión interna.>>*; por ello, manifiesta este autor, que los derechos autonómicos son, sin embargo, derecho particular puesto que su ámbito lo limita al territorio autonómico y, a su vez, común del territorio concreto de cada Comunidad Autónoma, dotado de coherencia interna y necesitado de ser

responden a unos principios comunes, habida cuenta que la Constitución reserva a favor del Estado competencias que constituyen el tronco común y estructural del ordenamiento español; de ahí, el calificativo del derecho estatal como derecho común. {Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, "Curso de derecho administrativo", Op. cit. págs. 367 y ss.; "La sentencia constitucional 118/1.996, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1.987 y sus implicaciones de futuro", REDC nº 55, enero-abril, 1.999, págs. 257 y 258.}.

¹⁵³ Vid. BALZA AGUILERA Y DE PABLO CONTRERAS, "El derecho estatal como supletorio del Derecho Propio de...", Op. cit.

completado por un derecho común general; complementación a la que obedece a la supletoriedad estructural.

SALVADOR CORDECH¹⁵⁴, por su parte, concibe el derecho común como aquel sistema de derecho general que se opone a los derechos "forales" entendidos éstos como un <<conjunto deslabazado de instituciones de derecho particular - cuasi excepcional, con el tratamiento estricto de privilegio - a las que completa llenando sus huecos y a las que cohesiona en función de sus principios- pues los derechos "forales" carecen de principios>> y considera que esta vieja concepción permanece arraigada en sectores doctrinales (MUÑOZ MACHADO Y GARCÍA DE ENTERRÍA) que han influido en la interpretación de la regla de supletoriedad como si la expresión <<en todo caso, supletorio>> fuese sintónimo de <<común>> a la antigua usanza.

Sobre la evolución del profesor GARRIDO FALLA¹⁵⁵ como defensor de un carácter temporal de la potestad normativa general del legislador estatal con motivo de la homogeneización competencial, destacamos, cómo posteriormente, matizaría su criterio, al haber defendido, a raíz de la STC 61/97, la necesidad de un derecho general para toda España dada cuenta que si bien el legislador no debe imponer al intérprete cuándo ha de ser aplicado supletoriamente el derecho del Estado no obstante sí que debe producir normas a las que el aplicador del derecho pueda acudir cuando ante la presencia de una laguna fuese preciso colmarla.

A nuestro juicio, no son escasos los supuestos en los que, en materias susceptibles de

¹⁵⁴ Vid. SALVADOR CORDECH, PABLO, "El derecho Civil de Cataluña. Comentario al art. 1º...", Op. cit. págs. 362 y ss.

¹⁵⁵ GARRIDO FALLA, "La pluralidad de las fuentes legislativas en el Estado de las Autonomías", RVAP nº 4, 1.982, pág. 22.

competencia autonómica, sea compartida, concurrente o con títulos competenciales que produzcan el denominado por PAREJO ALFONSO "efecto cruzado", se encuentren afectados derechos de los administrados o ciudadanos, cuya efectividad o ejercicio dependerá de esa legislación básica estatal u otros títulos estatales interdependientes o influyentes en la misma realidad social cuando exista una falta de asunción competencial o un inejercicio autonómico.

El alcance de la normación estatal¹⁵⁶ con las consecuencias que conlleva en la efectividad de derechos de los administrados se alza como objeto principal de los debates científicos, los cuáles recorren desde la globalidad de las materias del orden constitucional de competencias, posturas intermedias, hasta sólo y exclusivamente materias sobre las que el Estado aduzca un título competencial específico.

Resulta interesante a estos efectos traer a colación y sesgar de la proliferante literatura jurídica emitida sobre la forma de conjugar los subordenamientos estatal y autonómico para alcanzar la completud del ordenamiento jurídico en su globalidad, los posicionamientos referentes al alcance del derecho común estatal, el cual ha venido siendo justificado desde criterios relativos al universal poder normador del Estado; a la cláusula de residualidad (art. 149.3 CE); a una concepción competencial del art. 149.3 CE; a una estricta interpretación del principio de

¹⁵⁶ MARCEL sin distinguir entre el alcance normativo del legislador estatal y el ejercicio de competencias autonómicas hace una simbiosis de ambos conceptos. Distingue básicamente dos posiciones doctrinales referidas a si predicen la plenitud del ordenamiento estatal o también la predicen de los ordenamientos autonómicos. {Vid. in extenso MARCEL, MATEU, "La regla de supletoriedad en la relación del ordenamiento estatal y autonómico (Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 118/1.996 y 61/1.997)", *Autonomías* nº 23, junio, 1.998, pág. 303.}

competencia o bien a un interesante entendimiento del alcance de los títulos competenciales estatales en su interacción con los títulos autonómicos.

Básicamente, son tres las posiciones doctrinales mantenidas respecto al poder normador del Estado, encajándose, incluso, de forma contradictoria la posición de ciertos autores, en cada una de ellas¹⁵⁷: *una posición universal*, consistente en que el Estado puede dictar normas en todas las materias del ordenamiento y cede en su aplicación; *otra restrictiva*, relativa a que sólo puede dictar normas en materias en las que aduzca un título competencial específico y *otra ecléctica*, relativa al dictado de normas en materias en las que el Estado incida con "un" título competencial aunque no sea "específico" de una materia.

El principio de competencia nos permite reflexionar sobre la problemática que existe en torno a la continuidad del ordenamiento jurídico y sus efectos en la autonomía local.

4.2. Potestad normadora general Estado, respecto del que el principio de competencia actúa como un principio articulativo, es decir, con limitación del grado de vigencia de las normas estatales.

Desde esta teoría, se concibe al ordenamiento estatal como un ordenamiento pleno y completo con

¹⁵⁷ Contradicciones que podemos observar, entre BALZA AGUILERA Y DE PABLO CONTRERAS, quienes consideran a GARCÍA DE ENTERRÍA como un autor ecléctico mientras que TEJEDOR BIELSA lo clasifica entre las posturas generalizadoras del derecho estatal al igual que hace con MUÑOZ MACHADO {Vid. BALZA AGUILERA Y PABLO CONTRERAS, "El derecho estatal como supletorio del Derecho Propio de...", Op. cit; TEJEDOR BIELSA, J.C., "La necesaria reformulación del concepto...", Op. cit. págs. 448 y 449}.

reconocimiento de una potestad normadora general Estado, respecto del que el principio de competencia actúa como un principio articulativo con limitación del grado de vigencia de las normas estatales.

ARCE JÁNARIZ¹⁵⁸ quien analiza los aspectos comunes y diferenciadores entre las normas de competencia y las normas sobre el derecho aplicable en la jurisprudencia constitucional.

Ambos tipos de normas contienen rasgos próximos que generan un riesgo de superposición de necesaria diferenciación para evitar intercambiar los diferentes papeles que a cada una les corresponde desempeñar.

Entre otras características comunes, ambas clases de normas se asemejan en cuanto que son habilitantes; las "normas de competencia" habilitan a los poderes públicos para normar una materia y las "normas de aplicación" habilitan a aplicar un ordenamiento a supuestos del tráfico interregional. Afirma el autor que las normas de competencia sólo predicen ese carácter habilitante a las normas atributivas de competencia autonómica pero no de las normas que reservan las materias al Estado quien se encuentra sujeto más que a normas positivas a normas de limitación en cuanto a su grado de vigencia, considerando que las normas sobre el derecho aplicable no sólo habilitan el ordenamiento de aplicación sino que regulan las situaciones y las relaciones constitutivas del tráfico jurídico interregional; tráfico jurídico interregional que en el derecho supletorio puede entenderse fundamental cuando son los propios Estatutos de Autonomía los que se remiten a una ley estatal.

¹⁵⁸ ARCE JÁNARIZ, ALBERTO, "Normas sobre Derecho aplicable en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", REDC n° 25, enero-abril, 1.989, págs. 92 y ss.

Para DÍEZ-PICAZO¹⁵⁹ el principio de competencia que rige como criterio ordenador de las relaciones entre ley autonómica y ley estatal, posee la peculiaridad, según mayoritaria posición doctrinal, que no rige para esta última (ley estatal) puesto que tiene competencia en todo.

Actuaría, según esta postura científica, a lo sumo como un mecanismo unidireccional dirigido a las Comunidades Autónomas, por lo que considera que el principio de competencia se concibe como un principio de articulación, tal y como existe, - aunque sin ese carácter unidireccional hacia los entes constituidos-, en otros Estados Compuestos Europeos (Alemania) y no actúa como principio de separación, siendo este último el sentido que le otorgó el padre de este término - ANTONIO RUGGERI - . DIEZ PICAZO propone la necesidad de efectuar una reinterpretación del principio competencial bajo una elaboración dogmática abordada desde el bloque de constitucionalidad.

En consecuencia, el ordenamiento estatal alcanza a todos los sectores de la realidad con un diferenciado grado de eficacia, directa en las materias, ámbitos o funciones de competencia estatal y supletoria en el resto.

Esta tesis, calificada generalmente por la doctrina como "universalista"¹⁶⁰, fue defendida por DE OTTO Y PARDO¹⁶¹ considerando que el derecho del

¹⁵⁹ DÍEZ-PICAZO, LUIS MARÍA, "Ley Autonómica y ley estatal. (Sobre el significado del principio de competencia en el Estado Autonómico)", *REDC* n° 25, 1.989, págs. 73 a 86.

¹⁶⁰ DE OTTO Y PARDO, IGNACIO, "La prevalencia del Derecho estatal sobre...", *Op. cit.* págs. 70 a 78.

¹⁶¹ Califica la doctrina a esta tesis como "universalista" habida cuenta que efectúa una amplia interpretación de la cláusula de supletoriedad solucionando las relaciones inter-ordinamentales no en términos de validez sino de aplicación por lo que reconocen una

Estado no está sujeto a limitación material alguna, de modo que ninguna materia le está sustraída ni siquiera aquéllas de competencia autonómica puesto que, a diferencia de los Estados Federales, en los que originariamente nos encontramos con una pluralidad de ordenamientos jurídicos separados e independientes sobre los que se superpone un derecho general mediante la sustracción de algunas competencias de los Estados originarios para atribuírselas al poder federal que, asimismo, se limita a ellas, en el Estado de las Autonomías el derecho del Estado cubre la totalidad de las materias y a éste se superponen ordenamientos particulares que hacen retroceder las normas generales en su aplicación¹⁶².

potestad normativa general al Estado en todos los sectores del ordenamiento jurídico. Entre otros: BALZA AGUILERA, JAVIER Y DE PABLO CONTRERAS, PEDRO quienes refieren en esta corriente a la Comisión de Expertos sobre las Autonomías Territoriales, VILLAR EZCURRA, VILLAR PALASÍ, LLORENTE HURTADO. {Vid. BALZA AGUILERA, JAVIER Y DE PABLO CONTRERAS, PEDRO *"El derecho estatal como supletorio del Derecho Propio de..."*, Op. cit. y referencia bibliográfica}; REGO BLANCO, quien además, de exponer la tesis universalista considera que se encuentra prácticamente superada. {Vid. REGO BLANCO, M^a DOLORES, *"Reflexiones en torno a la cláusula de supletoriedad del derecho estatal..."*, Op. cit. pág. 82}.

¹⁶² En cuanto a los modelos predicados en torno a la cláusula de supletoriedad. {Vid. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO, *"El abandono de <<lo básico>>:..."* Op. cit. pág. 95; "¿Tiene el Estado una competencia legislativa universal? A vueltas con el principio de supletoriedad y la doctrina de la STC 118/1.996" en *"Crónica de jurisprudencia constitucional: las decisiones del Tribunal Constitucional español durante 1.996"* *Anuario de Derecho Parlamentario y Constitucional* n° 9, 1.997, págs. 274 y 275.}. La propia construcción del Estado de las Autonomías parte de la existencia de un ordenamiento estatal jurídicamente completo que va siendo desplazado paulatina y desigualmente pero que tiene un valor como parámetro al que se pueda recurrir en búsqueda de la sistematicidad y coherencia del sistema; ello sin perjuicio, de reconocer al derecho autonómico una clara vocación ordinamental. {Vid. TORNOS MAS, en AJA, ELISEO Y OTROS, *"El sistema jurídico de..."*, Op. cit. pág. 128.}.

Por otro lado, PÉREZ TREMPs¹⁶³, considera a esta tesis como posición "Autonomista", según refiere calificada en algún lugar, y la representa bajo la fórmula $1 + (17) = 1$, para aclarar que el ordenamiento estatal es completo y pleno aunque con distinto orden de aplicación de normas (directas o supletorias) mientras que los autonómicos son limitados por razón de la competencia; por ello, y con postura crítica hacia la misma, esta fórmula admitiría que existiese derecho supletorio dictado exclusivamente para colmar lagunas que existan en los ordenamientos autonómicos¹⁶⁴.

La colisión del derecho general con el autonómico no rige en términos de validez-invalidez sino en términos de orden de aplicación de normas¹⁶⁵; por ello, el derecho general seguirá siendo válido y renovable, con la consecuencia añadida que su aplicación será supletoria y no preferente <<allí donde exista un derecho válido de las Comunidades Autónomas>>.

¹⁶³ PÉREZ TREMPs, PABLO "Notas sobre el principio de supletoriedad del derecho estatal respecto del derecho de las Comunidades...", Op. cit. págs. 88 y 89.

¹⁶⁴ Como crítica esta calificación de posiciones "autonomistas"- "federalistas" en pro de un debate "autonomía-autonomía", en el que se discute qué significa el Estado Autonómico dentro de un debate nacional así como a la complejidad añadida al verdadero significado del término federalismo. {Vid., respectivamente, CRUZ VILLALÓN, PEDRO, "La supletoriedad del derecho estatal: Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional". Op. cit. pág. 102 y BORRAJO INIESTA, IGNACIO, *Ibidem*, pág. 104.}.

¹⁶⁵ En contra RUBIO LLORENTE, quien expresa que no encuentra posibilidad alguna en distinguir la validez de la aplicabilidad ya que las normas válidas por serlo son normas aplicables. {Vid. RUBIO LLORENTE, Prólogo a REQUEJO PAGÉS, "Sistemas normativos, Constitución...", Op. cit. pág. 12.}.

En suma, el derecho supletorio se aplica en supuestos de lagunas, de forma que si existe legislación autonómica será ésta la que se aplique por referirse a materias de competencia exclusiva autonómica. No obstante, la aplicación del derecho supletorio disminuirá a medida que se vaya dictando legislación autonómica, existiendo como derecho susceptible de aplicación en casos de derogación de la legislación autonómica sin una completa sustitución por otra norma¹⁶⁶.

4.3. El principio de competencia como criterio ordenador de las relaciones normativas estatal y autonómica despliega un efecto bidireccional Estado-Comunidades Autónomas.

El principio de competencia se concibe como criterio ordenador de las relaciones normativas estatal y autonómica y despliega un efecto bidireccional Estado-Comunidades Autónomas.

4.3.a).- El principio de competencia implica "la regla supletoria"

Auspiciada por BALZA AGUILERA Y DE PABLO CONTRERAS¹⁶⁷ se concibe a esta tesis como una

¹⁶⁶ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS, "La eficacia territorial de las normas", REDA nº 26, págs. 391 y 392; VILLAR PALASÍ, JOSÉ LUIS; VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS, "Concepto y fuentes" en "Principios de Derecho administrativo", Tomo I, Ed. Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, Sección de Publicaciones, Madrid, 1.982, pág. 177. En parecidos términos se pronuncia LLORENTE HURTADO en supuestos de garantía del cumplimiento normativo comunitario. {Vid. DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO, "Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)", Vol. II, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.984, págs. 1.715 y ss.}.

¹⁶⁷ Para estos autores mientras la supletoriedad constitucional del art. 149.3 CE deriva del principio de competencia en tanto que fundamento del sistema de relación, la supletoriedad entre normas se mueve en otro plano haciendo uso de los mecanismos de integración del

"*supletoriedad estructural*", es decir, como una supletoriedad entre derechos y no entre normas concretas.

El derecho supletorio es aquél constituido por el conjunto de normas o reglas jurídicas, que en materia de su competencia, dicte el Estado puesto que el principio de competencia implica "*la regla supletoria*" y ésta no puede quebrantar el principio del que trae causa.

No obstante, esta concepción conduce a supuestos de aplicación directa o básica del derecho estatal ya que la norma estatal no se aplica porque sea supletoria sino porque es la competente; de esta forma, se pone en entredicho la diferencia entre "autointegración" y "heterointegración" puesto que justifican la supletoriedad no en el art. 149.3 CE sino en la unidad del ordenamiento por pertenecer al mismo sistema jurídico.

Esta teoría ha sido criticada doctrinalmente:

LASAGABASTER HERRARTE¹⁶⁸, manifiesta, entre otras discordancias dada su peculiar manera de entender la regla de supletoriedad, que, según la citada teoría, la cláusula de la supletoriedad resulta innecesaria puesto que la norma estatal no se aplica porque sea supletoria sino porque el Estado la ha dictado en una materia en la que es el competente.

derecho contenidos en el Código Civil (art. 4.1). BALZA AGUILERA, JAVIER Y DE PABLO CONTRERAS, PEDRO, "*El derecho estatal como supletorio del Derecho Propio de...*", Op. cit.

¹⁶⁸ LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI, "*Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto...*", Op. cit. Pág. 64.

BALAGUER CALLEJÓN¹⁶⁹, argumenta, en la misma línea y en mayor profundidad, que se maneja un concepto ambiguo de la supletoriedad, al limitarla, por un lado, al ámbito de competencias propio del Estado en la Comunidad Autónoma y, por otro, a la integración en bloque de las deficiencias normativas autonómicas, ya que esa integración en bloque implicaría no la supletoriedad del derecho estatal sino su aplicación directa.

CANOSA USERA¹⁷⁰, objeta que la supletoriedad estructural así formulada no sólo podría predicarse del Estado sino también del derecho autonómico convirtiendo a la regla de supletoriedad en algo inútil ya que el principio de competencia se basta asimismo para repartir materias entre el Estado y las Comunidades Autónomas¹⁷¹).

¹⁶⁹ BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, *"La integración del derecho autonómico..."*, Op. cit. pág. 96 nota al pie 1.

¹⁷⁰ CANOSA USERA, RAÚL, *"Contribución al estudio de..."*, Op. cit. pág. 49 in fine. REGO BLANCO, critica el argumento bidireccional de CANOSA USERA, dada cuenta que la interpretación de la supletoriedad estructural está aludiendo a una doble supletoriedad al ser bidireccional. {Vid. REGO BLANCO, M^a DOLORES, *"Reflexiones en torno a la cláusula de supletoriedad del derecho estatal..."*, Op. cit. págs. 83 y 84.}. En la misma línea, {Vid. BIGLINO CAMPOS, PALOMA, *"La cláusula de supletoriedad: Una cuestión de..."* Op. cit. pág. 54; MORENO VÁZQUEZ, MANUEL, *"La supletoriedad suplida"*, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n^o 25, Valencia, 1.998, pág. 87.}.

¹⁷¹ TEJEDOR BIELSA, arguye que esta reconstrucción de la cláusula de supletoriedad puede producir "efectos perversos" al poder limitar los efectos de las normas dictadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias, quedando el derecho estatal reducido a desempeñar <<un mero papel auxiliar de "ordenamientos autonómicos" cuya existencia individualizada puede cuestionarse, invirtiendo los verdaderos términos constitucionales que, partiendo de la unidad del ordenamiento jurídico español, otorgan el papel del Derecho Común al derecho emanado de los órganos centrales del Estado>>. {Vid. TEJEDOR BIELSA, J.C. "La

En nuestra opinión, esta corriente doctrinal entremezcla la figura de la interrelación competencial con las técnicas de articulación competencial.

4.3.b).- *Restringida interpretación de los Títulos Competenciales Estatales.*

Calificada como tesis restrictiva o singularista¹⁷², no puede pretenderse que el Estado carezca de competencias tasadas (MUÑOZ MACHADO¹⁷³) y, en consecuencia, tenga competencias universales con la especialidad de su aplicación supletoria en las Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en la materia.

El derecho supletorio se justifica en la heterogeneidad competencial¹⁷⁴, es decir, durante

necesaria reformulación del concepto ...", Op. cit. págs. 450 y ss.}.

¹⁷² BALZA AGUILERA, JAVIER Y DE PABLO CONTRERAS, PEDRO, "El derecho estatal como supletorio del Derecho Propio de...", Op. cit.; REGO BLANCO, "Reflexiones en torno a la cláusula de supletoriedad del derecho estatal...", Op. cit. pág. 87.

¹⁷³ MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, "Derecho Público de...", vol. I, Op. cit. págs. 412 y ss. Observamos, sin embargo, una cierta evolución en la posición del autor desde la admisión de la denominada "supletoriedad facultativa" o "necesaria" en "Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas", Ed. Civitas, 2ª ed., Madrid, 1.981, pág. 64 o en "Cinco estudios sobre el Poder y la técnica de legislar", Ed. Civitas, Madrid, 1.986, págs. 195 y ss hasta la negación de cualquier dimensión competencial en la cláusula de supletoriedad. {Vid. BALZA AGUILERA, JAVIER Y DE PABLO CONTRERAS, PEDRO, "El derecho estatal como supletorio del Derecho Propio de...", Op. cit.; TEJEDOR BIELSA, J.C. "La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento...", Op. cit. nota al pie 174 pág. 128.}.

¹⁷⁴ LEGUINA VILLA, JESÚS, "El principio de competencia y la supletoriedad..." Op. cit. pág. 19; "El principio de la supletoriedad del derecho estatal", Op. cit. pág. 22. En la misma línea, y de forma crítica con la técnica de

el proceso de heterogeneidad competencial, el Estado podía producir normas válidas gracias a la cláusula de residualidad (art. 149.3 CE) respecto a aquellas Comunidades Autónomas que no hubiesen asumido competencias en la materia y esa validez tenía como efecto añadido su valor supletorio allí donde las normas no podían tener eficacia directa (LEGUINA VILLA¹⁷⁵).

La asunción competencial autonómica de forma homogeneizada supondría el desapoderamiento normativo del Estado y, en consecuencia, la imposibilidad de producir normas válidas con valor supletorio en supuestos de lagunas legales autonómicas¹⁷⁶.

reviviscencia de la cláusula de supletoriedad efectuada por el Tribunal Constitucional, en la STC 147/1.991, referente a que si se ostenta por el Estado algún título competencial incidente en la materia puede dictar normas supletorias, el autor califica a la concepción competencial de la supletoriedad como una <<vía sinuosa y vergonzante por la que la cláusula de supletoriedad recobra su potencial utilización>>. {Vid. PUNSET BLANCO, R. en "Rehabilitación de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal (STC 79/1.992)", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario* núm. 5, 1.993, pág. 205}.

¹⁷⁵ LEGUINA VILLA, JESÚS, "El principio de competencia y la supletoriedad..." Op. cit. págs. 19 y ss. De forma, crítica con la postura sumamente restrictiva del profesor LEGUINA VILLA {Vid. MORENO VÁZQUEZ, MANUEL, "La supletoriedad...", Op. cit. pág. 97, nota al pie 14.}. El legislador estatal ha venido hiperactuando tácitamente bajo una especie de armonización preventiva atípica prescindiendo del procedimiento previsto en el artículo 150.3 CE y transformando, <<por vía de la legislación ordinaria>> las materias compartidas o exclusivas en concurrentes.

¹⁷⁶ REQUEJO RODRÍGUEZ, PALOMA, "La supletoriedad del derecho estatal en la STC 118/96", *Revista Jurídica de Asturias* nº 20, 1.996, pág. 122; MARCEL, MATEU, "La regla de supletoriedad en la relación del ordenamiento estatal y autonómico (Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional...", Op. cit. págs. 318 y 319 y BAYOD LÓPEZ, MARÍA DEL CARMEN, "El art. 149.3 CE: La supletoriedad del Código Civil como Derecho estatal..." Op. cit. págs. 111 y

Desapoderamiento, sin embargo, que ha sido reconducido, de forma novedosa, en el plano científico, al parámetro del efectivo ejercicio autonómico de sus competencias normativas, bajo una sugestiva construcción de la teoría denominada "*naturaleza intrínsecamente relativa*" de la regla de supletoriedad (REGO BLANCO¹⁷⁷).

Es decir, una vez ejercidas sus competencias legislativas y existiendo lagunas normativas dirigidas por el principio de legalidad¹⁷⁸, surge la relación supletoria del derecho estatal dictado para otras Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias en la materia respecto de la normativa de la Comunidad que sí la ha asumido y ejercido.

112. Para esta última y con una tesis radical, la permanencia de la regla de supletoriedad en el sistema constitucional se justifica por el desapoderamiento del Estado para derogar el derecho sobre el que ya no es competente; normativa que <<seguirá siendo llamada, en su caso, como derecho supletorio>>.

¹⁷⁷ REGO BLANCO, "*Reflexiones en torno a la cláusula de supletoriedad del derecho estatal...*", Op. cit. págs. 101 y ss.

¹⁷⁸ Al constituirse las Comunidades Autónomas y descentralizarse las potestades legislativas, se descentraliza, asimismo, la concreción normativa del principio de legalidad para la administración autonómica, es decir, la potestad para establecer el qué y el cómo de la nueva administración suponiendo, entonces, la aplicación supletoria del derecho estatal en ámbitos o supuestos de actuación no regulados voluntariamente por el legislador autonómico una aplicación inconstitucional que podría acceder al Tribunal Constitucional mediante el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad relativa a la conformidad con el art. 149.3 de la aplicación del derecho estatal supletorio en tales supuestos. {Vid. REGO BLANCO, "*Reflexiones en torno a la cláusula de supletoriedad del derecho estatal...*", Op. cit. págs. 101 a 110.}.

Por lo tanto, según REGO BLANCO, debe distinguirse entre "transitoriedad" y "supletoriedad" ya que mientras las Comunidades Autónomas, a pesar de la asunción competencial, carezcan de normas propias seguirá aplicándose la normativa estatal pero no porque ésta sea supletoria sino porque es directamente aplicable con carácter transitorio¹⁷⁹.

La "supletoriedad" ha de interpretarse acorde con el principio de competencia, el cual se expresa de igual forma que en los distintos modelos de Estados Federales¹⁸⁰ a pesar que nuestro Estado Autonómico ostente otras diferencias significativas con esas estructuras de Estado.

De ahí, que para justificar la aplicación del ordenamiento autonómico se acuda a la teoría de la "heteromorfia" (MEILÁN GIL)¹⁸¹, al carácter federal del Estado de las Autonomías y, en consecuencia, a *la estricta división de la competencia legislativa entre las Cortes Generales y las Comunidades*

¹⁷⁹ Sugerente distinción que, además, conduce a plantear una situación en la que se solapan la transitoriedad y la supletoriedad, supuesto que se actualiza cuando habiendo sido asumidas homogéneamente competencias en una materia por las Comunidades Autónomas, es el régimen transitorio de la norma estatal en aquellos territorios autonómicos que no han ejercido sus competencias lo que permite deducir el derecho estatal transitorio como supletorio en supuestos de lagunas normativas en el derecho autonómico de aquellas Comunidades que sí la han ejercitado. {Vid. REGO BLANCO, "Reflexiones en torno a la cláusula de supletoriedad del derecho estatal...", Op. cit. págs. 101 a 110.}

¹⁸⁰ Criterio que matiza BORRAJO INIESTA, según vimos anteriormente.

¹⁸¹ MEILÁN GIL, JOSÉ LUIS, "La ordenación jurídica de las Autonomías", Tecnos, S.A., Madrid, 1.988, págs. 156 a 159; "Articulación de los ordenamientos estatal y autonómico" en la obra colectiva "Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, págs. 769 a 786.

Autónomas (CAAMAÑO DOMÍNGUEZ)¹⁸², a teorías argumentales relativas a que si no hay competencia en la materia no pueden dictarse normas válidas (VICENS MATA¹⁸³) o al principio autonomista (RAYA MEDINA¹⁸⁴).

El Estado debe argüir un título específico para dictar normas válidas en materia autonómica puesto que la potestad del legislador estatal es limitada por los siguientes motivos: 1) porque se establece en el propio texto constitucional: en el art. 150.3 CE, con una previsión específica de legislación armonizadora; en el art. 155 CE relativo a los incumplimientos autonómicos con la obligación de requerir por parte del Estado y en el art. 149.3 CE referente a la cláusula residual del derecho estatal¹⁸⁵ y 2) porque la Ley Orgánica

¹⁸² CAAMAÑO, FRANCISCO "El abandono de <<lo básico>>:..." Op. cit. págs. 95 y ss.; "¿Tiene el Estado una competencia legislativa universal? A vueltas con el principio de supletoriedad y la doctrina de la STC 118/1.996" en "Crónica de jurisprudencia constitucional: las decisiones del Tribunal Constitucional español durante 1.996" Anuario de Derecho Parlamentario y Constitucional nº 9, 1.997, pág. 280.}.

¹⁸³ VICENS MATA en GENERALITAT DE CATALUNYA, INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS Y GABINET JURÍDIC DE LA GENERALITAT, "Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación...", Op. cit. pág. 46. El entendimiento que se ha venido dando a la regla de supletoriedad suponía un escape de competencias autonómicas. Si no hay competencia en la materia no pueden dictarse normas válidas.

¹⁸⁴ RAYA MEDINA en GENERALITAT DE CATALUNYA, INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS Y GABINET JURÍDIC DE LA GENERALITAT, "Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación...", Op. cit. pág. 48. Depara en la interpretación expansiva de la regla de supletoriedad un "principio de comodidad" en perjuicio del principio autonomista.

¹⁸⁵ JIMÉNEZ CAMPO defiende por esta característica de la residualidad del derecho estatal, que la partición de competencias normativas complementarias es de carácter necesario, no eventual. {Vid. sobre este último autor JIMÉNEZ CAMPO, J. "¿Qué es lo básico? Legislación

del Tribunal Constitucional en su art. 71 LOTC regula un mecanismo procesal ante la inactividad autonómica (PÉREZ TREMPs¹⁸⁶).

Así pues, culminado el proceso de asunción y ejercicio competencial autonómico, el ordenamiento estatal lo constituirá, además del dictado en ejercicio de competencias estatales, aquél que, asimismo, formule en ejercicio de competencias residuales para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla¹⁸⁷ siendo éste último, en consecuencia, supletorio en supuestos de lagunas legales

compartida en el Estado Autonómico", *REDC* nº 27, 1.989, pág. 48.}.

¹⁸⁶ PÉREZ TREMPs, PABLO, "Notas sobre el principio de supletoriedad del derecho estatal respecto del derecho de las Comunidades...", Op. cit. pág. 90 y 91; AGUIAR DE LUQUE, LUIS; PÉREZ TREMPs, PABLO (Directores) Y OTROS, "Veinte años de jurisdicción...", Op. cit. págs. 273 y 274. Deduce la potestad limitada del legislador estatal tanto del propio texto constitucional [art. 150.3 CE, con una previsión específica de legislación armonizadora; art. 155 CE relativo a los incumplimientos autonómicos con la obligación de requerir por parte del Estado y art. 149.3 CE referente a la cláusula residual del derecho estatal] como de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional cuyo art. 71 LOTC regula un mecanismo procesal ante la inactividad autonómica.

¹⁸⁷ En esta posición y sobre la consideración de las Ciudades de Ceuta y Melilla como ciudades de régimen especial. {Vid. CAAMAÑO DOMÍGUEZ, FRANCISCO, "El abandono de <<lo básico>>:..." Op. cit. pág. 98.}. Sobre la consideración de cualquier norma estatal, aun calificada como supletoria, como aplicable en Ceuta y Melilla y supletoriamente en las Comunidades Autónomas en concepto de fraude de ley. {Vid. BALZA AGUILERA, JAVIER Y DE PABLO CONTRERAS, PEDRO, "El derecho estatal como supletorio del Derecho Propio de...", Op. cit.; TORRES MURO, IGNACIO, "La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cláusula de supletoriedad. Una defensa...", Op. cit. pág. 172; PÉREZ TREMPs, PABLO, "Notas sobre el principio de supletoriedad del derecho estatal respecto del derecho de las Comunidades...", Op. cit. pág. 92.

autonómicas¹⁸⁸ que no puedan colmarse tras un previo proceso autointegrador¹⁸⁹.

LEGUINA VILLA¹⁹⁰ manifiesta su viabilidad siempre que concurran los presupuestos de actualización de la regla de supletoriedad.

Compartiendo todos los argumentos de LEGUINA VILLA y en particular, los referentes a las ciudades de Ceuta y Melilla, en una concepción más amplia habida cuenta que efectúa un llamamiento al Tribunal Constitucional para reconsiderar las normas estatales anuladas que puedan aplicarse a estas ciudades autónomas¹⁹¹.

Con esta interpretación, el derecho supletorio se alza como elemento integrador y criterio

¹⁸⁸ De esta postura discrepa GRANADO HIJELMO, quien partiendo de premisas del derecho eclesiástico, defiende que el derecho creado para un territorio, como Ceuta y Melilla, no puede ser supletorio, como tampoco son supletorias para la Iglesia Latina las normas de celibato de los sacerdotes de la Iglesia Oriental. En contra de esta tesis de GRANADO HIJELMO, .

¹⁸⁹ BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER, "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo. Una síntesis de los criterios fundamentales a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/97", I y II La Ley núms. 4.441 y 4.442, 1.997, págs. 1 a 4 y 1 a 6, respectivamente.

¹⁹⁰ LEGUINA VILLA en GENERALITAT DE CATALUNYA, INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS Y GABINET JURÍDIC DE LA GENERALITAT, "Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación...", Op. cit. págs. 59 a 60.

¹⁹¹ TORRES MURO, IGNACIO, "La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cláusula de supletoriedad. Una defensa...", Op. cit. pág.173.}. Asimismo, BORRAJO INIESTA, IGNACIO, "La supletoriedad...", Op. cit. pág. 39; CRUZ VILLALÓN, PEDRO, "La supletoriedad del derecho estatal: Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional". Op. cit. pág. 102.

hermenéutico permanente (CANOSA USERA¹⁹²) siendo su concepción como atributivo de competencias de "dudosa admisibilidad constitucional" (FERNÁNDEZ FARRERES¹⁹³).

Pues bien, esta corriente doctrinal, que, por cierto, ha sido respaldada por nuestro Tribunal Constitucional en STC 61/97, de 20 de marzo, nos hace reflexionar sobre la incardinación de nuestro sistema de fuentes en el sentido que vamos a exponer a continuación.

Si una Comunidad Autónoma renunció en su día a una regulación que entraba dentro de sus facultades e invocó normas estatales supletorias para cubrirlo¹⁹⁴ y el legislador estatal, limitado ahora a su exclusivo ámbito competencial (legislación básica o directa), dicta una legislación con espíritu incompatible con la anterior, respecto de la que ahora carece de

¹⁹² CANOSA USERA, RAÚL, "Contribución al estudio de...", Op. cit. págs. 76 y ss. La regla supletoria se alza como elemento integrador y criterio hermenéutico permanente, en el que el derecho estatal se integraría por el derecho válido amparado por títulos competenciales específicos a tal efecto; derecho cuya renovación se presenta asociada al principio de competencia y, en consecuencia, a la heterogeneidad competencial entre las Comunidades Autónomas. No hay una solución posible a la petrificación del derecho estatal, <<cada vez más inútil, incluso para servir supletoriamente, a medida que transcurra el tiempo>> habida cuenta que el Estado, no puede, por carecer de competencias cuando exista un nivel competencial homogeneizado en un sector material exclusivo autonómico, renovar su derecho, dejando a un lado y sin hacerse planteamientos jurídicos respecto de los casos de Ceuta y Melilla.

¹⁹³ FERNÁNDEZ FARRERES, G, "Colisiones normativas y primacía del derecho estatal" en MARTÍN RETORTILLO, SEBASTIÁN (Coord.) "Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría" Vol. I, Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.991, pág. 553 y ss.

¹⁹⁴ MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, "Derecho Público de...", vol. I, Op. cit. págs. 300 y ss.

cobertura ¿qué sucede con las normas que dictó con carácter supletorio y no puede derogar? ¿cómo se depura el ordenamiento jurídico?

En el caso de normas preestatutarias, se ha de señalar que las mismas no podrían derogarse por devenir, ahora, el legislador estatal incompetente para ello, según la doctrina última del Tribunal Constitucional¹⁹⁵, pero ¿qué sucedería con aquéllas normas posteriores al proceso de homogenización competencial que no fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional y fueron dictadas en este sentido por un legislador ya incompetente, según la citada doctrina del TC?

Resulta curioso, a título de ejemplo, que la Ley 6/1.998 haya procedido a derogar preceptos supletorios como el (art. 3)¹⁹⁶ de la Ley 7/1.997,

¹⁹⁵ Con diverso parecer, y referidos a la potestad derogatoria del legislador estatal de las normas producidas con anterioridad al ejercicio competencial autonómico en materias de su exclusiva competencia comparándolo con supuestos de derecho comunitario y derecho interno. {Vid. PÉREZ TREMP, PABLO, "Notas sobre el principio de supletoriedad del derecho estatal respecto del derecho de las Comunidades...", Op. cit. pág. 93.}.

¹⁹⁶ Artículo 3. Reducción de plazos. Ley 7/1997, de 14 de abril: Con carácter supletorio, y siempre que no se disponga de manera diferente en la legislación urbanística, los plazos de tramitación serán los siguientes:

Uno. El período de información pública al que se hace referencia en los artículos 114.1 y 116.a) no superara los dos meses.

Dos. En el segundo párrafo del artículo 116.a), la expresión: "(...) en los supuestos de planes de iniciativa particular, será de tres meses desde (...)"; se sustituye por: "(...) en los supuestos de planes de iniciativa particular, será de dos meses desde (...)".

Tres. En el segundo párrafo del artículo 116.b), la expresión: "(...) no podrá exceder de un año desde (...)"; se sustituye por: "(...) no podrá exceder de seis meses desde (...)".

de 14 de abril y que esta cuestión no haya sido nunca puesta de manifiesto por nuestro Alto Tribunal como obiter dicta en las sendas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas contra la referida Ley 6/1998¹⁹⁷.

La situación resulta eminentemente paradigmática, es decir, el legislador que deviene incompetente en una materia por haber sido asumida autonómicamente de forma homogenizada no puede derogar la legislación anteriormente dictada a dicha asunción autonómica porque ya no tiene

Cuatro. En el artículo 117.2, la expresión: "(...) los Ayuntamientos competentes en el plazo de tres meses (...)"; se sustituye por: "(...) los Ayuntamientos competentes en el plazo de dos meses (...)".

Cinco. En el artículo 119.3, la expresión: "(...) de detalle, será de tres meses desde (...)"; se sustituye por: "(...) de detalle, será de dos meses desde (...)".

Seis. Se modifica, en el artículo 157.2, párrafo primero, la frase "El plazo para acordar sobre la aprobación inicial será de tres meses desde la presentación de la documentación completa", por la frase "El plazo para acordar sobre la aprobación inicial será de dos meses desde la p Seis. Se modifica, en el artículo 157.2, párrafo primero, la frase "El plazo para acordar sobre la aprobación inicial será de tres meses desde la presentación de la documentación completa", por la frase "El plazo para acordar sobre la aprobación inicial será de dos meses desde la presentación de la documentación completa".

Siete. Se da nueva redacción a la frase del artículo 157.2, párrafo segundo, "Los Estatutos y Bases se entenderán aprobados si transcurrieran tres meses desde su aprobación inicial (...)", que tendrá el siguiente tenor: "Los Estatutos y Bases se entenderán aprobados si transcurrieran dos meses desde su aprobación inicial (...)".

Ocho. Se sustituye en el artículo 165.5 la frase "por el Ayuntamiento en el plazo de tres meses", por la frase "por el Ayuntamiento en el plazo de dos meses".

¹⁹⁷ Vid. SSTC 178/2.004, de 21 de octubre; 205 a 217/2004; 228 a 241/2004, de 2 de diciembre.

competencias pero ¿podría derogar, siendo igualmente incompetente, la legislación dictada por el mismo una vez que la materia ya había sido asumida por las Comunidades Autónomas?

A nuestro entender, la depuración del ordenamiento jurídico existente por el legislador ordinario en su tarea de producción normativa va a constituir objeto de debates dialécticos interesantísimos.

Depuración en la que va a intervenir no sólo el handicap de la derogación de normas estatales dictadas antes o con posterioridad al proceso de homogenización competencial autonómica o el relativo a si en la calificación como "supletorias" existen títulos estatales que potencialmente pueden amparar dichos preceptos¹⁹⁸ así calificados sino también el interesante análisis del alcance de la producción normativa autonómica en materias que confluyen con títulos competenciales estatales, ¿dónde estarían los límites?

La eficacia y calidad de producción normativa del Estado, desde nuestro punto de vista, va a

¹⁹⁸ A este respecto, PEÑARANDA RAMOS, JOSÉ LUIS, "Supletoriedad, delegación legislativa y derogación. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1.997, de 20 de marzo, dictada respecto del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.992", Cuadernos de derecho público, N° 1, 1997, pág. 137; REQUEJO PAGÉS, JUAN LUIS, "El Estado Autonómico, ¿Un modelo transitorio? ...", Op. cit. pág. 168; BIGLINO CAMPOS, PALOMA, ", "La cláusula de supletoriedad: Una cuestión de..." Op. cit. pág. 53. Interesante resulta a estos efectos el estudio y las remisiones bibliográficas en PARDO ÁLVAREZ, "Reflexiones críticas en torno a la STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley del Suelo de 1992 (Cuestiones pendientes de resolución y problemas derivados de la interpretación del TC sobre la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal)". Revista de estudios de la administración local y autonómica, N° 274-275, 1997, págs. 619 y ss; TEJEDOR BIELSA, J.C..., "La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento...", Op. cit. pág. 163.

constituir, ex nunc, una pieza clave en el correcto funcionamiento de nuestro sistema ordinamental y, por supuesto, en la configuración normativa de la autonomía local ya que una posible reforma de la Ley Básica de Régimen Local puede afectar al contenido del Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local que contiene numerosos preceptos supletorios.

4.3.c).- Flexible interpretación de los Títulos Competenciales del Estado.

Bajo esta teoría, se defiende un mayor alcance a los títulos competenciales del Estado en relación con los autonómicos.

No puede descuidarse, desde la óptica de compleción y unidad del ordenamiento global, la cualidad del mínimo común (PAREJO ALFONSO¹⁹⁹) que con relación a los intereses generales expresa cualquier título estatal; por ello, un título competencial estatal conlleva en la materia correspondiente la posibilidad de dictar derecho supletorio a fin que el ordenamiento general pueda cumplir la función de compleción sin lo cual quedaría desatendida la unidad constitucional.

Tras efectuar el autor una reconsideración de la delimitación territorial de las competencias normativas en y por relación al sector urbanístico, critica al Tribunal Constitucional que éste no haya efectuado una consideración pertinente del orden constitucional sustantivo así como que ha realizado un insatisfactorio

¹⁹⁹ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, PAREJO ALFONSO, LUCIANO. "Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo; en particular, la regla de la supletoriedad del derecho general-estatal" *Actualidad administrativa*, Nº 29, 1.997, págs. 605 y ss.; "Legislación vigente tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1.997", Ed. Aranzadi, Pamplona, 1.997, primer capítulo.

tratamiento de los títulos estatales (títulos sectoriales incidentes en la ordenación del territorio, legislación civil, medio ambiente, régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común) con las bases y coordinación de la planificación general de la economía; así deduce no sólo que dichos títulos mencionados no son heterogéneos ni aparecen forzados o voluntariamente escogidos, sino que de su interacción se conjetura una necesaria regulación unitaria derivada del mismo orden constitucional, que permita establecer un marco legal para todos los legisladores autonómicos con pleno respeto de su propio ámbito decisional.

En similar posición, referida a la ejecución del derecho comunitario, ALONSO GARCÍA²⁰⁰, señala que el art. 149.1.3 CE en relación con el art. 93 CE complementario del anterior, habilita al legislador estatal dictar normas de carácter supletorio en la materia correspondiente; postura, asimismo, confirmada por el Alto Tribunal en STC 80/93, de 8 de marzo sobre comercio interior y derecho comunitario y ello en atención a la capacidad del ordenamiento general de dar respuesta y evitar la responsabilidad derivada del incumplimiento del derecho comunitario.

A nuestro juicio, no debemos olvidar, cómo nuestro Tribunal Constitucional hace una relectura muy interesante en la STC 147/1.991 de la cláusula de supletoriedad, justificando la supletoriedad de disposiciones estatales cuando el Estado ostente algún título competencial que concurra con el autonómico.

²⁰⁰ ALONSO GARCÍA, RICARDO, "*Supletoriedad del Derecho estatal y ejecución del derecho comunitario*", *Gaceta Jurídica de la CE*, núm. 23, 1.997, págs. 3 y ss. En contra, LASAGABASTAR HERRARTE, IÑAKI, "*El ordenamiento jurídico comunitario y el principio...*", *Op. cit.* págs. 179 y ss.

De hecho, cuando el Estado ostenta títulos en una materia aun cuando sean concurrentes con competencias autonómicas, dicha competencia estatal en conjunción con el art. 149.3 CE permitiría el dictado del derecho necesario para la efectividad de la normativa estatal que dicta en el ejercicio de sus competencias articulándose bien como "*normas básicas subsidiarias*" (TEJEDOR BIELSA²⁰¹) bien como las califica BARNÉS VÁZQUEZ "*medidas de reacción*"²⁰².

Se debe señalar que la capacidad normativa del Estado se fundamenta en el propio texto constitucional²⁰³ puesto que corresponde al constituyente y no al legislador decidir sobre las cuestiones relativas a la estructura del

²⁰¹ TEJEDOR BIELSA, J.C., "*La necesaria reformulación del concepto...*" Op. cit. págs. 459 y 460; "*La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento...*", Op. cit. pág. 125 y ss. En su interesante estudio sobre la reformulación de las bases, defiende las "*normas básicas subsidiarias*" admitidas en su día por el Alto Tribunal <<*normas básicas transitorias, subsidiarias o desplazables (STC 172/96)*>>.

²⁰² BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER, "Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1.996. ¿Disposición transitoria o posible instrumento de equilibrio? Normas supletorias como complemento indispensable de las bases, una hipótesis de máxima efectividad de las competencias estatales y autonómicas", *REDA* núm. 93, Enero 1.997, Parte Jurisprudencia, págs. 83 y ss.

²⁰³ Una de las manifestaciones de la superioridad del subordenamiento estatal se encuentra en la previsión de mecanismos de suplencia de las posibles disfunciones del sub-ordenamiento autonómico, la cual se lleva a cabo, en dos planos: uno estructural, porque la naturaleza de las competencias que el constituyente reserva al Estado permiten esa completud y otra funcional, que es donde opera la supletoriedad ya que los sub-ordenamientos autonómicos son parciales intrínseca y extrínsecamente. {Vid. SANTAMARIA PASTOR, "Fundamentos de Derecho administrativo", Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1.988, pág. 328.}.

ordenamiento²⁰⁴, siendo contradictorio que, se prive del medio necesario para que el aplicador del derecho pueda colmar las lagunas del ordenamiento autonómico. En otro caso, sería interesante reconsiderar el verdadero alcance de los títulos estatales incidentes en cada materia²⁰⁵.

Y ello porque el proceso autonómico se caracteriza por ser abierto no sólo en su origen sino también en su desarrollo pudiendo existir regímenes competenciales que difieran en las concretas parcelas asumidas o desarrolladas aun cuando tengan una total homogeneización competencial²⁰⁶.

²⁰⁴ REQUEJO PAGÉS, JUAN LUIS, "El Estado Autonómico, ¿Un modelo transitorio? ...", Op. cit. pág. 169; "La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento...", Op. cit. pág. 137 a 160. LÓPEZ AGUILAR, en la misma línea que REQUEJO PAGÉS, aduce que es el Estado autonómico, en cuanto que modelo sui generis inspirado por un principio dispositivo de conformación, el que justifica la presencia de cláusulas como la supletoriedad, prevalencia o residualidad de competencias a favor del Estado. Así pues, es la indisponibilidad de la virtualidad permanente y proyectiva del principio dispositivo lo que justificaría la presencia del legislador estatal, aun cuando ahora, según doctrina constitucional, y ratificando la expresión de REQUEJO PAGÉS, el Estado se dibuja como un "espectro". {Vid. LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO, "La aporía constitucional de la supletoriedad...", Op. cit. pág. 91 y ss.}.

²⁰⁵ GARRIDO FALLA, FERNANDO, "Reflexiones sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo", *Revista del Instituto de Estudios Económicos* núm. 3, 1.997, págs. 3 a 14. Interpreta los títulos estatales incidentes en materia de urbanismo y discrepa del alcance que el Tribunal Constitucional ha otorgado a los mismos; en particular, al artículo 149.1.1 CE al que el Alto Tribunal vincula en su análisis sólo al derecho de propiedad.

²⁰⁶ SÁNCHEZ BARRILAO, JUAN FRANCISCO, "La regla de supletoriedad a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1.997, de 20 de marzo: Continuidad y Renovación del Derecho estatal", *Revista de Estudios*

En este sentido, hay quien piensa en el art. 149.1.1 CE y su vinculación con el Capítulo Tercero del Título Primero de nuestro texto constitucional "Principios Rectores de la Política Social y Económica", para que el Estado trace las condiciones necesarias para establecer una política pública el Estado, sin perjuicio de las correspondientes variaciones autonómicas que pudieren efectuar dentro de dicho marco general.

LÓPEZ RAMÓN²⁰⁷ aboga por una estabilidad legislativa basada en normas generales que permita una adecuada ordenación y aplicación de los elementos técnicos por las administraciones competentes, consistente en la previsión de sistemas plurales y abiertos bajo *una flexible interpretación de los títulos competenciales* implicados a tal efecto, dada cuenta que defiende la presencia de mecanismo de coordinación de las actuaciones territoriales de todos los poderes públicos y a todos los niveles.

Precisamente por esta peculiaridad de nuestro sistema de Estado, el texto fundamental reserva, en el art. 149.1 CE, a favor del Estado las vigas del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, funciones constitucionales que aseguren la eficacia de las normas básicas estatales, que eviten vacíos normativos o la adopción de medidas más perjudiciales ante una posible inactividad autonómica (legislación armonizadora, medidas del art. 155 CE, etc.)²⁰⁸ justificando GARCÍA DE

Políticos (Nueva Época) n° 99, enero-marzo, 1.998, págs. 286 y ss. En esta línea, BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA, "La nueva Ley del Suelo y la Sentencia del Tribunal Constitucional de...", Op. cit. págs. 155 a 158.

²⁰⁷ LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO, "Crisis y renovación del urbanismo español en la última década del siglo XX", *REDA* n° 104, 1.999, pág. 538 a 542.

²⁰⁸ Más perjudiciales serían otras medidas que se pudieran adoptar ante una posible inactividad autonómica,

ENTERRÍA²⁰⁹, en virtud de la continuidad del ordenamiento jurídico y del art. 66 CE la capacidad normativa del Estado para posibilitar el dictado de normas adicionales.

Los vacíos normativos podrían producirse durante la suspensión de las disposiciones autonómicas impugnadas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional; en las declaraciones de inconstitucionalidad de las leyes autonómicas así como en los denominados casos de "nulidad demorada" cuando se trate de derecho estatal posterior a la homogeneización competencial²¹⁰.

desde la legislación armonizadora, desde un aumento de la conflictividad en caso de expansión de la legislación básica o en el excepcional remedio del art. 155 CE. {Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, "Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas" Op. cit. in totum; "El Derecho urbanístico español a la vista del siglo..." Op. cit. Asimismo, publicada en "Ordenamientos Urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas..." Op. cit., págs. 13 y ss.}.

²⁰⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, "Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de la Comunidades Autónomas" Op. cit. in totum; "El Derecho urbanístico español a la vista del siglo..." Op. cit. Asimismo, publicada en "Ordenamientos Urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas..." Op. cit., págs. 13 y ss. Sobre la consideración por GARCÍA DE ENTERRÍA de la regla de supletoriedad como regla competencial. {Vid. TEJEDOR BIELSA, J.C. "La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento...", Op. cit. pág. 120.}.

²¹⁰ ARCE JÁNARIZ, ALBERTO, "Los Principios de Prevalencia y Supletoriedad...", Op. cit.. in totum. En contra de que sean casos de vacíos normativos, se podría entender que en estos supuestos lo que se produce es un conflicto normativo que resuelve con base en la regla de prevalencia y no estrictamente en la supletoriedad. {Vid. BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, "La integración del derecho autonómico...", Op. cit. pág. 133. y su remisión al trabajo del mismo autor "Los conflictos normativos entre el Derecho estatal y el Derecho autonómico", *Revista de las Cortes Generales* núm. 19, primer cuatrimestre, 1.990.}.

Amparándose en la tipología efectuada por HSü Dau Lin, discípulo de Rudolf Smend, JAVIER TAJADURA²¹¹ traduce como mutación los cambios constitucionales efectuados a través de interpretaciones jurisprudenciales de los términos de la Constitución en el sentido en que fueron pensados y plantea la problemática añadida del alcance de limitativo de estas actuaciones mutacionales.

Es decir, observamos cómo la articulación competencial ha venido cambiando a medida que el proceso autonómico se ha consolidado, teniendo como consecuencia un reajuste en las funciones iniciales de las relaciones competenciales para dar respuesta a la nueva realidad²¹².

²¹¹ TAJADURA TEJADA, JAVIER, "Cortes Generales y supletoriedad del derecho estatal" *Revista de las Cortes Generales*, N° 50, 2.000, págs. 83 a 117; "La cláusula de supletoriedad en la jurisprudencia constitucional", *RVAP* núm. 56, 2.000, págs. 317 a 331.}. Sobre la contradicción por el Tribunal Constitucional de un precepto literal de la Constitución construyendo una doctrina incompatible con aquella sin llegar pronunciamientos de falseamiento constitucional. {Vid. LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO, "La aporía constitucional de la supletoriedad...", Op. cit. pág. 87.}

²¹² No puede defenderse un desapoderamiento absoluto del Estado para dictar normas en materia urbanística u otra materia, ni siquiera cuando entró en vigor el último Estatuto de Autonomía de Castilla y León puesto que aún conservaba su potestad legislativa respecto a Ceuta y Melilla. Lo que se produciría en todo caso, sería lo que, entiende como un desapoderamiento relativo y sucesivo. {Vid. GARCÍA TORRES, JESÚS, "Algunas dudas sobre la interpretación que la regla constitucional de la supletoriedad ha recibido en las sentencias constitucionales 118/1.996 y 61/1.997" en GENERALITAT DE CATALUNYA, INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS Y GABINET JURÍDIC DE LA GENERALITAT, "Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación...", Op. cit. págs. 38 y ss.}. Observamos cómo este autor ha experimentado, no obstante, una evolución en su pensamiento, habida cuenta que en 1.995, se pronunció en términos de estrictos límites competenciales. {Vid. GARCÍA TORRES, JESÚS, "Supletoriedad

Aun cuando el art. 149.3 CE no es atributivo de competencias, de la interacción de los títulos estatales se deduce, una necesaria regulación estatal ante supuestos de inactividad autonómica²¹³.

Desde nuestro punto de vista, y ratificando otros pronunciamientos científicos vertidos al respecto, si el constituyente hubiese pretendido cierta inoperancia temporal a esta técnica de articulación competencial la hubiese regulado como una Disposición Transitoria²¹⁴. No se trata sólo de una previsión constitucional de incardinación de fuentes sino de una cláusula de cierre del sistema con otros efectos en el conjunto del ordenamiento jurídico²¹⁵ cuyo alcance se adapta a la nueva realidad.

Esta función del derecho estatal cumple una función interesante para la autonomía local, ya que no puede quedar a la eventual inactividad de las Comunidades Autónomas, al poder estar "condicionando el adecuado desarrollo de las Corporaciones Locales". (CARBONELL PORRAS²¹⁶).

del derecho estatal" en Enciclopedia Jurídica Básica", T. IV, Ed. Civitas, S.A. Madrid, 1.989, págs. 6.422 y ss.}.

²¹³ GÓMEZ PUENTE, MARCOS, "Supletoriedad del Derecho estatal e inactividad del legislador autonómico....", Op. cit., págs. 211-229.

²¹⁴ BIGLINO CAMPOS, "La cláusula de supletoriedad: Una cuestión de ..." Op. cit. págs. 58 y 59; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, "El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho Urbanístico español", REDA núm. 60, pág. 194.

²¹⁵ Sobre la caducidad del art. 149.3 CE efectuada por el TC con su interpretación de la cláusula de supletoriedad. {Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, "Comentario a la STC 118/1.996", REDC, núm. 55, 1.999, pág. 260.}.

²¹⁶ CARBONELL PORRAS, ELOÍSA. "La supletoriedad del Derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional", Revista de administración pública, N° 143,

La mayor flexibilidad interpretativa del alcance de los títulos estatales en concurrencia con los autonómicos con la posibilidad del dictado de derecho supletorio cuando incida en un sector de la realidad (PEÑARANDA RAMOS²¹⁷; PARDO ÁLVAREZ²¹⁸) no sólo mejoraría, **a nuestro parecer**, la seguridad jurídica evitando disfunciones y vacíos no desdeñables en un ordenamiento susceptible de depuración constante.

5. La continuidad del ordenamiento jurídico a raíz de la doctrina jurisprudencial. Trascendencia en la autonomía local.

Contradictoria e incluso vacilante ha sido la evolución de la doctrina constitucional vertida en torno al funcionamiento de nuestro Estado Autonómico y el alcance de la legislación estatal en su interacción con títulos autonómicos; interacción de la que depende la forma de producción normativa estatal y autonómica y la definición del marco regulador de los entes locales.

1.997, págs. 195, 197. En postura similar, JIMÉNEZ DE PARGA, en Voto Particular a STC 61/97, Fundamento segundo, D 1 y 5. Para JIMÉNEZ DE PARGA, el interés general se alza como un principio constitucionalizado dada cuenta que es el principio configurador del orden competencial. {Vid. JIMÉNEZ DE PARGA, MANUEL, *"El interés general de España y la solidaridad entre los españoles, dos principios constitucionales necesitados de atención"*, RFDUC núm. 23, págs. 137 y ss.}.

²¹⁷ PEÑARANDA RAMOS, JOSÉ LUIS, *"Supletoriedad, delegación legislativa y derogación. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1.997, de 20 de marzo, dictada respecto del Texto Refundido de la Ley del Suelo..."*, Op. cit. pág. 143.

²¹⁸ PARDO ÁLVAREZ, MARÍA, *"Reflexiones críticas en torno a la STC 61/1.997, de 20 de marzo, sobre la Ley de 1.992 (Cuestiones pendientes de resolución y problemas..."*, Op. cit. págs. 620 y ss.

Diversas han sido las fases recorridas por nuestro Tribunal Constitucional hasta esgrimir que << dado que a partir de los arts. 148 y 149 CE, todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo, es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, sin que por otra parte el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 in fine de la Constitución Española. La calificación como normas supletorias, pues, en coherencia con cuanto se ha dicho, es contraria al art. 149.3 CE in fine y al orden constitucional de competencias >>. [STC 61/97, fundamento jurídico 12.c)].

Afirmación, no vacía de consecuencias paradigmáticas en nuestro sistema de Estado así como en la modulación de los efectos de las declaraciones de nulidad.

Resulta complejo admitir como clarividentes las diversas etapas que ha atravesado el Tribunal; fases que han sido analizadas, con detenimiento por nuestra doctrina científica, resultando, en ocasiones contradictorias.

Así pues, en una primera etapa que alcanzaría prácticamente hasta finales de los años 80, desde STC 5/1.981 a STC 15/1.989²¹⁹, podríamos observar cómo nuestro Tribunal Constitucional atribuye una cierta dimensión competencial²²⁰ a la cláusula de

²¹⁹ Se consideran, asimismo, otros dos períodos: uno desde 1.988 hasta la STC 13/1.989, calificado de "maduración" y otro desde la STC 15/1.989 hasta 1.991, al que denomina de "culminación". {Vid. CANOSA USERA, RAÚL, "Contribución al estudio de...", Op. cit. págs. 63 y ss.}.

²²⁰ SSTC 86/1.982, de 23 de diciembre, FJº 5; 76/1.983, de 5 de agosto, FJº 4; 49/1.984, de 5 de abril, FJº 2.

supletoriedad permitiendo al legislador estatal dictar normas de aplicación supletoria en materias de competencia exclusiva autonómica. Posteriormente, y sin llegar a anular la normativa supletoria, en el período que transcurre desde STC 15/1.989 hasta STC 147/1.991, manifiesta expresamente que no es una cláusula atributiva de competencias²²¹.

Y con una interesante matización²²² efectuada en STC 147/1.991 deja abierto, un margen de acción al legislador estatal en su labor de configuración normativa, al permitir el dictado supletorio en materias de competencia autonómica en las que incida con un título competencial²²³.

²²¹ Sin embargo, para un sector doctrinal existe una línea jurisprudencial consolidada hasta el año 1.991 en la que se reconoce la compatibilidad entre las competencias autonómicas exclusivas y las normas estatales de aplicación supletoria cambiando la doctrina a partir de dicha fecha. {REQUEJO PAGÉS, JUAN LUIS, "El Estado Autonómico, ¿Un modelo transitorio?...". Op. cit. pág. 158; SÁNCHEZ BARRILAO, JUAN FRANCISCO, "La regla de supletoriedad a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1.997, de 20 de marzo: Continuidad y Renovación...", Op. cit. págs. 283 y ss.; ARCE JÁNARIZ, ALBERTO, "Los Principios de Prevalencia y Supletoriedad...", Op. cit.}.

²²² Con otro parecer, Vid. BIGLINO CAMPOS, PALOMA, "La cláusula de supletoriedad: Una cuestión de..." Op. cit. pág. 35.

²²³ En la misma opinión, {Vid. MARCEL MATEU, "La regla de supletoriedad en la relación del ordenamiento estatal y autonómico (Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional...", Op. cit. págs. 306 y ss.}. Por otro lado, hay quien considera que, aun cuando en STC 149/1.991, el Tribunal Constitucional limita la dimensión competencial general del Estado a aquellos ámbitos en los que todas las Comunidades Autónomas, sin excepción, no hayan asumido competencias exclusivas sobre una materia, reformula la tesis del derecho estatal excedente o supletorio. {Vid. BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, "Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos. Una reflexión a la luz de la regla de supletoriedad.", RDP nº 44, 1.998, pág. 290 y ss.}.

Margen que, en STC 118/1.996, cerraría declarando la inconstitucionalidad de las normas estatales de aplicación supletoria que no se encuentren amparadas por títulos competenciales estatales específicos en esa materia para concluir definitivamente, no sólo en declaraciones de inconstitucionalidad de dichas normas sino también en la anulación de su regulación material. (STC 61/1.997).

En suma, observamos contradicciones²²⁴ en la evolución jurisprudencial de nuestro Tribunal Constitucional que nos conducen a un ordenamiento actual con parámetros normativos diversos amparados cada uno de ellos en las diversas etapas que ha venido atravesando este Tribunal Constitucional; parámetros que necesitan ser consensuados por el riesgo de la continuidad del ordenamiento jurídico²²⁵ y su trascendencia en la autonomía local, cuya configuración normativa depende de las diversas opciones del legislador estatal y autonómico.

6. La necesaria coherencia e integración del ordenamiento jurídico para una adecuada garantía de la autonomía local.

Surgen interesantes cuestiones de orden jurisdiccional en los casos litispendentes cuando fue dictada la STC 61/97 consistentes en el

²²⁴ Vid. contradicciones entre las SSTC 35/1.992; 79/1.992 y 231/1.994 y la STC 147/1.991.

²²⁵ Trascendencia que desemboca en una cuestión crucial cual es la continuidad del ordenamiento jurídico. {Vid. SÁNCHEZ BARRILAO, JUAN FRANCISCO, "La regla de supletoriedad a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1.997, de 20 de marzo: Continuidad y Renovación...", Op. cit. págs. 292 y ss. TEJEDOR BIELSA, J.C., "La necesaria reformulación del concepto...", Op. cit. págs. 463.}

alcance del derecho estatal en los recursos de casación pendientes²²⁶.

De este modo, tras la STC 61/97, la forma en la que se configure la legislación estatal va a constituir un punto neurálgico en la autonomía local cuyo alcance tendremos ocasión de analizar²²⁷.

Más aún, a raíz de esta sentencia, podremos plantearnos interesantes cuestiones sobre cómo consensuar la vigente legislación estatal en materia de régimen local, que contiene, en ocasiones, como muy bien afirma GARCÍA DE ENTERRÍA²²⁸, numerosos preceptos supletorios, con legislaciones sectoriales, de incipiente producción legislativa autonómica y ello porque podemos encontrarnos ante lagunas difícilmente colmables con el derecho supletorio estatal por posibles incompatibilidades con los nuevos espíritus legislativos autonómicos.

²²⁶ MONTROYA MARTÍN, ENCARNACIÓN, "Los efectos de la STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre los procesos pendientes en materia de urbanismo. En particular el caso de Andalucía". RAAP núm. 43, 2.001, págs. 137-203. La autora, además, de analizar el binomio inconstitucionalidad-nulidad, estudia detalladamente las contradictorias posiciones de Secciones de nuestro Tribunal Supremo sobre el derecho aplicable a los casos litispendientes tras la STC 61/97; en particular, sobre la aplicación y el alcance de la retroactividad de la Ley andaluza 1/1.997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen del suelo y ordenación urbana por el Tribunal Supremo, a los casos enjuiciados. Interesantes son las SSTs de 21 de marzo de 2000, (RJ 2000, 36689) y de 20 de octubre de 2004, (RJ 2004,6846).

²²⁷ GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN, "La versatilidad de lo básico", RAP núm. 139, enero-abril, 1.996, págs. 125 y ss.

²²⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, "La sentencia constitucional 118/1.996, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1.987...", Op. cit. pág. 259.

Así el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto-legislativo 781/1.986, de 18 de abril, como complemento de la Ley 7/1.985, de 2 de abril, Básica de Régimen Local contiene sólo dos docenas de artículos con carácter básico siendo los restantes de derecho supletorio.

A mero título ejemplificativo, en materia urbanística²²⁹, nos enfrentamos a un ordenamiento urbanístico presidido por la dispersión normativa²³⁰; de ahí, el estudio efectuado a tal efecto por el profesor PAREJO ALFONSO, sobre las deficiencias de la técnica legislativa que resulta de la opción escogida para integración del derecho general-estatal²³¹.

Esta situación va a conducir a períodos de incertidumbre hasta tanto el Tribunal Constitucional vaya depurando el sistema de fuentes y nuestro Tribunal Supremo clarificando y unificando interpretaciones.

De otra parte, y en materias de legislación concurrente, el diverso alcance de los títulos competenciales incidentes, influye, asimismo, de

²²⁹ PEÑARANDA RAMOS, JOSÉ LUIS, "Supletoriedad, delegación legislativa y derogación. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1.997, de 20 de marzo, dictada respecto del Texto Refundido de la Ley del Suelo...", Op. cit., págs 155 y 156. Se abogaba por una solución más sencilla que no subvirtiese el sistema, consistente en anular los correspondientes preceptos de la Ley 8/1990 y haberlos excluido del TR de 1.992.

²³⁰ PARDO ÁLVAREZ, MARÍA, "Reflexiones críticas en torno a la STC 61/1.997, de 20 de marzo, sobre la Ley de 1.992 (Cuestiones pendientes de resolución y problemas.....", Op. cit. págs. 620 y ss.

²³¹ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, en la obra colectiva DEL GUAYO CASTIELLA, ÍÑIGO; MARTÍNEZ GARCÍA, SILVESTRE (Directores), "Derecho Urbanístico de Andalucía...", Op. cit. págs. 76 y ss.

forma decisiva en la configuración de la autonomía local; entendimientos que, a título ejemplificativo, pueden oscilar cuando entra en juego el artículo 149.1.1. CE²³² tanto desde su consideración como parámetro normativo de respeto y observancia por las legislaciones autonómicas²³³, hasta que en materias de exclusiva competencia

²³² Sobre el contenido y alcance del artículo 149.1.1 CE. {Vid. DE OTTO Y PARDO, IGNACIO, "Estudios sobre derecho estatal..." Op. cit. págs. 141 y ss; ALONSO DE ANTONIO, JOSÉ ANTONIO, "El artículo 149 de la Constitución y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y...", Op. cit. págs. 35 A 39; DE ASIS ROIG, AGUSTÍN E., "EL artículo 149.1.1 de la Constitución como fundamento de la intervención del Estado en materia urbanística", AA núm. 29, 14-20 de julio, 1.997, págs. 522 y ss; MENÉNDEZ REXACH, ÁNGEL, "Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo", RDU núm. 153, Abril-Mayo 1.997, págs. 466 y ss; TELLA I ALBAREDA, M. DOLORES, "El artículo 149.1.1. de la Constitución Española. Aproximación a su contenido y a su aplicación", Autonomías núm. 22, julio, 1.997, págs. 205 y ss; TEJEDOR BIELSA, J.C., "Propiedad, urbanismo y Estado autonómico", Op- cit. págs. 387- 434.

²³³ MERELO ABELA, JOSÉ MANUEL, "Contenido y alcance de la STC 61/1.997, del Tribunal Constitucional sobre la Ley del Suelo", Ed. Praxis, S.A. , Barcelona, págs. 6 y ss. In otro sensu, el art. 149.1.1^a C.E. en términos más próximos a los principios y reglas generales, a legislar para todos los sistemas, a la "directiva" que ha de transponer el legislador autonómico [Cfr. BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER "Distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales. (Análisis de la jurisprudencia de constitucional". TRABAJO DE INVESTIGACIÓN. CONCURSO PARA LA PROVISIÓN DE PLAZA DE CATEDRÁTICO DE UNIVERSIDAD. ÁREA DE CONOCIMIENTO "DERECHO ADMINISTRATIVO". UNIVERSIDAD DE HUELVA. DICIEMBRE DE 2.000. Publicado en <http://www.us.es/centrosydep/departamentos/040204.htm> , págs. 405 y ss. (visitada el día 02 de abril de 2.003). Este trabajo, posteriormente, se adaptaría a monografía jurídica, en la que, asimismo, se incluyen los últimos pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional: "Distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales. (Análisis de la jurisprudencia de constitucional". Editorial Bosch, S.A., Barcelona, 1^a edición, 2.002.]

autonómica, produzca lo que se denomina "efecto cruzado" careciendo el marco general estatal de prevalencia por tratarse de sectores de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas²³⁴ (artículo 149.3 CE).

La gran mayoría de la doctrina considera a este artículo como regulador de un título competencial, que aun cuando ha venido reforzando y matizando otros títulos competenciales más específicos, se constituye como título autónomo transversal y de contenido flexible cuya efectividad dependerá de la adopción de criterios por los entes autonómicos y cuya finalidad es garantizar una igualdad no sólo formal (ALONSO DE ANTONIO; LÓPEZ GUERRA) sino una igualdad real y efectiva (PEMÁN; TELLA) en el ejercicio de los derechos constitucionales y deberes fundamentales; derechos y deberes fundamentales que la doctrina refiere tanto a los integrantes de la sección primera del capítulo II del título I como a la sección segunda, incluidos, quienes implican a los principios rectores de la política social y económica.

6.1.- La difuminada continuidad del ordenamiento jurídico.

Analizado anteriormente el "status quaestionis" de los efectos que la interpretación

²³⁴ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, en la obra colectiva DEL GUAYO CASTIELLA, ÍÑIGO; MARTÍNEZ GARCÍA, SILVESTRE (Directores), "Derecho Urbanístico de Andalucía...", Op. cit. págs. 90 a 92. No obstante, para otros autores el artículo 149.1.1 CE supone en relación con otros títulos competenciales un supuesto de "competencias concurrentes" lo que aplicaría, en estos casos, el mecanismo de la regla de prevalencia. {Vid. los autores referidos en TELLA I ALBAREDA, M. DOLORES, "El artículo 149.1.1. de la Constitución Española. Aproximación a su contenido y a su aplicación", *Autonomías* núm. 22, julio, 1.997, págs. 220 y ss; TEJEDOR BIELSA, J.C., "La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento...", Op. cit. pág. 93.}

de la interrelación competencial efectuada por nuestro Tribunal Constitucional está produciendo en nuestro sistema de fuentes, no podemos dejar de apuntar la necesaria continuidad del ordenamiento jurídico, como premisa previa para definir la posición de los entes locales en el conjunto del sistema.

Seguimos observando cómo nuestro Tribunal Constitucional va depurando nuestro ordenamiento jurídico desde líneas sorpresivas que, difícilmente, contribuyen a esta deseada y necesaria estabilidad tras el flanco abierto por la conocida STC 61/1.997, de 20 de marzo (RTC 1997/61).

Pues bien nuestro Tribunal Constitucional en la STC 178/2.004, de 21 de octubre, por la que resuelve cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas planteadas contra el art. 11 de la Ley del Parlamento Vasco 17/1.994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda, de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística; el art. 2.2 del Real Decreto-ley 5/1.996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales; el art. 2.2 de la Ley 7/1.997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales; y el artículo único, apartado 2, de la Ley del Parlamento Vasco 3/1.997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, ha dado lugar a nuevas cuestiones de interés en el sistema de fuentes del Derecho, previa declaración de inconstitucionalidad y anulación de los preceptos estatales cuestionados.

El Tribunal Constitucional, a nuestro entender, hace una interpretación extensiva del art. 20.1.b) de la LS de 1.992, ya que toma esta norma sin contenido funcional alguno, a la que considera como única condición básica estatal vigente respecto a la cesión obligatoria en suelo

urbano,²³⁵ y con base en la misma declara la conformidad con el orden constitucional de la Ley Vasca 17/1.994, que regula la cesión en suelo urbano del 15 % del aprovechamiento urbanístico.

Es decir, estiliza el precepto y remitiéndose al contexto en el que fue dictado lo aplica a la clasificación urbanística de suelo urbano.

Se trata, desde nuestro punto de vista, de una sentencia que abre nuevos cauces en la dogmática constitucional del sistema de fuentes del derecho, y a la que calificamos como la *"difuminada continuidad del ordenamiento jurídico"*, pues admite la plena libertad legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo mientras tanto el Estado no limite válidamente ese ámbito de libertad mediante el establecimiento de condiciones básicas en el ámbito de su competencia.

Esta nueva teoría contradice la tesis que ha venido defendiendo el propio Tribunal, desde STC 32/1.981, de 28 de julio, F. 6, respecto a la continuidad el ordenamiento jurídico y la legislación básica.

En otros términos, una Comunidad Autónoma competente en determinada materia *"no está obligada a esperar la legislación básica postconstitucional, pero sus disposiciones legales o de rango inferior deberán respetar en todo caso no sólo los principios que inmediatamente se deriven de la Constitución, sino también las bases... que se infieran de la legislación*

²³⁵ Considera al art. 20.1.b) de la LS 92 como única condición básica vigente dada cuenta de la inconstitucionalidad de los arts. 2.2 del Real Decreto-ley 5/1.996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales y 2.2 de la Ley 7/1.997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales.

*preconstitucional vigente" (STC 1/1.982, de 28 de enero, F. 1)*²³⁶.

Pues bien, esta doctrina de continuidad ordinamental que el Tribunal Constitucional ha aplicado en la misma línea a las condiciones básicas, en **STC 173/1.998**, al manifestar que las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE pueden inferirse de las normas preexistentes ya sean preconstitucionales o postconstitucionales está siendo abandonada y sustituida por una nueva tesis de mayor "*libertad legislativa*".

Con esta sentencia el Tribunal Constitucional podría originar, a nuestro entender, interesantes disfunciones consistentes en:

1) abrir cauces de interpretación consistentes en acudir a normas declaradas nulas e inexistentes en el ordenamiento jurídico con la finalidad de complementar el alcance normativo de un precepto estatal genérico que constituya condición básica sin contenido funcional alguno y,

2) abrir flancos en la garantía de la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad sobre todo atendiendo a la interpretación que ciertos Tribunales Superiores de Justicia han venido efectuando sobre el art. 2 de la Ley 7/1.997, de 14 de abril²³⁷ al considerarlo como condición básica en sentido

²³⁶ Vid. cómo ha seguido manteniendo dicho criterio recientemente, Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 14/2.004 (Pleno), de 12 febrero, FJº 11º. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 109/2.003 (Pleno), de 5 junio, FJº 5º.

²³⁷ Resultan interesantes las resoluciones del STSJ de Andalucía, de 05/04/2.001 (Sección 4ª) y de 23/05/2.001, (Sección 4ª) sobre el alcance de la asunción autonómica del derecho estatal declarado inconstitucional y su relación con la Ley 1/1.997, de 14 de abril, cuyo art. 2 considera como condición básica.

diverso u opuesto al que efectúa la STC 178/2.004, de 21 de octubre.

Si, según el Tribunal Constitucional²³⁸, las condiciones básicas constituyen "canon complementario de constitucionalidad" respecto a las normas autonómicas, ¿cómo se justifica esta función constitucional en la sentencia que analizamos?

Es más, si el legislador estatal no hubiese dictado la Ley 6/1.998, atendiendo a las recientes declaraciones de nuestro Tribunal Constitucional, ¿cómo se garantizaría, entonces, la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos fundamentales?²³⁹.

²³⁸ Vid. STC 173/1.998, FJº 9; 54/2.002, FJº 4º, 5º y 7º.

²³⁹ Vid. Voto Particular del Magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez en su Voto Particular a la Sentencia del Pleno de 21 de octubre de 2.004, al que se adhiere Roberto García-Calvo y Montiel, la búsqueda del Derecho vigente tras la STC 61/1.997, "el texto refundido de la Ley del suelo de 1.976 ha ocupado en forma sobrevenida la posición de condiciones básicas o bases respecto de la legislación autonómica vasca."

"Para la solución del caso resulta que el texto refundido de la Ley de 1.976 ha ocupado en forma sobrevenida la posición de condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE (STC 173/1.998, FJ 9) respecto de la legislación autonómica vasca. No hay otras cesiones en suelo urbano que las que establece el artículo 83.3 LS de 1.976. Por ello, y como consecuencia de la STC 61/1.997, el artículo 11 de la Ley vasca 17/1.994 entró en colisión con las condiciones básicas sobrevenidas, resultando desplazado por el Derecho estatal"...las normas anuladas por inconstitucionales no existen ya en el ordenamiento (STC 387/1.993, de 23 diciembre, FJ único), siendo irrelevante el motivo -ya sea "por razones exclusivamente competenciales" (sic en FJ 7 de la Sentencia de la mayoría) ya por razones de fondo- por el que se haya declarado su inconstitucionalidad".

"Si no es posible tomar en consideración normas inconstitucionales para precisar el alcance normativo o completar el alcance de otras normas que son conformes a la

No debemos olvidar que el art. 149.1 de la CE reserva al Estado las vigas del ordenamiento jurídico como expresión de la unidad estatal y, por ello mismo, se adoptó en su día, procedente de la doctrina italiana²⁴⁰, la tesis de inferir de la legislación preexistente aquellas normas expresivas de la función constitucional del legislador estatal; de ahí que el TC considerase en STC 173/1.998, FJº 9º que las condiciones básicas se deducirían, de igual modo, de la legislación vigente a favor del equilibrio del sistema.

Cuestión distinta es la relativa a los efectos de la contradicción entre la legislación autonómica y las condiciones básicas; es decir, si nos hallamos ante condiciones básicas ya existentes y éstas no fueren respetadas por el legislador autonómico en una labor de producción normativa posterior²⁴¹ o si nos hallamos ante condiciones básicas sobrevenidas que entran en contradicción con una legislación autonómica previamente existente²⁴².

Constitución creo, con el debido respeto, que el razonamiento de la Sentencia mayoritaria abre un flanco a la duda 1 y siendo inaplicable al caso concreto que se nos plantea”.

²⁴⁰ En Austria, estuvo vigente hasta 1.974. {Vid. ALONSO DE ANTONIO, JOSÉ ANTONIO, “Artículo 149.1º, 4ª, 5ª, 7ª, 10ª a 32ª, 2 y 3. Sistema de distribución de competencias” *Op. cit.* nota al pie 67, pág. 278}.

²⁴¹ Vid. STC 54/2.002, FJº 4º, 5º y 7º. Los efectos que produce la vulneración de una legislación autonómica posterior a condiciones básicas, según el Tribunal Constitucional, es la de su inconstitucionalidad y anulación aun cuando puedan modularse los efectos de la anulación.

²⁴² Vid. STC 173/1.998, FJº 9. Los efectos de condiciones básicas sobrevenidas provocando la contradicción de la legislación autonómica preexistente conlleva un desplazamiento automático ya que constituyen un núcleo de regulación uniforme. {Vid. TEJEDOR BIELSA,

Si la planificación entendida como norma con capacidad de ordenación social constituye una de las manifestaciones características de la autonomía local en materia urbanística y precisamente ésta no pudiese hacerse efectiva por una eventual imprevisión normativa como pudiese ser el establecimiento de un mínimo del aprovechamiento urbanístico objeto de apropiación, esto es, el contenido básico o elemental del derecho de propiedad urbana, ¿no se estaría afectando, desde esta interpretación, a la autonomía local constitucionalmente garantizada²⁴³?

Ante el panorama al que asistimos en el sistema de fuentes del derecho por la singularidad de nuestro sistema de Estado y, en particular, en un sector de plural acción administrativa, en el que la autonomía local alcanza una de sus mayores expresiones, consideramos necesario redefinir la relación ordinamental local en el conjunto del sistema en aras de garantizar un principio constitucionalmente consagrado cual es el principio de autonomía local.

Es necesario que se adopten medidas que aseguren la coherencia del ordenamiento y garanticen la autonomía local.

Asimismo, abogamos por potenciar la colaboración inter-administrativa (normativa y funcional) que permita una adecuada adopción de decisiones, con efectos, lógicamente, en la intervención de los entes locales como existe en otros descentralizados europeos, según aluden PAREJO ALFONSO²⁴⁴ y GARCÍA DE ENTERRÍA²⁴⁵.

J.C., "La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento...", Op. cit. pág. 93}.

²⁴³ Más aún se estaría afectando al ejercicio de derechos constitucionales.

²⁴⁴ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, en la obra colectiva DEL GUAYO CASTIELLA, ÍÑIGO; MARTÍNEZ GARCÍA, SILVESTRE

Conferencias Sectoriales, Órganos de participación e intervención procedimental de los entes locales.

(Directores), *"Derecho Urbanístico de Andalucía"*, Op. cit. pág. 83.

²⁴⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO *"El Derecho urbanístico español a la vista del siglo..."* Op. cit. Asimismo, publicada en *"Ordenamientos Urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas..."* Op. cit., pág. 15.

III.- EL ORDENAMIENTO LOCAL DESDE EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA.

1. Las relaciones ordinamentales desde la óptica de la colaboración normativa.

Con anterioridad, ha sido señalado cómo las diversas interpretaciones de nuestro Tribunal Constitucional sobre la interrelación competencial de nuestro ordenamiento, ha originado la presencia de diversos cuerpos legislativos que deben ir siendo depurados para asegurar la continuidad del ordenamiento.

Y ahora vamos a analizar el significado de la autonomía local para su respeto por el legislador competente.

Desde los estudios del profesor PAREJO ALFONSO relativos a la posición de los entes locales en el conjunto del sistema y a la consideración que las tres instancias "*general, autonómica y local tienen una posición y función propias*" en el Estado²⁴⁶, venimos observamos cómo su efectivo posicionamiento en el sistema de potestades públicas debe ir presidido por técnicas de integración que permitan un verdadero respeto de su capacidad de decisión.

Y ello porque a pesar de la asunción conceptual del alcance y significado del principio de autonomía local por la doctrina científica y jurisprudencial, como un auténtico *principio de distribución territorial del poder y articulador del de cauces de expresión democrática*, las relaciones interordinamentales de los entes locales no siempre han estado presididas por la verdadera efectividad de este principio consagrado

²⁴⁶ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La potestad normativa local", Seminario de Régimen Local, Diputació de Barcelona, Ed. Marcial Pons, S.A., Madrid, 1.998, págs. 28 y ss.

constitucionalmente, sino que la comunidad local ha estado mediatizada en su capacidad de autodisposición y de intervención en sectores de acción pública.

Se prevén, asimismo, determinados parámetros de delimitación legislativa²⁴⁷ (principio de subsidiariedad) y se apuesta hacia una flexibilización del *principio de reserva de ley en relación con la autonomía local* que hagan de la comunidad local un verdadero *legislador material local* (PAREJO ALFONSO)²⁴⁸ de acreditada legitimación democrática.

Por ello, deben entenderse las relaciones ordinamentales desde la óptica de la colaboración normativa, atendiendo a que no ha sido desarrollado adecuadamente el principio de autonomía local como un "*principio de relación entre ordenamientos jurídicos que implica una auténtica reserva de poder local*" (ORTEGA)²⁴⁹.

Esta doctrina sobre la *colaboración normativa y reserva de un espacio de poder* a favor del ordenamiento local es la que, a nuestro entender, debe predicarse como principio o eje básico de las relaciones ordinamentales en los diversos sectores o materias del ordenamiento.

Hemos de significar que un espacio de poder reservado a los entes locales pivota sobre dos factores interrelacionados:

²⁴⁷ BARNÉS, JAVIER, "Subsidiariedad y Autonomía Local en la Constitución", *Anuario del Gobierno Local*, 1.997, Ed. Marcial Pons, Diputació de Barcelona, págs. 95 y ss. En particular, las que denomina "reglas de razón" en el "*plano de lo constitucionalmente admisible*".

²⁴⁸ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "*La potestad normativa local*", Op. cit., págs. 65 y ss.

²⁴⁹ ORTEGA, LUIS, "*La potestad normativa Local*", *Anuario del Gobierno Local*, 2.001, Ed. Marcial Pons, Diputació de Barcelona, págs. 40.

a) la *flexibilización del principio de reserva de ley* y

b) el *principio democrático de compartición del poder*: la *consagración de parámetros ciertos e inspirados* por una participación democrática local que realmente sea efectiva y que permita la intervención de los entes locales en los diversos sectores de acción pública.

2. El principio de reserva de ley y la autonomía local

Las corrientes europeas alemana e italiana se posicionaban a favor de la colaboración normativa local²⁵⁰ con la Ley.

En este sentido, el principio de reserva de ley, iniciado en la dogmática alemana, se desvincula su fundamentación histórica a favor de la tendencia de la *esencialidad de decisiones*.

Reformulación de la flexibilidad del principio de reserva de ley que ha sido matizada en el sentido de su admisibilidad siempre que la colaboración normativa incida en campos propios de la autonomía local garantizada.²⁵¹

²⁵⁰ ROMERO HERNÁNDEZ, FEDERICO, "La Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1.989 y Reglamentos Orgánicos Municipales", RAAP núm. 1, 1990, pág. 83; BARRERO RODRÍGUEZ, CONCEPCIÓN, "El Reglamento Orgánico de las entidades locales en el sistema de fuentes. A propósito de la STC 214/1.989, de 21 de diciembre, sobre la Ley Básica de Régimen Local", RAAP, núm. 2. 1.990. págs. 123 y ss; MORA BONGERA, FERNANDO, "Régimen Jurídico de las entidades locales: La incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 214/1.989, 21 de diciembre, sobre el Sistema de Fuentes", REALA núm. 70, 1.991, págs. 273 y ss.

²⁵¹ DE LA QUADRA-SALCEDO, TOMÁS, en PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La potestad normativa local", Op. cit., pág. 115.

Por ello, existe una nueva tendencia denominada *doctrina de la esencialidad de decisiones* en el ámbito del ordenamiento local consistente en que deben establecerse *espacios de configuración normativa propios y diferenciados* (BANDRÉS CRUZAT²⁵²).

En este sentido, esta tesis ha sido reflejada en una interesante evolución jurisprudencial en el campo tributario²⁵³.

Clave en este tema es la STC 233/1999, en la que estudia el principio de reserva de ley y auto-imposición respecto de las tasas y en particular, los precios públicos así como las prestaciones personales y de transporte en pequeños municipios.

De esta sentencia tan significativa en la relación del *principio de reserva de ley y representatividad democrática en la auto imposición local y la auto disposición de la comunidad sobre sí misma*, extraemos la siguiente doctrina:

FJ 9º: "*Recordábamos con carácter general en el fundamento jurídico 5º de la STC 185/1995 que este Tribunal ha afirmado ya que dicha reserva de ley «exige que la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo» debe llevarse a cabo mediante ley (SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 19/1987 y 185/1995). También hemos advertido que se trata de una reserva relativa en la que, aunque los criterios o principios que han de regir*

²⁵² BANDRÉS CRUZAT, JOSÉ MANUEL, en PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "*La potestad normativa local*", Op. cit., págs. 103 y ss.

²⁵³ Vid. SSTC 37/1981, 6/1983, 79/1985, 60/1986, 185/1995, 19/1987, 99/1987 y 182/1997 (fundamento jurídico 15º). STC núm. 233/1999 de 13 diciembre.

la materia deben contenerse en una ley, resulta admisible la colaboración del reglamento, siempre que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley y siempre que la colaboración se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad (entre otras, SSTC 37/1981, 6/1983, 79/1985, 60/1986, 19/1987 y 99/1987)».

Y en el FJ 10º profundiza sobre la auto imposición por la comunidad y la autonomía territorial como intervención del municipio en el establecimiento o exigencia de sus propios tributos: "...a) Debe tenerse presente, en primer lugar, que, como acabamos de señalar, la imposición y ordenación de las tasas municipales corresponde al Pleno de la Corporación, órgano que, en tanto que integrado por todos los Concejales (art. 22.1 LRBRL) elegidos, en los términos que establece la legislación electoral general, «mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto» (art. 19.2 LRBRL), respeta escrupulosamente las exigencias de autoimposición o de autodisposición de la comunidad sobre sí misma que, como hemos venido señalando, se adivinan en el sustrato último de la reserva de ley".

"b) En segundo lugar, ... Procura así la Constitución integrar las exigencias diversas en este campo, de la reserva de Ley estatal y de la autonomía territorial, autonomía que, en lo que a las Corporaciones Locales se refiere, posee también una proyección en el terreno tributario, pues éstas habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia, según previenen los arts. 140 y 133.2 de la misma Norma fundamental; ello sin perjuicio de que esta autonomía tributaria no sea plena (los tributos propios son sólo una de las varias fuentes de ingresos de las haciendas locales) y de que no aparezca la misma, desde luego, carente de

límites, por el mismo carácter derivado del poder tributario de las Corporaciones Locales y porque también respecto de ellas, como no podía ser de otro modo, la autonomía hace referencia a un poder necesariamente limitado (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero)» (fundamento jurídico 4º; doctrina reiterada en la STC 221/1992, fundamento jurídico 8º)».

Lo expuesto indica que el principio de reserva de ley se flexibiliza, precisamente, para permitir la participación ciudadana en la elaboración de la normativa que les afecta otorgándole un ámbito propio de decisión.

Otro ámbito en el que la doctrina jurisprudencial ha avanzado escrupulosamente en la flexibilización del principio de reserva de ley ha sido en el campo sancionador hasta llegar a permitir la tipificación de infracciones en ausencia de legislación por nuestro Tribunal Supremo.

Los primeros hitos los señala el Tribunal Constitucional, en su sentencia 42/1987, de 7 de abril, el cual vino a determinar que el contenido nuclear del principio de legalidad en materia sancionadora comprende, al menos, una doble garantía, formal y material, implicando la primera la exigencia de reserva de ley, mientras que la segunda se corresponde con la tipicidad de infracciones y sanciones, estableciendo, por otro lado, la posibilidad de "colaboración" reglamentaria con la ley, así como la mitigación del postulado en el ámbito punitivo de las administraciones públicas, en comparación con el penal, que corresponde al Estado.

"..A este respecto es preciso reiterar que, si bien el alcance de la reserva de ley establecida en el artículo 25.1 no puede ser tan estricto en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en

sentido estricto, bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias (STC 2/1987, de 21 de enero), bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio) o materiales, en todo caso aquel precepto constitucional determina 'la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal' (STC 77/1983, de 3 de octubre), habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan [...]".

Nuestro Tribunal Constitucional en la STC 61/1990, de 29 de marzo, efectúa una aplicación de la anterior doctrina expuesta, además de referirse a la "mitigación" de las exigencias del principio de legalidad en el supuesto de reglamentos preconstitucionales y relaciones de sujeción especial.

Por su parte, la sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio (recurso de amparo 1608/2000, ponente, Pablo M. Cachón Villar) *clarifica los extremos en los que debe desenvolverse la potestad sancionadora de la Administración local en atención al principio constitucional de legalidad, ya que, hasta entonces, toda la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional respecto del artículo 25.1 CE se había basado en el análisis de las relaciones de la ley con los reglamentos sancionadores estatales y autonómicos, pero no se había pronunciado respecto de los emanados de los entes locales.*

Esta sentencia toma como referencia a la STC 133/1999, en materia tributaria y en su fundamento jurídico sexto, recoge la delimitación de la potestad sancionadora local (seguida desde entonces por el Tribunal Constitucional) relativa

a la concreción de los tipos de infracciones por Ordenanza Municipal partiendo de criterios del legislador así como una relación de sanciones que cada Ordenanza puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos, determinando que: "...Del artículo 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación.

En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos -ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de ordenanza municipal- sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada municipio a la hora de establecer los tipos de infracción.

En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del artículo 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada ordenanza municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica."

La progresión jurisprudencial vendría de la mano de una sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección 4ª), en su sentencia dictada el 29 de septiembre de 2003 (ponente, M. Baena de Alcázar, dictada en el recurso de casación núm. 5167/1998), que avanzó en la doctrina constitucional. El Tribunal Supremo, en aras de la autonomía local y en atención a la legitimación democrática ostentada por el Pleno municipal, sentó una doctrina favorable a que las

ordenanzas tipificaran infracciones y sanciones en ausencia de legislación que señalase los criterios mínimos de antijuridicidad y el catálogo de posibles sanciones.

Es decir, abogaba por *reglamentos locales praeter legem* como posibles a fin de hacer efectiva la autonomía local constitucionalmente consagrada y en atención a la elección de los miembros del órgano plenario por los habitantes de la corporación (legitimación democrática), pero siempre y cuando concurrieran los siguientes requisitos:

a) Se refieran a prohibiciones, deberes y limitaciones establecidos por la entidad local en ejercicio de una competencia propia (expresa o implícita) sobre el uso de bienes y prestación de servicios, como garantía de la efectividad de su cumplimiento.

b) No infrinjan disposiciones legales.

c) Sólo contemplen sanciones pecuniarias.

d) Sean aprobados por el Pleno.

Las últimas sentencias de nuestro Tribunal Supremo se mantienen en esta misma línea, siendo reseñables las Sentencias de 8 marzo 2011 y de 28 febrero 2012 del Tribunal Supremo relativas a Ordenanza municipal de circulación.

3. El principio democrático de la autonomía local.

El elemento democrático implica, inexorablemente, a nuestro entender, un ámbito de actuación, de expresión competencial y de efectiva participación ciudadana pero ese espíritu democrático no siempre ha tenido idénticas manifestaciones puesto que ha oscilado **desde una democracia exclusivamente parlamentarista a una**

participación democrática plural en los poderes públicos.

Es decir, de un papel de los ciudadanos limitado a la designación de sus representantes en el Parlamento **a un proceso de participación activa en los procesos de toma de decisión contribuyendo esta última faceta a reflexionar sobre el alcance de las manifestaciones democráticas.**

El sentido democrático de participación ciudadana derivado del principio de autonomía tiene un reflejo en la concepción dogmático-histórica de la autonomía local así como en la organización jurídico-pública, que pasamos a analizar.

3.1. Construcción histórico-dogmática de la dimensión democrática de la autonomía local

Desde la perspectiva de la personalidad jurídica, la *teoría de la descentralización* (HAURIOU)²⁵⁴ establece entre sus elementos más significativos (DE LAUBADERE) las nociones de *personalidad jurídica y asuntos locales*.

La noción de asuntos locales es crucial en la consagración del poder de libre determinación como elemento decisivo de la autonomía local.

De hecho, se superó el carácter privatista de las competencias municipales para concebir la autonomía local desde la libertad.

²⁵⁴ Para este autor la descentralización se basaba en una "manera de ser del Estado", en personas administrativas que gozan de derechos y aseguran el funcionamiento de los servicios. Matiz político más arraigado en PROUDHON quien postulaba una federación política o descentralización que limitase el poder central con el local. {Vid. PAREJO ALFONSO, L. "La Autonomía Local", REALA núm. 229, enero-marzo, 1.986, pág. 18}.

En la doctrina alemana, exacerbando las tendencias fisiócratas francesas²⁵⁵, sería ROTTECK, quien defendería este doctrinarismo de la libertad en concordancia con la "*puissance absolute*" de la comunidad y la particularidad de la defensa de una autonomía relativa a la *política local*.

Sin embargo, clásicos en la teoría de Estado de la Escuela de Derecho Público Alemán, nos revelaron la posición de los entes locales en la *concepción estatalista de aquella época*, que influyó notablemente en la doctrina francesa (CARRÈ DE MALBERG) e italiana (ORLANDO)²⁵⁶.

Desde esta concepción, se superó la teoría del poder originario del municipio ya que sólo el

²⁵⁵ Numerosos son los estudios históricos y jurídicos sobre *la doctrina del pouvoir municipal de origen fisiócrata (TOCQUEVILLE)*, que concebía al municipio como un ente natural que tiene un ámbito de funciones propias (domésticas), de carácter local, distintas de las del Estado como ámbito de libertad, su progresión hacia el poder municipal como otro poder constitucional más entre la clásica división de poderes (CONSTANT, DUVERGIER DE HAURANNE, P. LEON) y la tesis de HERION DE PANSEY que lo concibe como "*libertad de autonomía*" diferenciadora del interés estatal - interés local, de los que son clásicos GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "Turgot y los orígenes del municipalismo moderno", *RAP* núm. 33; "La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración", en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, Tomo III, Vol. 2, Madrid, 1.982; "Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés", *Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 117 recogidos por GARCÍA DE ENTERRÍA en su obra "Revolución Francesa y "Administración contemporánea", Madrid, 1.981}.

²⁵⁶ SÁNCHEZ MORÓN, "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, pág. 80; EMBID IRUJO, ANTONIO, "*Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración...*", nota al pie 54; DE VICENTE GARCÍA, JOSÉ, "La Autonomía local: Un estudio a través de la Constitución. La jurisprudencia y el Derecho comparado", Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada, 2.002, pág. 52.

Estado podía ser soberano, los entes locales dependían de lo que se manifestase en la ley. Es decir, concebían a los entes locales como parte del Estado y su actuación como parte de la actividad estatal (JELLINEK)²⁵⁷.

Eran entes con personalidad jurídica creados por el Estado cuyas competencias se ejercían con medidas de tutela que garantizaban su dependencia del orden estatal (MAYER). Los entes locales se integraban en el Estado, formaban parte de la administración estatal (LABAND)²⁵⁸. Las competencias que ejercían eran, igualmente, estatales²⁵⁹.

Interesante a este respecto, es la formulación de la Selbstverwaltung de ROSIN²⁶⁰ quien partiendo de la distinción entre soberanía e imperium concibe la Selbstverwaltung como el reconocimiento

²⁵⁷ MARTÍN MATEO, RAMÓN, "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. Ministerio de Gobernación, 1.965, pág. 26. En la obra del profesor MARTÍN MATEO, se describe detalladamente el proceso absolutista y de la organización municipal como instrumento de realización de fines estatales, siendo corolarios el Reglamento de Berlín de 1.736 y la "técnica comisarial" como control soberano de la administración municipal e incremento de la fiscalidad estatal.

²⁵⁸ Como detractores de esta teoría estatalista alemana que identifica plenamente los intereses entre Estado y entes locales. {Vid. SÁNCHEZ MORÓN, "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, pág. 78, nota al pie 128}. El autor explica cómo para ROSIN y PREUSS, H. las finalidades perseguidas por el Estado y los entes locales son distintas.

²⁵⁹ BverfG 8, 122; 26, 228 y la referencia que a la misma efectúa EMBID IRUJO, ANTONIO, en "Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración...", Op. cit. nota al pie 65.

²⁶⁰ MARTÍN MATEO, RAMÓN, "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. Ministerio de Gobernación, 1.965, pág. 95.

de una comunidad por otra soberana con la peculiaridad de ejercer funciones democráticas²⁶¹.

A nuestro entender, la aportación más relevante de esta dogmática alemana, era la relativa a la "integración" de los entes locales en la organización jurídico pública estatal.

Para KELSEN²⁶² la democratización de la administración local se manifiesta en el cumplimiento de la *voluntas legislatoris* que expresa la voluntad del pueblo a través de la Ley.

Sin embargo, esta corriente estatalista fue llevada hasta extremos tales que llegó a evolucionar en sentido centralista para concebir, incluso, a los entes locales como administración mediata o indirecta del Estado (*mittelbare Staatsverwaltung*)²⁶³.

²⁶¹ Interesante a este respecto, es la fórmula propugnada por FLEINER, quien en su análisis de las instituciones del derecho administrativo alemán, destaca de la corporación municipal en comunión con el Estado, los elementos de territorio, población e imperium y, en consecuencia, adelanta, a nuestro entender, el camino para posteriores críticas de su concepción como administración mediata del Estado. {Vid. MARTÍN MATEO, RAMÓN, "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. Ministerio de Gobernación, 1.965, págs. 96 y ss.}.

²⁶² KELSEN, H., "Teoría general del Estado" traducción directa del alemán por Luis Legaz Lacambra, Editora Nacionalcop., México, 1.979, págs. 137 y ss.}. De hecho, para su discípulo, la democratización influye en las relaciones entre administraciones, conformando, no obstante, una unidad jurídica. Sobre la prospección moderada de la democratización propugnada por estos autores alemanes. {Vid. SÁNCHEZ MORÓN, "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, pág. 86}.

²⁶³ Sobre la atribución de la expresión de "administración mediata o indirecta" a KOTTGEN. {Vid. EMBID IRUJO, ANTONIO, "Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración...", nota al pie 66}. Para FORSTHOFF entregar parte de la actividad del Estado a los municipios para que sean

Así para ELERIGMAN²⁶⁴ la descentralización de tareas puede efectuarse por el Estado bien con base en sus propios organismos bien a través de personas de derecho público, dotadas de *Selbstverwaltung* pero incorporadas al Estado.

La autonomía local, pues, reaccionó ante esta situación centralizadora, en torno a que los entes locales en la actividad prevista por el legislador pudiesen adoptar decisiones propias, es decir, pivotaba alrededor del respeto de un espacio decisonal local.

De hecho, BECKER²⁶⁵ discutió tanto el carácter mediato de los entes locales del Estado que, en su formulación formal (administración) y material de la *Selbstverwaltung* (descentralización y ejercicio responsable de competencias), llegaría a consagrar un precedente de la posterior consagración constitucional alemana de la autonomía local, a través de su definición de la *Selbstverwaltung* como *"cumplimiento autorresponsable de competencias públicas comunales realizado en propio nombre, con órganos propios elegidos y bajo*

administrada libremente perjudicaba la eficacia de la administración. Sobre los entes locales en Italia como *"sujetos auxiliares del Estado"*. Y en Alemania, como *"instituciones técnicas de ayuda del Estado"* - SMEND -{Vid. la remisión que hace SÁNCHEZ MORÓN, "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, pág. 88, nota al pie 158 a la obra de STERN, KLAUS, "Derecho del Estado de la Republica Federal de Alemania", Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.987.}.

²⁶⁴ MARTÍN MATEO, RAMÓN, "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. Ministerio de Gobernación, 1.965, págs. 101 y ss.

²⁶⁵ MARTÍN MATEO, RAMÓN, "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. Ministerio de Gobernación, 1.965, pág. 97.

el control del Estado, por sujetos estructurados en él".

Es decir, se comenzó a analizar, en un contexto estatalista, la dimensión de la autonomía local en relación con la tutela administrativa²⁶⁶.

La mayor virtualidad de la autonomía local estribaba, pues, en *el poder de libre determinación*²⁶⁷, no sometidas a directrices del Estado o mediatizadas en la realidad práctica. Es decir, la autonomía local se vinculaba a una flexibilización de los controles estatales.

Iban consagrándose así, en este devenir histórico, elementos relevantes, a nuestro parecer, de la dimensión funcional de la "autonomía local":

Primero, los entes locales son y forman parte del Estado. El orden local contribuye a la conformación de un ordenamiento estatal global, desde una perspectiva integradora.

Segundo, la autonomía implica espacio de adopción de decisiones propias, un espacio de actuación local.

²⁶⁶ EMBID IRUJO, ANTONIO, "Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional", *REDA* núm. 30, 1.981, págs. 437-470. En particular, la remisión que hace el autor en nota al pie 54 a MASPETIOL et LAROQUE, « La tutelle administrative », Ed. Librairie Generale de droit et de Jurisprudente, Paris, 1.930; MODERNE, F. « Variations sur le mythe de l 'autonomie communale. L'État prestataire des services des comunes », en *L'actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)*, 1.976, págs. 478 y ss; FLOGAITIS, S. "La notion de dècentralisation en France, en Allemagne et en Italie". Ed. Librairie Generale de Droit et jurisprudente, Paris, 1.979.

²⁶⁷ EMBID IRUJO, ANTONIO, "Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración...", Op. cit. pág. 447.

A estas dos piezas claves, les falta, a nuestro entender, la combinación de un elemento que forma, junto a éstos, el "jugo" de la autonomía y nos permiten vislumbrar la verdadera función del orden local.

Se trata, sin duda, del elemento democrático (participación en los asuntos públicos y pluralismo político desde fórmulas no limitadas a estricto parlamentarismo)²⁶⁸ cuya ausencia se pone de manifiesto en las tendencias centralizadoras exacerbadas que dejaban sin contenido, en los diversos períodos históricos, el sentir de la autonomía local.

Los mecanismos para poder extraer ese jugo son los que, precisamente, desde nuestro punto de vista, se encuentran siempre en constante estudio, dada la *dinamicidad* de las *manifestaciones democráticas*²⁶⁹.

Y hablamos de manifestaciones democráticas dinámicas porque hemos asistido a momentos diversos que discurrían desde identificar la "autonomía local (*autonomia comunale*)" con la *autonomía normativa*²⁷⁰ hasta concebirla como un

²⁶⁸ Sobre la vinculación de la "Selbstverwaltung" a la conciencia política de la Sociedad. {Vid. MARTÍN MATEO, R. "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. IEAL, Madrid, 1.965, pág. 71}.

²⁶⁹ Nos referimos a manifestaciones democráticas que se proyectan tanto de participación en la formación de la voluntad del Estado como de relaciones inter-ordinamentales (en el plano normativo y de actuación administrativa).

²⁷⁰ Para GINANINI la pluralidad de significados deriva de su utilización en el vocabulario común apartándose de su origen filosófico - jurídico para retornar al lenguaje jurídico con diversas voces como *autonomía normativa, organizativa, institucional, privada, financiera*. {Vid. GIANNINI, M.S., "Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)", *Rivista Trimestrale di diritto pubblico* núm. 4, 1951, págs. 878 y ss.}.

hecho político-administrativo que incrementaba o potenciaba, lógicamente, las expresiones democráticas y la función del orden local.

En los análisis históricos efectuados por GIERKE sobre el "asociacionismo germánico", consta expresamente cómo el barón Karl Vom Und Zum Stein promulgó el Estatuto de las Ciudades para Prusia de 19 de noviembre de 1.808 (*Städteordnung*) precursando, de este modo, el derecho local europeo.

Para Stein²⁷¹ la vitalidad del Estado residía en la participación activa de los ciudadanos en un destino común desde municipios libres, propugnando una cláusula general de competencias para la intervención municipal en materias de interés local como expresión de esa participación ciudadana (asamblea censitaria)²⁷² y acotación de un espacio propio de actuación local²⁷³.

Entre las principales novedades de la reforma propugnada por Stein se destacaron:

1) la introducción de "dualidad de competencias": competencias propias de los

²⁷¹ MARTÍN MATEO, R. "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. IEAL, Madrid, 1.965.

²⁷² Aun cuando para algunos autores, esta teoría era semejante a la tesis francesa frente al Estado para otros era una forma participación de la sociedad en el poder. {Vid. PAREJO ALFONSO, L. "La Autonomía Local", REALA núm. 229, enero-marzo, 1.986, pág. 18.}

²⁷³ A pesar de la declaración genérica de intervención local en materia de interés local que efectuaba el *Städteordnung* de 1.808, se debe señalar que en la aplicación práctica dicha declaración no alcanzaba los fines preteridos dada cuenta que el legislador sustraía de las competencias locales cuestiones de jurisdicción y policía. {Vid. MARTÍN MATEO, RAMÓN, "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. Ministerio de Gobernación, 1.965, pág. 28.}

municipios y competencias de índole estatal gestionadas por municipios - técnica aún vigente en numerosos Estados Constitucionales -;

2) organización representativa de la voluntad local, mediante asamblea de concejales, elegidos por sufragio entre quienes además de vecino poseía determinados bienes y,

3) responsabilidad de los órganos elegidos, quienes como órganos representativos pueden adoptar decisiones y resoluciones que consideren más beneficiosas para el bien común.

Y aun cuando esta aspiración ideal de las ciudades alemanas no tuvo, en su momento, aplicación práctica sí se plasmaría en textos constitucionales como la Constitución de Frankfurt de 1.849²⁷⁴ y la Constitución Austriaca de Pillersdorf, de 4 de marzo de 1.849²⁷⁵.

La influencia de Stein se particularizó, notablemente, en la Constitución Austriaca, diferenciándose de la tendencia de TOCQUEVILLE (defensor del espíritu de la libertad siempre que existan instituciones municipales) en una cuestión crucial, que no suponía un espacio contrapuesto al Estado sino que debía ser respetado como premisa

²⁷⁴ DE VICENTE GARCÍA, JOSÉ, *"La Autonomía local: Un estudio a través de la Constitución. La jurisprudencia y el Derecho..."*, Op. cit. pág. 52.

²⁷⁵ SÁNCHEZ MORÓN, "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, pág. 69 y la remisión a la obra COLLOQUE SUR "LES COMPÉTENCES DU POUVOIR LOCAL" (1980. AIX-EN-PROVENCE, FRANCIA), "La décentralisation en Europe : actes du Colloque sur "les compétences du pouvoir local" tenu à Aix en octobre 1980 / sous la direction du doyen Charles Debbasch", Ed. Éditions du Centre national de la recherche scientifique, Paris, 1.981.

necesaria para la construcción del Estado desde la participación ciudadana²⁷⁶.

No obstante, para el profesor MARTÍN MATEO, el artículo 184 de la Constitución de Frankfurt de 1.849 parecía garantizar el *pouvoir municipal*²⁷⁷.

A este respecto y las más que relevantes líneas reformistas introducidas por el Barón Stein, surgió la interesante discusión doctrinal, sobre la influencia de los fundamentos ideológicos de Stein.

1. La tesis tradicionalista (MÖSER y HERDER), que defendía que las ideas de Stein se inspiraban en "los bosques germánicos", en las instituciones medievales alemanas: el Estado como fruto de fórmulas corporativas²⁷⁸. De igual forma, MEIER²⁷⁹ atribuía razones historicistas al pensamiento de Stein.

²⁷⁶ En sentido asimilado al derecho francés, {Vid. SÁNCHEZ MORÓN, "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, pág. 68. }. Partiendo de la teoría de Karl Vom Und Zum STEIN, se acuñaría el concepto de "administración municipal" como "administración libre" (Freieverwaltung).

²⁷⁷ En la misma línea, concibiendo, asimismo, a la Selbstverwaltung como representativa de la independencia respecto al poder estatal de la vida comunitaria entre el Estado y la vida individual - forma y objetivo práctico de la libertad política- en el Estatuto municipal prusiano de 11 de marzo de 1.850. {Vid. MARTÍN MATEO, R. "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. IEAL, Madrid, 1.965, págs. 61 y 78.}.

²⁷⁸ MARTÍN MATEO, R. "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. IEAL, Madrid, 1.965, págs. 34 y ss.

²⁷⁹ De hecho, para el profesor MARTÍN MATEO hasta HITNZE, EDWING, defensor de las tesis ilustradas, se decidió en el duelo LEHMAN-MEIER por la posición historicista de este último. {Vid. MARTÍN MATEO, R. "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. IEAL, Madrid, 1.965, págs. 53 y ss.}.

2. La tesis ilustrada y la influencia francesa en Stein (LEHMAN)²⁸⁰. En practicidad, para WALH - quien efectuó un estudio paralelo y comparativo de los trabajos de Stein y de Turgot-Dupont - la influencia de la obra de "Mémoire sur les Municipalités" en Stein resultaba incuestionable²⁸¹.

La consecución de un espíritu nacional partiendo de la conciencia de la integración de la diversidad en una unidad se trata, a nuestro entender, de una tesis fisiócrata que aún permanece latente en la actualidad y que se refleja, desde la experiencia, en las dimensiones que lo requieren integrándose en instancias superiores.

Por su parte, los principios expresivos del espíritu de la Revolución Francesa en el Estatuto de 1.808, según Lehman, eran:

1) el ejercicio de los derechos ciudadanos electorales tanto activa como pasivamente sin articulación estamental, es decir, sin distinción de oficios, gremios, corporaciones o estamentos con ampliación de la base electoral;

²⁸⁰ En contra del influjo de Rousseau (BOTZENHART y MEIER) quienes defendían las tesis tradicionalistas para justificar la desvinculación de las ideas steinianas de la Francia prerrevolucionaria. {Vid. MARTÍN MATEO, R. "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. IEAL, Madrid, 1.965, págs. 38 y ss.}.

²⁸¹ La similitud entre la tendencia fisiócrata y steiniana, estribaba en: 1) desempeño de funciones por propietarios territoriales, 2) designación escalonada, mediante sucesivas elecciones, de los miembros de la Asamblea Nacional y 3) derecho real de presentación nombramiento para la provisión de magistraturas en las grandes ciudades. {Vid. MARTÍN MATEO, R. "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. IEAL, Madrid, 1.965, págs. 48 y ss.}.

2) el carácter representativo de los elegidos para con toda la comunidad en su conjunto, no ceñida al grupo que lo designó y,

3) la institución del diputado sustituto, de forma proporcional a los diputados titulares y la obligación de los administradores de rendir cuentas anuales.

3. La tesis de la influencia inglesa en Stein, (RITTER), expresaba, adempero, manifestaciones del pensamiento inglés en la filosofía de Stein atendiendo a las funciones de la clase propietaria en la participación del gobierno y en la consecución de un espíritu nacional que refuerce la unidad del Estado. Para RITTER, el pensamiento de Stein provenía, sin embargo, del Espíritu de las Leyes "Sprit des lois" de Montesquieu.

Fuere cual fuese la influencia ideológica de Stein, lo cierto es que se acuñaría el concepto de "administración municipal" como "administración libre" (Freieverwaltung) constituyendo en el derecho alemán un precedente de solución intermedia entre la disolución del Estado en la sociedad (MAX y LENNIN²⁸²) y la separación Estado-Sociedad.

Es decir, la tesis de la "administración libre" defendía trasladar al plano de la administración los mismos principios que rigen en los órganos legislativos, otorgando efectividad a las ideas de la libertad individual a través de una comunión de fines, por lo que se lograba un acercamiento del Estado y Sociedad.

El jurista alemán GIERKE²⁸³ culminaría la formulación del "asociacionismo germánico"

²⁸² MARTÍN MATEO, R. "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. IEAL, Madrid, 1.965, págs. 79 y ss.

²⁸³ Contrario a von Gierke, Redlich afirmó y aprobó la democratización del gobierno local y central en Inglaterra. {Vid. DETLEF LEHNERT AND CHRISTOPH MUELLER: Hugo-Preuß-

incorporando la idea "corporativa". *La posibilidad de crear asociaciones, que no sólo incrementa la fuerza de esos seres asociados al mismo tiempo sino también sobre todo conectan generaciones anteriores para venir, como significado de su continuidad, con una existencia persistente que vive y queda más allá de la personalidad de la persona individual, es lo que nos dio la posibilidad del desarrollo, de historia*²⁸⁴.

Grupos organizados que gestionaban descentralizadamente aspiraciones colectivas²⁸⁵, es decir, superó GIERKE la dialéctica de HEGEL sobre la separación Estado y sociedad para partir de la sociedad como basamento de un Estado descentralizado cuya organización permitiese expresar la voluntad de los grupos sociales conformando compatiblemente la unidad del todo; por ello, defendía las fórmulas de los constitucionalismos modernos.

Gesellschaft e.V. Perspectives and Problems of a Rediscovery of Hugo Preuss, en la web site www2.cms.hu-berlin.de/Hugo-Preuss-Gesellschaft/intro_e.pdf, visitada el 14 de septiembre de 2.005, pág. 8.}

²⁸⁴ DETLEF LEHNERT AND CHRISTOPH MUELLER: Hugo-Preuß-Gesellschaft e.V. Perspectives and Problems of a Rediscovery of Hugo Preuss, en la web site www2.cms.hu-berlin.de/Hugo-Preuss-Gesellschaft/intro_e.pdf, visitada el 14 de septiembre de 2.005, págs. 16, nota al pie 29.}

²⁸⁵ Preuss intentó dibujar estas líneas incluso más lejos. Para él, una república democrática no era una invención novedosa. GIERKE, fijó como principios de la organización - "Poder dirigente" versus "Cooperativo" acuñando, en contraposición, el término de Obrigkeitsstaat, o Estado autoritario. {Vid. DETLEF LEHNERT AND CHRISTOPH MUELLER: Hugo-Preuß-Gesellschaft e.V. Perspectives and Problems of a Rediscovery of Hugo Preuss, en la web site www2.cms.hu-berlin.de/Hugo-Preuss-Gesellschaft/intro_e.pdf, visitada el 14 de septiembre de 2.005, pág. 8.}

Con mayor exacerbación, PREUSS²⁸⁶, discípulo de GIERKE, auspició la tesis sobre que la pluralidad de órganos formaban la voluntad del Estado en su conjunto, es decir, que la globalidad de agrupaciones constituían la asociación nacional.

Sería, sin embargo, la doctrina del *self-government*²⁸⁷ inglés la que constituyese el ejemplo paradigmático en este proceso de participación activa de los ciudadanos en el poder, lo que marcaría, a nuestro entender, los pasos de la función democrática del orden local y posicionamiento de la autoridad local en la organización política global²⁸⁸.

Se ejercían funciones públicas previstas por la ley a través de órganos representativos, es decir, se gestionaban por los interesados asuntos públicos (sin distinción entre interés local /interés general). Se atribuían funciones públicas a las autoridades, asumiendo cuotas de poder y responsabilidad por concesión del Parlamento.

De hecho, los entes locales llegaron a gestionar instituciones relevantísimas en la satisfacción de valores (salud, vivienda, asistencia, educación, etc.²⁸⁹).

²⁸⁶ MARTÍN MATEO, R. "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. IEAL, Madrid, 1.965, pág. 90.

²⁸⁷ El "self-government" no fue formulado doctrinariamente. {Vid. CUCHILLO FOIX, MONTSERRAT, "La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales"/ Montserrat Cuchillo Foix; prólogo de Eduardo García de Enterría., Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, 1.987.}.

²⁸⁸ MARTÍN MATEO, R. "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. IEAL, Madrid, 1.965, pág. 72.

²⁸⁹ CUCHILLO FOIX, MONTSERRAT, "La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales..", Op. Cit..

Sin embargo, esta doctrina erróneamente²⁹⁰ concebida por GNEIST fue introducida en Alemania místicamente, desde la perspectiva del reparto proporcional de funciones públicas "entre las distintas clases de propietarios"²⁹¹.

Es decir, pretendía una colaboración desinteresada de élites (funcionarios honorarios no remunerados designados por la autoridad real) en las funciones de la administración desde una perspectiva estatalizadora de la organización pública local en lugar de aplicar los principios derivados de "administración libre" (Freieverwaltung).

La confusión conceptual llegó a originar, según la doctrina italiana, que se identificase la "autoadministración" con la "autarchia" (concepto similar a la función administrativa), reduciendo la "autonomía comunale" a la "autonomía normativa"²⁹², por lo que se limitó ostensiblemente la función del ordenamiento local.

²⁹⁰ Críticas a la concepción errónea del "self-government" inglés de GNEIST argumentando *finalidad política* {Vid. REDLICH, JOSEF, *Englische Lokalverwaltung. Darstellung der inneren Verwaltung Englands in ihrer geschichtlichen Entwicklung und in ihrer gegenwaertigen Gestalt*, Leipzig 1.901; EMBID IRUJO, ANTONIO, "Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional", REDA núm. 30, 1.981, nota al pie 31.}.

²⁹¹ Vid. cómo a raíz de las "Local Government Acts" de 1.888, 1.894 y 1.899, con la extensión del sufragio se unifica la diversidad de organismos locales contradiciendo la tesis de GNEIST. {Vid. SÁNCHEZ MORÓN, "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, págs. 72 a 76.}.

²⁹² GIANNINI, M.S., "Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)", *Rivista Trimestrale di diritto pubblico* núm. 4, 1951, págs. 878 y ss.

En cierto sector de la doctrina alemana (PETERS; FORSTOFF²⁹³), de igual forma, se distinguió "administración" ("Selbstverwaltung") de "autonomía" (normas)²⁹⁴.

Entre los argumentos críticos utilizados contra GNEIST respecto a su concepción del Self-government inglés destacamos que la distinción que efectuaba el autor entre Selbstverwaltung de autoridad (ejercida por encomienda estatal) y Selbstverwaltung económica (ejercida por los órganos comunales) era desconocida en Inglaterra.

Interesadamente no diferenciaba entre "gobierno" y "administración" mientras que en el sistema inglés el Self-government encontraba su mayor expresión en la representación parlamentaria.

Con base en el *self-government* las autoridades locales inglesas ejercieron importantes competencias. Se trataba, sin duda, de un gran modelo descentralizador, cuya atribución competencial, adempero, respondía a simples *criterios funcionales*²⁹⁵.

La teoría inglesa de no distinguir entre *esencias ontológicas* de "interés público"²⁹⁶

²⁹³ MARTÍN MATEO, R. "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. IEAL, Madrid, 1.965, pág. 107.

²⁹⁴ En contra de esta distinción y con defensa de la existencia de un concepto superior de "Selbstverwaltung" que incluye "autonomía". {Vid. STEIMLE, Theodor "Leitfaden der Kommunalwissenschaft und Kommunalpraxis", Ed. Hobbing, Berlin, 1.936. por remisión de MARTÍN MATEO, R. "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. IEAL, Madrid, 1.965, pág. 72.}.

²⁹⁵ SÁNCHEZ MORÓN, "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, págs. 72 a 76.

²⁹⁶ Nos referimos a que tanto los intereses que afectan más concentradamente a la comunidad local como los

constituiría, desde nuestro punto de vista, otra cuestión crucial en el análisis dimensional de la autonomía local puesto que, precisamente, esa naturaleza conformadora del interés general es expresión de democracia, no sólo desde la perspectiva de la conformación del orden global sino desde la relación interordinamental.

La denominada "Selbstverwaltung" debía ser interpretada en clave evolutiva desde su trascendencia global²⁹⁷; de hecho, para parte de la doctrina alemana este principio básico es un importante instrumento descentralizador, que permitía un acercamiento a los administrados y la realización de valores democráticos²⁹⁸.

A nuestro entender, esta experiencia histórica, ha sido analizada para conocerla esencia de la "autonomía local" y se extraen los

generales de toda la comunidad nacional son "intereses públicos". {Vid. SÁNCHEZ MORÓN, "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, pág. 74 y DE VICENTE GARCÍA, JOSÉ, "La Autonomía local: Un estudio a través de la Constitución. La jurisprudencia y el Derecho...", Op. cit. pág. 48.}.

²⁹⁷ No se deben olvidar las críticas efectuadas a ROSIN por la distinción conceptual jurídica y política de la "Selbstverwaltung" (administración) y "autonomía" (normas) cuando se trata de la misma institución {Vid. MARTÍN MATEO, R. "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. IEAL, Madrid, 1.965, pág. 106.}.

²⁹⁸ PETERS, "Zentralisation und Dezentralisation" y "Unzeitgemässe Selbstverwaltungsangelegenheiten?" *Die Öffentliche Verwaltung*, 1.949. El autor realiza una más que interesante aclaración sobre los efectos que los diversos punto de vista de entender el concepto "democracia" producen sobre la "Selbstverwaltung", es decir, no es lo mismo considerar a la Selbstverwaltung como un particularismo frente a la voluntad general que concebirla como voluntad del pueblo. Defiende PETERS una Selbstverwaltung puesta al servicio de los intereses de la colectividad.

siguientes elementos básicos de la dimensión de la "autonomía local".

Primero, integración de una parte en el todo y encuentra en ésta su auténtico sentido. La dogmática alemana nos enseña que los entes locales forman parte del Estado, la administración local integra el sistema del poder público administrativo (en sentido amplio).

Segundo, todo posicionamiento en un conjunto supone un espacio decisonal y de actuación.

Tercero, la esencia de la autonomía es la participación democrática de la comunidad local en los asuntos públicos, lo que supone un ámbito de expresión del orden local.

Efectuado, pues, un balance democrático de la concepción histórica de la autonomía local, veamos su influencia en la organización jurídico-pública.

3.2 El impacto del Estado Social de Derecho.

La crisis económica de los años 30²⁹⁹ trajo consigo quiebras, descenso de la producción

²⁹⁹ No debemos olvidar cómo la gran crisis de 1.929 afectaría al nacimiento del moderno Estado Social de Derecho. El "crack" de 1.929 supuso el nacimiento en contrapartida del New Deal de Roosevelt, del "Estado de Bienestar" (Welfare State) y del Estado Social de Derecho. El "crack" de 1.929 supuso que los pensadores de la época (- Keynes (The end of the laisser faire)-) formularan nueva concepción del Estado: la visión del Estado del New Deal (Nuevo Trato) que propuso un papel activo por parte del Estado, convirtiendo a éste en un agente protagonista en el proceso de redistribución de las rentas y generación de empleo y bienestar social. Con estas política nacería la "economía mixta" siendo el New Deal del Presidente Roosevelt un paso excepcional en el Welfare State. {Vid. BREWER-CARÍAS, ALLAN, R., "Derecho Administrativo", Tomo I, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad

industrial, crecimiento del desempleo³⁰⁰ y, consecuentemente, la puesta en marcha del Estado Social de Derecho con un incremento de funciones públicas que conllevó ante la incapacidad financiera y logística de los entes locales de afrontar estos nuevos retos de prestación de servicios mínimos obligatorios cada vez mayores un proceso centralizador y de vaciamiento de competencias locales³⁰¹.

De hecho, el impacto del Estado Social se hizo notar en los diversos ordenamientos europeos, expresándose en Francia, mediante un incremento de la administración periférica del Estado y de técnicas de control ("tutelas técnicas"³⁰²) que desembocaría en el fenómeno tecnocrático como

Central de Venezuela, 1ª. edición. Caracas 1975. 463 páginas; 2ª. edición, 1981; 3ª. edición 1.984.}.

³⁰⁰ Sobre la influencia de las crisis económicas en la autonomía local. {Vid. EMBID IRUJO, ANTONIO, "Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional", REDA núm. 30, 1.981, nota al pie 38 y la remisión bibliográfica que efectúa a la doctrina alemana FORSTHOFF, PETERS y en particular, la referida por KÖTTGEN, ARNOLD, 1902-1967. "Kommunale Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform: ausgewählte Schriften", Ed. Kohlhammer, Stuttgart, 1.968, págs. 1 y ss.}.

³⁰¹ El profesor SÁNCHEZ MORÓN ha descrito gráficamente las causas de la crisis del municipalismo. {Vid. SÁNCHEZ MORÓN, "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, págs. 99 y 100.}. Respecto a la crisis de los entes locales con el advenimiento del Estado Social de Derecho es clásica la obra de ALBI, FERNANDO, "La crisis del municipalismo", Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.966, in totum.

³⁰² Tutelas técnicas consistentes en programas, planes, actos-tipo vinculados a subvenciones. En particular, el estudio efectuado sobre este proceso centralizador por SÁNCHEZ MORÓN, "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, pág. 74.

consecuencia de un Cuerpo Prefectoral que venía satisfaciendo la prestación de servicios públicos.

Este fenómeno tecnócrata se desarrollaría hasta considerar que la intervención de las representaciones locales era un obstáculo al desarrollo **eficaz** de los servicios públicos³⁰³ lo que puso en peligro, a nuestro entender, el verdadero sentido de la democracia siendo necesario incentivar la participación ciudadana y el recurso a fórmulas descentralizadoras.

De hecho, bastaba la invocación del interés general por parte de las administraciones superiores para que se produjese lo que, a nuestro entender, era una mediatización - transformación directa o indirectamente de la actuación local sin atender a la realización democrática que suponía el ejercicio de esas competencias públicas.

El proceso centralizador³⁰⁴ se producía mediante: 1) las denominadas "tutelas técnicas" (doctrina francesa) consistentes en actuaciones de programación, planificación o actos tipos; 2) el desarrollo de potestades estatales (dirección, inspección, autorización o aprobación de actuaciones o disposiciones reglamentarias locales; establecimiento de requisitos del personal funcional de los entes locales y controles de sustitución), como sucedió en el régimen inglés; 3) el incremento de las "tareas comunes" y el recurso a figuras tales como "reservas de aprobación", "reservas de ratificación" de planes, actos de la

³⁰³ Sobre el fenómeno tecnócrata y los riesgos de concentración del poder. {Vid. MARTÍN MATEO, RAMÓN, "El horizonte de la descentralización", Ed. IEAL, Madrid, 1.969, pág. 23.}.

³⁰⁴ Vid. SÁNCHEZ MORÓN, "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, págs. 114 y ss.

administración local (doctrina alemana) y 4) funciones de complementariedad llegando a formar parte los entes locales parte de la administración estatal así como de planificación y programación sectorial, limitando la intervención local a una participación meramente consultiva o procedimental (doctrina italiana).

Las vías indirectas³⁰⁵ de intervención de las administraciones superiores en los entes locales se produjeron, principalmente, a través de lo que se concebía como "*grants in aid*" (subvenciones) condicionadas (*conditioned grants*) o finalistas (*finalist grants*). La mayor parte de los ingresos de los entes locales en Europa estribaban en transferencias estatales que adoptaban forma subvencional destinada a una finalidad concreta o previa aceptación de condiciones, de forma que, a través de las mismas se mediatizaba plenamente la actuación de la administración local.

En particular, se ha de señalar cómo, en los Estados Unidos, a través de la técnica subvencional condicionada, se ejecutaba la política social del New Deal mediante la cláusula, - *to tax and to spend* - en relación con la cláusula, - *Welfare State* -. Consistía, principalmente, en una fórmula de adhesión de los Estados Federados a los programas federales ejerciendo sus competencias en el sentido indicado

³⁰⁵ Sobre la técnica subvencional como forma de alteración competencial {Vid. FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, "La subvención: concepto y régimen jurídico", Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.983; "De nuevo sobre la subvención y su régimen jurídico en el Derecho español", *RAP* 113, 1987, págs.39-76. Publicado también en Estudios de derecho y hacienda: homenaje a César Albiñana García-Quintana / prólogo F. Saínez de Bujanda; [dirigidos por S. Martín-Retortillo Baquer y A. Martínez Lafuente]. -- Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, D.L. 1987. -- Vol. 1; pp. 85-120 }. . {Vid. ENOCH ALBERTÍ, "Federalismo y Regionalismo en Derecho Comparado" en la obra colectiva AJA, ELISEO Y OTROS, "El sistema jurídico de...", Op. cit. págs. 43 y ss.}.

en los referidos programas, ampliando sus poderes reales, sin transferencia competencial alguna. En Suiza, se produjo una situación semejante a la señalada y, en Alemania, al no prever la Ley Fundamental de 1.949 nada al respecto, se desarrollaron prácticas subvencionales en el mismo sentido.

En Inglaterra, ejemplo paradigmático en su día de modelo descentralizador, se cambió de rumbo hacia tendencias centralizadoras y, a través de la legislación del Parlamento, se comenzó a reasignar las competencias locales en el Estado³⁰⁶, en materia de transportes, salud, suministros, etc.

En Alemania, el efecto del Estado Social de Derecho se tradujo en la asignación de titularidad competencial en el Estado estableciendo formas de ejercicio delegado de competencias con sometimiento de los entes locales a directrices de instancias superiores.

De este proceso centralizador y de prestación de servicios comenzaron a florecer problemas consistentes en que los representantes designados en el Parlamento no podían comprender toda la actuación de la administración pública objetivo del Estado Social, entrando en crisis la tesis de la democracia exclusivamente parlamentarista³⁰⁷.

³⁰⁶ Vid. SÁNCHEZ MORÓN, "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, pág. 103 y su remisión bibliográfica; en particular la obra de KEITH LUCAS, BRYAN, "Historia del régimen local inglés en el siglo XX" / Bryan Keith-Lucas, Peter G. Richards; traducción de Joaquín Hernández Orozco., Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.980.

³⁰⁷ Vid. el estudio efectuado por el profesor MARTÍN MATEO sobre las manifestaciones democráticas que gravitan en torno a funciones de la administración que afectan a la vida de los ciudadanos. {MARTÍN MATEO, RAMÓN, "El horizonte de la descentralización", Ed. IEAL, Madrid, 1.969, págs. 49 a 59.}.

Es decir, existían numerosas facetas de la actuación de la administración en la que se encontraban implicados verdaderos intereses ciudadanos, tal y como puso de manifiesto el profesor MARTÍN MATEO³⁰⁸, *planes de urbanismo, auténticos tributos sobre los que no siempre deciden las Asambleas, etc.* y que no eran fiscalizados por las instituciones representativas; de ahí que fuese necesario revisar los principios democráticos en evitación de mermas de garantías ciudadanas.

Esta situación fue bien definida por DEBBASCH³⁰⁹ quien expresó que *"la administración estando sometida a la ley, que es el fruto de la voluntad general de los administrados, éstos obedecen a un instrumento al cual han dado ellos mismos vida, la situación cambia cuando la administración dispone de una gran autonomía con relación al poder político y el problema de las relaciones con los administrados se muestra en toda su amplitud"*.

La participación ciudadana³¹⁰ debía ser más directa, de implicación en los **procesos**

³⁰⁸ MARTÍN MATEO, RAMÓN, "El horizonte de la descentralización", Ed. IEAL, Madrid, 1.969, pág. 55.

³⁰⁹ *Annuaire 2.004 des collectivités locales, Réforme de la décentralisation, réforme de l'État, Régions et villes en Europe*, Ed. CNRS Éditions, Paris, 2.004.

³¹⁰ Sobre la evolución doctrinal italiana respecto al alcance de la autonomía local y la participación democrática, incluso con contradicción en los mismos autores como sucede con SANTI ROMANO. {Vid. SÁNCHEZ MORÓN, "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, pág. 92.}. De igual forma, comprobamos cómo la doctrina alemana ha evolucionado, igualmente, desde autores como MESS quien han defendido que el derecho a gobernar una ciudad no corresponde a sus habitantes sino al Estado representativo {Vid. MARTÍN MATEO, RAMÓN, "El horizonte de la descentralización", Ed. IEAL, Madrid, 1.969, pág. 48} hasta

decisorios, traduciéndose en lo que se denomina como "democratización de la administración"³¹¹.

Se comenzaba, pues, a revincular el elemento democrático a la autonomía local³¹², implicando su significado político.

3.3. *Las tendencias descentralizadoras.*

Recuperado, pues, el sentido político del principio de autonomía comenzaron tendencias descentralizadoras así como de reforma de la estructura local³¹³ en aras de satisfacer la participación ciudadana y la eficacia administrativa puesto que la *eficacia* versus *democracia*³¹⁴ se alzaban como dos fuerzas

KELSEN que sostiene que la lucha por la autonomía es la lucha por la democratización de la administración local. {Vid. KELSEN, H., "Teoría general del Estado" traducción directa del alemán por Luis Legaz Lacambra, Editora Nacional cop., México, 1.979, págs. 239 y ss.}.

³¹¹ Esta expresión de KELSEN se ha traducido para algunos autores en el concepto de "*democracia inmediata*". {Vid. MARTÍN MATEO, RAMÓN, "El horizonte de la descentralización", Ed. IEAL, Madrid, 1.969, pág. 56.}. Sobre la revalorización de las sociedades intermedias {Vid. PÉREZ MORENO, ALFONSO, "La colaboración social en la gestión administrativa" en *Anales de la Universidad Hispalense*, volumen VII, 1.967, págs. 127 y ss.}

³¹² MARTÍN-RETORTILLO, S. "*Presupuestos políticos de la autonomía municipal*" en "*Problemas políticos de la Vida Local*", vol. IV, pág. 1 y ss.

³¹³ El proceso de reestructuración local en Europa ha sido estudiado detalladamente por el profesor SÁNCHEZ MORÓN a cuya obra nos remitimos. {Vid. SÁNCHEZ MORÓN, "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, págs. 126 y ss.}.

³¹⁴ Mientras que la democracia se satisface mejor desde unidades más reducidas la eficacia, por el contrario, postula a favor de unidades más amplias. {Vid. MARTÍN MATEO, RAMÓN, "El horizonte de la descentralización", Ed. IEAL, Madrid, 1.969, pág. 97 y su remisión a la obra de

contrapuestas pero necesarias para lograr, desde nuestro punto de vista, el equilibrio descentralizador.

En cuanto a los procesos descentralizadores hagamos un recorrido por los Estados hasta la fecha actual, en la que asistimos, últimamente, como consecuencia de la crisis económica a movimientos de simplificación administrativa.

En Francia, se dio un impulso descentralizador "*nouvelle décentralisation*" (nueva descentralización) mediante la Ley de 2 de marzo de 1.982³¹⁵, *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* (Ley núm. 82/213, de modificación relativa a los derechos y libertades de los municipios, de los departamentos y de las regiones).

Una de las principales novedades de la Ley de 2 de marzo de 1.982 fue la supresión de todo control apriorístico sobre los actos de las

LEEMANS, "Evolution ou révolution en matière d'administration locale", La Haya, 1.967, págs. 25 y 45}.

³¹⁵ La transferencia competencial fue proseguida con la Loi n°83-8 du 7 janvier 1.983, Loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat; la Loi n° 83-663 du 22 juillet 1.983, complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1.983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat y du transfert à l'Etat des charges supportées par les collectivités territoriales en matière de justice et de police y con la Loi n°85-97 du 25 janvier 1.985 art. 27 II, Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1.983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales. {Vid. Bibliografía existente en la web site: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/notes/biblio2.htm> visitada el 12 de octubre de 2.005. Destacamos la obra de MODERNE, Frank, "La nouvelle décentralisation". Paris: Sirey, 1.983.}.

colectividades locales siendo ejecutivos de pleno derecho los actos de las corporaciones locales desde su publicación o su notificación, según se trate de actos reglamentarios o individuales y su transmisión al representante del Estado en el Departamento o en la Región.

Éste podía entonces, llegado el caso, deferirlas al Tribunal Administrativo para que apreciase su legalidad. La transferencia y distribución competencial se efectuó a través de la Ley de 1.983, actualizándose mediante modificaciones posteriores, y resultando interesante cómo se atribuyeron a los municipios competencias en materia de planificación urbanística municipal (elaboración y aprobación de planes municipales)³¹⁶.

Se debe señalar que la *supresión del control apriorístico de los actos de los entes locales pasaría a ser consagrado en el ordenamiento español*, constituyendo la no subordinación automática de los entes locales un elemento básico de la autonomía local en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional en España (STC 154/2015).

La reforma descentralizadora en Francia buscaba equilibrar la gestión del mayor número de servicios con la participación ciudadana; de ahí, que a través de la Ley francesa de 31 de diciembre de 1.966 se intentasen crear los "Communautés urbaines"³¹⁷, con ciertas críticas de su voluntariedad y representatividad indirecta³¹⁸.

³¹⁶ CALONGE VELÁZQUEZ, "La reforma descentralizadora francesa", *Revista de administración pública* N° 126, 1.991, págs. 475-494.

³¹⁷ MARTÍN MATEO, RAMÓN, "El horizonte de la descentralización", Ed. IEAL, Madrid, 1.969, págs. 134 y 135. En particular, sobre el éxito de estas figuras intermedias como positivo nos remite el profesor a MEDARD, "Les communautés urbaines: Renforcement au déclin de

De hecho, el informe de Rapport Guichard (Vivre Ensemble)³¹⁹ sugirió la creación forzosa de estas comunidades de municipios aun cuando el proyecto descentralizador de 1.981 ofreció a los municipios la ocasión de obtener nuevas competencias, recursos y margen de libertad de actuación; de ahí, la expresión de BORRAZ³²⁰ "une réforme au bénéfice des villes" (reforma en beneficio de los municipios)³²¹.

l'autonomie locale? en "Revue du Droit Publique et de la Science Politique", núm. 4-5, 1.968, pág. 737.

³¹⁸ En la doctrina española, se justifica desde entes intermedios la satisfacción de necesidades sociales con respeto de la autonomía; por ello, que el profesor MORELL OCAÑA, -clásico en la materia-, haya manifestado que la autonomía local no se limita sólo a las relaciones entre individuos de núcleos de población aislados sino que afecta a personas que aun integradas en otro espacio participan de la vida de dichos núcleos. {Vid. MORELL OCAÑA, "La nueva Ley de Régimen Local II: La Supramunicipalidad", REDA núm. 9, 1.976, pág. 248.}

³¹⁹ Vivre Ensemble, rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, Paris. La Documentation française, 1.976. En particular, el estudio de FLORES RAMÍREZ, JOSÉ MANUEL, "La reforma del régimen local francés", REDA núm. 16, 1.978, págs. 49-62.

³²⁰ Vid. BORRAZ OLIVIER, « Les Territoires oubliés de la décentralisation », en *Annuaire 2.004 des collectivités locales, Réforme de la décentralisation, réforme de l'État, Régions et villes en Europe*, Ed. CNRS Éditions, Paris, 2.004, págs. 194 y ss.

³²¹ Efectivamente, la reforma francesa de 1.982 - 1.983 ha sido calificada como la búsqueda de los principios de libre administración reformando las orientaciones de 1.946 sobre el plan institucional e inspirándose en el rapport Guichard en lo que respecta a la transferencia competencial, donde sus primeros ecos fueron en urbanismo. {Vid. MARCOU, GÉRARD, "Décentralisation quelle théorie de l'État?" en *Annuaire 2.004 des collectivités locales, Réforme de la décentralisation, réforme de l'État, Régions et villes en Europe*, Ed. CNRS Éditions, Paris, 2.004, págs. 236 y ss.}

En Francia, las medidas de fusión no tuvieron gran éxito aun cuando se adoptaron medidas de fusión obligatoria de municipios a través de la *Loi n°71-588 du 16 juillet 1971, Loi sur les fusions et regroupements de comunes* (Ley sobre fusión y reagrupación de los municipios), modificada en su última versión por *Loi du 24 février 1996, Loi relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales* (Ley relativa a Código de las Colectividades Locales). Las fusiones se efectuaban a través de planes departamentales de agrupación municipal formulados por comisiones integradas por representantes locales. Por supuesto, las medidas voluntarias de fusión a través de subvenciones tampoco alcanzaron el éxito esperado³²².

Se adoptaron medidas de simplificación administrativa; de ahí, la *Ley Chevènement: n° 99-586, de julio 12 de 1999*, sobre organización urbana y la simplificación de la cooperación intercomunal orientada a la desaparición de las *comunidades de ciudades*³²³ y de los *distritos*³²⁴ bien mediante su transformación en *comunidades de comunas* o *comunidades de aglomeración* con importantes competencias en desarrollo económico y ordenación territorial de la ciudad.

Con posterioridad, por parte del Gobierno Francés se dictaron tres leyes:

³²² La ley citada puede consultarse en la web site, <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCE03.htm>.

³²³ Desde la creación en 1992 de las comunidades de ciudades, sólo se constituyeron cinco comunidades de ciudades.

³²⁴ Existían, a la fecha de la ley de 1.999, trescientos cinco distritos.

1) Ley de Orientación para la Ordenación y Desarrollo Sostenible del Territorio (Ley Voynet de 25/06/1.999).

2) Ley de Chévenement de 12 de julio de 1.999 y

3) Ley sobre la solidaridad y la renovación urbana de Bayssot, Besson y Bartolome de 13 de diciembre de 2000.

La Ley núm. 2004-809 de 13 de agosto de 2004, relativa a las libertades y responsabilidades locales, reforzó los establecimientos públicos de cooperación intercomunal al concederles la posibilidad de ejercer ciertas competencias de los Departamentos y Regiones³²⁵.

En Francia, con la Loi constitutionnelle du 28 mars 2.003 (Ley constitucional de 28 de marzo de 2.003), sobre modificación de la Constitución Francesa se dota de base constitucional a procesos descentralizadores³²⁶.

Tras diversas reformas del código de las colectividades locales en pro de la atribución de competencias, de las últimas reformas, hemos de destacar la efectuada por Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Esta ley tenía, asimismo, por objeto aclarar las

³²⁵ ORTEGA GARCÍA, RAQUEL, "Las políticas de articulación municipal en Francia: Los establecimientos públicos de cooperación intercomunal", Revista de Estudios Regionales núm. 82, págs. 13-41, 2008, visitable en la website <http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf1039.pdf>}.

³²⁶ En Francia, resulta interesantísimo, cómo una de las razones oficiales para recurrir a la modificación de la Constitución Francesa fue dotar de base constitucional a la descentralización. {Vid. LUCHAIRE, YVES, "La Révision constitutionnelle dans la stratégie de réforme" en Annuaire 2.004 des collectivités locales, Réforme de la décentralisation, réforme de l'État, Régions et villes en Europe, Ed. CNRS Éditions, Paris, 2.004, págs. 236 y ss.}.

competencias de los entes locales en la creación de "conferencias territoriales de acción pública" (CTAP), órganos consultivos entre las comunidades y restaura a los departamentos y a las regiones la cláusula de competencia suprimida por el artículo 73 de la ley de reforma del gobierno local de 16 de diciembre de 2010 y efectiva 01 de enero 2015.

Se tramitó en 2013 un proyecto para "la organización territorial de la República, reforma del Estado y la administración pública" del que se derivan varias medidas³²⁷.

El citado Proyecto prevé una reforma estructural para hacer más eficaz las acciones de las autoridades locales. Alienta a las comunidades para revisar su perímetro y prevé el 30 de junio 2015 como plazo para las fusiones voluntarias.

El proyecto establece la atribución de competencias específicas y exclusivas por atribución de Ley (principio de heteronomía normativa) a nivel de la comunidad.

Se propone la eliminación de las diputaciones provinciales en 2021. La supresión de los departamentos conllevaría la reforma del art. 72 de la Constitución que las consagra como entidades territoriales garantizadas.

Finalmente, se promulgaría la Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République³²⁸ que tras debates en su tramitación iniciados con transferencias de

³²⁷ Se han aprobado dos leyes: 1) Loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral y 2) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

³²⁸ Accesible en la web site <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFT EXT000030985460&categorieLien=id> visitada en septiembre de 2015.

competencias de los departamentos a las regiones que, finalmente, equilibra a nivel de *intercomunal*.

La Ley potencia las competencias intercomunales organizando los servicios públicos; atribuye competencias a las grandes regiones en el desarrollo económico y la planificación regional, para reducir las desigualdades entre las regiones y reorganiza las competencias de los departamentos en la *solidaridad humana y regional*.

En Italia, el proceso descentralizador se efectuó mediante el DRP 616/1.977 que articuló la "*Legge 382 del 1.975, norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione*", (Ley 616/77, del ordenamiento regional y de la organización de la administración pública), transfiriendo funciones administrativas concernientes a las materias del art. 117 de la Constitución Italiana de los años cuarenta, del Estado a las Regiones, y sentando las bases de un federalismo funcional, que no fue puesto en práctica, por lo que resultó necesario el recurso a ulteriores disposiciones normativas, como las leyes de Bassanini y sus respectivos Decretos para activar, con posterioridad, las delegaciones administrativas³²⁹.

³²⁹ Entre las funciones transferidas destacan todas las funciones administrativas relativas a la organización del servicio de asistencia o beneficencia (Arts. 22, 23 en relación con art. 25); los servicios de asistencia sanitaria y hospedaje (art. 27 en relación con el art. 32); Servicio de asistencia escolástica (art. 32 en relación con el art. 45); actividad comercial (Art. 52 en relación con el art. 54) y la atribución de a los municipios, en el sentido del art. 118 de la Constitución, de las funciones administrativas en materia de: a) promoción de la actividad recreativa y deportiva; b) gestión de la implantación y servicios complementarios de la actividad turística y c) refugio de alpinistas, campamentos y otros ejercicios similares. (art. 60). Todos los artículos referidos se encuentran contenidos en el D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 visitable en la web site: http://www.edscuola.it/archivio/norme/decreti/dpr616_77.htm l. visitada el 14 de octubre 2.005.

Sólo destacar que la aportación más interesante, a nuestro entender, de esta reforma consistió en los programas de desarrollo regional que debían armonizar sus objetivos con la programación económica nacional y con el concurso de los entes locales en la modalidad prevista en sus Estatutos. (art. 11 del DRP 616/1.977). Es decir, se iba consagrando la intervención de los entes locales en la programación del interés común.

Con las reformas constitucionales relativas a un nuevo sistema competencial y a la Ley Constitucional relativa a la modificación de la parte II de la Constitución publicada el 18 de noviembre de 2.005 - pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2.005 - se desarrollan novedosamente **los principios de leal colaboración y de subsidiariedad** entre los diversos niveles de gobierno, potenciando las formas de coordinación mediante el sistema de Conferencias e instituyendo un Senado representativo de los intereses territoriales y de la comunidad local ³³⁰.

En materia de régimen local, tienen competencias tanto el Estado como las Regiones.

Con la reforma constitucional, las Regiones tienen la potestad legislativa residual, si bien el Estado en régimen local mantiene competencias

³³⁰ Para una visión de conjunto de la reforma constitucional italiana operada por la Ley n. 3 del 2.001. {Vid. VANEGAS GIL, PABLO, "La autonomía Territorial y la Reforma Constitucional Italiana", en la web site <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/348/23.pdf>}. Sobre los debates de la reforma de la parte II de la Constitución. {Vid. la web site <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/revisione/index.html>, visitada el día 31 de octubre de 2.005}. Esta reforma constitucional fue votada en referéndum los días 25 y 26 de junio de 2006.

en materia de órganos de gobierno y elecciones locales.

La competencia de las Regiones depende la lectura que se haga de las "funciones fundamentales" del Estado que van desde posiciones estrictas a amplias.

La Corte constitucional³³¹ se acerca a posturas intermedias considerando que el Estado tiene competencia exclusiva transversal, lo que le permite al Estado incidir en las competencias de la región siempre que se trate de *funciones fundamentales* e incluso ordenar el Estado a las regiones que transfiera competencias en ámbitos de competencia residual. En la actual reforma que se tramita en Italia en 2.015³³², no se prevén competencias concurrentes pero el Estado puede intervenir en las competencias exclusivas de las regiones para mantener la unidad jurídica y económica o los intereses generales de la República.

Por su parte, la Constitución con el reconocimiento explícito de la autonomía estatutaria y reglamentaria de los entes locales (organización y servicios públicos) establece un límite importante a la capacidad legislativa regional. En suma, corresponde al Estado establecer las funciones fundamentales de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas y al legislador estatal o regional la regulación

³³¹ Vid. SSCC 16/2004 y 49/2004 en MEDINA ALCOZ, "La distribución de competencias sobre entes locales en la República Italiana" en AA.VV., COSCULLUELA MONTANER Y CARBONELL PORRAS (Directores) y MEDINA ALCOZ (Coordinador) "Reforma Estatutaria y Régimen Local", Ed. Aranzadi, S.A., Navarra, 2.011, págs. 285 a 345.

³³² El texto de la reforma que se tramita en el senado en primera lectura es consultable en la web site <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/930268/index.html> visitada septiembre de 2.015.

sustantiva específica en función de sus competencias.

Respecto a la reforma italiana, el profesor LUCIANO VANDELLI³³³, ha expresado su objeción respecto a ciertas cuestiones que afectan al actual ejercicio colectivo y paritario de la función legislativa por parte de ambas cámaras; de igual forma, a la previsión separada de Conferencia Estado-regiones, por un lado y Estado-entes locales³³⁴. En esta reforma, entre otros muchos aspectos, se incluye en el artículo 123 un nuevo apartado que señala: "*En cada región el estatuto regula el Consejo de las Autonomías Locales, como órgano de consulta entre la región y los entes locales.*"

Actualmente, se está tramitando en Italia una reforma del Título V de la Constitución, del Senado y del procedimiento legislativo³³⁵. La reforma pretende suprimir la provincia y, reorganiza las competencias de las Regiones y del Estado, con finalidad de efectuar una simplificación administrativa, asimismo, motivada por razones económicas.

En Inglaterra, con la finalidad de satisfacer la prestación de servicios con respeto de las funciones de la administración local, se elaboró

³³³ VANDELLI, LUCIANO, "*La colaboración entre Estado y autonomías: el caso italiano*" en *Anuario de Gobierno Local* 2.004, págs. 195 y ss.

³³⁴ Vid. El estudio sobre la reforma constitucional italiana efectuado por ANTONIO D'ATENA "*La reforma constitucional del regionalismo italiano*" en *Revista s'Estudis Autonomics i Federals* núm. 4, año 2.007, págs. 9-35 visitable en la web site http://www10.gencat.cat/drep/binaris/reaif_digital_4_tcm112-57290.pdf. Página visitada el 27/09/2.011.

³³⁵ El texto de la reforma que se tramita en el senado en primera lectura es consultable en la web site <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/930268/index.html> visitada septiembre de 2.015.

el conocido informe de la Comisión Real Inglesa REDCLIFFE-MAUD cuyo contenido estribaba básicamente en reorganizar la administración local en tres niveles: región, grandes áreas municipales y comunidades locales y que inspiraría la Local Government Act de 1.972 que estructuró la administración local en dos niveles: *countys* (condados) y *districts* (distritos) reduciendo en un 25 % el número existente³³⁶.

En Gales, se estableció un dibujo similar de *condados administrativos* y *distritos* hasta su reforma unificadora. En Escocia, otra ley estableció un sistema similar de dos niveles - *regiones* y *distritos* en 1.975 - que fue reemplazado por un *sistema de áreas de concejos* en 1.996.

Aunque la ley apelaba a dos niveles, el sistema era realmente de tres al mantener los *concejos de la parroquia civiles*, aunque en Gales se denominaron *concejos de comunidad*.

La ley del Gobierno Local de 1.972 reguló novedosamente, desde nuestro punto de vista, la figura del "agency", donde una autoridad local (generalmente un distrito) podía actuar como un agente para otra autoridad. Un condado podía delegar funciones a los concejos de distrito si fuera competente.

El régimen competencial estribaba en competencias atribuidas a los distritos y a los condados, con un régimen individualizado de responsabilidades y concurriendo en algunas materias, donde se ponía en práctica la figura del "agency".

En el sistema de reparto de competencias el planeamiento local se atribuía en su integridad a

³³⁶ SÁNCHEZ MORÓN, "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, págs. 118 y ss.

los distritos así como la gestión; disciplina urbanística y la intervención en el mercado del suelo, previéndose la intervención de los condados sólo para planes supramunicipales; desarrollo urbanístico supralocal y reservas estratégicas de determinados suelos, con la peculiaridad que no intervenían cautelarmente en la planificación estrictamente local, previéndose la fórmula subrogatoria en determinados supuestos³³⁷.

Es decir, se potenciaba la descentralización de funciones públicas mediante un adecuado régimen de responsabilidades³³⁸.

El área metropolitana londinense con sus dos niveles de gobierno: Greater London Council y 32 burgos metropolitanos³³⁹ fue suprimida por la Ley de Gobierno local de 1.985³⁴⁰, delegando sus poderes a los municipios de Londres. Algunos poderes, como el servicio de protección contra

³³⁷ SÁNCHEZ MORÓN, "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, págs. 121 y ss.}

³³⁸ Tras la reforma local, quedaron 46 condados y 296 distritos, en Inglaterra y en Gales había 8 condados y 37 distritos. Seis de los condados ingleses fueron designados como condados metropolitanos. Los nuevos condados ingleses estaban basados claramente sobre los anteriores. Los 13 condados tradicionales de Gales, sin embargo, fueron suprimidos completamente y 8 instituidos ex novo.

³³⁹ Algunas áreas sobre el límite de la zona lucharon para ser excluidos, notablemente el de Sunbury en el Distrito Urbano de Thames. Otras áreas que no estaban previstas como partes del Greater London se incluyeron, finalmente; éstas fueron Epsom y Ewell, Caterham y Warlingham, Esher, y Weybridge. Como estudio de la reforma del régimen local inglés. {Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "La reforma del gobierno local inglés. El "rapport" de la Comisión Redcliffe-Maud", *RAP* núm. 60, 1.969.}

³⁴⁰ La legislación del Parlamento inglés puede consultarse en la web site: <http://www.opsi.gov.uk/acts.htm> visitada el 18 de octubre de 2.005. Sobre la reforma de Londres.

incendios, sería gestionado por Juntas Conjuntas formadas por los concejales nombrados por los municipios. Otros, como el transporte de Londres, por el gobierno central.

Con posterioridad, la Local Government Act 2.000 (Ley del Gobierno Local) se añade a la reorganización del Gran Londres devolviendo competencias a Escocia y Gales³⁴¹.

Por su parte, la denominada "Local Government Act de 2009" prevé engrandecer la flexibilidad del gobierno local, convirtiéndolo en un verdadero tercer nivel de gobierno más que como delegado o agente del Estado. Este nuevo nivel de autonomía se ha contrarrestado por la necesidad de rendir cuentas y una mejora en la planificación de la sostenibilidad³⁴².

No debemos, por otro lado, olvidarnos de la reforma constitucional alemana consistente en que el Bundesrat alemán aprobase el 7 de julio de 2006, con la mayoría de dos tercios la quincuagésima segunda reforma de la Ley Fundamental de Bonn así como la modificación a través de la llamada Ley de Acompañamiento a la Reforma del Federalismo de otras leyes que se ven necesariamente afectadas por la reforma constitucional.

³⁴¹ Sobre la Local Government Act 2.000. {Vid. FONT I LLOVET, TOMÁS, "La Renovación del Poder Local: Avances en la Configuración Jurídica e Institucional del Gobierno Local". *Anuario del Gobierno Local*, 2.001}. Como análisis y valoración de la devolución de competencias a Escocia. {Vid. Mark McAteer, Mike Bennett and John Fairley University of Strathclyde, Glasgow, "Scottish Local Government and Devolution: An Evaluation of the First Two Years" publicado en la web site <http://www.psa.ac.uk/cps/2002/mcateer.pdf>, visitada el 30 de octubre de 2.005}.

³⁴² Esta ley se encuentra accesible en la website: <http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/ACTS/2009/09AC017.pdf>. Página visitada el 27/09/2011.

Con esta reforma constitucional se pretende esclarecer el sistema de reparto competencial ya que hasta este momento, la Federación ha extendido su competencia legislativa, haciendo uso de las medidas constitucionales (mediante reformas constitucionales; haciendo un uso exhaustivo de la legislación concurrente sobre las materias del artículo 74 GG; y mediante leyes marco que incluían normas directamente aplicables y que regulaban cuestiones de detalle).

Para compensar esta situación, se fue reforzando a lo largo del tiempo el papel de los Länder en el procedimiento legislativo federal, elevando notablemente la proporción de las llamadas «Zustimmungsgesetze», leyes federales que no pueden ser aprobadas sin el consentimiento del Bundesrat, la Cámara de representación de los Länder.

Sin embargo, como la aprobación de este tipo de leyes federales implicaba un retraso legislativo, con la reforma constitucional se intenta reducir el número de "**Zustimmungsgesetz**" (leyes federales que no pueden ser aprobadas sin el consentimiento del Bundesrat - la Cámara de representación de los Länder -) y, en compensación, se efectúa una ampliación de la competencia "exclusiva" de los Länder.

Respecto de la legislación concurrente, se reordena el catálogo de materias sujetas legislación concurrente con una reducción del ámbito de la "cláusula de imprescindibilidad" del Estado Federal (**Erforderlichkeitsklansel**) del artículo 72.2 GG³⁴³, si bien los Länder pueden en

³⁴³ La "cláusula de imprescindibilidad" consiste en efectuar una regulación legislativa a nivel federal imprescindible para garantizar o establecer "relaciones vitales equivalentes" (Gleichwertige Lebensverhältnisse) dentro del territorio federal o para asegurar la unidad económica y jurídica del conjunto del Estado.

numerosos ámbitos apartarse de la legislación federal mediante normas con rango de ley³⁴⁴.

En cuanto a los entes locales, la reforma alemana de 2006 ha sido una reforma menor pero relevante respecto de la relación existente entre la Federación, los Länders y los municipios y asociaciones de municipios ya que manteniendo la autonomía de los entes locales ya garantizada en el artículo 28 GG preserva un mayor ámbito de independencia de los Länders frente a las intervenciones de la Federación en aspectos que no son de su competencia. Se introduce una modificación en dos preceptos [art. 84.1 GG (relativo a la administración de los Länder bajo supervisión federal) y art. 85.1 GG (referente a la administración de los Länder por encomienda de la Federación)] consistente en introducir en los mismos una PROHIBICIÓN de que a los municipios y a las asociaciones de municipios le sean transferidas tareas por medio de una ley federal más allá de las que les corresponde.

A juicio de ARROYO GIL³⁴⁵, la finalidad de esta reforma estribaba en que mediante ley federal no se les financie a los municipios y sus

³⁴⁴ Un estudio muy interesante sobre la reforma alemana MARTÍN VIDA, MARÍA ÁNGELES, "La reforma del federalismo alemán. Cambios en el reparto material de competencias entre la Federación y los Länders", *ReDCE* núm. 6, julio-diciembre 2.006, págs. 161-194. Con mayor profundidad ARROYO GIL, ANTONIO, "La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2.006". II Premio Josep María Vilaseca i Marcet. Generalitat de Catalunya Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació". Institut d'Estudis Autonòmics, mayo 2009. Consultable en la web site http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/ctA_11.pdf visitada el 29/09/2011.

³⁴⁵ ARROYO GIL, ANTONIO, "La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2.006". Opus Cit.

asociaciones la realización de tareas que, en principio, no les correspondería efectuar. De esta forma, se intenta no mediatizarse a los entes locales en el ejercicio de competencias por tener éstos un ámbito competencial propio.

Las reformas que se efectúan por los diversos Estados tienden al reconocer la importante función de los entes locales en la definición de la estructura territorial del Estado y es que, como ha afirmado RUIZ-HUERTA CARBONELL³⁴⁶, que la presencia de los municipios en el modelo territorial del Estado en sus diversas facetas es expresión de democracia; de hecho, la democracia no está realizada si ésta no alcanza a las *autonomías locales*, que son el *coronamiento de la democracia*.

Como imagen expresiva de este proceso descentralizador, SÁNCHEZ SAEZ³⁴⁷, señala que "*tras la aprobación de la CEAL - Carta Europea de Autonomía Local -, en toda Europa se viene produciendo un proceso de devolución de poderes hacia lo local*".

La *descentralización* como medida de *participación política o democracia participativa* continúa siendo, desde nuestro punto de vista, un reto en la actualidad en concordancia con la experiencia y las facetas de manifestación

³⁴⁶ RUIZ-HUERTA CARBONELL, ALEJANDRO, "Ante una reforma del bloque de constitucionalidad" en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía", *Revista Jurídica de Castilla y León*, pág. 164.}

³⁴⁷ SÁNCHEZ SAEZ, "Transferencia y delegación de competencias" en AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director). "Derecho Local de Andalucía", *La Ley 5/2010*, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012, pág. 87.

democrática en los Estados y en la comunidad supranacional.

Se haya llegado a manifestar (BREWER-CARÍAS) que: "la democracia participativa no se agota ni se puede confundir con la democracia directa como suele suceder en muchos estudios sobre la democracia que propugnan su perfeccionamiento. La participación política como cotidianeidad democrática o como parte de la democracia como forma de vida, sólo puede darse a nivel local. La participación política o la democracia participativa están, por tanto, íntimamente unidas al localismo y a la descentralización, y ésta, a la limitación del poder, lo que es consustancial con la democracia."³⁴⁸.

Hasta el período de crisis en el que, actualmente, estamos insertos, se caminaba hacia la "Des-Regulación"³⁴⁹ para facilitar la

³⁴⁸ BREWER-CARÍAS, ALLAN R., "Democracia Municipal, Descentralización y Desarrollo Local", *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, núm. 11, Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid Julio Diciembre (2003) 2004, págs. 22 y ss. Texto de la Conferencia Inaugural dictada en el XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios, OICI, Valladolid 13 de octubre 2004. publicado en la web site <http://www.brewercarias.com/nuevo/centro.php?titulo=1&seccion=1&actual=2004>, visitada el día 10 de octubre de 2.005. Resulta interesantísimo el análisis que efectúa sobre la denominada "democracia directa" y su verdadero sentido cuando ésta se vincula a la descentralización política.

³⁴⁹ BREWER-CARÍAS, ALLAN, "Reflexiones sobre el futuro del Estado Democrático y Social de Derecho en América Latina" en *Revista de Derecho Administrativo*, nº 1, Editorial Sherwood. Caracas Septiembre-Diciembre 1.997 pp. 31-46 y en la *Revista Contribuciones, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano*, Fundación Konrad Adenauer, Nº. 1/98, pp.205-221. Texto de la conferencia sobre Reflexiones sobre el futuro del Estado Democrático y Social de Derecho en América Latina, dictada en el Foro Iberoamericano: Democracia, Valores Éticos y Estado de Derecho. Hacia la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Copre, CIEDLA, Fundación Konrad Adenauer, Caracas, 01/08/97

intervención del orden local en los asuntos públicos. Esta desregulación se enmarcaba en las tendencias liberalizadoras de la Unión Europea³⁵⁰.

A modo de recapitulación, hemos estudiado, el sistema de fuentes para regular la autonomía local y sus vicisitudes así como la concepción histórico-dogmática del significado de la autonomía local como cauce de participación ciudadana en los asuntos públicos y la *descentralización* como medida de *participación política o democracia participativa*.

Ahora, vamos a investigar sobre las técnicas previstas para garantizar la subsistencia de la autonomía local.

IV.- TEORÍA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL. TESIS DE SUPERACIÓN.

1. Teoría de la garantía institucional de la autonomía local. Orígenes y planteamiento.

1.1 Consideraciones previas.

La evolución de la teoría de la garantía institucional nos demuestra cómo no existe una conceptualización de valor absoluto sino cómo, precisamente, de la experiencia se desvelan elementos que permiten ilustrar el adecuado entendimiento de la misma.

en la web site <http://www.brewercarias.com/nuevo/body.php> visitada el día 31/10/2.005.

³⁵⁰ Una perspectiva novedosa del papel del orden local ante las tendencias liberalizadoras en la Unión Europea. {Vid. *Deutsche Zeitschrift fur Kommunalwissenschaften*, Vol. 41 (2002), Núm. in totum. publicado en la web site <http://www.difu.de/index.shtml?publikationen/dfk/> visitada el 31/10/2.005 }.

Es decir, si no hubiésemos conocido los procesos centralizadores, auspiciados por causas diversas, no se hubiese reflexionado sobre cómo a pesar de la existencia de medidas garantizadoras de la "autonomía local" en las Constituciones de los Estados se continuaban produciendo procesos de vaciamiento de competencias que hacían perder todo sentido al espíritu democrático y de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Por ello, en Alemania, cuna origen de la teoría de la garantía institucional ya se puso de manifiesto cómo la *estricta separación del interés local / general* o cómo el *exclusivo criterio de asegurar la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar* eran argumentos vulnerables por la acción del legislador en detrimento progresivo del ámbito de intervención de los entes locales y de la esfera de acción de la garantía institucional en conexión con el principio democrático.

Con estos antecedentes, la última doctrina alemana sobre la "evolución" de la garantía institucional³⁵¹ de la "autonomía local" no sólo efectúa una interpretación conectada, a nuestro entender, al principio democrático -participativo, como estudiaremos infra, sino que nos permite vislumbrar cómo en el plano de aplicación del derecho, puede ser interesante, desde nuestro punto de vista, positivizar ciertos principios, que calificamos como coadyuvantes, para su

³⁵¹ Sobre la evolución de la dogmática alemana de la garantía institucional. {Vid. TREFFER, CRISTIAN, "Zur Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im 19 Jahrhundert", *Der Staat*, Vol. 35, núm. 2, 1.996, págs. 251-270 in totum; STUTTGART, "Zehn Jahre nach "Rastede" - Zur dogmatischen Konzeption der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz", *Die Öffentliche Verwaltung* Vol. 51, núm. 17, 1.998, págs. 701-712 y en particular, la obra de WINFRIED, KLUTH, "Funktionale Selbstverwaltung", Ed. Mohr Siebeck, Köl, 1.997.}.

efectiva realización en ordenamientos como el español.

1.2 Breve excursio sobre el origen de la garantía institucional de la autonomía local.

Dos clásicas obras nos ilustran sobre el origen de la teoría de la garantía institucional que comprende la dogmática alemana de la época.

Nos referimos sin duda, a "El Municipio y el Estado en el derecho alemán"³⁵² y "La garantía institucional y Autonomías Locales"³⁵³; obras demostrativas de las circunstancias que rodearon el nacimiento de esta doctrina aún necesaria en nuestros días.

Como en el surgimiento de toda teoría, la "necesidad de protección" de valores básicos dogmáticos e institucionales fue la causa que articuló una teoría que colmase esas necesidades.

Así pues, tras la Primera Guerra Mundial, en la Constitución de Weimar, la técnica jurídica del texto fundamental remitía se simples *reservas de Ley* la regulación de la libertades públicas y la parte organizativa del Estado, con la peculiaridad de no prever medidas de protección de los contenidos constitucionales.

De hecho, la dogmática alemana de la época llegó a calificar a las normas reguladoras de los derechos fundamentales y de institutos básicos como "*normas remitentes al vacío (leerlaufende)*"

³⁵² MARTÍN MATEO, RAMÓN, "El Municipio y el Estado en el derecho alemán", Ed. Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1.965. in totum.

³⁵³ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La garantía institucional y Autonomías Locales" Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.981. in totum.

(ROTERS³⁵⁴). Esta calificación se efectuó porque no se reguló adecuadamente la finalidad perseguida por el espíritu constituyente.

La necesidad de poner en práctica los derechos fundamentales pusieron en cuestión los mecanismos institucionales articulados a tal efecto por el texto constitucional haciendo surgir la tesis de la *garantía institucional* (Einrichtungsgarantie) cuya elaboración se atribuye a C. SCHMITT³⁵⁵, según se reconoció por la misma dogmática alemana (FORSTHOFF; MAUNZ³⁵⁶).

Es decir, en la Constitución se deducían los mecanismos de protección de los derechos fundamentales y libertades públicas. Se trataban de instituciones básicas dotadas de una eficacia constitucional.

Por ello, cualquier regulación que se efectuase de esa institución por el legislador

³⁵⁴ ROTERS, W. "Kommunale Selbstverwaltung", trabajo incluido MUNICH, VON I., "Grundgesetzkommentar", Ed. C. H. Beck, München, 1.976, Tomo II, pág. 189 por remisión de PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La garantía institucional y Autonomías Locales" Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.981, pág. 19 in fine.

³⁵⁵ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La garantía institucional y Autonomías Locales" Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.981, pág. 20. El profesor PAREJO ALFONSO señala, no obstante, que el origen último de dicha teoría (si bien no su formulación teórica) debería atribuirse al profesor WOLFF, "Reichsverfassung und Eigentum" en el libro homenaje "Festgabe für Wilhelm Kahl" dada cuenta que utiliza por primera vez, aun sin desarrollar el concepto, la expresión "Institutsgarantie".

³⁵⁶ MAUNZ, THEODOR, "Grundgesetz-Kommentar", Ed. Beck, München 1978, Tomo I, comentario al art. 1, número de marginal 97, a pie de página. Hojas sueltas en la versión de 1979. y a las que se remite PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La garantía institucional y Autonomías Locales" Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.981, pág. 19 in fine.

ordinario debía respetar esos contenidos identificadores de su función constitucional. A esa fuerza protectora dada, por y desde el mismo texto constitucional, se le denominó por la doctrina alemana "garantía institucional".

En otros términos, la formulación alemana del "Institutgarantie" consistió en otorgar una protección constitucional a determinadas características de una institución "identificativas" de la misma frente a la acción del legislador ordinario.

Para PAREJO ALFONSO³⁵⁷ los elementos caracterizadores de la garantía institucional formulada por C. SCHMITT eran:

1) Existencia de una Institución, entendida como la existencia de un complejo normativo jurídico-público, identificable y delimitable.

2) La existencia de un sujeto titular de esa institución, es decir, del que es predicable la "autonomía" constitucionalmente garantizada.

3) La subordinación de derechos subjetivos a las garantías institucionales.

4) La identificación de la "garantía institucional" con la misma Constitución, por lo que cualquier vulneración de éste produce una infracción del mismo texto constitucional, lo que la dota de una mayor eficacia protectora.

Como bien afirmase la doctrina alemana³⁵⁸ esta formulación no terminó de responder a

³⁵⁷ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La garantía institucional y Autonomías Locales" Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.981, pág. 23.

³⁵⁸ E. SCHMIDT-JORTZIG, "Die Einrichtungsgarantien der Verfassung Dogmatischer Gehalt und Sicherungskraft einer umstrittenen Figur", Ed. Otto Schwartz & Co. Göttingen: Schwartz, 1.979 por remisión de PAREJO ALFONSO, LUCIANO,

interrogantes como cuál es el contenido institucional garantizado por el constituyente.

Sólo debemos señalar que esta formulación debe contextualizarse en el sistema de fuentes y plantearnos la necesidad de consagrar principios coadyuvantes a la teoría de la garantía institucional como parámetros de respeto por los legisladores competentes.³⁵⁹

1.3 La evolución dogmática alemana de la garantía institucional.

La teoría de la "garantía institucional" nació como consecuencia de una "necesidad de protección" planteándose por la dogmática científica si era necesario mantener viva esta doctrina cuando fueron consagrados en la Ley Fundamental de Bonn los mecanismos de protección de derechos fundamentales parangonables, ab initio, con la garantía institucional.

Sin embargo, se debe señalar que existen motivos más que suficientes que justificaron el mantenimiento del "Institutsgarantie" dada cuenta que los "derechos fundamentales" son diferentes de "la garantía institucional"³⁶⁰ por un concepto

"La garantía institucional y Autonomías Locales" Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.981, pág. 24.

³⁵⁹ Nos referimos a los problemas que hemos señalado de configuración normativa del principio de autonomía local en el conjunto del sistema que en Alemania, fue resuelto bajo la *doctrina denominada "inmanencia" al orden constitucional*, considerándose el "autogobierno local" no como una "materia" strictu sensu listada en el reparto de competencias legislativas sino como principio de organización ordinamental.

³⁶⁰ De igual forma, BETHGE, ha afirmado que nada tiene en común la *garantía institucional* con un *derecho fundamental*, pues no se trata de una garantía de tipo organizativo (organisationsrechtliche Institutionsgarantie) puesta al servicio de la protección del derecho fundamental (como

básico consistente en que precisamente la realización de los derechos fundamentales se efectúa a través de instituciones.

Pero es que aun cuando se vinculasen las instituciones a los derechos fundamentales, la doctrina de la "institutionelle Grundrechtstheorie" seguía siendo necesaria desde la perspectiva de la "teoría institucional de los derechos fundamentales" formulada por la dogmática alemana - HÄBERLE, P.-

Bajo esta última tesis, los derechos fundamentales al considerarse como "valores o principios" suponían una mayor intervención reguladora del legislador ordinario al ampliar el ámbito de dichos derechos, lo que conllevaba la necesidad de recurrir a la teoría de la garantía institucional cuando conectaba con dichos derechos.

Y no sólo los razonamientos expuestos acreditaban la necesidad de esta doctrina sino que en relación con los valores democráticos que se expresan a través de la "autonomía local", continúa siendo relevante en la actualidad, más aún cuando a pesar de los efectos trascendentales de su formulación evolutiva, en la realidad práctica, son frecuentes dos tendencias: 1) o la imprevisión normativa de la intervención de los

sería el caso, por ejemplo, de la Universidad o de los medios de comunicación social), sino de una garantía institucional de carácter competencial (kompetenzrechtliche Institutionsgarantie), cuyo objeto es un sustrato de facultades y competencias públicas. {Vid. BETHGE, "Das Selbstverwaltungsrecht im Spannungsfeld zwischen institutioneller Garantie und grundrechtlichen Freiheit, en Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70". Geb. von Ch. von Unruh, Decker's-Schenk, Heidelberg, 1.983, pp. 149 y ss., en concreto pp. 158 y ss. y 163 y ss. por remisión de CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. "El debate sobre la autonomía local" en "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2.000.}.

entes locales en sectores de la realidad o 2) la aún existente mediatización de la actuación local ya sea por vía legislativa ya sea por vía de acción administrativa.

2. Del sentido negativo al sentido positivo de la garantía institucional. Tesis de la "garantía constitucional"

2.1. Planteamiento de la cuestión.

La inicial concepción de la "garantía institucional", su no contextualización y su no interpretación sistemática en los textos constitucionales, añadidas a la realidad práctica de mediatización de los entes locales, a pesar de su protección constitucional, originó debates dialécticos en torno a la validez de esta doctrina que continúan en la actualidad.

De hecho, en España, se sigue defendiendo por un sector doctrinal GARCÍA MORILLO; GARCÍA ROCA³⁶¹ que la garantía institucional, a pesar de su entendimiento en su última concepción dogmática, tiene un sentido meramente negativo, es decir, actúa ex post a la acción del legislador y sólo y exclusivamente garantiza la existencia del ente garantizado siendo incapaz de identificar intereses locales ni reservar un contenido competencial concreto por lo que carece de potencialidad para exigir al legislador una actuación positiva de reconocimiento de determinadas competencias.

³⁶¹ GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN, "La configuración constitucional de la autonomía local", Diputación de Barcelona, Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Barcelona, 1.998, in totum, en especial págs. 33 y ss.; GARCÍA ROCA, JAVIER, "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitución", publicado en *REALA* núm. 282, enero-abril, 2.000, págs. 23 a 70 y en *Estudios de Derecho Constitucional : homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo / coordinador, Luis López Guerra. - Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2.001, págs. 641-690.*

Por ello, auspician a una "garantía constitucional de la autonomía Local" que identifique intereses locales o un contenido competencial concreto o remita al legislador competente con tal función constitucional.

Esta misma problemática fue planteada en Alemania tras observar cómo factores externos (crisis económicas, eficacia, advenimiento del Estado Social) acababan invadiendo espacios de acción local con merma de la realización de los valores democráticos que se expresan a través de los entes locales; de ahí, que se produjese una evolución dogmático-jurisprudencial de esta doctrina.

La principal cuestión giraba sobre el contenido protegido por la garantía institucional de la autonomía local.

Y si bien pronunciamientos jurisprudenciales, tras la Constitución de Weimar, como la enigmática *sentencia del Tribunal de Estado del Imperio alemán de 10 de diciembre de 1.929*, sentarían doctrina sobre que era inadmisibile la supresión absoluta de las competencias de los entes locales o la reducción de éstas de forma que los convirtiesen en entes meramente ficticios³⁶², la clave interpretativa del ámbito protegido por la autonomía local ha constituido y sigue constituyendo una cuestión crucial en los estudios de la "autonomía local".

Así pues, diversas experiencias debieron ser recorridas para depurar este interrogante.

³⁶² GONNENWEIN, OTTO, "Gemeinderecht", Ed. J.C.B. Mohr, Tübingen, 1.963. por referencia de EMBID IRUJO, ANTONIO, "Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración...", nota al pie 47.

2.2. *Evolución de la tesis de la garantía institucional.*

El enfoque inicial de la que se ha denominado "intensidad de protección" (Schutzrichtung) de la "garantía institucional" se construyó en torno a la figura de los "círculos": un círculo interior (elementos esenciales) y uno exterior (elementos accidentales), los cuáles han venido constituyendo referentes de la delimitación del contenido protegido por esta doctrina.

La dogmática alemana, de hecho, ha evolucionado pasando de limitar los efectos de la "garantía institucional" al "núcleo esencial"³⁶³ (círculo interior) a extenderlo a la denominada "zona de incertidumbre"³⁶⁴ (zona intermedia entre dos círculos, "interior" - núcleo esencial - y "exterior" - ámbito no protegido por la autonomía local -) y comprobar, incluso, que en dicha zona de incertidumbre es donde mayores manifestaciones tenía la "autonomía local" constitucionalmente garantizada.

Adempero, los debates dialécticos se centraban en conocer qué se entendía por núcleo esencial para comprender cuándo se producía una vulneración de la "autonomía local" constitucionalmente garantizada.

Ni la doctrina científica alemana ni su jurisprudencia sostuvieron un criterio firme sobre

³⁶³ Sobre la evolución del ámbito protector de la garantía institucional. {Vid. PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La garantía institucional y Autonomías Locales" Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.981, pág. 40.}.

³⁶⁴ Un análisis jurisprudencial alemán del que se extrae la denominada "zona de incertidumbre" {Vid. PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "Autonomías Locales, Descentralización y Vertebración del Estado" Ed. OICI, 1.998, págs. 139 y ss.}.

qué se entendía por "núcleo esencial", como fue puesto de manifiesto por STERN.

El Tribunal Constitucional Alemán, en numerosas sentencias³⁶⁵ expresó que sería **el criterio de la evolución histórica** el que marcara ese contenido o núcleo esencial.

Sin embargo, ese Alto Tribunal no estableció ningún método para determinarlo llegando a articular fórmulas como el "*método de sustracción*" (UNRUH³⁶⁶) consistente en el reconocimiento de la identidad municipal, según el núcleo de competencias que resten una vez aplicada la ley cuestionada³⁶⁷. Este método conllevaría un vaciamiento sucesivo de la institución no obteniendo el resultado preterido.

Se articuló, asimismo, la fórmula de la "*imagen*" que la institución tenga en cada tiempo y lugar, combinando para determinar esa "imagen" el método histórico-empírico con la normación jurídica y su adaptabilidad a los procesos evolutivos.

Y en evitación de la mediatización de los entes locales, este criterio fue complementado por la doctrina jurisprudencial con el "*desarrollo*

³⁶⁵ BVerfGE 1, 167 (178); 7, 358 (364); 8, 332 (360); 11, 266 (274), 17, 172 (182); 2, 180 (205); 26, 172 (180); 38, 358 (278 y ss); 50, 195 (201); 59, 216 (226); 76, 107 (118) por remisión del profesor FRIEDRICH SCHOCH, "En relación a la situación de la autonomía local tras la <<Sentencia-Rastede>> del Tribunal Constitucional Federal", DA núm. 234, pág. 294, nota al pie 72.

³⁶⁶ SÁNCHEZ MORÓN, M. "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989, pág. 108.

³⁶⁷ El "método de sustracción" fue seriamente criticado por la doctrina alemana al resultar insuficiente para garantizar la "autonomía local" constitucionalmente consagrada: BLÜMEL en *VerwArch* 75 (1.984), 297 (321).

evolutivo razonable" y la "*solución de continuidad lógica*"³⁶⁸ caracterizados por: 1) Ritmo temporal, modificaciones espaciadas que permitan su asimilación social y 2) Contexto de cada incidencia legislativa, de forma que permita, según el contexto, las modificaciones supusiesen un robustecimiento de la institución.

2.3 El contenido de la "garantía institucional" en la doctrina clásica alemana.

La "garantía institucional" de la autonomía local del art. 28 de la Ley Fundamental de Bonn fue interpretada en la doctrina clásica como el "autogobierno" (bajo la propia responsabilidad) de los "asuntos de la comunidad local"³⁶⁹.

El profesor MARTÍN MATEO expuso, en los años 60, tres tesis relativas a la interpretación del art. 28 de la Ley Fundamental de Bonn: a) una referente a la literalidad del precepto por la que se defiende la universalidad de la competencia de *índole local*, una reserva constitucional a favor de los entes locales, de forma que éstas sólo pueden ser limitadas *excepcionalmente* y conforme a *requisitos materiales y temporales* (BECKER, WEBER, NEUHOFF); b) la tesis de la legalidad de competencias, en la línea del art. 127 de la Constitución de Weimar, en virtud de la que se auspicia una *presunción competencial* a favor del municipio hasta que el legislador no se pronuncie en contra y c) la tesis del significado democrático

³⁶⁸ E. SCHMIDT-ASSMANN, "Gemeinden und Staat im Recht des öffentlichen Dienstes. Aktuelle Fragen zur Kommunalen Personalhoheit" en *Öffentlicher Dienst: Festschrift für Carl Hermann Ule*, Carl Heymanns Verlag, KG, Köln, 1.977 por referencia de PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La garantía institucional y Autonomías Locales", Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.981, pág. 46.

³⁶⁹ MARTÍN MATEO, R. "El Municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1.965, págs. 150 y ss.

de la Selbstverwaltung, que suponen no sólo la existencia de unas competencias mínimas expresivas de la autodeterminación (no subordinación jerárquica; no eliminación de representación popular o existencia de recursos financieros) sino de competencias materiales a través de las que se puedan defender los intereses de la colectividad que representa.

La moderna doctrina alemana cuando interpreta este precepto identifica en el contenido de la garantía institucional de la autonomía tres elementos³⁷⁰:

a) El elemento subjetivo de la garantía institucional.

Se refiere a quiénes pueden ser titulares de dicha garantía (los entes locales).

b) El elemento objetivo de la garantía institucional.

Se identifica con su ámbito material. Se vinculaba la autogestión responsable "al círculo de acción local", es decir, a los asuntos enraizados en la comunidad local.

De hecho, el Tribunal Constitucional Federal Alemán³⁷¹ señaló que la competencia universal local estaba vinculada a un "*componente territorial*"³⁷²

³⁷⁰ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., "El debate sobre la autonomía local" en El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2.000.

³⁷¹ BverfGE 79, 127 (147) = *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, 1.989, 300 (302) señalada por FRIEDRICH SCHOCH, "En relación a la situación de la autonomía local tras la <<Sentencia-Rastede>> del Tribunal Constitucional Federal", DA núm. 234, pág. 295, nota al pie 78.

³⁷² ROTERS, W. "Kommunale Selbstverwaltung", trabajo incluido MUNICH, VON I., "Grundgesetzkommentar", Ed. C. H.

y que si bien el contenido esencial de "autogobierno" no era posible definirlo a través de una fórmula única dada cuenta de su mutabilidad y variabilidad histórica, los postulados identificativos de la "autonomía local" constitucionalmente garantizada, atendiendo al principio de universalidad de la competencia para asuntos de la comunidad local, eran: a) Potestad organizatoria (Organisationshoheit); b) Potestad de normación estatutaria (Satzungshoheit); c) Potestad del personal (Personalhoheit); d) Potestad financiera (Finanzhoheit); e) Potestad de planificación (Planungshoheit); en particular, en el sector urbanístico³⁷³.

c) Elemento institucional

Este elemento es una garantía de los dos primeros, pues se traduciría en una garantía de la posición jurídica subjetiva de las entidades locales frente a eventuales ataques a su existencia como institución o a su posición autónoma.

La doctrina española mantiene idénticos tres elementos en el contenido de la autonomía local.³⁷⁴

Beck, München, 1.976, Tomo II, pág. 189 por remisión de PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La garantía institucional y Autonomías Locales" Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.981, pág. 67.

³⁷³ BVerfGE, 52, 95 (117); BVerfG, BayVBl, 1.987, 556 por remisión del profesor FRIEDRICH SCHOCH, "En relación a la situación de la autonomía local tras la <<Sentencia-Rastede>> del Tribunal Constitucional Federal", DA núm. 234, 1.993, pág. 294, nota al pie 69.

³⁷⁴ FANLO LORAS, ANTONIO, en su obra "Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las Entidades locales: el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local", Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.990.

El profesor RIVERO YSERN,³⁷⁵ atiende a cuatro aspectos como elementos de la autonomía local: subjetivo, objetivo, institucional y financiero.

No obstante, y a pesar de quedar perfectamente identificados estos tres elementos como integrantes de la garantía institucional de la autonomía local, el interrogante seguía siendo el mismo, ¿cuál era su alcance en su relación con el legislador ordinario y con las administraciones públicas?

Aun cuando se defendiesen criterios de legítima limitación material y temporal, el carácter casuístico y dependencia de integración conceptual del alcance de la "autonomía local" de las decisiones judiciales seguía constituyendo la clave de los debates dialécticos existentes sobre la misma.

Y ello porque a pesar de los factores ya enunciados la consecuencia común de relativización de los asuntos locales³⁷⁶ y su constante confusionismo con los supralocales conllevaban, dada cuenta de las válvulas de escape de los precedentes jurisprudenciales³⁷⁷, una importante merma del autogobierno local.

Esta situación, a pesar de las reflexiones existentes en torno a la *compatibilidad del control de oportunidad* con la "autonomía local"³⁷⁸

³⁷⁵ RIVERO YSERN, J.L., "Manual de Derecho Local", Ed. Civitas, S.A., 2.005, págs. 53 y ss.

³⁷⁶ Vid. en este sentido, MARTÍN MATEO, RAMÓN, "El Municipio y el Estado en el derecho alemán", Ed. Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1.965, págs. 154 y ss.

³⁷⁷ Sobre los límites de la acción judicial ante hechos constatados. {Vid. MARTÍN MATEO, RAMÓN, "El Municipio y el Estado en el derecho alemán", Ed. Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1.965, págs. 156 y ss.}.

³⁷⁸ Sobre la limitación del control de oportunidad al ejercicio de competencias que no son "propias (locales)".

y la búsqueda de criterios como *el principio de proporcionalidad*³⁷⁹ conllevó a una reformulación de la doctrina clásica de la garantía institucional de la "autonomía local".

No debemos olvidar que, desde nuestro punto de vista, los elementos integrantes de la garantía institucional funcionan conjuntamente con un significado común que dibuja la esfera dimensional de la garantía institucional.

2.4 Revisión de la doctrina clásica de la garantía institucional.

La regulación constitucional y el espíritu del constituyente sobre la "autonomía local" no respondía a la realidad fáctica produciendo, a nuestro entender, un fenómeno de planos duales (teórico y práctico) que debían refundirse para formar un mismo cuerpo y devolver su función al orden constitucional, sobre todo atendiendo a los valores democráticos que a través de la misma se realizan.

{Vid. PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La garantía institucional y Autonomías Locales" Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.981, pág. 72.}.

³⁷⁹ No se deben olvidar los numerosos estudios efectuados en torno al "principio de proporcionalidad" (Verhältnismässigkeit) y su utilización por el Tribunal Constitucional Federal Alemán que en palabras del profesor SCHOCH suponía extender la garantía de la "autonomía local" más allá del contenido esencial. {Vid. PÜTTNER, DÖV, 1.983, 726 y ss; DÖV, 1980, 417 (418); DÖV, 1.988, 649 (650,651); DÖV 310 (311); BLÜMEL, VerwArch, 75 (1.984), 297 (320 y ss.); "Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland", Band I, 2ª ed. 1.984, pág. 48 (VERSIÓN ESPAÑOLA "Derecho del Estado de la Republica Federal de Alemania", Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.987) por remisión del profesor FRIEDRICH SCHOCH, "En relación a la situación de la autonomía local tras la <<Sentencia-Rastede>> del Tribunal Constitucional Federal", DA núm. 234, 1.993, pág. 294, nota al pie 93.}.

Por ello, la doctrina científica concedora de este fenómeno efectuó diversas formulaciones que culminarían en la conocida "Sentencia Rastede".

Así, ROTERS auspició una "concepción funcional" de la autonomía local, en cuya virtud defendía la Selbstverwaltung como un derecho a la "intervención activa" en asuntos comunes locales y supralocales pues ante la imposible distinción práctica de los mismos todas las administraciones implicadas debían gestionar sus intereses en forma condominal. Esta tesis, por cierto, no resultó exenta de críticas doctrinales referentes a su reconducción hacia un federalismo cooperativo³⁸⁰.

Por su lado, GRAWERT³⁸¹ incidió en el carácter político de los municipios y la debida existencia de un campo propio. La norma constitucional contiene una «garantía sustancial no descrita» (unbeschriebene Substanzgarantie) que ampara las decisiones bajo propia responsabilidad lo que conlleva necesariamente un ámbito característico de los entes municipales.

³⁸⁰ Un desarrollo de esta tesis puede analizarse en SOSA WAGNER, FRANCISCO, "La Autonomía Local" en REALA núm. 240, octubre-diciembre, 1.988, pág. 1.635 y en CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, JOSÉ LUIS, "El debate sobre la autonomía municipal, AA.VV. "El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI : homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo / coordinador, Francisco Sosa Wagner. Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2.000, págs. 545-580". Como críticas a la tesis de ROTERS, PAREJO ALFONSO manifestó que esta interpretación suponía una "codecisión de asuntos comunes" (Gemeinschaftsaufgaben) y una derivación en el denominado federalismo cooperativo. {Vid. PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La garantía institucional y Autonomías Locales" Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.981, pág. 75.

³⁸¹ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, M J.L. "El debate sobre la autonomía local" en la obra colectiva AA.VV. "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo". Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2.000.

De otra parte, la reformulación de la tesis clásica por BURMEISTER, fue una interesante aportación a la dimensión actual de la "garantía institucional" desde la que fluyeron las últimas tendencias.

El autor defendió que la compleja diferenciación entre asuntos locales y supralocales y el dualismo Estado-municipio interpretativo del art. 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn resultaba de difícil defensa atendiendo a la integración del municipio en la organización jurídico-pública estatal.

En una posición comparativa - diferenciadora de los "*derechos fundamentales*" y la "*garantía institucional*", expresó que mientras los derechos fundamentales tenían, por y desde el texto constitucional, un contenido mínimo exento de intervención del legislador, la "garantía de la autonomía local" carecía de contenidos competenciales precisos dotados del efecto protector directo de normas constitucionales.

De hecho, las materias que habían venido siendo identificadas como integrantes del contenido esencial de la "autonomía local" ni siquiera fueron resistentes a la acción erosionadora del legislador ordinario.

Por este motivo, fue replanteada la tesis clásica de la "garantía institucional" permaneciendo vivo el debate no sólo en la dogmática-jurisprudencial alemana sino en la doctrina española³⁸².

³⁸² CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. "El debate sobre la autonomía municipal" en AA.VV. El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo / coordinador, Francisco Sosa Wagner. Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2.000, págs. 545-580.

2.5 La reformulación de la "garantía institucional" de la "autonomía local". Pasos hacia su actual concepción.

Expuestas las razones de constante invasión del espacio local ante el argumento de la "supramunicipalidad" como excusa para asumir decisiones en materias o funciones cuya estricta separación o identificación de lo netamente "local" era prácticamente difícil, la doctrina de BURMEISTER sería esencial, desde nuestro punto de vista, en dos avances estratégicos y de aún necesaria comprensión y asimilación en otros ordenamientos comparados como el español.

El primer avance esencialísimo es concebir la autonomía local no limitada a los asuntos estrictamente locales sino como el derecho de la "comunidad local" a intervenir en todos los asuntos que les afectan³⁸³, lo que supondría la obligada intervención de la comunidad vecinal en todo lo que afecte a su esfera de derechos e intereses.

Esta interpretación, no falta de sustancia, según ha respaldado la misma jurisprudencia³⁸⁴, se justifica por el legislador teniendo por efectuada dicha intervención local a través de un trámite de "audiencia" o "informe"³⁸⁵.

³⁸³ Éste sería el sentido con el que se expresa la Carta Europea de Autonomía Local en Estrasburgo el 15-10-1.985. (art. 3).

³⁸⁴ Vid. a este respecto la Sentencia "Rastede" (BVerfGE 79, 1989). SCHOCH, F., "En relación a la situación de la autonomía local tras la `Sentencia RASTEDE', del Tribunal Constitucional Federal", en DA, núm. 234, 1.993, pp. 281-321.

³⁸⁵ Informes, a veces, no vinculantes, según se deduce de la legislación española y su interpretación jurisprudencial y trámites de audiencia que sirven, en ocasiones, para cumplir un aspecto formal. {Vid. a este respecto, SOSA WAGNER, FRANCISCO, "La Autonomía Local" en REALA núm. 240, octubre-diciembre, 1.988, pág. 1.636}.

El segundo gran avance del autor, desde nuestro punto de vista, sería la vinculación del sentido democrático a la garantía institucional de la autonomía local comenzando a marcar ciertos parámetros de "*realización democrática*", con trascendencia, a nuestro entender, en el legislador competente para su configuración normativa.

Sin perjuicio, que determinadas materias sustantivas expresivas de las mayores cotas de "autonomía local" como el derecho urbanístico en el orden federal alemán sea competencia del Bund (Estado Federal)³⁸⁶, la tesis de BURMEISTER marcaría los primeros pasos en la relación inter-ordinamental, al defender una regulación por el legislador competente basada en disposiciones-marco que permitan un mayor margen de colaboración normativa e institucionalización de la voluntad de la comunidad local.

Para esta doctrina, desde la misma Ley Fundamental, se "*prohibía*" al legislador competente agotar la regulación jurídica de una materia en la que se afecten intereses locales, atendiendo a su función de conformación del ordenamiento jurídico.

Esta interpretación del legislador competente como un *legislador de mínimos*³⁸⁷ debía, a nuestro

³⁸⁶ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La garantía institucional y Autonomías Locales" Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.981, pág. 88. Resulta interesante cómo el profesor PAREJO ALFONSO trae a colación la doctrina de la competencia por "*conexión material*" respecto a lo adjetivo u organizativo la cual constituyó BASE importante de la famosa sentencia STC 61/97.

³⁸⁷ Cuando nos referimos a "legislador de mínimos" no significa legislación basada en "meros principios" sino, por el contrario, a los aspectos basales de una materia, que pueden ser regulados por diferentes rangos normativos (ley, naturaleza reglamentaria, etc.).

entender, inspirarse en unos principios básicos comunes, que inspiren al legislador, dada cuenta que, en el caso de articulaciones normativas complejas, ante la desregulación normativa, resulta frecuente la invasión de esos espacios normativos con merma del espacio correspondiente al orden local.

Precisamente, a causa de dicha invasión constante, es por lo que se reclama por la doctrina española un contenido competencial concreto.

Desde nuestro punto de vista, BURMEISTER estableció un nuevo entendimiento de la "autonomía local" que inspiró a la Carta Europea de Autonomía Local³⁸⁸ y que está siendo perfeccionada constantemente en aras de establecer los cauces que mejor permitan satisfacer la participación local.

Concibió, como cuestión básica, la pertenencia de los entes locales al complejo-organizativo jurídico público y la participación democrática de la comunidad local como derecho democrático lo que supuso la concepción de la administración local como destinataria preferente y universal de competencias para ejercerlas libremente en expresión de su opción democrática³⁸⁹.

³⁸⁸ Se debe señalar que BURMEISTER, entre otros, formó parte, no obstante, de la Comisión de Expertos redactora del Proyecto de Carta Europea de Autonomía Local. {Vid. ORTEGA, LUIS, "Carta Europea de la Autonomía Local y el Ordenamiento Local Español" *REALA* núm. 259, julio-septiembre, 1.993.}.

³⁸⁹ Un interesante análisis de la tesis de BURMEISTER desde la perspectiva del edificio administrativo. {Vid. EMBID IRUJO, ANTONIO, "Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional", *REDA* núm. 30, 1.981, págs. 437-470.}. También expresa su posición, DE VICENTE GARCÍA, JOSÉ, "La Autonomía local: Un estudio a través de la Constitución. La jurisprudencia y el Derecho...", Op. cit. págs. 63 y ss.

Esta teoría, que sentó la doctrina del principio de "*universalidad de la competencia*³⁹⁰" a favor de los entes locales, no quedó exenta de críticas (KNEMEYER, BLÜMEL, HILL) al no ser capaz de superar que la acción de los entes locales fuese supeditada a otras administraciones superiores.

Por este motivo, se reclamó la "*efectividad*" de la "*garantía institucional*".

2.6 *El principio de competencia general a favor de los municipios y subsidiariedad de asignación competencial a organizaciones superiores.*

El art. 28 de la GG Alemana ha sido objeto de un análisis clásico³⁹¹ (que refiere la garantía del "autogobierno local" a un conjunto material de competencias limitadas a asuntos de naturaleza exclusivamente "local") y una perspectiva funcional³⁹² (que predica la garantía de "autogobierno" respecto a lo que se concibe como "*actuación local*").

³⁹⁰ BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER, "*Subsidiariedad y Autonomía Local en la Constitución*" *Anuario del Gobierno Local*, 1.997, pág. 73, nota al pie 59.

³⁹¹ Sobre la clasificación de la "garantía institucional" de la "autonomía local" en la que se encuadran WOLF, BACHOFF; MAUNZ, entre otros. {Vid. ORTEGA, LUIS "El régimen constitucional de las competencias locales", Colección de Estudios, Ed. INAP, Madrid, 1.988, pág. 36, nota al pie 54.}.

³⁹² La perspectiva funcional de la "garantía institucional" se atribuye a BURMEISTER. {Vid. ORTEGA, LUIS "El régimen constitucional de de competencias locales", Colección de Estudios, Ed. INAP, Madrid, 1.988, pág. 36.}.

De hecho, y aun cuando se hayan, incluso, relacionado ambos planteamientos³⁹³ (la tesis clásica y funcional), lo cierto es que derivaron, a nuestro entender, en un cauce común, - el *principio de competencia a favor de los municipios* - que tras, diversas interpretaciones por el Tribunal Federal Alemán Contencioso-administrativo (*comprensión funcional de la autonomía*³⁹⁴) pro efectividad del orden local, alcanzaría un hito fundamental en el Derecho Alemán, a través de la conocida sentencia "Rastede" del Tribunal.

La conocida sentencia "Rastede" sentó principios básicos en el entendimiento actual de la "garantía institucional"; principios, que sin embargo, debían ser concretados en el ordenamiento jurídico en aras de una *comprensión positiva* de esta técnica³⁹⁵.

En 1.974, tras el planteamiento de un recurso de amparo por el municipio Rastede, el Tribunal Constitucional Federal Alemán lo inadmitió por cuestiones procesales relativas a su *carácter subsidiario* respecto a otros recursos impugnatorios.

³⁹³ Para ORTEGA la funcionalidad de la garantía institucional de la autonomía local conduciría a una atribución de potestades que derivan en la concepción clásica de la "garantía institucional". {Vid. ORTEGA, LUIS "El régimen constitucional de de competencias locales", Colección de Estudios, Ed. INAP, Madrid, 1.988, pág. 43.}.

³⁹⁴ Se ha de señalar cómo, de hecho, el denominado "*modelo de funciones complementarias*" creado por el Tribunal Federal Contencioso-administrativo Alemán (E 67, 321/324) derivaría en el *modelo funcional de la autonomía* (ROTTERS) descrito ut supra a fin de buscar fórmulas a través de las cuáles fuese respetada la posición del orden local. {Vid. SCHOCH, F., "*En relación a la situación de la autonomía local tras la `Sentencia RASTEDE'*", del Tribunal Constitucional Federal", en DA, núm. 234, 1.993, pp. 306.}.

³⁹⁵ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "Garantía institucional y autonomías locales", Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.981, pág. 126.

Por este motivo, fue planteado recurso en vía contenciosa ante el Tribunal Superior Contencioso-administrativo de Lüneburg, obteniendo una estimación parcial.

Las pretensiones objeto del recurso estribaban en que se devolviesen al municipio competencias de eliminación, recogida y transportes de residuos ya que su petición había sido rechazada por el distrito de Ammerland.

El Tribunal Superior Contencioso-administrativo de Lüneburg estimó falta de motivación en la denegación de petición del municipio de Rastede; de hecho, dedujo primacía competencial a favor de los municipios.

Tras la revisión de la sentencia por el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo, el día 4 de agosto de 1.988 anuló la sentencia del Tribunal Superior de Lüneburg al aplicar el "*principio de proporcionalidad*" y hacer extensiva la aplicación del art. 28 de la G.G. a los "*distritos*" desde una perspectiva aún más novedosa:

Matizó el "*principio de proporcionalidad*" con el de "*idoneidad*" en aras de establecer una justificación en el caso Rastede.

Así pues, fue planteado por el municipio recurso de amparo frente a la Ley de Residuos Baja Sajonia ante el Tribunal Constitucional Federal Alemán, el cual aun cuando desestimó el referido recurso en cuanto al fondo del asunto mediante Sentencia de 23 de noviembre de 1.988, sentó una nueva base doctrinal.

Dada cuenta del necesario establecimiento de criterios que hagan efectivo el principio de universalidad de la competencia a favor de los entes locales y su constante evasión a través de "*matización del principio de proporcionalidad*", el Tribunal Constitucional Federal Alemán invirtió el

eje relacional universalidad - proporcionalidad al conceptualizar la "garantía institucional" de la "autonomía local" como un verdadero "*criterio de distribución competencial descentralizada*".

Sin perjuicio de reforzar la concepción del "marco de las leyes" como un *marco de mínimos*³⁹⁶ superó el ámbito protegido por la garantía de la "autonomía local" reducido a su "núcleo esencial" y lo extendió a lo que identificó como "zona de *incertidumbre*" co-extensiva de ese núcleo esencial³⁹⁷. Es decir, vinculó la función político democrática al verdadero sentir de la "autonomía local" alzándola como un *principio de distribución material de competencias*³⁹⁸.

La clave de la "efectividad" de la garantía institucional vinculada a la función democrática, debería entenderse en un triple plano: a) ámbito legislativo, permitiendo la colaboración normativa de los entes locales, b) ámbito institucional, participación de los entes locales en órganos representativos, con funciones consultivas y funciones decisorias en los asuntos que les afecten y c) competencias, vinculación del legislador competente asignador de competencias con el principio de subsidiariedad.

Para el Tribunal Constitucional Federal Alemán, *cualquier asunto de la comunidad local significaba "necesidades" enraizadas en la*

³⁹⁶ Cuando nos referimos a "legislador de mínimos" no significa legislación basada en "meros principios" sino, por el contrario, a los aspectos basales de una materia, que pueden ser regulados por diferentes rangos normativos (ley, naturaleza reglamentaria, etc.).

³⁹⁷ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "Autonomías Locales, Descentralización y Vertebración del Estado" Ed. OICI, 1.998, págs. 131 y ss.

³⁹⁸ SCHOCH, F., "En relación a la situación de la autonomía local tras la 'Sentencia RASTEDE', del Tribunal Constitucional Federal", en DA, núm. 234, 1.993, pp. 298.

comunidad local; por este motivo, cualquier medida del legislador ordinario que intentase simplificar competencialmente a los entes locales sólo podría efectuarse si no se pudiese asegurar el cumplimiento de dichas competencias.

Efectuó, desde nuestro punto de vista, conclusiones relevantísimas:

1) ***primó el elemento político-democrático sobre consideraciones de racionalidad económica.***

2) ***distinguió "supramunicipalidad" de "funciones de complementación y compensación" de administraciones superiores.***

Respecto a este último extremo, es interesante señalar cómo los hechos prácticamente se repiten en los diferentes Estados en etapas temporales diversas.

Creemos que es relevante traer a colación cómo en Alemania las "competencias de complementación y compensación" de las administraciones superiores desembocaron en "supramunicipalidad" confundiendo ambos conceptos.

En otros términos, el ejercicio por los distritos alemanes de competencias voluntarias, con la correspondiente carga financiera a este respecto por parte de los municipios, provocaría una expansión competencial de los distritos con merma de competencias municipales³⁹⁹.

³⁹⁹ Un estudioso de este tema fue KÖSTERING quien intentó demostrar que las competencias de complementación de los distritos a los entes municipales pasaban a convertirse en competencias supramunicipales y que, en consecuencia, las medidas de compensación financiera favorecían este hecho. {Vid. KÖSTERING, "Gemeinde und Kreisaufgaben im Kreisangehörigen Raum-Das Verhältnis zwischen Gemeinde und Kreisaufgaben einschließlich der Funktionalreform" en Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis", Band 3, 2ª edición, 1.983, págs. 45, 50 por remisión de SCHOCH, F., "En relación a la situación de la autonomía local tras la

Esta situación⁴⁰⁰, nos recuerda, a nuestro entender, en el nivel autonómico-provincial español, al proceso de asunción competencial por parte de la Generalitat de Cataluña respecto a las Diputaciones Provinciales en el asunto del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña⁴⁰¹.

Es más, si atendemos a la solución dada por el Tribunal Constitucional español respecto a la salvaguarda de la "autonomía local" (STC 109/98, FJº 7º) y la comparamos con la que ofreció el *Tribunal Contencioso-Administrativo de Colonia*⁴⁰² (Alemania) en los años 80, sobre "derecho de participación" en la aprobación de la cuota de

'Sentencia RASTEDE', del Tribunal Constitucional Federal", en DA, núm. 234, 1993, pp. 314.}

⁴⁰⁰ El Tribunal Constitucional Federal Alemán en la sentencia "Rastede" estableció que la sustracción de competencias a los municipios sólo podía efectuarse si los intereses en conflicto primasen respecto al principio de distribución competencial que supone la "autonomía local". {Íbidem.}.

⁴⁰¹ Resulta relevante el análisis que efectúa ARAGONÉS BELTRÁN de la STC 109/98 al considerar tanto la fundamentación de la sentencia como sus conclusiones "confusas" en relación con la "autonomía local". De este estudio extraemos como dato relevante la crítica que efectúa sobre la "salvaguardia" del derecho de los entes locales a participar en los asuntos que les afecten mediante la simple "presencia" institucional. {Vid. ARAGONÉS BELTRÁN, EMILIO, "Incidencia del artículo 9.1 de la Ley 5/1.987, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales y otras disposiciones concordantes" en AA.VV. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO, Coordinador "La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera" Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2.003, págs. 93 y ss.}.

⁴⁰² SCHOCH, F., "En relación a la situación de la autonomía local tras la *'Sentencia RASTEDE', del Tribunal Constitucional Federal", en DA, núm. 234, 1.993, pp. 315.*

contribución a los distritos por parte de los municipios, observamos que son muy similares:

"Ahora bien, la sustitución de los planes provinciales por el Plan Único no anula, ciertamente, el ejercicio de la competencia de cooperación económica [art. 36.1 b) LRBRL], hasta el punto de hacerla desaparecer, toda vez que, como se desprende ya de la sola lectura del art. 36.2 b) LRBRL, aquélla no se agota con la aprobación anual de un plan provincial de obras y servicios. Pero es que, además de conservar en este ámbito competencial un margen de decisión propia -tal y como reclama la garantía institucional de la autonomía local-, no es superfluo recordar, a propósito de esta garantía, que las Diputaciones catalanas tienen asegurada su presencia en la confección del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña".

No obstante, la solución alemana participativa del Tribunal de Colonia no sólo fue criticada por la doctrina alemana SCHOCH, F.⁴⁰³ quien expresó que *"la línea propuesta por el Tribunal Contencioso-Administrativo de Colonia, en el sentido de reconocer a la instancia de control un derecho de participación en la aprobación de la cuota de contribución a los distritos..., no me parece, evidentemente, un camino jurídicamente aceptable..."* sino que resultó matizada por el Tribunal Constitucional Alemán, en la famosa sentencia Rastede que analizamos.

Para el Tribunal Constitucional Alemán el *"autogobierno local"* se caracteriza no sólo por la *"universalidad de la instancia municipal"* sino por

⁴⁰³ Entre otros autores. {Vid. ERLenkÄMPER, "Entwicklungen im Kommunalrecht", NVwZ, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1.986, 989 (993) por remisión de SCHOCH, F., "En relación a la situación de la autonomía local tras la `Sentencia RASTEDE', del Tribunal Constitucional Federal", en DA, núm. 234, 1.993, pp. 315, nota al pie 203.}

la "*función de complementariedad y reequilibrio*" que desempeña el Kreis⁴⁰⁴.

El Tribunal Constitucional Alemán no sólo reubicó esta función de la administración superior sino que clarificó un extremo esencial: *la financiación no puede servir de excusa para determinar competencias materiales.*

En España, como veremos al analizar la jurisprudencia existen sentencias del Tribunal en este sentido. La autonomía y la vertiente económica (STC 237/1992, FJ 6º; la autonomía local y la suficiencia de medios sin condicionamientos en su extensión para cumplir las funciones que le han sido encomendadas (STC 104/2000, FJ 4º) correspondiendo al Estado hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las entidades locales).

Es más el Estado debe garantizar que los municipios lleven a cabo sus competencias conforme a los *principios de "economía" y "ahorro"*.

Pues bien, resulta sorprendente la sentencia que el Tribunal Constitucional Federal Alemán ha dictado el 20 de diciembre de 2007 dada cuenta que ignora, la jurisprudencia anterior respecto del círculo propio de actuación (*eigner Wirkungskreis*) y, en concreto, de los *Kreise* cuyas tareas normativamente atribuidas de forma voluntaria parecen que quedan excluidas del ámbito de protección del artículo 28 GG. Parece que se degrada a una mera protección del núcleo esencial

⁴⁰⁴ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "Autonomías Locales, Descentralización y Vertebración del Estado" Ed. OICI, 1.998, pág. 129.

de tareas. Por ello está siendo muy criticada por la doctrina⁴⁰⁵.

3. Tesis sobre la superación alemana de la doctrina de la "garantía institucional".

A juicio, de autores, como VELASCO CABALLERO, la doctrina alemana ha venido evolucionando en una línea de superación de la teoría de la garantía institucional; de hecho, a su entender, defiende una cierta "pluralidad de garantías constitucionales":

- a) *garantía de existencia* (Rechtssubjektsgarantie);
- b) *garantía institucional* (Rechtinstitutionsgarantie) y
- c) *garantía subjetiva* (Subjektive Rechtsstellungsgarantie).

La garantía institucional ha pasado a tener un carisma subjetivo para conocerse como la competencia universal en ámbitos de interés local, la actuación bajo propia reponsabilidad, la reserva de Ley local y el reconocimiento directo de diversas potestades (poderes de planificación, organización, financiero y poder normativo).

Según esta corriente doctrinal la "garantía institucional" ha pasado a ser una especie de poder inmediato del municipio que individualizado en "cada municipio" representa lo que reconocen como "garantía subjetiva".

No obstante, desde nuestro punto de vista, esta cierta subjetivización no supone sino lo que se viene identificando en este estudio como la efectividad de la "garantía institucional", cuyo

⁴⁰⁵ SCHOCH, FRIEDRICH: "Neukonzeption der komunalen Selbstverwaltungsgarantie durch das Bundesverfassungsgericht?", *Deutsches Verwaltungsblatt, DVBl*, 15, 2.008, págs. 937 ss.

sentido lo culmina la Sentencia "Rastede" del Tribunal Constitucional Federal Alemán.

De igual forma, aduce el referido profesor que esta categoría está siendo relegada por la doctrina alemana a un segundo plano cuando, sin embargo, lo que, realmente, se ha venido efectuando es una interpretación práctica de la garantía institucional; de hecho, la utilidad de la garantía institucional continúa siendo defendida por importantes exponentes alemanes como KRONISCH.⁴⁰⁶

Es más las críticas a la tesis alemana de la garantía institucional provienen por su inicial vinculación a la protección de los derechos fundamentales, los cuáles precisamente se ejercían a través de las instituciones, sin embargo, la garantía institucional tiene y debe ser entendida desde la *efectividad del principio de universalidad de la competencia a favor de los entes locales*.

Este criterio de distribución competencial, no obstante, debe, desde nuestro punto de vista, contextualizarse para obtener su máxima operatividad y no sólo en el orden estrictamente constitucional sino desde la integración del derecho europeo.

La esfera dimensional de la autonomía local no puede ceñirse a lo que el profesor VELASCO CABALLERO denomina "*estándares mínimos de autonomía*" que si bien reconoce que no agotan toda la garantía constitucional permiten ir consagrando "*mínimos constitucionales de la autonomía local*".

⁴⁰⁶ KRONISCH. J., "Aufgabenverlagerung und gemeindliche Aufgabengarantie". Ed. Nomos, Baden-Baden, 1.993 por remisión de PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "*Estado Autonomico y Régimen Local*" en la RAAP nº 42, abril-mayo-junio 2.001, pág. 32.

Dichos estándares, desde nuestro punto de vista, no son sino consecuencia de los valores democráticos que se ejercen a través de las instituciones locales.

Y el *funcionamiento institucional* adecuado a los valores democráticos es lo que, precisamente, supone la tesis de la "*garantía institucional*".

Para el autor VELASCO CABALLERO, estos estándares mínimos son de tres tipos:

a) *Controles sobre los entes locales.*

Desde su perspectiva, se admiten los controles de legalidad siempre que no supongan una supeditación genérica de los entes locales a otras entidades territoriales.

Por otro lado, los estándares que derivan del artículo 137 CE suponen la inexistencia de todo control administrativo de oportunidad de una administración supralocal sobre los entes locales cuando éstos ejerzan *competencias propias* si bien los admite cuando ejerza competencias delegadas.

No obstante, ¿cuándo se entiende que las administraciones locales ejercen competencias propias? ¿dónde están los límites entre las competencias propias y supralocales?

Éstos deben buscarse en los valores democráticos que la participación ciudadana expresa a través de un instrumento de planeamiento urbanístico. Su verdadero significado lo otorga la interpretación constitucionalizada de la garantía institucional y los efectos que sobre la misma produce el derecho europeo.

b) *Funcionales (Competencias y potestades).*

Considera el autor como estándar mínimo la competencia municipal en materia de urbanismo traducida como un *poder decisorio propio* que es

más intenso en *gestión y ejecución* que en *planificación*.

La participación ciudadana en un instrumento de naturaleza normativa como es un instrumento de planeamiento no puede verse sustituida por decisiones de órganos meramente administrativos no representativos de los intereses ciudadanos.

De nuevo, se comprueba que este mínimo de autonomía sólo adquiere sentido desde el prisma de la garantía institucional, por lo anteriormente señalado.

Hemos de significar que no tienen el mismo significado el concepto de *potestad, función y materia*⁴⁰⁷ ya que las materias son los ámbitos en los que los entes locales participan, las funciones las facetas de la materia y las potestades el ejercicio público, lo que van delimitando la atribución competencial por el legislador competente.

c) *Suficiencia financiera.*

Prevé como estándar mínimo la *suficiencia de medios* y el *poder de gasto* de los entes locales.

Respecto a la *suficiencia de medios*, arguye que está *limitado* puesto que se considera no es necesario que sean recursos "*propios*" bastando con que sean "*suficientes*".

Sin embargo, la autonomía garantizada desde la perspectiva institucional implica, según la *Recomendación europea 180* (2.005) basada en el informe debatido y aprobado por la Cámara de Autoridades Locales, el 8/11/2.008 y adoptada por

⁴⁰⁷ RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS, "La determinación de las competencias locales en la nueva Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía" en AA.VV. LÓPEZ MENUDO (Coordinador) "Derechos y Garantías del Ciudadano. Estudio en Homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno", Editorial Iustel, Madrid, 2.011, pág. 1321.

el Comité Permanente del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa el 09/11/2.005, que la falta de recursos financieros propios por los entes locales vulnera la conexión democrática entre imposición y representación.

Es decir, desde nuestro punto de vista, este *estándar mínimo* no expresa lo que la función del orden local supone en el conjunto del sistema desde la autonomía local.

La evolución del estándar mínimo tiene sentido por y desde el sentido democrático de la garantía institucional de la autonomía local.

Respecto al *poder de gasto*, los estándares mínimos que se propugnan se traducen en a) *plena disponibilidad* por las corporaciones locales de sus ingresos "*sin condicionamientos indebidos*" y en *toda su extensión* y b) *capacidad de decisión* sobre el destino de los fondos, "*sin condicionamientos indebidos*".

Adempero, desde el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, según la Recomendación indicada, se propugna como inherente a la conexión democrática de la autonomía local la capacidad de decisión de los recursos financieros sin mediatización de otros entes.

Por ello, dichos estándares mínimos de autonomía local no pueden desgajarse del funcionamiento de la institución que le da sentido y a través de la que se ejercen valores democráticos.

La tesis del profesor VELASCO CABALLERO articula una defensa de la autonomía local basada en "*estándares constitucionales de autonomía*" que obtiene por *vía inductiva o deductiva*⁴⁰⁸ de la jurisprudencia constitucional.

⁴⁰⁸ La vía deductiva consiste en la simple enunciación de la garantía constitucional y se deduce del texto

Es más afirma que la Constitución Española en sus arts. 137 y 140 consagra unos mínimos mas no una cláusula universal de competencias a favor de los municipios⁴⁰⁹ pero, a su entender, defiende que ello no significa que sea "ajena" al principio de "subsidiariedad".

Desde nuestro punto de vista, el texto constitucional confirma el *principio de competencia a favor de los municipios* al consagrar la prevalencia constitucional de competencia local para la gestión de los asuntos que afectan a la colectividad local: arts. 1 y 9 de la CE en relación con el art. 23 del mismo texto constitucional⁴¹⁰.

constitucional en qué consiste la autonomía local. La vía inductiva de otra parte, resulta de obtener del régimen local vigente mínimos de autonomía que gozan de relevancia constitucional. {Vid. VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Autonomía Municipal", II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Santander 02/02/2.007 publicado en la web site <http://www.idluam.org/modules.php?name=News&file=article&sid=1534> visitada el día 05/06/2.007, págs. 16 y ss.}.

⁴⁰⁹ El profesor VELASCO CABALLERO se apoya para defender dicha tesis en un estudio de BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER, "Subsidiariedad y Autonomía local en la Constitución", Anuario del Gobierno Local, 1.997, pág. 54; sin embargo, tras analizar la posición doctrinal de BARNÉS VÁZQUEZ, nuestra conclusión discrepa, dada cuenta que este autor defiende (págs. 95 y ss.), por el contrario que "el *principio de universalidad de la competencia*" o, en otros términos, *la regla de competencia general a favor de las Entidades locales se traduce en que a éstas les corresponde todo lo que no haya sido expresamente atribuido a las Comunidades Autónomas, al Estado o a la Unión Europea. Nuestro ordenamiento proporciona datos suficientes para sostener, como en el caso alemán, que las Entidades locales no sólo hacen lo que la ley les asigna, sino que tienen reconocida constitucional (arts. 137, 140, 141 CE) y legalmente [arts. 2, 25, 36.1.1d) LRBRL] una presunción de competencia general*".

⁴¹⁰ En la misma línea de considerar en los preceptos constitucionales *principio de competencia a favor de los*

De otra parte, la relación entre el "*principio de universalidad de la competencia*" y el "*principio de subsidiariedad*" ya fue esclarecida por el profesor BARNÉS analizándola en dos planos:

- a) en el *plano de lo constitucionalmente indisponible*, referido a la garantía institucional como garantía absoluta (principio de "universalidad de la competencia" y principio de proporcionalidad en la esfera competencial) y
- b) en el *ámbito de la libre esfera del legislador competencial*, donde el principio de subsidiariedad relacionado con el principio de descentralización constituye regla idónea de razón y prudencia para el legislador.

La finalidad del autor respecto a la defensa de unos estándares "*mínimos*" de configuración constitucional de la autonomía local tiene sus efectos en el sistema de fuentes.

Desde su parecer, la particularidad estriba en que en lugar del principio de universalidad de competencia a favor de los entes locales consagrado en el texto constitucional español, el sistema de fuentes se regiría por el principio de la "*norma más favorable*"⁴¹¹, es decir, por un

municipios. {Vid. BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER, "*Subsidiariedad y Autonomía local en la Constitución*", *Anuario del Gobierno Local*, 1.997, pág. 95; CARRO, J.L., "El debate sobre la autonomía local" en "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2.000, pág. 89 y ss.}.

⁴¹¹ B. SCHAFFARZIK, "Handbuch der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung", Booberg Verlag, Stuttgart, 2.001 (págs. 302) por remisión de VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Autonomía Municipal", II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho

sistema progresivo de autonomía local, de forma que la norma puede elevar el nivel de autonomía local que se tenga hasta ese momento.

De hecho, el nivel definitivo de autonomía provendría de los Estatutos, la Ley y los Tratados Internacionales.

Sin embargo, ante este interesante y novedoso planteamiento, nos preguntamos si la función del orden local en el sistema ordinamental puede quedar al albur del legislador o tener diverso significado, según qué decida cada Estatuto Autonómico.

La autonomía local es un principio común de nuestro sistema de Estado y la función que implica en el conjunto del sistema debe ser general, sin perjuicio de las peculiaridades que por causas sociológicas, territoriales, económicas u otras puedan generar en las Comunidades u Ciudades Autónomas.

Es más arguye VELASCO CABALLERO⁴¹² que la no existencia del principio de universalidad de competencia a favor de los entes locales consagrado en el texto constitucional español no es incompatible con el principio de subsidiariedad; extremo que, desde nuestro punto de vista, resulta contradictorio dada cuenta que la puesta en práctica de dicho principio de universalidad de competencia a favor de los entes locales se combina con el principio de subsidiariedad.

Administrativo. Santander 02/02/2.007 publicado en la web site <http://www.idluam.org/modules.php?name=News&file=article&sid=1534> visitada el día 07/06/2.007, pág. 19, nota al pie 62.}

⁴¹² LUCARELLI, MARCOU y WOLLMANN, "El Libro Blanco sobre la reforma de la autonomía local en España", Cuadernos de Derecho Local, 8 de junio de 2.005, pág. 20.

De otro lado, defiende el elemento subjetivo de la garantía constitucional de la autonomía local aduciendo el agotamiento o insuficiencia de la esfera estrictamente institucional de la garantía institucional.

Sin embargo, a nuestro entender, el verdadero sentido de la "garantía institucional" no distingue entre sus elementos ya que cualquiera de sus elementos es susceptible de ser vulnerado e implicar una vulneración de la autonomía local como este principio estructural de la organización territorial del Estado.

Analiza la subjetivización de la garantía institucional en varias facetas de actuación de los entes locales:

a. Faceta de la *jurisdicción contencioso administrativa*, en el sentido de que los entes locales no pueden defender más que "su" autonomía, según legitimación procesal de los arts. 63.2 LRBRL y 19 de la LJCA. De este modo, los entes locales recurrentes alegan la autonomía local como parámetro de licitud de la actuación administrativa⁴¹³.

Las infracciones que denuncian los citados entes locales suelen consistir en la contravención de una norma legal o en un control administrativo no autorizado por ley.

⁴¹³ Como ejemplo de dicho parámetro de licitud de la actuación administrativa. Vid. Las referencias jurisprudenciales en VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Autonomía Municipal", II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Santander 02/02/2.007 publicado en la web site <http://www.idluam.org/modules.php?name=News&file=article&sid=1534> visitada el día 17/08/2.007, pág. 22, nota al pie 69.}

Matiza el profesor VELASCO CABALLERO que las infracciones se reconocen jurisprudencialmente no de forma abstracta u objetiva sino respecto a determinados Ayuntamientos y Diputaciones recurrentes, lo que conlleva la subjetivización de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Desde nuestro punto de vista, y aun cuando compartimos con el autor la referida subjetivización de la autonomía local respecto a las partes del proceso, consideramos, sin embargo, que, sin perjuicio de su necesaria subjetivización ya que la resolución judicial se limita a las partes, el entendimiento de la autonomía local vulnerada se hace respecto a una concepción de la misma en la que entran en juego todos los elementos de la garantía institucional de la autonomía local.

b. Faceta del *conflicto en defensa de la autonomía local* en la que no sólo los requisitos de procedibilidad procesal conllevan subjetivización de la autonomía local sino que la referencia a "*titularidad o atribución de competencia controvertida*", art. 75 quinquies. 5 LOTC, refuerza, al parecer del autor, la comprensión subjetiva del conflicto dada cuenta que la sentencia declara que corresponde precisamente a una de las partes en el litigio.

A nuestro parecer, si bien la subjetivización predicada por el autor se vincula a los efectos procesales de las sentencias, lo relevante de dichos pronunciamientos es que permiten perfilar la esfera dimensional de la autonomía local en aras de la futura acción del legislador, lo que va marcando la función del orden local en el conjunto del sistema y, precisamente, es en la función jurisdiccional donde produce sus efectos la teoría de la garantía institucional como parámetro de enjuiciamiento judicial.

La teoría de la garantía institucional que hay que entenderla desde el plusvalor que a la misma produce la regulación constitucional de la autonomía local como veremos infra, es decir, desde su clave de interpretación constitucionalista.

Finalmente, concibe a la autonomía municipal como "*principio*" en sentido estricto, como una opción por los poderes públicos a favor del máximo posible de autonomía para los municipios a partir de lo que defiende como "*estándares mínimos*" de autonomía; por ello, el profesor no predica el "*principio de proporcionalidad*" en la función de reasignar tareas a los entes locales sino en la "*justificación suficiente*" porque aduce que no nos encontramos en la regulación constitucional española ante una dimensión de autonomía local "*limitable*" sino ante una autonomía local "*mejorable*".

Bajo su opinión, lo que ordena nuestro texto constitucional es una "*optimización*" del principio de autonomía local; por ello, no se puede hablar de un "*test constitucional de proporcionalidad*" sino de un "*test de ponderación*" que justifique un posible defecto en la elevación de la autonomía local⁴¹⁴.

Así pues, arguye que la autonomía local no es un "*canon de constitucionalidad*" sino que se trata de un "*bien constitucional*"⁴¹⁵ que reclama su "*máxima satisfacción posible*".

⁴¹⁴ El profesor VELASCO CABALLERO corrige, curiosamente, con esta nueva argumentación, la admisión del *test de proporcionalidad* en la autonomía local que efectuaba en su estudio "Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos de Autonomía" en *Anuario de Gobierno Local* 2.004, pág. 117 y ss, pág. 127.

⁴¹⁵ VELASCO CABALLERO aduce, en relación a esta nueva construcción doctrinal de la consideración de la autonomía local como "*bien constitucional*", [Vid. VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Autonomía Municipal", II Congreso de la

Y ésta más que importante función ordinamental no puede ser relegada a la "optimización" de la misma que los poderes públicos quieran efectuar y cuya merma pueda ser satisfecha mediante una "justificación" razonada puesto que estamos hablando del ejercicio de valores democráticos.

V.- LA REGULACION CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

1. El plusvalor de la regulación constitucional de la administración local

Ya fue advertido con anterioridad cómo la doctrina científica a pesar de la última evolución de la tesis de la "*garantía institucional*" seguía efectuando planteamientos dialécticos en torno a la validez de esta teoría dogmática.

Pasemos a conocerlos en aras de esclarecer cómo la teoría de la "*garantía institucional*" no sólo no puede entenderse aisladamente sino que debe contextualizarse en marcos básicos de donde arraiga su operatividad.

Ese marco básico lo constituye el texto constitucional ya que, precisamente, como norma fundamental y ordenadora de todo el sistema es la que permite alcanzar la *potencialidad* de una garantía fundamental que debe respetada cualquiera que fuere el "*funcionamiento de la interrelación competencial*" de un Estado.

Es decir, la *clave de interpretación constitucionalista de la garantía institucional* va

Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Santander 02/02/2.007 pulicado en la web site
<http://www.idluam.org/modules.php?name=News&file=article&sid=1534> visitada el día 17/08/2.007, pág. 28, nota al pie 90.}.

a marcar la *función del orden* y los hitos inspiradores de la *interrelación competencial*⁴¹⁶.

2. Clave de interpretación constitucionalista de la garantía institucional. Repaso de doctrina jurisprudencial sobre la autonomía local.

Las características básicas de nuestro ordenamiento estatal se definen con claridad en los arts. 1.1 y 137 de la Constitución.

Art. 1.1: "España se constituye como un Estado Social y Democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político."

Art. 137: "El Estado se organiza en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

Se trata de un orden perfectamente definido del que constituyen instituciones básicas de la organización territorial del Estado, los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas como "elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional", como ya tempranamente, afirmase nuestro Tribunal Constitucional en STC 32/1.981, FJº 3º.

"Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se

⁴¹⁶ Vid. un repaso general de la regulación constitucional de la autonomía local y de su tutela en JIMÉNEZ SÁNCHEZ, GUILLERMO, "Configuración constitucional y tutela de la autonomía local" en la RAAP núm. 51/2003, julio-agosto-septiembre, págs. 17-35.

hace en el propio texto constitucional, *en éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario* al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza."

El ordenamiento local es expresión de un poder público constituido por y desde la Constitución; de ahí, que el profesor PAREJO ALFONSO⁴¹⁷ siguiendo a SCHMIDT-JORTZIG haya afirmado que la Norma Suprema le otorga la condición de poder público constituido mediante un "reconocimiento constitutivo" de los entes locales.

Así pues, el orden local tiene características propias diseñadas desde el mismo texto constitucional que no pueden ser obviadas por el legislador y que engarzan con fundamentos del orden político y valores superiores del ordenamiento jurídico, tales como democracia, libertad, pluralismo político (art. 1.1 CE).

El enfoque democrático, la participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 23 CE) y la libertad ideológica (art. 16 CE) conducen al concepto de soberanía popular, de donde emanan los poderes del Estado.

El ordenamiento local se constituye por y desde nuestro texto constitucional y expresa su verdadero alcance en el orden establecido a través de la autonomía local, cuyos elementos constitucionales que no pueden ser obviados por el legislador son:

- Contribución a un sistema de legitimación democrática (art. 1.1 CE) expresado mediante un sistema electivo directo / indirecto (arts. 140 y 141.2 CE) con la exigencia del carácter

⁴¹⁷ PAREJO ALFONSO, L. "La Autonomía Local", REALA núm. 229, enero-marzo, 1.986, págs. 24 y ss.

representativo de la organización provincial (arts. 140 y 141.2 CE) y mediante un sistema participativo (art. 9.3 CE): participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social interviniendo en la formación de la voluntad colectiva y contribuyendo a la realización del derecho fundamental regulado en el art. 23 CE.

- Distribución territorial del poder (arts. 1.1 y 137 CE) participando el orden local en la descentralización del Estado Autonómico (arts. 103.1 CE, 137, 140 y 141)⁴¹⁸ y en la satisfacción del pluralismo político territorial inmanente al Estado Autonómico.

- Distribución funcional del poder⁴¹⁹ lo que conecta con el art. 1.1 CE y el pluralismo social - realización del principio de legalidad mediante una organización pública local con legitimación democrática propia a través de órganos colegiados.

- Realización, a pesar de la tensión dialéctica con la eficacia administrativa, de principios del Estado Social de Derecho (arts. 1.1 y 9.2 CE): mandatos de acción positiva hacia el individuo y los grupos sociales en los que se inserta.

⁴¹⁸ Funciones que el profesor PAREJO ALFONSO califica como "realización del Estado de Derecho, Estado Social y Estado Autonómico". {Vid. PAREJO ALFONSO, L. "La Autonomía Local en la Constitución", AA.VV. MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (Director). "Tratado de Derecho Municipal", Ed, Civitas, S.A., Tomo I, Segunda Edición, Madrid, 2.003, págs. 56 y 57.}.

⁴¹⁹ La distribución funcional del poder entendida como estructuración similar del sistema parlamentario a nivel local - favorecimiento del equilibrio de poderes -. {Vid. GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN, "La configuración constitucional de la autonomía local", Diputación de Barcelona, Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Barcelona, 1.998, págs. 65 y ss.}.

- Conformación arquitectural del Estado de las Autonomías (arts. 137, 140 y 141 en relación con art. 103.1 CE).

Pues bien, todos estos elementos constitucionales del orden local traducen las claves de interpretación constitucional de la "garantía institucional" que el profesor PAREJO ALFONSO califica como *"asignación de identidad propia a la administración local": desarrollo adecuado de la posición y función constitucional de la administración local como pieza del Estado*⁴²⁰.

- A. Conexión del principio de distribución territorial de tareas y de competencias con prevalencia constitucional de competencia local para la gestión de los asuntos que afectan a la colectividad local: arts. 1 y 9 de la CE en relación con el art. 23 del mismo texto constitucional.
- B. Deferencia del legislador con la autonomía local: participación ciudadana en la vida política en relación con el principio de descentralización administrativa (art. 103.1 CE) y el derecho fundamental del art. 23 CE dada cuenta de la doble condición de legitimación democrática de los entes locales- representación (elecciones) y autoadministración (participación)-.
- C. Aplicación del marco constitucional limitador e inspirador del legislador

⁴²⁰ GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN, "La configuración constitucional de la autonomía local", Diputación de Barcelona, Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Barcelona, 1.998, pags. 59 y 60.

de régimen local y los restantes preceptos constitucionales vinculados con aquellos desde la interdicción de la arbitrariedad y el principio de proporcionalidad de competencias.

Éstos son, pues, los principios que vinculan la actuación positiva del legislador ordinario cuya infracción supondrían una vulneración de la Constitución misma por no respetar, desde nuestro punto de vista, la función del orden local - participación ciudadana en la vida política -, según las claves de interpretación constitucionalista de la garantía institucional de la autonomía local.

Inspirado en la conocida sentencia alemana "Rastede", el profesor PAREJO ALFONSO⁴²¹, perfecciona su teoría relativa al ámbito protegido por la "garantía institucional" de la "autonomía local" con su tesis sobre el "control de necesidad" y "control de congruencia":

1) una *identidad cualitativa perteneciente al núcleo esencial* de la "autonomía local": la capacidad *política* de gestionar, bajo su propia responsabilidad y a través de una organización dotada de legitimación democrática - representación (elecciones) y autoadministración (participación) - , los asuntos que afecten *primordialmente* a las colectividades locales y

2) una *zona de incertidumbre* caracterizada por el "principio de distribución de tareas" y "asignación preferente" a los entes locales de los asuntos de carácter local no pudiendo privarse a los mismos de competencias en dichos asuntos

⁴²¹ PAREJO ALFONSO califica como "realización del Estado de Derecho, Estado Social y Estado Autonómico". {Vid. PAREJO ALFONSO, L. "La Autonomía Local en la Constitución", AA.VV. MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (Director). "Tratado de Derecho Municipal", Ed, Civitas, S.A., Tomo I, Segunda Edición, Madrid, 2.003, págs. 56 y 57.}

arbitrariamente y sin una necesidad justificada (de ahí, el *principio de proporcionalidad en la asignación competencial* que supone elegir entre las soluciones idóneas, las menos lesivas para los entes locales - *control de necesidad* - y la más adecuada a los intereses afectados - *control de congruencia* -).

Para ZAFRA VÍCTOR⁴²², el núcleo esencial sería "lo razonable" y el "óptimo" el margen en el que se mueve el legislador ordinario, en el que entra en juego el principio de "proporcionalidad".

Sin embargo, a pesar de estas construcciones dogmáticas, la realidad práctica estriba en que la "autonomía local" ha venido concretándose / materializándose por el legislador ordinario, lo que ha dado lugar a una diversa respuesta de la jurisprudencia constitucional y ordinaria⁴²³.

Esta respuesta es interesante conocerla para saber el entendimiento por el Tribunal Constitucional de los elementos constitucionales del orden local y, en consecuencia, vulneración de la autonomía local constitucionalmente consagrada.

Veamos, pues, la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía local.

Nuestro Tribunal Constitucional ha venido expresando que la autonomía local supone la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma

⁴²² ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, "Garantía estatutaria de la autonomía local", en *Anuario de Gobierno Local 2008*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public, pag. 46 y ss.

⁴²³ Un estudio detallado de la jurisprudencia sobre la autonomía local. FONT I LLOVET, "Gobierno Local y Estado Autonómico", Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.

tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (SSTC 32/1981, 109/1998, 240/2006).

El Tribunal Constitucional ha reconocido la garantía institucional de la autonomía local. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, FJ 3º, ya dijo que "El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se refiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza".

"Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica,

viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace".

Más recientemente, la sentencia del Tribunal Constitucional, 240/2006, de 20 de julio, FJ 7º, se pronuncia en idénticos términos.

Por su parte, en la STC 109/1998, FJº 2º, se ha manifestado sobre la autonomía provincial cuyo núcleo lo constituye la función cooperadora de la provincia y que la participación en los asuntos que les afecta se ha previsto mediante la presencia de Diputación en la Comisión de Cooperación Local.

"...en la provincia, en cuanto entidad local «determinada por la agrupación de municipios» (art. 141.1 CE), cuya autonomía -de rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal- es la concernida en este proceso constitucional, cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las Diputaciones Provinciales u otras Corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada".

En el FJº 7º, indica que, ahora bien, la sustitución de los planes provinciales por el Plan Único no anula, ciertamente, el ejercicio de la competencia de cooperación económica [art. 36.1 b) LYBRL], hasta el punto de hacerla desaparecer, toda vez que, como se desprende ya de la sola

lectura del art. 36.2 b) LRBRL, aquélla no se agota con la aprobación anual de un plan provincial de obras y servicios.

...Por consiguiente, el Parlamento catalán ha asegurado a las Diputaciones su intervención en la elaboración del Plan Único mediante la presencia en la Comisión de Cooperación Local de sus representantes -que son sus respectivos Presidentes, según establece el art. 4 b) del Decreto 112/1988-, actuando así el legislador autonómico en consonancia con el derecho de los entes locales a participar en los asuntos que les afecten inherente a la garantía institucional de la autonomía local, derecho cuya necesaria observancia, por lo demás, recuerda expresamente el art. 2.1 LRBRL, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas".

Para el Tribunal Constitucional en STC 214/1989, la autonomía local ha de entenderse como un derecho de la comunidad a participar, a través de sus órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le competan, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales.

Para el Alto Tribunal la autonomía local no tendría sentido alguno si los órganos representativos de la comunidad local no tuvieran las potestades necesarias para su ejercicio.

"De esta forma, esta autonomía no tendría sentido alguno si los órganos representativos de la comunidad local no tuvieran las potestades necesarias para su ejercicio, según ha señalado el mismo Alto Tribunal en diferentes Sentencias, entre otras la 84/1982, de 23 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 148/1991, de 4 de julio y 46/1992, de 2 de abril.

Es claro, como ha señalado el Tribunal Constitucional en Sentencia 148/1991, de 4 de

julio, que, más allá de un contenido mínimo de la autonomía, el legislador ordinario puede aumentar el ámbito de la autonomía local".

En las SSTC 51/2004, FJ 12º y 57/2015, FJ 17º.a), el Tribunal Constitucional ha declarado la atribución de competencias a favor de los entes locales cuando no existan intereses supramunicipales como es el caso de la modificación de un plan general metropolitano que afectan sólo a los intereses de un municipio.

La STC 51/2004, de 13 de abril, FJº 12, en relación con la ley disposición transitoria octava del Texto Refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, en supuestos en los que la modificación del Plan General Metropolitano, carece de toda trascendencia con respecto a intereses supralocales, un procedimiento que se incoa por iniciativa de la Comunidad Autónoma y se aprueba también por ella inicial, provisional y definitivamente, y en el que sólo se concede un trámite de audiencia al municipio cuyos intereses son los únicos afectados, no supera el «umbral mínimo» de participación municipal (en relación con los intereses afectados) que haría que, en estos casos, el municipio fuera reconocible como una instancia decisoria relevante (STC 159/2001, de 5 de julio [RTC 2001, 159], F. 12).

Es precisamente esta adecuada relación entre la intensidad de los intereses afectados y la intensidad de la participación en los procedimientos la que quiebra de forma evidente en el supuesto que nos ocupa, que se caracteriza por que, por definición, no se ve afectado ningún interés supramunicipal y, sin embargo, se atribuyen a la Comunidad Autónoma no sólo la iniciativa, sino también, con arreglo a lo dispuesto en el art. 59 del Texto Refundido catalán (RCL 1990, 1616 y LCAT 1990, 255), las aprobaciones inicial, provisional y definitiva.

Por su parte, en la STC 57/2015, FJ° 17°.a), indica que existe vulneración de la participación de los entes locales en los asuntos que les afectan al negar todo margen de actuación al planeamiento municipal ante la ausencia de intereses supramunicipales: *...Distinto es el caso del art. 45.3, donde el legislador autonómico niega todo margen de opción al municipio pues establece que el planeamiento "dirigirá los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves". No cabe vislumbrar en éste precepto presencia alguna de intereses supramunicipales que justifiquen una determinación urbanística que se impone al ayuntamiento por encima de cualquier consideración sobre las características físicas del terreno objeto de su actuación. Se ciegan por completo las libertades de crecimiento urbanístico en unos términos tales que niegan la autonomía municipal y conllevan, por tanto, la necesaria declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto legal.*

Nuestro Tribunal Constitucional evoluciona su posición respecto al papel de la Ley Básica de Régimen Local como canon de enjuiciamiento de la autonomía local en SSTC 214/1989, 159/2001, 40/1998, 31/2010, 132/2012, 95/2014, 132/2014, 57/2015.

Así, en la originaria STC 214/1989, FJ 3°, se afirma que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las Entidades locales otorgando un relevante papel a la LRBRL como canon de constitucionalidad expresando que *el legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1.º, 25.2.º, 26 y 36 de la misma L. R. B. R. L. han establecido:*

"Puede afirmarse, por tanto, que el sistema arbitrado por el párrafo 1.º del art. 2 de la L. R. B. R. L. resulta plenamente adecuado a la Constitución, sin que pueda apreciarse extralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales. Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1.º, 25.2.º, 26 y 36 de la misma L. R. B. R. L. han establecido".

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

Pues bien, la norma impugnada, que es una norma incompleta o de remisión, no avala o garantiza, por sí misma, la constitucionalidad de las leyes básicas sectoriales, pero no por ello es inconstitucional, ya que tiene en su fundamento las mismas razones que se dan en el párrafo primero de este art. 2, resultando una consecuencia del reconocimiento de la autonomía de los Entes locales que proclama el art. 137 de la Constitución y de su garantía institucional, según el art. 140 de la misma. Todo lo cual nos lleva a un fallo interpretativo del precepto contenido en el art. 2, párrafo 2.º, en el sentido de que las

leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las Entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía (arts. 137 y 140 de la Constitución). Ello no asegura que la ley básica estatal y sectorial (montes, sanidad, etc.) que tal cosa disponga sea, sin más, constitucional porque si excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local habrá invadido competencias comunitarias y será por ello, inconstitucional, correspondiendo en último término a este Tribunal Constitucional ponderar, en cada caso, si las competencias comunitarias y será por ello, inconstitucional, correspondiendo en último término a este Tribunal Constitucional ponderar, en cada caso, si las competencias de ejecución atribuidas a los Entes locales son o no necesarias para asegurar su autonomía".

Por su parte, la STC 159/2001, FJ 4º limita el canon complementario a los preceptos directamente enraizados en los artículos 137, 140 y 141: "sólo los 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 la mayoría en el seno de la LRBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el artículo 149.1.18ª CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental".

En STC 240/2006, primer conflicto en defensa de la autonomía local promovido por la ciudad de Ceuta en relación con la disp. adic. 3ª de la Ley 6/1998, de 13 abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, indica la diferente relación la legislación básica de régimen local con el estado

respecto de la legislación de las Comunidades Autónomas manteniendo la tesis de la STC 159/2001.

"De la Ley estatal no lo constituye porque la Ley de las bases del régimen local, más allá de la referida naturaleza singular, y de su carácter básico ex art. 149.1.18 CE, 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. 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 arts. 137, 140 y 141 CE. En efecto, tal como declaró la STC 159/2001, de 5 de julio (RTC 2001, 159) , «Sólo aquellos extremos de la LRBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 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 art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental» (F. 4)⁴²⁴.

El Tribunal Constitucional no profundiza respecto qué preceptos de la LRBRL se entienden enraizados con los arts. 137, 140 y 141 CE⁴²⁵.

⁴²⁴ GONZÁLEZ RIVAS, JUAN JOSÉ, "Consideraciones sobre la STC 240/2006, de 20 de julio, referida al primer conflicto en autonomía local" en QDL, 13, febrero 2007, págs. 7 a 19.

⁴²⁵ GARCÍA ROCA, JAVIER, "La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida" en QDL núm. 13, junio de 2007, Fundación Democracia y Gobierno

Al tratar de la garantía institucional de la autonomía local la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39º, relacionó que *"a esta misma concepción responde el art. 2.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, según el cual "para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas ... deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos"*.

En STC 95/2014, FJ 5º, expresa, sin embargo, que no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos de la LBRRL que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales.

"Por añadidura, «el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos

Local, págs. 14 a 23. Para el autor ha sido una ocasión perdida para precisar el bloque de constitucionalidad local y cuáles preceptos de la Ley Básica de Régimen Local son los que se entienden enraizados de forma directa con los arts. 137, 140 y 141 CE. No se ha esforzado por hacer una labor de interpretación evolutiva y determinadora o "concretizadora", en palabras de HESSE. Muy interesante resulta al efecto el voto particular de RODRÍGUEZ ZAPATA, respecto de que es muy escueta la "función constitucional" que atribuye el FJ 8 de la sentencia a la LBRRL. Para el magistrado se ha perdido la oportunidad de garantizar las competencias asumidas estatutariamente por Ceuta.

constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE [RCL 1978, 2836]) que establecen ese "contenido mínimo" que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de "los elementos esenciales" o del "núcleo primario" del autogobierno de los entes locales territoriales. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo [RTC 1998, 109] , FJ 2), puesto que los destinatarios del art. 137 CE "son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores" (STC 11/1999, de 11 de febrero [RTC 1999, 11] , FJ 2).» (STC 240/2006 [RTC 2006, 240] , FJ 8)."

"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. Por otra parte tampoco en este proceso puede discutirse el carácter básico de la norma estatal, ya que ésta es una cuestión que afecta al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, consiguientemente, no puede ser suscitada en este proceso constitucional por las entidades locales legitimadas para promoverlo.» (Ibídem)"

En consecuencia, «como ha señalado nuestra jurisprudencia con relación a esta acción en defensa de la autonomía local, "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 arts. 137, 140 y 141 CE (RCL 1978, 2836) . En efecto, tal como declaró la STC 159/2001, de 5 de julio (RTC 2001, 159) , solo aquellos extremos de la

LRBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 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 art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental (FJ 4)".» (STC 240/2006 [RTC 2006, 240] , FJ 8).

En STC 132/2014, FJº 6º confirma la postura expuesta.

La STC 31/2010, en el fundamento de derecho 100, acepta expresamente la posibilidad de que el Estado atribuya un ámbito de competencias locales conforme al art. 149.1.18 CE y ello porque el legislador estatal atribuye un mínimo competencial en el que se garantice la participación de los entes locales en los intereses públicos conforme a la autonomía local.

Interesante es la STC 57/2015, FJ º 6º que reconoce como asuntos de interés municipal los previstos en el art. 25 LRBRL: "Ni que decir tiene que entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, figuran, de acuerdo por lo dispuesto en la normativa básica estatal, tanto el urbanismo [art. 25.2 a) LRBRL, en la redacción dada al mismo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local] como el medio ambiente [art. 25.2 b) LRBRL]. Ambas materias competenciales han sido específicamente invocadas por los recurrentes en defensa del alegato impugnatorio que ahora nos ocupa".

En la interesante Sentencia núm. 132/2012 de 19 junio, FJ 7º, recurre a la LRBRL como parámetro para enjuiciar a los órganos competentes para adoptar decisiones relevantes como garantía nuclear del autogobierno de la comunidad local y establece que: "No hay duda del carácter materialmente básico de los preceptos de la Ley reguladora de las bases de régimen local invocados por el Abogado del Estado, habida cuenta de que en ellos se plasma una garantía nuclear del autogobierno de la comunidad local, como es la reserva al Pleno de la corporación -en su calidad de órgano de carácter representativo de la ciudadanía- de la competencia para adoptar decisiones especialmente relevantes como son el ejercicio de la iniciativa económica pública, la alteración del régimen jurídico especial de los bienes de titularidad pública o la transferencia o asunción de nuevas funciones por el ente exponencial de esa misma comunidad local.

"Consecuentemente, debemos estimar el recurso con respecto al art. 8.2 de la Ley de consejos insulares exclusivamente en cuanto permite delegar en los órganos antes mencionados el ejercicio de las atribuciones encomendadas al Pleno del consejo insular por las letras k), o) y q) del art. 8.1".

En cuanto a la reserva a favor del Estado de la regulación del ejercicio de funciones públicas en el seno de un órgano colegiado que dirige la actividad administrativa del ente local y lo hace sujeto al control y fiscalización del Pleno, órgano en el que prima el carácter representativo, expresa:

"b) Del art. 15.2 se recurre su segundo párrafo, donde se establece que «el cargo de secretario del Consejo Ejecutivo será ocupado por el consejero ejecutivo que designe el presidente», previéndose que el mismo «extenderá acta de los acuerdos y se encargará de la expedición de los certificados correspondientes»".

"La existencia de contradicción entre la norma básica estatal y el art. 15.2 de la Ley de consejos insulares no precisa de mayor esfuerzo argumental. Se contraponen en esta ocasión dos reservas: una reserva de funciones públicas -entre las que figuran las de secretaría y fe pública- establecida por el legislador estatal en favor de los funcionarios públicos de habilitación estatal y una reserva del cargo de secretario del consejo ejecutivo -a quien corresponde extender acta de los acuerdos adoptados por este órgano colegiado y expedir los correspondientes certificados- a favor de uno de los miembros de este mismo consejo, es decir, en favor de quien no integra el órgano por su condición de funcionario público sino en virtud de una estricta relación fiduciaria que lo une con el presidente del consejo insular, que lo es igualmente del consejo ejecutivo".

"En cuanto a la naturaleza del consejo ejecutivo, interesa recordar que se trata de un órgano colegiado que dirige la actividad administrativa del ente local y lo hace sujeto al control y fiscalización del Pleno, órgano en el que prima el carácter representativo. Dicho lo cual, hemos de añadir ahora que la discrepancia se centra en el ejercicio de unas funciones administrativas -las de secretaría y fe pública- expresamente reservadas por el legislador básico estatal al personal vinculado con la Administración local por una relación estatutaria y más concretamente a los funcionarios con habilitación de carácter estatal. En esta reserva predomina el principio de objetividad de la acción administrativa (art. 103.1 CE), un principio que informa el régimen jurídico de los consejos insulares".

"Por lo expuesto, debemos estimar el presente recurso de inconstitucionalidad en cuanto que el art. 15.2 de la Ley de consejos insulares permite que, en relación con la actividad de un órgano ejecutivo, ejerzan funciones de secretaría y fe pública quienes no se hallan vinculados con los

consejos insulares por una relación estatutaria y tampoco ostentan la condición de funcionarios con habilitación estatal. En consecuencia, el art. 15.2 es inconstitucional y nulo”.

Por su parte, las SSTC 11/1999, FJ 7º 159/2001, FJº 7º y 154/2015, FJ º 6º recurren a la Ley 7/1985, de 2 de abril, como canon de enjuiciamiento de vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, en cuanto al control de legalidad sobre los entes locales y la sustitución autonómica. Esta sustitución debe ser ad hoc y con expresa mención de la afectación competencial.

Como hemos referido, por parte del Tribunal Constitucional se va asentando doctrina respecto a la referencia de la Ley 7/1985 como canon de contraste de vulneración de la autonomía local en mayor o menor medida.

La STC 159/2001, FJº 7º, en relación con la subrogación autonómica en las competencias propias de los órganos locales, ha manifestado que debe ajustarse a lo previsto en el art. 60 LRBRL tanto respecto de los requisitos sustantivos (supuestos regulados en el art. 60 LRBRL de incumplimiento grave y afectación competencial) como respecto de la cuestión formal del requerimiento previo:

“A diferencia del art. 60 LRBRL, que sólo se refiere al incumplimiento grave, el precepto cuestionado contempla un supuesto de hecho doble (el incumplimiento grave por la corporación local de sus obligaciones urbanísticas y su actuación notoriamente negligente), de manera que el art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 permite a las autoridades autonómicas subrogarse en las competencias propias de los órganos locales en un caso no previsto en la LRBRL”.

“De esta forma el precepto consagra, en el aspecto concreto contemplado, una mayor posibilidad de intervención estatal o autonómica y

una reducción del nivel mínimo de actuación de los órganos propios de los Municipios contemplados, por lo que resulta contrario a la autonomía local constitucionalmente garantizada al establecer, no una simple regla competencial, sino una sustitución o subrogación orgánica.

"De otro lado el referido art. 15 posibilita que el mecanismo de la subrogación se active directa e inmediatamente, esto es, sin un requerimiento previo, preceptivo, por el contrario, en la LRBRL, y no cabe duda de que la no previsión del requerimiento es una diferencia muy notable que, al igual que la anterior, implica una menor autonomía local en la norma cuestionada".

"Y, finalmente, este mismo art. 15 no exige que el incumplimiento en que pueda incurrir el ente local afecte a competencias estatales o autonómicas, por lo que, conforme a lo en él dispuesto, cualquier incumplimiento o infracción grave de la legislación urbanística o del instrumento de planeamiento sería suficiente para desencadenar la activación del mecanismo subrogatorio, cuando el art. 60 LRBRL exige expresamente un incumplimiento cualificado, habida cuenta de que debe afectar al ejercicio de competencias estatales o autonómicas".

"Existen pues requisitos de tipo material y de tipo procedimental que aparecen regulados de manera diferente en la norma cuestionada y en el precepto en el cual se concreta, en el extremo ahora controvertido, la garantía constitucional de la autonomía local, lo cual pone de manifiesto que ambas, aun cuando ciertamente similares en algunos aspectos, tienen sin embargo distinto objeto y diferente razón de ser".

"Y es también evidente, a la vista de ello, que el precepto cuestionado resulta más limitativo de la capacidad decisoria de los entes locales, toda vez que no exige expresamente que el

incumplimiento afecte a competencias de otras Administraciones, que omite el requerimiento previo y que prevé un supuesto de hecho (la negligencia) distinto y adicional. Esta norma altera así el sistema establecido en el canon de constitucionalidad aplicable y reduce, por consiguiente, el ámbito de autonomía local en términos que cabe entender exceden los límites constitucionalmente garantizados".

La STC 11/1999, de 11 de febrero, al enjuiciar la previsión en el art. 6 de la Ley 3/1987, de 8 de abril, del Principado de Asturias, que habilitaba a una Consejería autonómica para, previo requerimiento al Alcalde de la Corporación, ordenar la paralización de actos de edificación y uso del suelo realizados sin licencia o incursos en nulidad de pleno derecho, así como para ejercer las competencias municipales sobre tal actuación, consideró que la paralización y ejecución sustitutoria de actos locales incursos en nulidad de pleno derecho contradecía los arts. 65 y 66 LRBRL; conforme a estos preceptos la apreciación de la ilegalidad de aquellos actos locales sólo puede corresponder a los Tribunales (FJ 4º).

Sin embargo, declaró la no inconstitucionalidad de la previsión de «sustitución cuando los actos de edificación y uso del suelo se realicen sin licencia» y que se ajusta al art. 60 LRBRL.

"Según se afirma, la sustitución indicada resulta constitucionalmente viable, pues «no se está en presencia de un juicio o control de legalidad, sino de un acto de mera comprobación» (FJ 5). El art. 60 LRBRL permite al Estado o la Comunidad Autónoma sustituir al ente local a partir, no de «un elemento de valoración jurídica», sino de «datos susceptibles de mera comprobación», en particular, el incumplimiento de obligaciones impuestas a los entes locales con cobertura económica garantizada. Consecuentemente, la norma básica daba cobertura en este caso a la

señalada previsión autonómica de un control administrativo de sustitución”.

No obstante, el Tribunal Constitucional avanza en la interpretación del art. 60 LRBRL matizando la doctrina de la STC 11/1999 para hacer hincapié en la afectación competencial como presupuesto habilitante de la sustitución en el ejercicio de una competencia local.

En este sentido en STC 154/2015 de 9 julio, FJº 6º, en un conflicto en defensa de la autonomía local, el Tribunal Constitucional expresa en cuanto a los controles por sustitución que no se admite la sustitución genérica, y que la sustitución ha de cumplir los requisitos formales y materiales del art. 60 LRBRL indicándose la afectación competencial:

“el legislador autonómico puede regularlos respetando los «elementos relevantes» del régimen establecido en el art. 60 LRBRL en cuanto reflejo de «las exigencias del canon de constitucionalidad» de modo tal que no cabe «un mayor o más intenso control por parte de la Administración autonómica y una correlativa merma de la autonomía local».

Este Tribunal ha tenido oportunidad de precisar que la señalada inconstitucionalidad mediata no se produce en dos circunstancias:

- a) cuando la regulación autonómica controvertida prevé un control sin contradecir verdaderamente los arts. 60, 61, 65 y 66 LRBRL*
- b) cuando no establece propiamente un control administrativo de la actividad local.*

Se impugnan los arts. 188.1 y 195.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación urbanística de Andalucía, Los preceptos controvertidos, en la medida en que regulan un

control por sustitución, deben, en efecto, contrastarse con el art. 60 LRBRL.

Este artículo asegura al ente local un plazo mensual a partir del requerimiento para ejercer autónomamente sus competencias. El indicado plazo constituye un «elemento relevante» por reflejar una exigencia de autonomía local que el legislador autonómico no está autorizado a rebajar (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 7); la regulación autonómica que lo redujera estaría con ello rebajando el margen de que disponen los entes locales para ejercer sus competencias con limitación consecuente del estándar de autonomía local que ha querido garantizar el legislador básico estatal. En el presente caso, los preceptos impugnados, al establecer plazos menores, alteran el nivel de autonomía local que asegura el art. 60 LRBRL y, con ello, invaden la competencia estatal en materia de bases del régimen local (art. 149.1.18 CE)“.

“Conviene, en fin, realizar otra precisión, que será relevante al afrontar la impugnación siguiente. Conforme al art. 60 LRBRL, el incumplimiento que autoriza a la Administración autonómica a ejercer tareas encomendadas a los entes locales debe afectar «al ejercicio de competencias» «de la Comunidad Autónoma». El art. 188.1 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía no se ajusta enteramente a esta exigencia al vincular el ejercicio sustitutivo de las competencias locales a otros criterios [letras a), b) y c)], que atienden al nivel de gravedad de la infracción urbanística. No puede afirmarse que el criterio de la gravedad se ajuste al de la afectación competencial, que es el que impone la legislación básica“.

“El Tribunal Constitucional ha expresado que no puede excluir en abstracto que en estos supuestos de gravedad de la infracción exista afectación competencial ni que la Junta de Andalucía pueda llegar a estar habilitada para

tutelar intereses supramunicipales ejerciendo el control regulado en el art. 60 LRBRL".

"Ahora bien, el legislador andaluz se ha separado de un elemento relevante de esta determinación básica al delimitar los presupuestos habilitantes de la intervención autonómica sustitutiva a partir de un criterio diferente al de la afectación competencial, por más que en casos concretos pudiera llegar a aceptarse el ejercicio autonómico de la potestad de control ex art. 60 LRBRL".

Consecuentemente, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 188.1 y 195.1 b), párrafos primero y segundo, de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía en la redacción dada por los apartados 11 y 13, respectivamente, del art. 28 de la Ley andaluza 13/2005".

Es decir, se progresa en que la justificación de la afectación competencial autonómica, como otro requisito más de habilitación de sustitución competencial.

La sentencia referida efectúa un análisis de la denominada "sustitución general"⁴²⁶ en potestades municipales insistiendo en la necesidad del requerimiento previo del art. 60 LRBRL y en que la competencia local sustituida sea sólo la "incumplida".

Asimismo, se impugna el art. 28.1 de la Ley andaluza 13/2005, que añade un apartado 4 al art. 31 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, que dispone de sustitución en el

⁴²⁶ PÉREZ ANDRÉS, ANTONIO ALFONSO, "Algunos obstáculos para el respeto de la garantía constitucional de la autonomía local en materia de ordenación del territorio y urbanismo en Andalucía" en AA.VV. LÓPEZ MENUDO (Coordinador) "Derechos y Garantías del Ciudadano. Estudio en Homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno", Editorial Iustel, Madrid, 2.011, pág. 1301.

ejercicio de las potestades de planeamiento y no admite que la competencia local ejercitable por sustitución puede ser distinta de la que desplegó el municipio con incumplimiento grave. Además, esta sustitución debe ser proporcionada.

Afirma el Tribunal Constitucional que: "No es constitucionalmente aceptable que la Administración autonómica ocupe ámbitos competenciales que el legislador ha atribuido ordinariamente al municipio para la tutela de los intereses de su comunidad territorial, si antes no le da la oportunidad de cumplir sus obligaciones en un plazo razonable y, por tanto, de corregir por sí las disfunciones verificadas. Dicho de otro modo: la ley debe definir suficientemente los presupuestos materiales y procedimentales del control y, en particular, las garantías que permitan al ente local evitar la subrogación mediante el cumplimiento autónomo de sus competencias".

"A su vez, el precepto asocia el defectuoso ejercicio de cualesquiera «competencias urbanísticas» municipales con la posibilidad de que la Comunidad Autónoma ejecute una muy específica y relevante competencia urbanística municipal, el planeamiento urbanístico. De modo que la literalidad de la norma da a entender que la competencia local ejercitable por sustitución puede ser distinta de la que desplegó el municipio con incumplimiento grave".

"Asimismo, la previsión impugnada entrega a la Comunidad Autónoma todo el planeamiento urbanístico, esto es, una competencia de interés local preferente y en cuyo ejercicio ordinario por parte de los Ayuntamientos ya están presentes los intereses supralocales a través de otras técnicas, singularmente trámites de informe preceptivo de la Comunidad o de aprobación autonómica definitiva (art. 33 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía). Lo hace, ciertamente, ante las circunstancias especiales antedichas en el marco

de un procedimiento rodeado de cautelas y con previsión de una participación local, pero por un tiempo que puede llegar a los cinco años”.

“Cumple, por tanto, apreciar que el art. 31.4 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía es contrario a la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). No se ajusta tampoco, como no podía ser de otro modo, al art. 60 LRBRL por lo que invade también la competencia estatal en materia de bases de régimen local (art. 149.1.18 CE): la previsión impugnada, al igual que la enjuiciada en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 7, limita más que la señalada previsión básica la capacidad decisoria de los entes locales”.

El Tribunal Constitucional, asimismo, se ha pronunciado sobre los mecanismos de participación de los entes locales en los asuntos que afectan a los intereses locales, los cuáles no siempre se entienden satisfecho a través de órganos representativos o trámite de audiencia.

El Tribunal ha venido expresando que no se prevé la participación de un municipio en la toma de decisión de una actividad expropiatoria en su término municipal, lo que afecta a la autonomía local.

..“establece en cuanto a la afectación a la autonomía local, en el caso que ahora nos ocupa se trata esencialmente de una intervención expropiatoria de un Municipio en el término de un segundo Municipio, y el precepto cuestionado no prevé ni garantiza la participación de este último a la hora de tomar la decisión de expropiar. Sin dejar de reconocer que pueden «a priori» darse casos de desarrollo urbano que requieran de un instrumento de planeamiento que englobe a varios Municipios, y a través del cual, eventualmente, un Municipio pueda ejercitar su potestad expropiatoria en el territorio de otro, ello deberá en todo caso llevarse a cabo asegurando la

participación en la decisión expropiatoria del Municipio en cuyo territorio se realiza la expropiación.

En efecto, la norma debe necesariamente salvaguardar de alguna manera mecanismos o técnicas de participación en el procedimiento expropiatorio del o de los Municipios sobre cuyo territorio se lleva a cabo la expropiación. Sólo así se podría satisfacer la exigencia constitucional de que los Entes locales «participen a través de órganos propios, en el gobierno y la administración de cuantos asuntos les atañen» (SSTC 4/1981, de 4 de febrero, F. 3 y, más recientemente, 109/1998, de 21 de mayo, F. 2).

En definitiva, la facultad expropiatoria prevista en el precepto al que nos venimos refiriendo no respeta la autonomía local de los Municipios incluidos en el Plan de Conjunto y potencialmente afectados por dicha expropiación”.

Asimismo, la Sentencia núm. 121/2012 de 5 junio, FJº 8º, se resuelve un conflicto en defensa de la autonomía local, sobre el principio de proporcionalidad en la designación de los órganos rectores de las cajas de ahorro.

Se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local «en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (SSTC 32/1981, FJ 4º; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9º, y 51/2004, FJ 9º, entre muchas; en el mismo sentido, últimamente, SSTC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5º; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6º, y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4º).

Y en la STC 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4º, se resuelve otro conflicto en defensa de la autonomía local y expresa que no es lo mismo reiterar audiencia cuando se tramita un proyecto de ley por el que se aprueba el Plan de Ordenación del

Litoral que cuando nos encontramos ante un planeamiento urbanístico.

"...debemos hacer nuestras las palabras del Consejo de Estado, cuando, en ese mismo dictamen de 3 de febrero de 2005 (sic), declara que 'en relación con la pretendida inconstitucionalidad de la Ley 2/2004 derivada de la tramitación administrativa del correspondiente proyecto de Ley, en concreto por la falta de reiteración de la audiencia a los Municipios, se advierte que tal pretensión se fundamenta en la traslación mutatis mutandis del principio de participación ciudadana en el planeamiento administrativo a la tramitación y aprobación de leyes autonómicas. Tal traslación es errónea ya que la necesidad de reiterar el trámite de información pública deriva del principio de la participación ciudadana en la elaboración del planeamiento para dotar a éste de la necesaria legitimación democrática y ésta no puede considerarse ausente cuando, como aquí ocurre, el producto normativo es fruto de la voluntad del Parlamento autonómico." [comillas internas suprimidas]» (STC 57/2015, de 18 de marzo FJ 6)".

Por su parte, sin embargo, la STC 37/2014, de 11 de marzo, considera que se satisface la autonomía local previendo trámite de informe a los municipios en procedimientos de interés supramunicipal⁴²⁷.

⁴²⁷ En STC 142/2013, de 11 de julio, se plantea una cuestión similar. Es Promovido por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad. Se exime por ley autonómica de licencias municipales urbanísticas y de actividad. Se estima una falta de legitimación del Ayuntamiento recurrente para impugnar una regulación legal de la que no es destinatario único; en consecuencia, inadmisión del conflicto respecto de los apartados 3 y 4 de la Ley 9/2002 y admisión de la legitimación respecto de la disposición adicional de la Ley 9/2002 y pérdida parcial de objeto del

Así en el FJ 7º expresa que: "Este Tribunal ya se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de los apartados 2, 3, 4 y 5, del artículo único, Ley 9/2002, de 10 de julio (LCyL 2002, 379) , para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad de Castilla y León, que remiten al procedimiento administrativo previsto en la Ley de ordenación del territorio para los proyectos regionales, eliminan la exigencia de licencias municipales, pues su aprobación conlleva su aptitud para la inmediata ejecución de las actividades y actos de uso del suelo, y atribuyen a la Comunidad Autónoma la competencia para el control ambiental y todas sus fases.

En concreto, en el fundamento jurídico 8 de la STC 129/2013, de 4 de junio (RTC 2013, 129), recordamos la doctrina constitucional que había precisado el alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada en relación a las competencias urbanísticas municipales, doctrina según la cual «aunque el urbanismo se encuentra entre los asuntos de interés de los municipios y, dentro de él, la competencia para asegurar que los usos del suelo se acomodan a la ley y a los planes de ordenación urbana, y que el artículo 84.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799 y 1372) , reguladora de las bases de régimen local, somete la actividad de los ciudadanos y de las Administraciones públicas a licencia y a otros actos de control preventivo, no supone una

proceso ya que la STC 129/2013, de 3 junio, ha declarado inconstitucional y nula dicha disposición adicional por entender que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos que consagra el art. 24.1 CE (RCL 1978, 2836). Una vez expulsada la norma impugnada del ordenamiento jurídico, el presente proceso ha perdido objeto.

intromisión ilegítima en la autonomía local que, concurriendo razones que lo justifiquen, el legislador garantice la participación o intervención del municipio por otros medios, que es lo que exige la garantía institucional de la autonomía local que extendimos a las competencias ambientales municipales».

En primer lugar porque, aun cuando los proyectos de interés regional no son necesariamente obras públicas autonómicas, ya que pueden ser promovidas por particulares (art. 24 de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León), la Administración debe garantizar la prestación de la actividad de gestión de los residuos, pues tanto la Ley 10/1998, de 21 de abril (RCL 1998, 1028), de residuos, vigente cuando se aprobó la Ley impugnada, como la Ley 22/2011, de 28 de julio (RCL 2011, 1487), de residuos y suelos contaminados, atribuyen respectivamente esta competencia a las entidades locales y las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, porque la participación previa de los municipios afectados se garantiza con la exigencia de informe dentro del procedimiento administrativo que precede a la aprobación del proyecto de singular interés de la Comunidad Autónoma (art. 24 de la Ley de ordenación del territorio). Y, finalmente, porque los proyectos de infraestructuras de residuos de singular interés regional revisten un carácter excepcional, pues exigen la concurrencia de un interés singular que va más allá del mero interés supramunicipal que concurre en el resto de proyectos regionales regulados en la Ley 10/1998, para los que el artículo 22.5 de esta Ley no excluye la obtención de licencia."

También, forma parte de la autonomía local su vertiente tributaria.

El principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera y suficiencia de medios

constituye presupuesto indispensable para la autonomía local constitucionalmente garantizada (STC 95/1990, FJ 7°).

La autonomía y la vertiente económica (STC 237/1992, FJ 6°; la autonomía local y la suficiencia de medios sin condicionamientos en su extensión para cumplir las funciones que le han sido encomendadas (STC 104/2000, FJ 4°) correspondiendo al Estado hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las entidades locales).

La autonomía local liga la suficiencia financiera al gasto para el ejercicio de competencias. (STC 109/1998, FJ 10°). Esta vertiente de gasto conlleva "plena disponibilidad de sus ingresos" sin "condicionamientos indebidos y en toda su extensión para el ejercicio de competencias propias" y capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos.

Sin hacer un estudio excesivamente riguroso del tema, una sentencia clave en este tema es la STC 233/1999, que estudia el principio de reserva de ley respecto de las tasas y en particular, los precios públicos así como las prestaciones personales y de transporte en pequeños municipios⁴²⁸.

En el FJ 9° expresa que nos encontramos ante una reserva de ley relativa: *"....Establecido lo anterior, hay que aclarar, no obstante, que la mayor flexibilidad de la reserva de ley tributaria respecto de las tasas -y, en general, respecto de todas las prestaciones patrimoniales de carácter público a que se refiere el art. 31.1 CE- no opera de la misma manera en relación con cada uno de los elementos esenciales del tributo.En cambio,*

⁴²⁸ GONZÁLEZ RIVAS, JUAN JOSÉ, "La autonomía local en la reciente jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo" en QDL 9, de octubre de 2.005.

esta especial intensidad no puede predicarse de la creación ex novo de dichas prestaciones ya que en este ámbito la posibilidad de intervención reglamentaria resulta sumamente reducida, puesto que sólo el legislador posee la facultad de determinar libremente cuáles son los hechos imponibles y qué figuras jurídico-tributarias prefiere aplicar en cada caso» (fundamento jurídico 5º)“.

Y en el FJ 10º analiza el principio de reserva de ley y la representatividad democrática de las corporaciones locales como principio de auto imposición.

Finalmente, sobre los precios públicos admite la constitucionalidad de creación por los entes locales en su vinculación con la autonomía local: *“..Respecto de los precios públicos, en el FJ 18º, indica que La reserva de ley de los arts. 31.3 y 133 CE no es absoluta, de manera que es admisible la colaboración del reglamento, en especial, en las prestaciones patrimoniales que, como las tasas o los precios públicos, son fruto de la prestación de un servicio o actividad o que, en general, sin dejar de ser impuestos, responden al esquema del sinalagma. Colaboración del reglamento que, pudiendo ser especialmente intensa en la determinación del «quantum» de la prestación, es sumamente reducida en la regulación del hecho imponible, de manera que , como decíamos en la STC 185/1995, para respetar el principio de legalidad tributaria, no basta que una ley prevea la figura abstracta de los precios públicos coactivos, sino que es preciso que sea también la ley la que contenga la creación concreta o establecimiento de los diversos precios públicos que, en aplicación de esa figura abstracta, los entes públicos competentes estimen convenientes .*

En concreto, como recordábamos más atrás, de acuerdo con los arts. 133.2 y 140 CE, las Corporaciones Locales han de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley

reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia. Y si, como decíamos en la STC 182/1997, los «tributos, desde la perspectiva constitucional, son prestaciones patrimoniales coactivas que se satisfacen, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos» (fundamento jurídico 15), no cabe la menor duda de que, con independencia de la calificación formal que les otorga la LHL, los precios públicos que hemos identificado como prestaciones de carácter público son materialmente tributos”.

Y en este recorrido jurisprudencial hacer referencia, asimismo, a la STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 11º, que indica que las Diputaciones provinciales de Cataluña, en principio, no se hallan constitucionalmente legitimadas para financiar actividades o servicios asumidos por dicha Comunidad Autónoma, en la medida en que carecen de competencia alguna sobre los mismos:

“Pues bien, si hemos venido afirmando que el art. 156 CE vincula la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «al desarrollo y ejecución de sus competencias», en la medida en que dichos entes territoriales sólo pueden financiar o subvencionar actividades de su competencia, debemos entender, en la misma línea, que el art. 142 CE garantiza la suficiencia de los medios de las haciendas locales estrictamente para «el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas», por lo que debe llegarse a la misma conclusión necesariamente en relación con los entes locales; es decir, que las Diputaciones provinciales de Cataluña, en principio, no se hallan constitucionalmente legitimadas para financiar actividades o servicios asumidos por dicha Comunidad Autónoma, en la medida en que carecen de competencia alguna sobre los mismos, y ello en virtud de la previsión normativa que les viene impuesta por el propio legislador autonómico”.

De otra parte, nos interesa traer a colación la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo para saber cuando se entiende infringida la autonomía local o cuando, en la difícil distinción de intereses locales y supra-locales así como en la consideración de la LRRL como paragón de enjuiciamiento normativo.

Veamos las sentencias más significativas en las que se refleja cuando se entiende vulnerada la autonomía local constitucionalmente consagrada.

Para nuestro Tribunal Supremo el principio de autonomía local ha de respetar la legalidad.

En sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2013 (RJ 2013\7173) se regula una reserva de disposición que se contiene en una modificación puntual del planeamiento aprobada por el Ayuntamiento de Almuñécar. Dicha modificación consiste en una reducción de la parcela mínima edificable que sólo aprovecharía a un solar. Tras ser impugnada esta modificación por la Junta de Andalucía, la Corporación Local pretende ampararse en el principio de la autonomía local. El Tribunal concluye que dicho principio local siempre debe respetar la legalidad, y que las reservas de disposición son contrarias a la ley, por lo que no cabe alegar en este caso la autonomía local como subterfugio para eludir la prohibición legal de prohibición de las reservas de dispensación.

...existe una auténtica reserva de dispensación que en modo alguno podría quedar amparada por la autonomía local so pretexto de la potestad de planeamiento de la Administración urbanística; y porque, como ya hubimos de recordar al mismo Ayuntamiento aquí recurrente en nuestras sentencias de 12 de julio (RJ 2011, 6388) y 30 de noviembre de 2011 (recursos de casación 3946/2007 y 6391/2007), la autonomía local es una garantía institucional que sólo se ostenta dentro de la legalidad" (FJ Tercero).

Nuestro Tribunal Supremo analiza si se ha vulnerado la autonomía local por extralimitación competencial de la administración autonómica resolviendo que no se vulnera cuando participan los Ayuntamientos en instrumentos supramunicipales.

Así, en la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2013 (RJ 2013/893) la Generalidad de Cataluña aprobó el Plan Director del Sistema Costero, el cual fue impugnado por una Inmobiliaria particular al entender que existía extralimitación de competencias que vulneraba las que correspondían a la Administración local, en concreto señala el recurrente que *"el Plan Director Urbanístico clasifica suelo, convirtiendo suelo urbanizable delimitado en suelo no urbanizable, excediendo con ello del contenido previsto para este tipo de instrumentos en el artículo 56 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo (LCAT 2002, 206 , 359 y 518) , de Urbanismo de Cataluña , infringiendo con ello la doctrina del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia sobre el ámbito de la autonomía municipal que en materia de urbanismo consiste, entre otras materias, la de clasificación del suelo"*.

Para el Tribunal Supremo lo fundamental no es si la Administración autonómica puede o no clasificar suelo, sino si el Plan Director del Sistema Costero, cuya naturaleza urbanística es idéntica a la del PGOU aunque jerárquicamente superior a éstos, cumple los siguientes requisitos:

- Si los Planes Directores tienen como fines propios la defensa de intereses supramunicipales, lo cual justifica su existencia.
- Si su regulación es coherente con dichas finalidades.
- Si en su elaboración han participado los

Ayuntamientos (En este caso intervinieron en fase inicial, con un plazo de consultas, y posteriormente tras haberse aprobado el proyecto con información pública y audiencia de estas entidades locales).

Finaliza el Tribunal Supremo considerando que todos estos presupuestos se dan en el presente caso y que procede desestimar el recurso de casación.

En el Fundamento Sexto de esta sentencia, porque tiene un estupendo resumen de la jurisprudencia constitucional en materia de autonomía local y su evolución.

Igualmente, en sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2012 (RJ 2013/2439), resuelve otro recurso que se interpone por una sociedad mercantil privada contra el Plan Director del Sistema Costero de Cataluña. Igualmente alega vulneración de la autonomía local.

El contenido y solución es prácticamente idéntico a la anterior sentencia *mutatis mutandis*. Como singularidad, insiste en que la adecuación del Plan a la normativa autonómica queda fuera del recurso de casación, al ser competencia de los Tribunales Superiores de Justicia, y que en el presente caso han quedado perfectamente acreditados los intereses supralocales que se pretenden amparar con el Plan Director.

Interesante, sin embargo, es la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2012 (RJ 2012/9753) en la que no considera suficientemente satisfecha la intervención local por el hecho de que se encuentren representados en la Junta Rectora u organismo supramunicipal.

En este caso, otra sociedad mercantil recurre el PRUG del Parque regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama. Se acaba admitiendo el recurso y anulando el Plan

pues, aunque será la Administración autonómica la que determinará el mayor o menor alcance de la intervención local en materia urbanística no puede desconocerla de forma absoluta, que es lo que sucedió en el presente caso ya que en la aprobación del PRUG se omitió la solicitud de informes previos a los Ayuntamiento cuyos términos municipales se encontraban afectados por dicho planeamiento medioambiental.

Además, dicha omisión no puede ser cumplida o convalidada por el hecho de que dichos municipios se encuentren representados en la Junta Rectora del Parque.

Para ello hace una exposición general sobre doctrina constitucional en materia de autonomía local recogida en el fundamento jurídico Cuarto.

Igualmente, el Tribunal Supremo considera vulnerada la autonomía local, por entender que no existen intereses supra municipales al localizarse la actuación en un término municipal en sentencia de 5 de julio de 2012 (RJ 2012\8282).

En el presente caso, el objeto del litigio está constituido por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el que se declara Zona de Interés Regional (ZIR), para el establecimiento de una ecociudad destinada a viviendas de protección oficial, un terreno localizado dentro de un paraje que, según el Plan General Urbanístico de Logroño, se encuentra clasificado como suelo no urbanizable de especial protección por razones paisajísticas.

El Tribunal Supremo anula el acuerdo del Consejo de Gobierno por dos razones. En primer lugar, por el hecho de que no ha motivado de forma suficiente la pérdida de condición de suelo especialmente protegido, concepto de carácter reglado según las leyes urbanísticas, y con pleno apoyo en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible regulado en art. 2 de la Ley de

Suelo. En segundo término, porque se produce una invasión de la autonomía local, y ello por las siguientes razones:

- La totalidad de la actuación se localiza en un único término municipal: Logroño.

- Se contradice de forma directa y terminante el planeamiento municipal, en cuya elaboración ha intervenido de forma decisiva la Administración local a los efectos de determinar las necesidades de vivienda en el municipio, sin justificar cuáles son los intereses supralocales que motivan la intervención autonómica.

En idénticos términos la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 (RJ 2012/2343).

Finalmente, nuestro Tribunal Supremo mantiene que forma parte de la autonomía local una potestad normativa local sin habilitación legal como expresión del art. 137 CE.

Así, la sentencia de 9 de diciembre de 2009 (RJ 2010\2069), tiene su origen en un recurso interpuesto por un Sindicato agrario (Unión de Pagesos) contra varios artículos del Acuerdo de 16 de diciembre de 2005, del Pleno del Ayuntamiento de Sant Martí de Llémena (Girona), por el que se aprobó definitivamente la Ordenanza Municipal reguladora de la aplicación de deyecciones ganaderas, fangos de depuración y fertilizantes químicos a los campos.

La Unión señala que los artículos 3 y 4 de la Ordenanza contravienen el orden constitucional de competencias, pues su contenido ya ha sido objeto de regulación en la legislación autonómica o estatal y en ningún caso se ha hecho delegación normativa en la Corporación local. En concreto, la Ordenanza extiende la condición de zona vulnerable a todo el municipio, cuando la localización de

dichas zonas es competencia exclusiva de la Administración autonómica.

El Tribunal aclara, en primer término, que la idea de vinculación positiva como necesidad de que exista una previa habilitación estatal o autonómica para que los Ayuntamientos regulen acerca de una materia, no se ajusta a nuestro ordenamientos (Carta de la Autonomía Local Europea), ni a la jurisprudencia de la Sala, sino que se mantiene más bien el criterio de vinculación negativa, según el cual los municipios pueden dictar normas acerca de todas aquellas materias que sean de competencia municipal, sin necesidad de previa habilitación estatal o autonómica, siempre que no vulnere o contradiga la legislación sectorial aplicable. Además, las anteriores conclusiones son también predicables a supuestos en que las Entidades Locales extiendan el ámbito de aplicación de normas autonómicas a supuestos en éstas no previstos, como sucede en el presente caso respecto a la norma sobre fijación de perímetros de protección del agua, no desarrollada por la Comunidad Autónoma y regulada en la Ordenanza.

De acuerdo con lo expuesto, el Tribunal desestima los argumentos de la recurrente.

Y en sentencia de 9 de diciembre de 2009 (RJ 2010\2066) se pronuncia en similares términos con la única salvedad es que la Ordenanza de residuos fue aprobada por otro municipio: Miralcamp en Lérida. También recurrió la Unió de Pagesos.

Y finalmente, respecto a la LRBRL nuestro Tribunal Supremo, en STS de 30/04/1999⁴²⁹ toma la

⁴²⁹ Sentencia relativa a la constitución de un consorcio para servicio de extinción de incendios, salvamento y protección civil del Principado de Asturias y exige que la CCAA justifique el ejercicio de una competencia autonómica.

referida legislación no como "una norma de remisión" sino como un criterio de legalidad (ZAFRA VÍCTOR⁴³⁰).

Conocidos los "pronunciamientos jurisprudenciales" de la autonomía local en cuanto que significativos de la proyección constitucional de la autonomía local tanto en su núcleo esencial como en su ámbito óptimo de actuación, conocemos asimismo, la fuerza de la Carta Europea de la Autonomía local en la maduración de la autonomía local, también, aplicada por el orden jurisdiccional e integrada en nuestro sistema de fuentes.

3. La Carta Europea de la Autonomía local. Efectos en el legislador autonómico y estatal. Debate.

Respecto de la Carta Europea de la Autonomía Local se abrió una línea de debate, en torno a su DIRECTA APLICACIÓN.

El día 15 de octubre de 1985, España firmó en Estrasburgo la Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 declarando que la Carta Europea de la Autonomía Local se aplicaría en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución.

No obstante, España no se consideraba vinculada por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades

⁴³⁰ ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, "Garantía estatutaria de la autonomía local", *Anuario de Gobierno Local*, 2008. Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public, pág. 46 y ss.

locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma⁴³¹.

Interesantísima resulta, a estos efectos, la discusión dialéctica mantenida entre REQUEJO PAGÉS y FERNÁNDEZ FARRERES sobre el valor de la Carta Europea en el ordenamiento jurídico español.

Para el profesor REQUEJO PAGÉS⁴³², el Tribunal Constitucional Español en SSTC 28/1.991, de 14 de febrero; 64/1.991, de 22 de marzo y 235/2.000, considera que cualquier infracción de la Carta Europea de la Autonomía Local debe ser resuelta en términos de APLICABILIDAD⁴³³.

⁴³¹ Los antecedentes que precedieron a la Carta Europea de la Autonomía Local fueron la Carta Europea de las Libertades Municipales de Versalles de 1953, la Resolución 64 del Comité de Poderes Locales y Regionales de Europa de 1968 y la Recomendación 615 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 1970 influyeron en la se observa la influencia de la concepción del "pouvoir local" asociada a la noción del municipio como espacio de libertad preexistente al Estado que alumbró al concepto de autonomía local como principio que contribuye a la democracia y que promueve la participación activa de los ciudadanos. {Vid. BANDRÉZ CRUZAT, JOSÉ MANUEL, "La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo" en QDL 20, junio de 2009, pág. 8.}.

⁴³² REQUEJO PAGÉS, JUAN LUIS, "El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español" en AA.VV. (Coordinador: FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ), "La autonomía de los entes locales en positivo", Fundación, Democracia y Gobierno Local, 2.003, págs. 27 y ss.

⁴³³ Para el profesor REQUEJO PAGÉS, la Carta Europea de la Autonomía Local es un tratado y es su propia condición de "tratado" lo que le impide constituirse en condición de validez de otras leyes y ello porque el hecho de concurrir con la Ley Básica de Régimen Local (Ley 7/1.985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local) no lo convierte en parámetro de constitucionalidad de leyes a pesar de la "singular y específica [...] posición en el ordenamiento" (STC 259/1998, de 22 de diciembre, FJ 2º). {Vid. REQUEJO PAGÉS, JUAN LUIS, "El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español" en AA.VV. (Coordinador: FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ), "La autonomía

Por otro lado, FERNÁNDEZ FARRERES⁴³⁴ sintetiza los pronunciamientos doctrinales existentes en la materia en los siguientes dogmas:

- La Carta Europea de la Autonomía Local tiene rango y valor de ley y es de obligado cumplimiento.
- Reconocen la especial posición ordinamental de la Carta Europea de la Autonomía Local junto a la Ley Básica de Régimen Local.
- La Carta Europea de la Autonomía Local vincula al legislador estatal y autonómico.

De hecho, para el profesor FERNÁNDEZ FARRERES, la Carta Europea de la Autonomía Local como tratado que válidamente celebrado y publicado oficialmente se integra en el ordenamiento interno es una norma con valor y fuerza de ley y su relación con el legislador estatal y autonómico se efectúa no desde la perspectiva de la "jerarquía normativa" sino por el *principio de respeto de los "espacios materiales" que la Constitución les reserva*, como sucede en la relación ley orgánica-ley ordinaria (STS de 08 de julio de 2005, RC 7945/1999) que rechaza que el artículo 14 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen de Cataluña, sobre requisitos de carácter económico-financiero que rigen la constitución de nuevos municipios por segregación contradiga el artículo 9.5 de la Carta Europea.

Nuestro Tribunal Constitucional ha reconocido el valor de la Carta Europea de la Autonomía Local, SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3º;

de los entes locales en positivo", Fundación, Democracia y Gobierno Local, 2.003, págs. 27 y ss.}.

⁴³⁴ FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, "La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local" en AA.VV. (Coordinador: FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ), "La autonomía de los entes locales en positivo", Fundación, Democracia y Gobierno Local, 2.003, págs. 46 y ss.

32/1981, de 28 de julio, FJ 3º; STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2º; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9º, 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2º y STC 154/2015, FJ 6º.

Es más la "regulación" efectuada por un tratado es indisponible por el legislador ordinario y, al igual que un tratado deroga a cualesquiera leyes preexistentes, las leyes posteriores que contradigan o se opongan al tratado vulneran el artículo 96.1 de la CE⁴³⁵.

Atendiendo a que los tratados se adentran en un ámbito material acotando un espacio más dentro de nuestro concreto sistema de fuentes por imperativo constitucional, cualquier infracción que efectúe una ley posterior oponiéndose al tratado se resuelve no en términos de "inaplicabilidad" sino de "invalidez" por su inconstitucionalidad.

De hecho, el Congreso de Poderes Regionales y Locales de Europa⁴³⁶ efectuó ya en 1.998 la

⁴³⁵ Art. 96.1 CE: "Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional."

⁴³⁶ En 1994, el Consejo de Europa creó el Consejo de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) como órgano consultivo para substituir a la anterior Conferencia de Poderes Locales y Regionales. La Unión Europea y el Consejo de Europa, que son las dos organizaciones internacionales más grandes del continente europeo, no sólo tienen una estructura superpuesta en cuanto a su composición, puesto que 27 de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa son simultáneamente miembros de la Unión Europea, sino que además tienen objetivos comunes. Ambas organizaciones aspiran a lograr una mayor unidad entre los países de Europa a través del respeto de los valores compartidos de la democracia pluralista, el Estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como a través de la cooperación paneuropea, para así promover la

Recomendación núm. 39 sobre la incorporación de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento jurídico de los Estados que la habían ratificado y sobre la tutela legal de la autonomía local, en la que esclarecía, desde nuestro punto de vista, términos del debate en el siguiente sentido:

1º.- La Carta Europea de la Autonomía Local no es una mera recomendación no vinculante, es un tratado internacional que establece obligaciones y crea derechos para los entes locales que forman parte de dichos Estados.

2º.- En particular, el artículo 3, parágrafo 2; artículo 4, párrafos 4 a 6; artículo 5; artículo 7, párrafos 1 a 3; artículo 8; artículos 10 a 11 de la Carta Europea de la Autonomía Local constituyen cláusulas que establecen normas jurídicas las cuáles, no obstante, su carácter general son normas directamente aplicables y crean la obligación de hacer al menos determinada cosa.

3º.- Las disposiciones de la Carta Europea de la Autonomía Local que no son directamente aplicables en cuanto fijan la obligación de obtener determinado resultado deben aplicarse atendiendo a la actividad de análisis (control) de aplicación de la Carta que se efectúa en el seno del Consejo de Europa a través del Congreso de

estabilidad democrática y la seguridad a la que aspiran las sociedades y ciudadanos europeos.

La cooperación entre el Comité de las Regiones y el Congreso empezó poco después de que se estableciese el CDR en 1994 y se ha intensificado desde entonces. En 2005, ambas organizaciones firmaron un Acuerdo de Cooperación por el que se establecía un marco jurídico con el que seguir desarrollando su cooperación. (accesible en la web site <http://cor.europa.eu/es/about/interinstitutional/Pages/council-of-europe.aspx>, visitada el día 27/02/2013).

Poderes Locales y Regionales de Europa y concretarse en el ámbito de la legislación interna con provisiones positivas adoptadas según un tiempo razonable tras de su ratificación.

4°.- Es indispensable introducir la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento jurídico interno tras un acto formal, conforme a las normas que regulan la introducción de los tratados internacionales. La preexistencia de disposiciones nacionales que parecen armonizar con los principios de la autonomía local que la Carta establece no exime a la autoridad nacional de efectuar dicha incorporación formal de la Carta al ordenamiento jurídico interno.

5°.- Cuando los textos legislativos y reglamentarios nacionales relativos a los entes locales vayan a ser interpretados deben interpretarse a la luz de la Carta Europea de la Autonomía Local.

6°.- También si la incorporación de la Carta Europea de la Autonomía Local al ordenamiento interno implica la tácita derogación de las disposiciones del derecho interno incompatibles con disposiciones de la Carta directamente aplicables, se debería prever una derogación expresa de las disposiciones de derecho interno no conformes con la Carta.

7°.- Los textos legislativos y reglamentarios adoptados después de la incorporación de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento jurídico interno no deben oponerse a las normas que figuran en la Carta y deben ser interpretados y aplicados en tal sentido.

8°.- La Carta Europea de la Autonomía Local debe ser considerada como un instrumento jurídico que se desarrolla paralelamente al progreso de la autonomía local; en esta perspectiva, dado que las disposiciones de la Carta Europea de la Autonomía Local no prevén un sistema de control jurídico de

su aplicación, las partes contrayentes deben atender a los principios de interpretación establecidos por el Congreso de Poderes Locales y regionales del Consejo de Europa en el ámbito de su actividad de análisis (control) de la aplicación de la Carta⁴³⁷.

9º.- Los Estados con estructura federal deben garantizarse que el Estado federal en la medida en que sea competente en materia de derechos de los entes locales, una efectiva aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local incorporándola en el derecho interno atendiendo a los principios descritos.

10º.- En vista de una efectiva aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local es indispensable que sus disposiciones puedan ser invocados ante los Tribunales. El artículo 11 de la Carta establece como una garantía democrática el derecho de los entes locales a acceder a una jurisdicción independiente e imparcial para hacer constatar el contenido de la Carta y hacer respetar sus derechos⁴³⁸.

⁴³⁷ Sobre la actividad de análisis (control) de aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local en España. Vid. Recomendación núm. 121, de 14 de noviembre de 2002, sobre la democracia local y regional en España, del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, disponible en versión italiana en la web site, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=913095&BackColorInternet=e0ceel&BackColorIntranet=e0ceel&BackColorLogged=FFC679>, visitada el día 26/11/2.006.

⁴³⁸ El contenido de esta Recomendación se encuentra disponible en versión italiana en la web site <http://www.coe.int/t/congress/System/WCDsearch.asp?ShowRes=yes&DocType=docRecommandation&Language=lanItalian&Sector=secCongress&ShowPeriodBox=Year&MinDate=1994&ShowCrit=top&ShowKeywordBox=yes&ShowFileRefBox=no&ShowPaginationBox=no&ShowDocTypeBox=no&ShowEntityBox=no&ShowEventBox=no&ShowGeoBox=no&ShowLanguageBox=no&ShowThemeBox=no&ShowSectorBox=no&ShowSectorLevelBox=no&CritTitle=All%20recommendations%20in%20Italian&ResultTitle=All%20recommendations%20in%20Italian%20since%201994#> visitada el día 19/11/2.006.

Así pues, en nuestra opinión cualquier infracción que se produzca por el legislador de las disposiciones de la Carta Europea de la Autonomía Local debería resolverse en términos de validez y no de mera aplicabilidad no sólo por las razones expuestas sino por el aditamento de seguridad jurídica en la integración del derecho internacional.

Es más, el Consejo de Europa, a través de la Carta Europea de la Autonomía Local, no sólo se ha convertido en el referente de la autonomía local en clave europea sino que la autonomía local ha pasado a constituir un verdadero *principio constitucional europeo* (KOTZUR⁴³⁹), de forma que la aplicación de la Carta en el sistema de fuentes de cada Estado Miembro debe conducir a un resultado común: *la efectividad de los valores democráticos de participación ciudadana que se realizan a través de los entes locales.*

Los artículos 3, 4, 9, y 11, tienen reflejo cuatridimensional, expresión de democracia: a) carácter representativo y autoorganizativo, b) subsidiariedad, competencias completas en la medida que la naturaleza de la competencia lo permita, c) controles de legalidad y excepcionalmente, de oportunidad, en competencias delegadas así como protección legal de la autonomía y d) suficiencia financiera⁴⁴⁰.

⁴³⁹ Vid. MARKUS KOTZUR, "Federalismo, Regionalismo y Descentralización Local como Principios Estructurales del Espacio Constitucional Europeo" en *Revista de Derecho Constitucional Europeo* núm. 1, enero-junio 2.004, págs 47 y ss, accesible en la web site <http://www.ugr.es/~redce/> visitada el día 20/11/2.006.

⁴⁴⁰ Vid. Arts. 3, 4 y 5 LRBRL.

La Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento jurídico español va a ocupar escenarios mayores: la autonomía local auspicia a ser un verdadero principio constitucional europeo.

No se debe olvidar que, como reforzamiento de las disposiciones de la Carta, se está caminado hacia:

- 1) Una consagración constitucional de la función de los municipios y la garantía de su autonomía en los Tratados.

Si bien el artículo I-5⁴⁴¹ de la Constitución Europea sobre *relaciones entre la Unión y los Estados Miembros* establece una mera técnica de respeto de la autonomía local prevista en cada Estado, su *Protocolo Anexo 2* avanza, desde nuestro punto de vista, en el control del respeto del principio de subsidiariedad por parte de los Parlamentos Nacionales y en el reconocimiento expreso de la "dimensión regional" y "local" de la Unión.

Así el *Protocolo Anexo 2 de la Constitución Europea sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad* establece medidas de participación normativa, motivación de soluciones adoptadas y acciones judiciales que afectan, sin ningún género de dudas, a la autonomía local.

⁴⁴¹ Vid. Artículo I-5 de la Constitución Europea: *La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional.* Consultable en la web site <http://www.constitucioneuropea.es/pdf/ConstitucionEuropea.pdf>, visitada el 21/11/2.006.

Estas medidas son las siguientes:

- antes de proponer un texto legislativo, la Comisión habrá de proceder a las consultas pertinentes, teniendo en cuenta en su caso la dimensión regional y local de las acciones consideradas.

- la Comisión ha de justificar su propuesta en relación con el principio de subsidiariedad, explicando su impacto financiero y las obligaciones de desarrollo normativo que conllevaría, incluida cuando proceda la legislación regional.

- toda esta información debe ser transmitida directamente a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de seis semanas para emitir un dictamen motivado si consideran que la propuesta no respeta el principio de subsidiariedad, previa consulta en su caso a los Parlamentos regionales con competencias legislativas.

- si un tercio o más de los Parlamentos nacionales (un cuarto, si se trata de un tema de cooperación judicial penal o policial) emite tal dictamen, la Comisión debe revisar su propuesta, ya sea para enmendarla, ya sea para retirarla, ya sea para mantenerla.

- finalmente, los Estados miembros que consideren que, pese a todo, la normativa adoptada viola el principio de subsidiariedad, pueden presentar el correspondiente recurso ante el Tribunal de Justicia o transmitir, si su ordenamiento jurídico así lo permite, el recurso que presente cualquiera de las Cámaras de su Parlamento nacional.

- esta misma legitimación activa se reconoce al Comité de las Regiones en relación con aquellos actos legislativos sobre los que haya sido consultado.

- 2) Un acceso directo de los municipios al proceso normativo de la Unión.

Aun cuando esta intervención normativa directa no existe, se canaliza a través del Comité de las Regiones en sus funciones consultivas a la que la Constitución Europea ha otorgado mayores facultades de intervención.

- 3) Acción judicial ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas frente a las actuaciones que atenten contra la autonomía local.

Esta acción ha sido reconocida en el Protocolo Anexo 2 de la Constitución Europea al Comité de las Regiones en relación con aquellos actos legislativos sobre los que haya sido consultado.

- 4) Recursos financieros propios de los entes locales.

El *Informe de seguimiento sobre "La democracia local y regional en Holanda"* CG (12)16, de 3 mayo de 2.005 cuyos autores son Kathryn Smith, Odd Arild Kvaloy y como experto Dian Schefold, debatido el 01/06/2.005 en sesión plenaria del Congreso y la *Recomendación 180* (2.005) basada en el informe debatido y aprobado por la Cámara de Autoridades Locales, el 8/11/2.008 y adoptada por el Comité Permanente del Congreso el 09/11/2.005⁴⁴²

⁴⁴² Esta Recomendación se encuentra disponible en la web site:

<http://www.coe.int/t/congress/System/WCDsearch.asp?ShowRes=yes&DocType=docRecommandation&Language=lanItalian&Sector=secCongress&ShowPeriodBox=Year&MinDate=1994&ShowCrit=top&ShowKeywordBox=yes&ShowFileRefBox=no&ShowPaginationBox=no&ShowDocTypeBox=no&ShowEntityBox=no&ShowEventBox=no&ShowGeoBox=no&ShowLanguageBox=no&ShowThemeBox=no&ShowSectorBox=no&ShowSectorLevelBox=no&CritTitle=All%20recommendations%20in%20Italian&ResultTitle=All%20recommendations%20in%20Italian%20since%201994#> visitada el 21/11/2.006.

establecen que la parte de los recursos financieros que debe derivar de los impuestos locales debe ser significativa y no simbólica; de hecho, el Congreso considera que la falta de recursos financieros propios por los entes locales vulnera la conexión democrática entre imposición y representación.

- 5) Una clara relación competencial entre las regiones y los entes locales que evitaría problemas, desde el principio de conflicto potencial, partiendo del carácter complementario entre la regionalización y la descentralización local.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004), tiene objetivos similares a los del Tratado de Lisboa, se firmó pero no llegó a ratificarse.

El Tratado de Lisboa⁴⁴³ por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea fue firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y entró en vigor el 01/12/2009.

⁴⁴³ El Tratado se aproxima a la Declaración de Laeken de 2001 en la que se planteaba que "la Unión necesita convertirse en más democrática, más transparente y más eficiente". Entre las principales novedades son las siguientes: La carta de derechos fundamentales tendrá el mismo valor jurídico que el Tratado. Se aplica a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros sólo cuando aplican derecho de la Unión. En el Reino Unido no se aplicará en lo que contravenga a su derecho. (MILLÁN MORO, LUCÍA, "El ordenamiento jurídico comunitario: del Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 36, 2010, págs. 401-438; D'ATENA, ANTONIO, "La Constitución oculta de Europa (Antes y después de Lisboa: *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 7. Núm. 13, págs. 17-46, accesible en web site <http://www.ugr.es/~redce/REDCE13pdf/01Datena.pdf>, visitada el 01/03/2013).

En el Tratado de Lisboa se formaliza explícitamente, el reconocimiento de la autonomía regional y local.

En efecto, se regula que la Unión respete «la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional» (art. 4.2 TUE).

Esta referencia expresa se vuelve a repetir al precisar las condiciones de intervención de la Unión de acuerdo con el principio de subsidiariedad, al enunciar que «las finalidades de la acción que se pretenda realizar no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local» (art. 5 TUE).

El Tratado de Lisboa, toma en consideración los niveles de gobierno regional y local para valorar la conveniencia de la acción de la Unión Europea y, se prevé una cierta participación, esencialmente de naturaleza consultiva, de los parlamentos regionales al concretar la aplicación del principio de subsidiariedad.

En el art. 14 TFUE, al convenir la necesidad de efectuar una regulación de los servicios de menciona el lugar que ocupan estos servicios entre los valores comunes de la Unión. Entre los valores se incluyen el «papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios».

El acceso de los entes regionales y locales a los beneficios que resultan de la creación del mercado interior (el espacio sin fronteras interiores) es uno de los fundamentos que

justifica la contribución de la Unión Europea al establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas en transportes, telecomunicaciones y energía (art. 170 TFUE).

En política monetaria, competencia exclusiva de la Unión, para los países que han adoptado el euro, existen varios preceptos que restringen la posibilidad de que «las autoridades regionales o locales» (junto con órganos y organismos de la Unión Europea y gobiernos centrales, organismos de Derecho público, otras autoridades públicas y las empresas públicas de los Estados miembros) puedan utilizar ciertos instrumentos financieros. Así, se prohíbe que el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales de los Estados miembros autoricen descubiertos, concedan préstamos a favor, o adquieran deuda directamente de las autoridades públicas estatales o de la Unión Europea (art. 123 TFUE).

En la obligación de los Estados de evitar el déficit público (art. 126 TFUE), se incluye como público al déficit generado por todas las administraciones públicas, incluyendo también a la administración regional o local.

La autonomía regional y local en su dimensión de participación en asuntos europeos de forma institucionalizada se reconduce al Comité de las Regiones, que preceptivamente deberá ser consultado en materias vinculadas a transportes (art. 91 TF); empleo (arts. 148-149 TF), Fondo Social Europeo (art. 164 TF); educación, formación profesional, juventud y deporte (arts. 165-166 TF); cultura (art. 167 TF); salud pública (art. 168 TF); redes transeuropeas (art. 172 TF); cohesión económica, social y territorial (art. 174 TF); medio ambiente (arts. 191-192 TF); energía (art. 194 TF).

Finalmente, destacar el Protocolo II relativo a los principios de subsidiariedad y

proporcionalidad en cuanto a los entes subestatales.

Se debe resaltar, las posibilidades previstas en el Protocolo sobre la participación de las regiones, y también de las entidades locales, en diferentes etapas del procedimiento legislativo y con diferente intensidad de participación. Así, se contempla expresamente en el protocolo, que la Comisión, al proponer un acto legislativo, realice consultas, que deberán tener en cuenta, cuando sea procedente, las dimensiones regional y local de las acciones que se prevean adoptar.

El resto de las referencias a la participación regional son realizadas en la medida en que se sean contempladas a nivel interno de los Estados⁴⁴⁴.

Ya en el año 2.000 fue elaborado por el Comité Director para la Democracia Local y Regional del Consejo de Europa⁴⁴⁵, con la colaboración del profesor MARCOU, un Informe sobre la regionalización y sus consecuencias en la autonomía local⁴⁴⁶, en el que estableció con

⁴⁴⁴ BELTRÁN GARCÍA, SUSANA, "La inclusión de los principios de autonomía regional y local en el Tratado de Lisboa" accesible en la website <http://www.idpbarcelona.net/docs/public/altres/tlisboa.pdf>, págs. 93 y ss y OLESTI RAYO, ANDREU, "El tratado de Lisboa y su incidencia en las Comunidades Autónomas" seminarios: Barcelona, 17 de junio y 14 de septiembre de 2009, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, 2010 accesible en la web site http://www.idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2009/tratado_lisboa.pdf, págs. 85 y ss.

⁴⁴⁵ Anteriormente, denominado Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa.

⁴⁴⁶ Vid. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, "La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local", Colección: Informes y Documentos. Serie de Administraciones territoriales. Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, 2.000, págs. 92 y ss.

claridad que cuantos más niveles territoriales existan, más necesario se hace definir las relaciones entre ellos para evitar conflictos y parálisis en el funcionamiento del sistema.

De hecho, el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa en su Recomendación núm. 121, de 14 de noviembre de 2.002, sobre la democracia local y regional en España (parágrafos 15, 16 y 17), defendió como medidas relevantes de delimitación competencial:

- 1) *no fragmentación competencial.*
- 2) *mayor capacidad de las colectividades locales de regular el ejercicio de sus propias competencias.*

En suma, conocidos los referentes europeos respecto a la autonomía local, no debemos sino señalar que la posición de la Carta Europea en el ordenamiento jurídico español y el pleno respecto de sus disposiciones por el legislador estatal - autonómico va a verse reforzada por el sistema de fuentes instaurado por la Constitución Europea⁴⁴⁷ y sus Protocolos Anexos con importantes efectos vinculantes en el ordenamiento interno español y de los Estados Miembros.

Se debe indicar que, - no obstante la discrepancia doctrinal respecto a la "inaplicabilidad" o "invalidez" de la ley estatal o autonómica que se oponga a la Carta Europea de la Autonomía Local -, lo cierto es que la mayoría de las infracciones se producen por "omisión" del legislador de los "*principios*" que integran el contenido de la Carta Europea de la Autonomía Local con la *práctica indemnidad* que esta actuación supone en nuestro ordenamiento jurídico:

⁴⁴⁷ Vid. Constitución Europea en la web site <http://www.constitucioneuropea.es/> visitada el 07/12/2.006.

la dificultad de declarar la "*inconstitucionalidad por omisión*" en el sistema jurídico español⁴⁴⁸.

Por su parte, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo expresa que la Carta Europea de la Autonomía Local es marco normativo consagrando el derecho de los vecinos a ser consultados sobre los asuntos públicos de competencia propia de los municipios:

Así, en STS de 23 de septiembre de 2008, (RJ 2008\4549), se declara la nulidad del acuerdo del Consejo de Ministros por el que se deniega al Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) la autorización para la celebración de una consulta popular relativa a la aprobación del Plan Territorial de Ordenación Urbanística del Municipio constituye un claro exponente del reconocimiento normativo de la Carta Europea de la Autonomía Local concibiendo el derecho de los vecinos a ser consultados sobre los asuntos públicos de competencia propia de los municipios.

En este sentido, en el FJ 3º: "*La lectura armonizadora de los artículos 1, 18.1 f) y 71 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y de los artículos 3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988 (RCL 1989, 412), permite determinar que el concepto de competencias propias municipales, en cuyo ejercicio, los municipios, para preservar la garantía constitucional del principio de autonomía local, tienen la capacidad efectiva de ordenación*

⁴⁴⁸ Sobre la inconstitucionalidad por omisión. {Vid. VILLAVERDE MENÉNDEZ, IGNACIO, La inconstitucionalidad por omisión, Ed. McGraw-Hill / Interamericana de España, Madrid, 1.997 in totum; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, JOSÉ JULIO, La inconstitucionalidad por omisión: teoría general, derecho comparado : el caso español, Madrid: Cívitas, 1.998; ESCOBAR ROCA, GUILLERMO, La inconstitucionalidad por omisión, en Teoría y realidad constitucional N° 4 (1.999), p. 362-371.}.

y gestión y de promover las iniciativas que se consideren pertinentes dentro del marco legal, se corresponde con las atribuciones o el núcleo de competencias básicas encomendadas por la Ley a dichas Entidades locales, lo que no impide que, por la naturaleza de la materia o por su extensión, su titularidad o ejercicio sea concurrente con las competencias de planificación atribuidas a autoridades regionales o autonómicas, puesto que no necesariamente las competencias locales deben ser plenas o completas, de modo que quedan excluidos del objeto de las consultas populares municipales aquellos asuntos que, aún teniendo un carácter local y tratar de una materia que sea de especial relevancia para los intereses de los vecinos, afecten a competencias exclusivas del Estado o de las Comunidades Autónomas o a aquellas competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas atribuidas por delegación a los Entes locales".

La autonomía local de los municipios, conforme al principio de subsidiariedad del artículo 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local, significa que se le reconozca la potestad reglamentaria medio ambiental a las entidades locales.

La STS de 26 de julio de 2006, RJ 2006\9632, FJ 3º, constituye en expresión de BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, un *leading case* en esclarecer el significado de la autonomía local, al reconocer las competencias de los municipios para desarrollar políticas de gestión medio ambiental, en el: "Por el contrario anuncia el motivo que la tesis que defiende es que esa interpretación vulnera la cláusula de atribución genérica por complementariedad reconocida por el art. 28 de la Ley 7/1985 en la interpretación acorde con la Carta Europea de Autonomía Local que confiere en materia de medio ambiente al municipio la posibilidad de reglamentar complementariamente y para el ámbito municipal todos aquellos aspectos que no estén reglamentados por las Administraciones de rango superior que se refieran

a aspiraciones y necesidades de la comunidad vecinal".

Seguidamente menciona la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 214/1989, de veintiuno de diciembre (RTC 1989, 214) que en su duodécimo fundamento de Derecho afirma que *"«este art. 28 se configura como una cláusula competencial genérica que, más allá de las competencias que por imperativo de los arts. 2.1 y 25 de la Ley, el legislador sectorial debe reconocer a las entidades municipales, habilita a los municipios para que puedan desarrollar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones». (FJ 7º)".*

De otro lado, y respecto de la participación ciudadana local en la protección de los límites territoriales, el Tribunal Supremo no ha establecido el requisito de la voluntad ciudadana vecinal en los procedimientos de creación de nuevos municipios. En este sentido, la STS de 07 de junio de 2005, RJ 2005\4328, deniega la vulneración del artículo 5 de la Carta Europea de la Autonomía Local por no exigirse en la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local ni en el artículo 6 del Real decreto 711/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

Y en esta misma línea, la STS de 21 de octubre de 2008, RJ 2008\5753, FJ 4º:

"El tercer motivo de casación debe igualmente desestimarse porque los preceptos legales estatales que se consideran infringidos no tienen carácter de básicos y no fueron determinantes del fallo, siendo reproducible aquí lo dicho en el fundamento anterior.

En cualquier caso, respecto de la alegada lesión del artículo 5 de la Carta Europea de Autonomía Local (RCL 1989, 412) debe indicarse

que en él sólo se prevé la consulta a las colectividades afectadas, sin que se indique que el resultado de la misma sea vinculante, pues pueden existir otros elementos determinantes de la inconveniencia de la segregación. En el mismo sentido debe interpretarse el artículo 33.2 de la Ley 5/97 (LG 1997, 273) , ya que será el órgano competente del Gobierno Autónomo el que decida sobre la procedencia o improcedencia de la segregación, con independencia de que el expediente se haya iniciado de oficio o a instancia de los vecinos, siendo, por tanto, irrelevante que se haya alcanzado las dos terceras partes de los vecinos residentes, a que el precepto se refiere.

En opinión, de BANDRÉS SÁNCHEZ⁴⁴⁹, "en la jurisprudencia constitucional y en la doctrina del Tribunal Supremo, la Carta Europea de la Autonomía Local no ha merecido la misma consideración sobresaliente que la que ha recibido el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que, por mor del artículo 10.2 de la Constitución, ha constituido una fuente privilegiada de interpretación del ordenamiento jurídico constitucional y legal de las libertades".

La segunda línea de debate que vamos a estudiar se centra en la efectividad de la función constitucional del orden local desde la Ley Básica de Regimen Local y los Estatutos de Autonomía.

El análisis de esta cuestión se encuentra, a nuestro entender, intrínsecamente vinculado a la relación del legislador básico de régimen local con la autonomía local constitucionalmente garantizada.

⁴⁴⁹ BANDRÉS SÁNCHEZ, JOSÉ MANUEL, "La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", en QDL núm. 20, Fundación Democracia y Gobierno Local, pág. 22.

VI.- LA "AUTONOMÍA LOCAL" EN LA LEY BÁSICA DE RÉGIMEN LOCAL Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

1. La legislación básica de régimen local y la autonomía local.

Un resumen ilustrativo de la intrínseca relación que la Ley Básica de Régimen Local ha venido desarrollando con la autonomía local, la ofrece, a nuestro entender, el "PRIMER BORRADOR DEL LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA"⁴⁵⁰ [Art. 2º, apartado segundo, de la Orden APU/2648/2004, de 27 de julio (BOE del 4 de agosto)]" cuyo extracto más significativo se reproduce, a continuación:

"Prácticamente desde el comienzo de su actividad -desde que en la STC 4/1981 apuntó que cabía deducir de los arts. 148.1.2 y 149.1.18 CE un «mandato implícito» para que se dictase una nueva Ley de régimen local [FFJJ 1º B) y 3º]-, el Tribunal Constitucional, ha venido sosteniendo ininterrumpidamente que, en primera instancia, corresponde al Estado el desarrollo normativo del nivel local de gobierno, en virtud de la competencia que ostenta sobre las "bases del régimen jurídico de las administraciones públicas" (art. 149.1.18 CE)."

"La conexión directa que media entre esta competencia normativa y, de una parte, la concreción de la garantía constitucional de la autonomía local y, de otro lado, el aseguramiento de un determinado modelo de Estado, es la razón primordial esgrimida para sustentar esta interpretación del título competencial ex art. 149.1.18 CE: «Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la

⁴⁵⁰ Este borrador de reforma no llegó a ser fructífero.

interpretación que cada comunidad autónoma pueda hacer de ese derecho (...)."

"La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado» (STC 32/1.981, FJ 5º; desde entonces, doctrina profusamente reiterada)".

"En definitiva, si, por lo general, con la atribución al Estado de la competencia para determinar las bases de una materia se pretende «una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación» (por todas, STC 1/1982, FJ 1º), así también la normativa básica estatal ex art. 149.1.18 CE «tiende a asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la comunidad autónoma en que estén localizadas» (así, entre otras, SSTC 213/1.988, FJ 2º y 259/1.988, FJ 2º)".

"De conformidad con estos presupuestos doctrinales, se hace evidente que el componente fundamental de "lo materialmente básico" se halla constituido por aquellas cuestiones más estrechamente relacionadas con la delimitación de la autonomía constitucionalmente consagrada, a saber, la estructura orgánica y -sobre todo- competencial de municipios y provincias (y así lo recuerda constantemente el Tribunal Constitucional -SSTC 32/1.981, FJ 5º; 214/1.989, FJ 1º; STC 33/1.993, FJ 3º; etc.-). "

"No es de extrañar, pues, que haya sido precisamente a propósito de la regulación de las competencias cuando el Tribunal Constitucional ha destacado que el legislador básico desempeña una

«función constitucional»⁴⁵¹, consistente en «garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local» (SSTC 214/1.989, FJ 3º y 159/2.001, FJ 4º)."

Sin embargo, como no es menos obvio, la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE no se detiene en la normación de estas cuestiones imprescindibles para precisar el alcance constitucional del principio de autonomía local.

Pues, más allá de estos integrantes indubitados de las bases estatales, la jurisprudencia constitucional ha ido paulatinamente perfilando un grupo de concretas materias a las que es dable aplicar la conceptualización de "básicas" en el marco del art.149.1.18 CE."

La tesis sobre el legislador básico y la autonomía constitucionalmente consagrada ha evolucionado en nuestro Tribunal Constitucional para vincular la legislación básica como canon de constitucionalidad de otras leyes respecto de aquellos preceptos que enraízan con la autonomía local constitucionalmente consagrada, según hemos analizado.

Este Libro Blanco⁴⁵² recogía, los *principios de proporcionalidad, subsidiariedad y flexibilidad* como principios estructurales del sistema competencial local y se concebían como imprescindibles para fundamentar la atribución competencial por la legislación sectorial o

⁴⁵¹ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "Autonomías Locales, Descentralización y Vertebración del Estado" Ed. OICI, 1.998, pág. 132.

⁴⁵² LÓPEZ GARCÍA, CASIMIRO, "Nuevo sistema de atribución y defensa competencial de las entidades locales", QDL núm. 15, Fundación Democracia y Gobierno Local, octubre de 2007, págs. 104 a 129.

delimitar el alcance de las competencias normativas propias de los entes locales, que forman parte del núcleo normativo local básico y principios expresamente recogidos en la Carta Europea de la Autonomía Local obligando a su observancia por el legislador autonómico.

En aquella época existía una tendencia por administración local. Se abogaba, asimismo, hacia la *flexibilización del principio de reserva de ley* por la colaboración normativa reglamentaria.

Se propuso que el Tribunal Constitucional valorase *técnicas de control del legislador sectorial como "prohibición de cometer excesos", "proporcionalidad", "lealtad institucional"*, inspiradas en el derecho alemán (SOSA WAGNER⁴⁵³).

Lo anterior, había dado lugar al nacimiento de *"tesis soberanistas"*⁴⁵⁴ que refuerzan el papel de la garantía institucional.

Esta tesis revivieron la teoría de la *"segunda descentralización"* a favor de los entes locales y el Pacto Local de 1999 con medidas favorecedoras hacia los entes locales, incluyendo reformas de la LRBL.

Por antecedentes, indicar que el pacto local nació en La Coruña en Asamblea de la FEMP celebrada a finales de 1993 de la que cristalizaron noventa y dos medidas (24-09-1996). El 17 de julio de 1998 el Gobierno adoptó medidas para desarrollar el gobierno local en materias de competencia del Estado.

⁴⁵³ MARTÍN MATEO, RAMÓN Y SOSA WAGNER, F. *"50 años de administración local"*, RAE núm. 150, 1999.

⁴⁵⁴ PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, *"La segunda descentralización: Del Estado autonómico al municipal"*, RAAP, 172, enero-abril de 2007, CEPC, Madrid, págs. 16 a 22.

Las materias que eran susceptibles de ser asumidas por los entes locales se limitaron a cuestiones de tráfico, seguridad, protección civil, educación, medio ambiente, urbanismo, vivienda, turismo y administración de justicia⁴⁵⁵.

Como fruto de este pacto Local se produjeron interesantes reformas legislativas y algunas en la LRBRL reaccionadas por SÁNCHEZ SAEZ y de las que se destacan Ley 11/1999, de 21 de abril, con interesantes modificaciones de *coordinación procedimental y órganos participativos con los entes locales, entre otras*; Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, *conflicto en defensa de la autonomía local*; Ley Orgánica 8/1999, de *modificación del régimen electoral general*; Ley 13/2003, de 23 de mayo, de *concesión de obras públicas sobre coordinación entre administraciones*; Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de *Modernización del gobierno local (mancomunidades)*.

La segunda "fase descentralizadora" estribaba en el ámbito competencial, es decir, en el compromiso de descentralizar en materias de competencia autonómica y del Estado y en manos de las Comunidades Autónomas a través de pactos locales autonómicos⁴⁵⁶.

⁴⁵⁵ SÁNCHEZ SAEZ, ANTONIO JOSÉ, "Transferencia y delegación de competencias (arts. 13-26 LAULA) en AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director). "Derecho Local de Andalucía", La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012, págs. 88 y ss. El autor menciona, asimismo, a la Ley orgánica 9/1999, de 21 de abril, de requisitos administrativos del derecho de reunión. Asimismo, modificaciones en educación y seguridad ciudadana (Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril); Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, sobre democracia y seguridad de los concejales, entre otras.

⁴⁵⁶ Vid. "Bases para la negociación del Acuerdo de desarrollo local" aprobado en 1997.

Se sucedieron Pactos autonómicos que no llegaron a cristalizar. Se ha criticado (LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO⁴⁵⁷) que no ha existido "segunda descentralización" porque no ha habido "primera", ya que se condicionaba el trasvase competencial o su ejercicio a los entes locales si, previamente, se habían transferido a las instancias autonómicas.

En Andalucía, la atribución competencial seguía el esquema de la Ley Básica de Régimen Local, derivando al legislador sectorial (medidas financieras y en urbanismo, atribución a los entes locales como propias competencias que venían siendo delegadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía por Decreto 77/1994). Se aprobó la Ley 5/2010, de 11 de junio y la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local (derogada por Ley 5/2014, de 30 de diciembre, de Consejo Andaluz de Concertación Local).

En Galicia, destacamos al acuerdo de cooperación entre la Xunta de Galicia y la Federación Gallega de Municipios y Provincias (Fegamp), por el que se establece el contenido del Pacto local que regirá en la Comunidad Autónoma de Galicia y que fue firmado el 20 de enero de 2006.

El Pacto local reconoce la posibilidad de asunción de competencias por el nivel local atendiendo a los *principios de subsidiariedad y eficacia, dado su carácter de Administración más próxima a la ciudadanía*, y expresa el objetivo primordial de dar cumplimiento a los principios de igualdad y solidaridad para lograr que los ciudadanos y ciudadanas puedan tener las mismas prestaciones independientemente de su lugar de residencia y, de este modo, lograr una cohesión entre todos y en todos los ámbitos.

⁴⁵⁷ LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO, "El pacto local en la Comunidad Autónoma de Andalucía", RAAP núm. Extraordinario 2/2.003, págs. 33 a 60.

El pacto reconoce también la singularidad específica de la Administración local gallega relacionada con el hecho de contar con más de la mitad de los núcleos de población del Estado, que en la práctica se traduce en asentamientos poblacionales que condicionan directamente su gestión cotidiana y los diversos cometidos que tiene que desarrollar.

De forma general, concluye la doctrina⁴⁵⁸ que los Pactos locales se centraban en el ejercicio de competencias (Ley 3/2003, de Régimen Local de Madrid) o el Pacto Local de Andalucía de 1998.

Ya veremos cómo la Ley 7/1985, de 2 de abril, ha sido objeto de reforma por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la cual gira esta tendencia pro administración local.

Analizaremos su actual regulación, su relación con el legislador autonómico estatutario-sectorial y la reacción de las Comunidades Autónomas así como los interesantes conflictos que a futuro se van a plantear no sólo de constitucionalidad sino de aplicación de la reforma.

A esta labor dedicaremos el último capítulo.

2. La autonomía local y los Estatutos de Autonomía.

2.1. Planteamiento.

La dialéctica intelectual estriba en un sector científico auspiciado por FONT I LLOVET que defiende que las Comunidades Autónomas deben ser

⁴⁵⁸ SÁNCHEZ SAEZ, ANTONIO JOSÉ, "Transferencia y delegación de competencias (arts. 13-26 LAULA) en AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director). "Derecho Local de Andalucía", La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012, págs. 88 y ss.

las primeras implicadas en la garantía de la autonomía municipal, y para ello considera que los Estatutos de Autonomía deben atribuir la adecuada posición institucional a los entes locales, no pudiendo mantenerse que sólo al Estado le corresponde la garantía de la autonomía local, en virtud de sus competencias básicas en materia de régimen de las administraciones públicas (FONT I LLOVET)⁴⁵⁹.

De hecho, esta colaboración institucional autonómica ha sido considerada por algún sector doctrinal como muy relevante para la "autonomía local" constitucionalmente garantizada.

Desde dicha perspectiva auspiciada por VELASCO CABALLERO⁴⁶⁰, la ley básica ocupa una posición infraordenada respecto al Estatuto de Autonomía, lo que supondría la inaplicación de dicha ley básica en contradicción con el contenido estatutario⁴⁶¹.

Es más, para esta corriente doctrinal, el papel del legislador básico estatal del régimen

⁴⁵⁹ FONT I LLOVET, TOMÁS, "El Gobierno Local en la Reforma del Estado de las Autonomías", *Anuario del Gobierno Local*, 2.003, Ed. Marcial Pons, Diputació de Barcelona, Valoración; AA.VV. *El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Ed. CEPC, Madrid, 2.006, in totum.

⁴⁶⁰ VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Organización Territorial y Régimen Local en la Reforma del Estatuto de Autonomía: límites constitucionales" en AA.VV., "Estudios sobre la reforma del Estatuto", Ed. Institut d'Estudis Autonòmics (IEA), Barcelona, 2.004, págs. 283 a 350.

⁴⁶¹ Se defiende la tesis relativa a que la "extensión" e "intensidad" de la competencia estatal sobre el régimen local viene determinada, en su mayor medida, por la propia auto-limitación de sus títulos competenciales que efectúan las Comunidades Autónomas. {Vid. VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Organización Territorial y Régimen Local en la Reforma del Estatuto de Autonomía: límites constitucionales" en AA.VV., "Estudios sobre la reforma del ...", Opus Cit., pág. 309.}

jurídico de la administración local se ha venido confundiendo dada cuenta que la Ley Básica de Régimen Local no cumple función para el juicio de constitucionalidad de un Estatuto Autonómico. El límite del Estatuto de Autonomía se encuentra sólo y exclusivamente en el núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía local⁴⁶².

Y llega a dicha conclusión tras efectuar un análisis de la jurisprudencia constitucional en el sentido de señalar que *"no existe un canon único para el enjuiciamiento de las normas básicas estatales"*⁴⁶³ ya que son diversos los cánones de constitucionalidad en función de los distintos Estatutos de Autonomía cuyos contenidos marcan los límites de aplicabilidad de las normas estatales en cada Comunidad Autónoma.

Arguye que las sentencias que el Tribunal Constitucional ha dictado en el sentido de vincular y reforzar el papel de la legislación básica con la garantía institucional de la

⁴⁶² Atendiendo a las últimas tendencias del alcance de la garantía institucional de la autonomía local, la defensa por VELASCO CABALLERO de limitarla al núcleo esencial entra en contradicción, a nuestro entender, con el verdadero sentir de la misma. Extraemos el siguiente análisis efectuado por el profesor PAREJO ALFONSO {Vid. PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "Autonomías Locales, Descentralización y Vertebración del Estado" Ed. OICI, 1.998, pág. 132}: *"La garantía (institucional) i) protege pero de ella cabe extraer también directivas positivas al legislador ordinario (en la medida en que establece conexiones con múltiples preceptos constitucionales y dota a éstos, en su relación recíproca, de un sentido y alcance determinados); y ii) contiene un núcleo esencial pero en modo alguno se reduce a éste, cubriendo la total extensión de la institución. Es por ello, un error limitar la virtualidad de la garantía a su núcleo esencial."*

⁴⁶³ VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Organización Territorial y Régimen Local en la Reforma del Estatuto de Autonomía: límites constitucionales" en AA.VV., "Estudios sobre la reforma del ...", Opus Cit., pág. 297.

autonomía local hay que analizarlas atendiendo a los siguientes elementos condicionantes:

1. El derecho estatal vigente en el momento de emitirse las sentencias del año 1.981 - SSTC 4/1.981 y 32/1.981 - resulta diferente del existente a partir de 1.985 ya que se dictan estando vigente la legislación de régimen local de 1.955.
2. Las partes del litigio y el momento del proceso autonómico:
 - Estudia la autonomía local según el texto constitucional y al margen de la legislación ordinaria y/o estatutaria (STC 4/1.981).
 - Formación del canon de constitucionalidad en función de cada contenido estatutario:
 - a. STC 32/1.981 sobre competencia estatal para fijar criterios básicos en materia de organización y competencias locales, *atendiendo al contenido del Estatuto de Autonomía de Cataluña.*
 - b. STC 27/1.987 sobre Diputaciones Provinciales Valencianas y el sometimiento del legislador valenciano a la Ley Básica de Régimen Local en *función del contenido del Estatuto Valenciano.*
 - c. STC 214/1.989 sobre la organización de las entidades locales inframunicipales, *según Estatuto de Autonomía de Galicia.*

3. El enjuiciamiento conjunto de cuestiones competenciales y de la autonomía local o sólo de la autonomía local supone que en los casos litigiosos dobles (competencial y autonomía local) exista una tendencia jurisprudencial a ampliar los contornos de la legislación básica estatal para asegurar la vigencia uniforme de la autonomía local constitucionalmente consagrada.
4. El objeto del proceso conlleva diferente doctrina jurisprudencial: no es lo mismo enjuiciar a *municipios y provincias conjuntamente* (SSTC 214/1.989 y 233/1.999) que *solo a provincias* (SSTC 32/1.981, 27/1.987, 109/1.998 Y 48/2.004).
5. Análisis casuístico de la doctrina del Tribunal Constitucional:
 - STC 4/1.981: Deduce la inidoneidad de la doctrina jurisprudencial de esta sentencia para *cuestiones competenciales relativas a la autonomía provincial* y se defiende el carácter NO general de los "contornos" de la autonomía municipal establecidos en la misma dada cuenta que dicha doctrina nació para marcar "*las distancias con las tutelas de la administración estatal sobre los entes municipales*". Critica su reproducción como "*fórmula de estilo*" absoluta en sentencias posteriores que SÍ enjuician la legislación estatal básica sobre régimen local postconstitucional.
 - STC 32/1.981: Arguye que esta sentencia defensora de la *autonomía provincial* responde a un caso *puntual de absorción de las Diputaciones Provinciales por la*

Generalitat de Catalunya y asienta que, no obstante, ello no impide cualesquiera otra transferencia competencial dada cuenta que, además de enjuiciar una legislación pre-constitucional de cuyos dictados no pueden establecerse valores de eficacia absoluta para el régimen local establecido por la legislación básica estatal post-constitucional, el canon de constitucionalidad se integra por un Estatuto de Autonomía cuyo contenido mismo garantiza la autonomía provincial no pudiendo argüirse siquiera como canon complementario de constitucionalidad de un nuevo Estatuto de Autonomía que regule de forma diferenciada / distinta la posición de la provincia en la organización territorial de Cataluña.

- STC 27/1.987: Justifica la integración de la legislación básica estatal sobre régimen local como canon complementario de constitucionalidad a la *específica singularidad del Estatuto Valenciano* ya que se remite a la legislación del Estado estableciendo éste una regulación mínima respecto a las Diputaciones Provinciales Valencianas. Además, no se remite sólo a la legislación básica estatal del art. 149.1.18 CE sino a la "*legislación del Estado*" en sentido amplio *renunciando a hacer uso de su competencia en la materia*. Ello implica la enorme relevancia que en el juicio de constitucionalidad cobra la Ley Básica estatal sobre régimen local.

- STC 214/1.989: Efectúa una interpretación de la *doctrina de esta sentencia diferenciada por Comunidad Autónoma* indicando que en los cánones de constitucionalidad participan los contenidos de los distintos Estatutos; de hecho, *específica que en la constitucionalidad de los arts. 13.2; 13.3;*

28; 42.2; 45.2; 47.2.c); 50.1; 68.3 y 106 de la Ley Básica estatal sobre Régimen local al ser impugnados por *Galicia sólo se tuvo presente el contenido de dicho Estatuto*, por lo que esta doctrina no sería aplicable a Cataluña al no haber integrado los preceptos de su Estatuto el canon complementario de constitucionalidad. En otros términos, *defiende una doctrina casuística de la sentencia en relación con el alcance o contorno de la autonomía local*.

- STC 109/1.998: Vuelve a insistir en la *incidencia del contenido de cada Estatuto de Autonomía en la formación del canon complementario de constitucionalidad* alegando que la extensión competencial que se efectúa al art. 149.1.18 CE venía determinada por la concesión misma efectuada por el propio Estatuto catalán.

No obstante, a estas tesis articulativas de argumentos a favor de diferentes cánones de constitucionalidad, según los diversos contenidos estatutarios, respecto a la autonomía local constitucionalmente garantizada les faltaría, a nuestro entender, otra pieza que permitiese reconducir estas especificidades a un cauce común.

Esta pieza reconductora se encuentra en el sistema competencial previsto en cada Estado. En Alemania, si bien la legislación federal no interviene, en principio, en la organización de las entidades locales y la fijación de sus competencias, el hecho de que el artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn garantice a los municipios el *derecho de resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local*, permite a los *Länder* ampliar el campo de aplicación de la

autonomía local ofrecida por dicho precepto, pero no limitarla⁴⁶⁴.

Hemos de recordar que la reforma constitucional alemana ha efectuado un reforzamiento de la autonomía local modificando dos artículos de la Constitución (artículos 84.1 y 85.1) para que no se ejerzan por los entes locales competencias que no les correspondan con su correspondiente financiación⁴⁶⁵.

Ello supone, que las competencias fundamentales de las entidades locales en los *Länder* respectivos son similares y que existen diferencias en lo referente a la atribución de tareas determinadas.

Si analizamos la solución señalada en este Estado de gran tradición federal y lo comparamos con la *tesis de VELASCO CABALLERO articulativa de argumentos a favor de diferentes cánones de constitucionalidad, según los diversos contenidos estatutarios*, arguimos que la reciente creación del conflicto en defensa de la autonomía local no lleva tanto tiempo como para haber consolidado en nuestro ordenamiento precedentes jurisprudenciales para asemejarlo al trato en Alemania⁴⁶⁶.

⁴⁶⁴ Vid. Informe del Comité Director para la Democracia Local y Regional del Consejo de Europa sobre la regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local, en su traducción española realizada por JOSÉ MANUEL ROGRÍGUEZ ÁLVAREZ, INAP, Ed. MAP, Colección: Informes y Documentos, Serie Administraciones Territoriales, Madrid, 2.000, pág. 140.

⁴⁶⁵ ARROYO GIL, ANTONIO, "La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 mde agosto de 2.006". Opus Cit.

⁴⁶⁶ Desde la creación del conflicto en defensa de la autonomía local, se han planteado hasta 2015, se ha dictado 10 sentencias (SSTC 92/2015, de 14 de mayo; 57/2015, de 18 de marzo; 95/2014, de 12 de junio; 37/2014, de 11 de marzo; 132,2014, de 22 de julio; 142/2013, de 11 de julio;

En el análisis jurisprudencial que efectuamos se observan algunas pronunciamientos relativos a *las técnicas de control de la actividad local* por administración superior así como a la privación de potestades básicas a los municipios (potestad expropiatoria, - STC 109/1998 -) o *bien defensa de la competencia municipal para elegir el "modelo de ciudad"* (STC 51/2014). Respecto a la gradación de la intensidad de la participación en los asuntos que afectan a los entes locales, hemos de significar que en STC 37/2014 ha expresado la viabilidad de exención de las licencias municipales en proyectos de interés singular autonómico al preverse la participación de los entes locales en el procedimiento.

Interesante hubiere sido la STC 47/2008, si hubiere entrado en el fondo del asunto, ya que ante la supresión del Área Metropolitana de l'Horta valoraría la constitucionalidad de la Comisión Mixta paritaria Gobierno autonómico-municipios del Área Metropolitana, (artículo 2), que llevaría a cabo las transferencias de personal y medios patrimoniales, materiales y financieros del Consell Metropolità del Horta así como la Disposición Transitoria, por la que se habilitaba al Gobierno Valenciano para que realizase las actuaciones necesarias que asegurasen el normal funcionamiento de los servicios del área metropolitana.

Se critica por la doctrina (POMED SÁNCHEZ⁴⁶⁷) que se haya declarado la pérdida del objeto procesal, al haberse derogado la Ley impugnada (Ley 8/1999) por la Ley 2/2001, de 11 de mayo,

132/2012, de 19 de junio; 121/2012, de 5 de junio; 47/2008, de 11 de marzo y 240/2006, de 11 de julio y 25 autos.

⁴⁶⁷ POMED SÁNCHEZ, LUIS, "*Compás de espera en la jurisprudencia sobre la autonomía local*", en *Anuario del Gobierno Local*, 2008, pág. 187. Interesante es el voto particular de PABLO GARCÍA MANZANO.

cuando el Alto Tribunal en los ATC 513/2004, de 14 de diciembre (FJ 2º) y 326/2007, de 12 de julio (FJ 2º) había venido defendiendo que *"la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar enervada por la sola modificación o derogación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional"*.

En cuanto a los AUTOS dictados por el Tribunal Constitucional, la mayoría se refieren a desestimaciones de recursos de súplica, pérdida del objeto procesal, acumulaciones y legitimación⁴⁶⁸.

Y esa función de garantía de las competencias fundamentales de las entidades locales en todo el territorio español como expresión de la autonomía

⁴⁶⁸ Resulta de interés el AUTO 178/2013, de 10 de septiembre, FJ 3º, sobre la preceptiva intervención municipal por vía de informe, sino que, además, el informe municipal es vinculante para el Consejo si fuera negativo que afirma en el apartado 3 del actual art. 1 se prevé que la concreción de los proyectos a ejecutar se acordará por el Pleno del Consejo Insular de Ibiza "previo informe favorable" del o de los ayuntamientos en cuyo ámbito territorial se sitúen los correspondientes proyectos.

El AUTO 9/2013, de 15 de enero, en línea similar sobre la intervención municipal en las infraestructuras eléctricas, FJ 5º, ya que garantiza una intervención municipal por la vía de informe y, en la línea de las disposiciones estatales que se han citado, prevé un mecanismo para resolver las eventuales discrepancias que pudieran surgir. De hecho, tal era el tenor del inicial art. 6 bis de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, el cual introducido por el artículo único de la Ley 8/2005, de 21 de diciembre, presenta, en la cuestión examinada, únicamente diferencias de detalle respecto a la redacción que ahora se cuestiona.

local la realiza, el legislador básico estatal de régimen local⁴⁶⁹.

El legislador autonómico puede potenciar la protección de la autonomía local, superándose la tesis de que la autonomía local quede degradada a un derecho de configuración legal estatal, si bien el legislador estatutario no puede hacer selección de los preceptos del legislador básico que considere convenientes para configurar su garantía estatutaria del régimen local puesto que podría afectar al contenido de la autonomía local garantizada en su proyección constitucional.

ZAFRA VÍCTOR⁴⁷⁰ ha expresado que las Comunidades Autónomas en la fase de constitución del proceso autonómico no sintieron la urgencia de respetar y fortalecer la autonomía local si bien la verdadera efectividad de la autonomía local depende en su alcance y profundidad más de la relación con las Comunidades Autónomas que con el Estado.

Expuesta, pues, esta interesantísima problemática, no debemos sino traer a colación las investigaciones efectuadas por el profesor ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, quien ha tratado profundamente esta tesitura, en la obra colectiva ESTUDIO SOBRE LA REFORMA DEL ESTATUTO⁴⁷¹, y las Ponencias editadas

⁴⁶⁹ TOSCANO GIL, FRANCISCO, "Autonomía y potestad normativa local". PREMIO NACIONAL FERNANDO ALBI A ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN LOCAL, Ed. Comares, pág. 92 y la referencia doctrinal que efectúa a pie de página, nota 101.

⁴⁷⁰ ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, "Garantía estatutaria de la autonomía local", en *Anuario del Gobierno Local 2008*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public, pág. 35.

⁴⁷¹ AA.VV. "Estudios sobre la Reforma del...", Opus. Cit.; ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, "Reforma constitucional y reforma estatutaria", Ed. Civitas Ediciones, Madrid, 2.005, in totum; AA.VV. (Coordinador Luis Ortega Álvarez), "La reforma del estado autonómico", Ed. Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2.005; AA.VV, "La

por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en el Foro de Debate "La Estructura Territorial del Estado", en concreto, "La Legislación Básica y Estatutos de Autonomía"⁴⁷² y "El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía"⁴⁷³.

El debate sobre la relación entre el legislador básico estatal y los Estatutos de Autonomía nos conduce indefectiblemente al correcto entendimiento de nuestro sistema.

Ya ha sido expuesta la peculiar complejidad de nuestro sistema de Estado de las Autonomías en la convergencia de los ordenamientos autonómicos asimétricos con el ordenamiento estatal y los efectos que los diversos entendimientos de la interrelación competencial producen sobre principios globales para todo el Estado, entre otros, el principio de autonomía local.

Sin embargo, a toda la problemática del sistema de fuentes y continuidad ordinamental que se ha venido analizando a lo largo de esta investigación precisamente por los efectos que produce en la autonomía local hay que añadir, la ahora planteada por el *proceso de reforma estatutaria autonómica*.

2.2. El sistema competencial en la Constitución Española y su afectación a través de los Estatutos de Autonomía.

Reforma de los Estatutos de Autonomía", *Revista Jurídica de Castilla y León*, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003, in totum.

⁴⁷² AA.VV. "La Legislación Básica y Estatutos de Autonomía", Ed. CEPC, Madrid, 2.006, págs. 1 a 65.

⁴⁷³ AA.VV. "El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de...", Opus Cit, págs. 67 y ss.

Mediante el proceso de reforma estatutaria se pretende asumir el mayor techo competencial posible pero dicha asunción debe efectuarse, sin duda, en el marco constitucional.

Esta afirmación, resulta fácil efectuarla pero esconde, desde nuestro punto de vista, importantes cuestiones de trascendencia en nuestro sistema de Estado.

Tomar como referente el *marco constitucional* es un parámetro incuestionable pero las diversas lecturas que de dicho *marco* se están haciendo también se convierten en la realidad actual de nuestro sistema.

Lecturas del *marco constitucional* que, a juicio, de algún sector doctrinal son plenamente *constitucionales* y para otro, se tratan de verdaderas *mutaciones constitucionales*⁴⁷⁴.

Conozcamos, pues, el debate tan interesante que ha sido entablado sobre el sistema competencial español entre VIVER I PI-SUNYER y ORTEGA ÁLVAREZ en torno al que se han abierto filas tangenciales por expertos en la materia⁴⁷⁵.

La posición de VIVER I PI-SUNYER es defensora, de las diversas "lecturas" que se pueden efectuar de la redistribución del poder público.

⁴⁷⁴ Vid. FORO SOBRE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; en concreto: "La Reforma de los Estatutos de Autonomía". "Especial Referencia al caso de Cataluña" y "Legislación Básica y Estatutos de Autonomía".

⁴⁷⁵ Vid. FORO SOBRE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; en concreto: "La Reforma de los Estatutos de Autonomía". "Especial Referencia al caso de Cataluña" y "Legislación Básica y Estatutos de Autonomía".

A su entender, a lo largo de estos veinticinco años de Estado de las Autonomías, se ha efectuado una "*lectura reduccionista*" de las competencias reconocidas en los Estatutos Autonómicos, de forma que la capacidad efectiva de transformación de la realidad social, económica y política de las Comunidades Autónomas es muy limitada.

Llega a calificar la actuación autonómica como una actuación prácticamente mecánica dedicada a *concretar o ejecutar* los principios y políticas estatales y establece como causa de dicho mecanicismo el amplio alcance material y funcional de las competencias *básicas y horizontales* del Estado así como de las competencias *exclusivas* del Estado⁴⁷⁶, sin verdaderas *pautas constitucionales* que permitan efectuar un control jurisdiccional de esta interpretación competencial.

De igual forma, establece otras tres causas más a la lectura reduccionista de las competencias autonómicas: 1) El interés supra-autonómico; 2) Los límites impuestos a la *exteriorización* de los ámbitos competenciales autonómicos y 3) La amplitud de las reservas de ley orgánica.

Por estos motivos, y con ocasión del proceso de reforma estatutaria, aboga por una redefinición de los ámbitos materiales y funcionales de las competencias autonómicas a través de los Estatutos de Autonomía⁴⁷⁷.

⁴⁷⁶ AA.VV. (Coordinado por Dr. Antoni Bayona), "Informe sobre la Reforma del...", Opus Cit., págs 71 y ss.

⁴⁷⁷ Vid. "En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional" en AA.VV. "La Reforma de los Estatutos de Autonomía". Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2.006.

No obstante, nos planteamos, ¿qué función ha realizado durante todos estos años nuestro Tribunal Constitucional ante esta panorámica que se plantea por esta tesis científica?

No debemos olvidar que la labor del Tribunal Constitucional, a través de la interpretación de cláusulas básicas para el funcionamiento de nuestro Estado de las Autonomías, ha venido ajustando la interrelación competencial a la realidad social.

Por lo tanto, si ésta ha sido la función que ha venido desarrollando nuestro Tribunal Constitucional, ¿por qué alterar el sistema?

El mismo profesor, defensor de una lectura amplícita de las competencias autonómicas, intenta tomar aquellas submaterias de difícil encuadramiento para justificarlas en sentido autonomicista o bien distinguir las diversas facetas de una materia para que puedan ser objeto de asunción autonómica⁴⁷⁸.

⁴⁷⁸ A título ejemplificativo, el autor (VIVER PI I SUNYER) defiende en materia de Cajas de Ahorro, precisar la determinación de los órganos de gobierno, el estatuto de sus miembros, el régimen jurídico de creación, fusión, liquidación y registro de las Cajas o la actividad inspectora de las actividades financieras. En Enseñanza No Universitaria, concretar la distribución por cursos de áreas y asignaturas, requisitos de creación de centros, regulación de los órganos de gobierno y participación de los centros. En Comercio, de horarios comerciales, regulación de modos de venta, requisitos para ser comerciante, requisitos y régimen de instalación de establecimientos comerciales, etc. Y en materia de Crédito y Banca, arguye distinguir entre estructura, organización interna y funcionamiento de los intermediarios financieros, actividad financiera, disciplina, inspección y sanción, etc. {Vid. VIVER I PI-SUNYER, CARLES, "La reforma de los Estatutos de Autonomía" en "La Reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña", FORO LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2.005, pág. 19.}.

Esta propuesta supondría añadir dificultades aplicativas para los operadores jurídicos al encontrarse con materias desgajadas con más que probable falta de sistematicidad; problemas que se incorporarían a los ya señalados en este estudio de *compleja continuidad de nuestro ordenamiento jurídico*⁴⁷⁹.

Es más se podrían plantear cuestiones de alteración del sistema constitucionalmente establecido puesto que si constitucionalmente está reservada una materia a favor del Estado y con su despiece se pretenden asumir autónómicamente facetas de las mismas, se vulneraría, a nuestro entender, el famoso principio "*Si lex non distinguit nec nos distinguere debemus*".

Lo lógico sería acudir a los recursos jurídicamente previstos en nuestro ordenamiento (recursos de inconstitucionalidad; conflictos competenciales y, en su caso, cuestiones de inconstitucionalidad) para ir depurando el sistema.

⁴⁷⁹ En este sentido, el profesor BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER, ha afirmado que existen interesantes disfunciones en el orden constitucional de distribución de competencias en el marco de las relaciones entre el ordenamiento estatal y autonómico que, en el plano de relaciones entre ordenamientos, se caracterizan porque la *técnica de la exclusividad* no existe ninguna competencia sectorial *exenta del flujo y condicionamiento inmediatos de las estatales* y ello es debido a la convivencia entre títulos autonómicos y estatales así como a las competencias "temáticas" o "universales" o títulos horizontales o transversales (arts. 149.1.1º, 6º, 7º, 8º, 13º y 18º CE). De igual forma, tampoco establece la Constitución técnicas concurrenciales stricto sensu, como sucede en la Comunidad Europea frente a los Estados Miembros (art. 5, párr. 2º TCE) en función de determinados criterios o presupuestos legitimadores. En suma, las CC.AA. no asumen competencias legislativas sobre una política sectorial en su *integridad* ni en un *tiempo* determinado. {Vid. BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER, "Legislación básica y Estatuto de Autonomía" en AA.VV. "Estudios sobre la Reforma del ...", Opus cit., págs. 96 y 97.}

De igual modo, no sólo es precursor de una tesis amplicista desde el punto de vista material sino desde la perspectiva funcional.

Retoma el concepto de "excluyente" para interpretar las competencias "exclusivas"⁴⁸⁰ como ámbitos en los que corresponde íntegramente a las Comunidades Autónomas toda la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, cuando se conoce que nuestro sistema competencial contiene numerosos títulos transversales que convergen de forma que dicho carácter "excluyente" sea prácticamente inexistente⁴⁸¹.

⁴⁸⁰ En el "Informe sobre la Reforma del Estatuto de Cataluña", se efectúa una peculiar interpretación de los efectos de calificar como "exclusiva" una competencia autonómica en el sentido de afirmar que el Tribunal Constitucional en STC 22/1.999 consideró respecto a la legislación básica que cuando una competencia ha sido *formalmente* admitido como *exclusiva*, la legislación básica actúa como límite externo mientras que si la competencia autonómica es considerada de *desarrollo legislativo*, la legislación básica dirige y ordena el ejercicio de la competencia autonómica. {Vid. AA.VV. (Coordinado por Dr. Antoni Bayona), "Informe sobre la Reforma del Estatuto", Ed. Instituto de Estudios Autonómicos, año 2.003, pág. 81.} y en la misma línea {Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, JOSÉ JULIO - SANJURJO RIVÓ, VICENTE, "La ampliación de las competencias autonómicas: una visión desde Galicia" en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación Española de Constitucionalistas de España (Coordinador Gerardo Ruiz-Rico Ruiz). Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2.006, págs. 470 y 471.}. Sin embargo, tras un análisis de la citada STC 22/1.999, se observa en el FJº 2 que la capacidad de la CC.AA. de fijar políticas propias deriva no sólo del hecho que haya asumido con "exclusividad" cierta materia sino por su concurrencia con otro título competencial exclusivo como es la "agricultura".

⁴⁸¹ Para el profesor BALAGUER CALLEJÓN, la definición de "exclusividad" de forma estricta puede conllevar un peligro respecto al criterio de utilización que ha venido efectuando nuestro Tribunal Constitucional de la *cláusula de prevalencia*, la cuál ha sido prácticamente inoperante. Además, el Estado ha venido recurriendo al mecanismo del art. 161.2 de la CE. La previsión de "exclusividad" debe

Y hace una defensa de las competencias compartidas que invierte el sistema actual para tomar como legislación básica *materialmente* la que quede tras la asunción estatutaria de submaterias que, en principio, podían haberse encuadrado en materias básicas y *funcionalmente* la reserva de toda la función legislativa, reglamentaria y ejecutiva dentro de los límites mínimos y objetivos establecidos por el Estado mediante normas con rango de ley⁴⁸².

Sin embargo, nos preguntamos:

hacerse conforme a las previsiones constitucionales lo que habilita la intervención estatal en el marco constitucional. {Vid. BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, "Comentario a "La Reforma de los Estatutos de Autonomía" de Carles Viver i Pi-Sunyer" en "La Reforma de los Estatutos de Autonomía" (con especial referencia al caso de Cataluña). FORO LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO, Ed. CEPC, Madrid, 2.005, págs. 48 y 49.}.

⁴⁸² En esta misma línea, MARC CARRILLO LÓPEZ expresa que dado que la CE no ha definido qué es lo básico con una clara ausencia de criterios razonablemente objetivos para su determinación ni ha establecido sus límites, no existe impedimento jurídico para que la concreción *material* y *funcional* de las competencias pueda ser desarrollada por los Estatutos de Autonomía, como normas integrantes del bloque de constitucionalidad. De hecho, a su entender, al Tribunal Constitucional, quien ha cumplido una función de legislador negativo, le ha sido más *funcional* conservar la norma impugnada (legislación básica) y no declarar su inconstitucionalidad porque la opción del legislador estatal era una, entre las posibles constitucionalmente posibles; es más, defiende que no existe reserva constitucional a favor de norma estatal de carácter funcional y material para delimitar competencias. {Vid. CARRILLO LÓPEZ, MARC, "La delimitación de competencias, entre la Constitución y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional: ¿Qué puede hacer el Estatuto?, en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía". AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación Española de Constitucionalistas de España (Coordinador Gerardo Ruiz-Rico...)" Opus Cit., págs. 430, 433, 434 y 435.}.

¿y quién considera dónde están los límites de una submateria que no ha sido distinguida por el constituyente?

¿es que acaso la legislación básica va a regirse, a partir de ahora, por el *principio de residualidad* en vez de por el *principio de reserva constitucional*?

No olvidemos que nuestro texto constitucional cuando reserva la legislación básica de una materia al Estado es porque corresponde a éste cumplir con una función ordinamental que no es sino mantener las vigas básicas de nuestro ordenamiento para satisfacer la coherencia del sistema.

Y esa función básica que compete efectuar sólo al legislador estatal puede ejercerse bien mediante la necesaria y obligada utilización de una legislación básica más densa en determinados momentos de reequilibrio del sistema bien mediante meros principios porque existan otras medidas coadyuvantes que le permitan cumplir con su función de mantener la coherencia y unidad del sistema.

Si dicha decisión que compete al legislador estatal va a estar reconducida desde los diversos Estatutos Autonómicos, se está privando al Estado, desde nuestro punto de vista, de una facultad que es inherente a la reserva constitucional de la legislación básica.

A juicio de LÓPEZ GUERRA⁴⁸³, el hecho que los Estatutos de Autonomía delimiten qué se encuentra incluido en la legislación de desarrollo, convierte al legislador estatutario en interpretador de lo que debe entenderse como

⁴⁸³ LÓPEZ GUERRA, LUIS, "La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía" en AA.VV. "Estudios sobre la Reforma del...", Opus Cit., págs. 40 y ss.}

"bases" y "desarrollo", el cual se encuentra sometido a ciertos límites, dada cuenta que al igual que el Estatuto no puede considerarse como ley de transferencias a las Comunidades Autónomas de las reguladas en el artículo 150.2 CE (STC 56/1.990) tampoco puede considerarse al Estatuto como una ley de bases que pueda delimitar qué aspectos de la regulación de una materia deben definirse como básico y cuáles corresponde a la Comunidad Autónoma de que se trate y ello porque, a pesar del carácter estatal de la ley estatutaria, éstas son leyes especialmente rígidas, no sólo por su naturaleza orgánica sino por la especial dificultad de su reforma.

Además, incluir en la regulación estatutaria la definición de qué es básico y qué de desarrollo supone petrificar tal definición con la addenda de dar un contenido indiferenciado a normas que deben elaborarse o aprobarse mediante procedimientos o mayorías específicas (leyes orgánicas, estatutos o leyes de presupuestos), lo que no es posible constitucionalmente, según ha afirmado el Tribunal Constitucional. *Sería un fraude que el Estatuto de Autonomía, al asumir las competencias concretas en una materia cuyas bases se reservan al Estado, viniera a vaciar la potestad de éste para establecer las bases sobre esta materia.*

Para algún autor (SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA)⁴⁸⁴ esta concepción de legislación básica supone una

⁴⁸⁴ Las Bases constituyen una figura constitucional cuya *cumplimentación*, o *concreción*, es, según el constituyente, tarea del legislador estatal y no del estatutario. La facultad de optar por una regulación básica más completa del núcleo de una materia o bien de un aspecto esencial de la misma así como su categoría normativa no puede efectuarse por el legislador estatutario puesto que el constituyente atribuye al Estado su *configuración constitucional*. {Vid. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ, "La noción estatutaria de la legislación básica como pretexto" en "Legislación Básica y Estatutos de Autonomía". FORO LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO, Ed. CEPC, Madrid, 2.006, págs. 77, 82}.

verdadera "*mutación inconstitucional*" ya que deja de ser competencia estatal para ser autonómica.

Y más aún, nos encontraríamos con estatutos autonómicos diversos, que pueden tener criterios diferentes respecto a la asunción de submaterias, lo que conllevaría gran complejidad legislativa para el legislador estatal quien tendrá que dictar "*normas a medida*" para cada Comunidad Autónoma en evitación de vacíos normativos.

En suma, la tesis del profesor VIVER I PISUNYER aboga por la viabilidad de la concreción de los ámbitos materiales y funcionales de las competencias mediante los Estatutos de Autonomía⁴⁸⁵, con la peculiar interpretación que efectúa de los siguientes límites constitucionales:

1) *No alteración del contenido constitucional de los conceptos empleados por la Constitución.*

En la concreción de los conceptos constitucionales por los Estatutos arguye que no se debe olvidar que la labor del Tribunal Constitucional ha sido la de *legislador negativo*, de forma que, - salvo aquellos casos en que haya declarado que una actividad pública forma parte indudable del contenido de una competencia estatal y no existan argumentos para justificar que la

⁴⁸⁵ Desde una perspectiva defensora de la tesis pro-autonomista y en una posición de favorecimiento de resoluciones interpretativas por parte del Tribunal Constitucional respecto a posibles declaraciones de inconstitucionalidad frente a la definición de submaterias por los Estatutos de Autonomía así como respecto a su declaración de *exclusividad competencial* y a la delimitación indirecta de las bases estatales. {Vid. DONAIRE VILLA, FRANCISCO, "Ampliación competencial y estatutaria: Una perspectiva general" en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación Española de Constitucionalistas de España (Coordinador Gerardo Ruiz-Rico...)" Opus Cit., págs. 291 y ss.}.

evolución social pueda implicar una alteración del encuadramiento competencial -, no existen razones que impidan al legislador orgánico-estatutario proceder a dicha concreción puesto que mientras al legislador estatal le está vedada la función de interpretación del sistema de competencias al legislador estatutario no le afecta dicha prohibición dada cuenta que no "interpreta" sino que la "atribuye".

Sin embargo, ha afirmado el profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, con base en la STC 197/1.996 que el legislador estatal al hacer uso de sus propias competencias es normal que aquél efectúe una interpretación del alcance de la misma⁴⁸⁶.

2) *Los límites derivados de la reserva constitucional a favor de determinadas leyes orgánicas.*

Defiende en la relación legislador orgánico-legislador estatutario la posibilidad de desplazar mediante concreción de ámbitos materiales de competencia autonómica, los aspectos no orgánicos incluidos en las leyes orgánicas.

Se ha de recordar que los aspectos ordinarios incluidos en las leyes orgánicas quedan protegidos suficientemente dado su carácter imprescindible para la necesaria funcionalidad de las mismas.

⁴⁸⁶ El mismo Tribunal Constitucional ha afirmado que "al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad" (STC respecto a la Ley 34/1992, de ordenación del sector petrolero, en la que hace referencia a la STC 214/1989, FJ 5). {Vid. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, JOSÉ LUIS, "Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias" en AA.VV. "La Reforma de los Estatutos de Autonomía", Revista Jurídica de Castilla y León, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003, pág. 118 y nota al pie 34.}.

3) *Los Estatutos pueden precisar los ámbitos materiales y funcionales de sus competencias pero no definir directamente los ámbitos de las competencias estatales.*

Reconoce que la precisión de los ámbitos materiales y funcionales de las competencias autonómicas mediante los Estatutos de Autonomía influye en el alcance de las competencias estatales⁴⁸⁷, con la consecuencia de condicionar la aplicabilidad o eficacia territorial de las competencias estatales más no su validez ni aplicabilidad fuera de ese territorio.

Esta situación puede dar lugar a diecisiete concreciones distintas que, no obstante, considera pueden ser reconducidas a la unidad mediante los mecanismos previstos en nuestro sistema.

No obstante, nos preguntamos *cuáles son los mecanismos constitucionales* más factibles a que se refiere el defensor de esta tesis dada cuenta que, por un lado, la cláusula de supletoriedad ha quedado limitada a los términos analizados en este estudio y por otro, se defiende un concepto *principalista* de la legislación básica limitada a los ámbitos marcados desde los textos estatutarios⁴⁸⁸.

⁴⁸⁷ Vid. VIVER I PI-SUNYER, C. "En defensa de los estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional". 15 de octubre de 2.005. Ponencia en el IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España en la web site, www.cuartocongresoace.com.

⁴⁸⁸ La gravedad de la legislación básica en el "Informe sobre la Reforma del Estatuto" estriba en: a) la incapacidad para establecer un alcance claro y limitado de esta competencia estatal; b) la utilización por el Estado de esta competencia para establecer una legislación uniforme y de difícil diferencia respecto del ejercicio de una competencia legislativa general; c) la práctica inexistencia de ámbitos materiales sobre los que no se proyecte, en mayor o menor medida, una competencia básica;

No se debe olvidar que el recurso a la legislación armonizadora es excepcional.

VIVER PI I-SUNYER aboga respecto a la coherencia del sistema por *mecanismos residuales*, limitados a aquellos ámbitos sobre los que los Estatutos Autonómicos no hayan asumido competencias.

Defiende bien la igualación de los contenidos estatutarios bien que el Estado ejerza sus competencias dando un mismo contenido en todo el territorio a partir del reconocido en los Estatutos en los que las competencias autonómicas hayan adquirido un nivel superior.

El recurso a la legislación armonizadora es excepcional y obligaría al Estado a dictar normas "a medida" para dar una respuesta de coherencia.

Apuesta VIVER PI I-SUNYER por un carácter *principalista* de la **legislación básica** dada cuenta que limita la plenitud autonómica en un triple ámbito: a) en la capacidad para fijar políticas propias en ámbitos materiales coherentes y completos; 2) en la existencia de funciones ejecutivas fragmentadas y restringidas puesto que la legislación básica ha recuperado sus funciones ejecutivas no limitándose a casos excepcionales y 3) en la falta de plena autoorganización autonómica; en particular, en la amplitud sobre régimen local y régimen jurídico de las administraciones públicas⁴⁸⁹.

d) la incapacidad de establecer criterios claros y seguros a partir de los cuales pueda diferenciarse entre una norma básica y otra que no lo es y e) la condición de autosuficiente de la legislación básica, sin necesidad que sea completada por la norma autonómica. {Vid. AA.VV. (Coordinado por Dr. Antoni Bayona), "Informe sobre la Reforma del...", Opus Cit., págs. 23 y ss.}.

⁴⁸⁹ AA.VV. (Coordinado por Dr. Antoni Bayona), "Informe sobre la Reforma del...", Opus Cit., págs. 23 y ss.

Se trataría de una legislación básica limitada a meros principios que respondan a las regulaciones estatutarias de las Comunidades Autónomas de mayor nivel en su contenido⁴⁹⁰.

La posición de nuestro Tribunal Constitucional se verá, más detenidamente, al analizar la STC 31/2010, del Estatuto Catalán y su evolución respecto de la STC 247/2007, dictada sobre el Estatuto Valenciano, si bien sobre el desgranaje de materias, resulta clarificadora al señalar que la expresión "en todo caso" que utiliza el Estatuto para acotar y garantizar los subsectores que integran la materia atribuida a la competencia de la Generalitat tiene un valor "meramente descriptivo", que no afecta a incidencia de la competencia estatal desde otros títulos competenciales (FJ 59, 64, 67 etc.)⁴⁹¹.

⁴⁹⁰ A esta nueva función que se pretende atribuir a la legislación básica de legislación residual se denomina por RUIZ-HUERTA, CARBONELL "LOAPA invertida". {Vid. RUIZ-HUERTA CARBONELL, ALEJANDRO, "Ante una reforma del Bloque de constitucionalidad" en AA.VV. "La Reforma de los Estatutos de Autonomía", *Revista Jurídica de Castilla y León*, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003, pág. 174, nota al pie 43.}. Respecto a la necesidad de cambiar el sentido tradicional y constitucional de la legislación básica. {Vid. AJA, E. Y VIVER, C. "Valoración de 25 años de autonomía" *REDC* núm. 23, 2.003, págs. 69 a 113.}.

⁴⁹¹ Sobre el desgrane de competencias que ha sido desactivado por el Tribunal Constitucional, el profesor DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, TOMÁS, ha criticado el hecho de que al Tribunal Constitucional confunda submaterias con materias nuevas como sucede con el caso de las "comunicaciones electrónicas", término que las Directivas Comunitarias empleaban en lugar de "telecomunicaciones" que es competencia exclusiva del estado en toda su extensión (legislación, ejecución, etc..) y que, sin embargo, ha sido asumida en el plano ejecutivo por la Generalitat en el artículo 140.7 de su Estatuto. {Vid. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, "El Estatuto de Autonomía y el Estado Autónomo tras las sentencias del Tribunal Constitucional", *Revista de*

* 1) *Alcance constitucional de las reformas estatutarias.*

Una de las cuestiones en las que se ha justificado el alcance de la reforma estatutaria ha sido el famoso debate sobre nuestro modelo de Estado.

Dicho debate se ha apoyado en la ya calificada por el profesor CRUZ VILLALÓN como *desconstitucionalización* del modelo territorial del Estado para haciendo uso del referido concepto para llevarlo a sus máximas consecuencias - incluso más allá de las analizadas por su autor - a fin de justificar el alcance funcional y material de nuestro sistema competencial a través de los Estatutos de Autonomías.

No obstante, dicha "*desconstitucionalización*" de nuestro modelo de Estado no significa que no exista estructura de Estado⁴⁹².

Según ORTEGA ÁLVAREZ⁴⁹³, "*es el Estatuto de Autonomía el que atribuye al Estado sus propias competencias en todo aquel ámbito que la Constitución misma no contiene una reserva directa de competencia estatal*".

En consecuencia, si la Constitución efectúa una reserva directa de competencias al Estado no es posible calificar dicho ámbito como desconstitucionalizado.

Administración Pública, núm. 184, enero-abril, 2.011, nota la pie 15, pág. 59 }.

⁴⁹² Vid. "Asimetría y cohesión en el Estado autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia" Colección Informes y Documentos. Serie Administraciones Territoriales. MAP 1.997. in totum.

⁴⁹³ CRUZ VILLALÓN, "La Constitución territorial del Estado", *Autonomías* 13, 1.991.

A nuestro entender, el problema estriba en cómo se interpreta dicha reserva constitucional.

Para el profesor ORTEGA⁴⁹⁴ la reserva constitucional es muy clara puesto que existen los siguientes elementos:

1) *Las competencias no residuales del Estado le están directamente y definitivamente atribuidas por la Constitución.*

2) *Los Estatutos no pueden alterar la atribución competencial por tratarse de una norma subordinada a la Constitución.*

3) *El Estado no necesita de los Estatutos para ejercer sus competencias, ni las directamente reservadas ni las asumidas residualmente.*

4) *Los Estatutos no atribuyen, por tanto, competencias al Estado sino que le privan de las competencias que, de no mediar norma estatutaria, residualmente le corresponderían.*

5) *El reparto competencial al que tiene acceso el Estatuto es, por tanto, el espacio no directamente reservado al Estado por la Constitución.*

Su justificación de dicha reserva competencial a favor del Estado se basa en que el modelo de Estado no está *indeterminado*.

Así pues, defiende que la potencialidad del Título VIII de la Constitución estriba en la construcción de un nivel competencial, el estatal, al que referir un proyecto común expresado a

⁴⁹⁴ ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, "Legislación Básica y Estatutos de Autonomía". FORO SOBRE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ed. CEPC, Madrid, 2.006, pág. 26.

través de unas competencias que constituyen el valor de la unidad, la cual como hemos referido al inicio de este estudio es el valor supremo que inspira nuestro ordenamiento jurídico⁴⁹⁵.

En conclusión, aduce el autor a la indisponibilidad por el legislador estatutario del ámbito competencial contenido en el artículo 149.1 CE.

2) * *El espacio competencial reservado al Estado por y desde el Texto Constitucional.*

Analícemos cómo califica cierto sector doctrinal a la tesis pro-autonomista arguida por PI I SUNYER así como la interpretación del espacio reservado al Estado por y desde el texto constitucional.

Para algún autor, GARCÍA ROCA⁴⁹⁶ esta tesis articulativa de concreción competencial a través de los Estatutos de Autonomía supone alterar la auténtica "función constitucional de los Estatutos" por una "función de suplencia" en virtud de la cual se pretende sustituir a la

⁴⁹⁵ En línea parecida, Vid. MARTÍN REBOLLO "Sobre los Estatutos de Autonomía y sus pretendidas reformas: algunos recordatorios y otras reflexiones" en AA.VV. "La Reforma de los Estatutos de Autonomía", Revista Jurídica de Castilla y León, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003, págs. 43 y ss. Para el profesor MARTÍN REBOLLO el papel del Estado no puede limitarse a asumir lo que las Comunidades Autónomas no hayan asumido estatutariamente sino que debe mantener una posición activa "un papel positivo, coordinador, impulsor, de garantía de los aspectos comunes (sobre todo de la unidad del mercado y de la igualdad en el ejercicio de derechos fundamentales)".

⁴⁹⁶ GARCÍA ROCA, "El riesgo de la generalización de las asimetrías en las reformas estatutarias" AA.VV. (Coordinador Luis Ortega Álvarez) "La reforma del Estado", Opus. Cit.

Constitución y sus reformas por los Estatutos y las suyas.

Según PAREJO ALFONSO, LUCIANO⁴⁹⁷, se produce una conversión de una interpretación constitucional cualificada, que es la que efectúa el Tribunal Constitucional, en una *norma materialmente constitucional* por la vía de su incorporación a los Estatutos de Autonomía⁴⁹⁸.

Desde nuestro punto de vista, el recurso a la "desconstitucionalización" del modelo de Estado para poder justificar la tesis de la definición del alcance funcional y material de las competencias estatales a través de los Estatutos de Autonomía es una teoría relativa.

En nuestro sistema de Estado existen pilares básicos que están perfectamente definidos. Nos encontramos ante un Estado de las Autonomías cuyo sistema competencial se articula en torno a un principio dispositivo que debe entenderse en sus justos términos para conocer "su alcance" y no

⁴⁹⁷ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La organización territorial del Estado ¿proceso a continuar u obra a culminar? Justicia Administrativa, núm. 31 de 2006, págs. 5-28; "La reforma territorial necesaria: de proceso a estructura estable" Actualidad jurídica Aranzadi, núm. 703 de 2.006, págs. 12-13; "Reforma estatutaria y organización territorial del Estado" en AA.VV. (Luis Ortega) "La Reforma del Estado ..", Opus Cit.

⁴⁹⁸ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La reforma territorial necesaria: de proceso a estructura estable" Actualidad jurídica Aranzadi, núm. 703 de 2006, págs. 12-13. Para el referido profesor: "Dicha conversión no puede considerarse constitucionalmente correcta, porque eleva a solución general lo que no es sino solución jurisprudencial alcanzada a la vista de un determinado planteamiento del correspondiente legislador, históricamente condicionado y adoptado de entre los diversos constitucionalmente posibles y rigidifica así indebidamente el continuado desarrollo constitucional y, por tanto, el propio orden constitucional".

utilizado para alterar su entendimiento constitucional.

Una cuestión es la "posibilidad" de constituirse en Comunidades Autónomas y otra es que, desde el texto constitucional, no se establezcan las bases para su adecuado funcionamiento en el período de consolidación autonómica al que asistimos.

La clave de entendimiento del espacio constitucional reservado por la Constitución al legislador estatal no puede efectuarse, a nuestro entender, desde un debate dialéctico consistente en que si bien el legislador estatal no puede "interpretar" el sistema competencial, por afirmarlo así la conocida STC 76/1.983, 05 de agosto, FJº 4º, sobre la LOAPA⁴⁹⁹, el legislador estatutario "atribuye" competencias.

Hay que entender el proceso de reforma estatutaria en clave práctica, de forma que el

⁴⁹⁹ FJº 4º STC 76/83: *"Finalmente, el legislador estatal no puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma. Es cierto que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos. No puede olvidarse, por otra parte, que, en la medida en que los términos objeto de interpretación, son utilizados como criterios constitucionales de atribución de competencias, la fijación de su contenido por el legislador estatal supone a su vez una delimitación del contenido y alcance de aquellas competencias que se definen por referencia a ellos."*

ejercicio de derechos constitucionales del ciudadano no se vea alterado por tener alcances distintos en las diversas partes del territorio nacional o porque falten mecanismos que permitan su ejercicio bien por falta de continuidad del ordenamiento jurídico (vacíos normativos) o bien por no saber cuál es la norma aplicable.

El caos ordinamental provendría, al ya existente, porque esta tesis de VIVER I PI-SUNYER de delimitación del alcance competencial material y funcional estatal a través de los Estatutos de Autonomía, no es sino, como bien califica el profesor ORTEGA, una "reconstitucionalización" estatutaria del modelo *organización territorial*⁵⁰⁰.

Imaginemos, como hace el profesor ORTEGA, que cada Estatuto Autonómico establezca:

- a.- Un alcance distinto de lo básico.
- b.- Submaterias bajo criterios diferentes⁵⁰¹.
- c.- Una modulación de los efectos de las normas estatales sobre las autonómicas.

⁵⁰⁰ Vid. ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, "Legislación Básica y Estatutos de Autonomía". FORO SOBRE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ed. CEPC, Madrid, 2.006, pág. 30 y del mismo autor ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, "Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria", Ed. Civitas, 2.005, Madrid, págs. 66 y ss.

⁵⁰¹ A título ejemplificativo, señala cómo cada Estatuto Autonómico puede establecer de diversa forma: "qué es o no medio ambiente; qué es legislación mercantil por oposición a la civil, dónde acaba lo laboral y comienza lo social, qué es planificación general de la actividad económica, qué es el régimen jurídico de una administración, qué es procedimiento administrativo común, si la seguridad pública incluye o no internet en las telecomunicaciones y así un largo etcétera". {Vid. ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, "Legislación Básica y Estatutos de Autonomía". FORO SOBRE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ed. CEPC, Madrid, 2.006, págs. 33 y 34.}

d.- Una dilación de la entrada en vigor de la normativa estatal hasta la adaptación autonómica a dicha normativa.

Nos encontraríamos ante situaciones tan dispares que harían imposible la coherencia de nuestro ordenamiento jurídico.

De hecho, ya ha sido puesto de manifiesto la dificultad de "identificar" y "aislar" los títulos materiales (estatales o autonómicos)⁵⁰².

Para el citado profesor ORTEGA ÁLVAREZ⁵⁰³, es al Estado al que le corresponde efectuar las

⁵⁰² La complejidad de efectuar un aislamiento perfecto deriva de que las competencias de las distintas entidades aparecen entrelazadas lo que repercute y condiciona el ejercicio que la otra pueda hacer de las suyas; de hecho, los mismos preceptos que consideran como exclusiva una competencia acaban siendo matizados hasta convertirla en concurrentes. La mayor fragmentación de las competencias implicaría indeterminación del papel que corresponde al Estado en nuestro ordenamiento jurídico (falta de colaboración entre los poderes públicos, ausencia de responsabilidad en la gestión de intereses generales y, en consecuencia, una elevada dosis de conflictividad judicial). {Vid. BIGLINO CAMPOS, PALOMA, "Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias" en AA.VV. "La Reforma de los Estatutos de Autonomía", Revista Jurídica de Castilla y León, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003, pág. 265.}.

⁵⁰³ En esta misma línea, ha afirmado el profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ que el legislador estatal al hacer uso de sus propias competencias es normal que efectúe una interpretación del alcance de la misma. De hecho, el mismo Tribunal Constitucional ha afirmado que "al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad" (STC 197/1.996 respecto a la Ley 34/1992, de ordenación del sector petrolero, en la que hace referencia a la STC 214/1.989, FJ 5.). {Vid. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, JOSÉ LUIS, "Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias" en AA.VV. "La Reforma de los Estatutos de Autonomía", Revista Jurídica de Castilla y

concreciones necesarias a la hora de desarrollar el bloque competencial que le está reservado por y desde el texto constitucional.

A nuestro parecer, la interpretación del alcance competencial estatal material y funcionalmente por el legislador estatutario supone privar al legislador estatal de facultades que le serían inherentes y que le pertenecerían por atributo constitucional⁵⁰⁴.

Y es en este matiz de "atribución" competencial cuya función institucional corresponde a los Estatutos de Autonomía donde nos basamos para argüir que nuestro actual sistema constitucional de competencias no es compatible con esta función delimitadora de competencias por el legislador estatutario⁵⁰⁵, primero, porque la Constitución Española no la prevé y segundo, porque en la práctica produciría disfunciones

León, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003, pág. 118 y nota al pie 34.}

⁵⁰⁴ El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, E. afirmó que el Estado en virtud de atribución competencial puede ejercer sus competencias sin tener que esperar a ninguna precisión ulterior a la que la Constitución hace. {Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico", *REDC* núm. 5, 1.982}.

⁵⁰⁵ El profesor DE LA QUADRA-SALCEDO, JANINI ha expresado que si bien es cierto que al Estatuto le corresponde completar la distribución de competencias en lo que se refiere a la determinación de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, no puede restringir la aplicabilidad o eficacia territorial de las competencias atribuidas al Estado directamente por la Norma Fundamental. {Vid. DE LA QUADRA-SALCEDO, JANINI, "La imposibilidad de "blindar" las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria", en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación Española de Constitucionalistas de España (Coordinador Gerardo Ruiz-Rico...)" Opus Cit, págs. 445, 447 y 448.}.

ordinamentales como diecisiete concreciones competenciales distintas⁵⁰⁶ que no sólo ponen de manifiesto su contrariedad con el espíritu del constituyente⁵⁰⁷ sino con los mecanismos de conformación y coherencia del ordenamiento jurídico⁵⁰⁸.

⁵⁰⁶ El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA afirmaba que el Estado tiene una posición común en todo el territorio nacional lo que hace imposible que dicha posición se defina en los Estatutos o a partir de los Estatutos, "normas particulares para los territorios y los cuáles no tienen atribuida la función de definir las competencias del Estado en la Constitución sino de atribuir competencias a las Comunidades Autónomas". {Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA CARANDE, E. "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico", *Revista española de derecho constitucional*, N° 5, 1.982, págs. 63-94 publicado en Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos, coord. por César Albiñana García Quintana, Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.982, págs. 249-278}.

⁵⁰⁷ Para el profesor DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, TOMÁS, la doctrina ha venido señalando que el alcance de las competencias atribuidas al Estado debe ser único en todo el territorio nacional. Para el autor, la concepción del nuevo Estatuto de Cataluña supondría la posibilidad de que se establezcan dieciséis bloques de constitucionalidad distintos, con además, eventualmente diecisiete interpretaciones distintas, en diferentes partes del territorio nacional, del alcance de las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 CE, "algo inédito en los países descentralizados de nuestro entorno". En "El modelo competencial en la STC 31/2010, de 28 de junio" en el monográfico "El Tribunal Constitucional y el Estatut" en la revista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, pág. 75.

⁵⁰⁸ Simplemente, demos traer a colación los mecanismos existentes, desde nuestro punto de vista, para demostrar la incompatibilidad de diecisiete concreciones competenciales diversas con esta función competencial del legislador estatutario: a) la legislación básica, analizada desde la perspectiva principalista, no satisfaría aquellas cuestiones no reguladas por los ordenamientos autonómicos y que sí estarían previstos en una legislación básica normal; b) la legislación supletoria, atendiendo a la progresiva obsolescencia de la legislación que preexiste hasta el momento de homogenización autonómica, no va a poder dar

Es más el factor "*realidad social*" hace que en determinados momentos la función del legislador básico de satisfacción del interés general deba ser más "*densa*" y en otros más "*principalista*".

Esta "*flexibilidad*" de adaptación social del legislador estatal no puede verse alterada por decisiones estatutarias ya que la misma ha sido consagrada por el texto constitucional al legislador estatal. **Flexibilidad** que debe ser, por supuesto, conforme al **principio de seguridad jurídica**.

Lo mismo sucede con las *submaterias* y *funciones*.

La falta de concreción de dichas submaterias y funciones por el texto constitucional no significa que no pertenezcan al bloque competencial estatal y ello se pone de manifiesto porque entre los motivos expuestos, (diecisiete asunciones estatutarias distintas con complejos mecanismos de sistematicidad ordinamental) afectaría al papel del Estado en el espacio europeo respecto a dichas submaterias asumidas estatutariamente de forma diversa⁵⁰⁹.

respuesta a los problemas que se vayan planteando en la realidad social por su evolución y c) el recurso a la legislación armonizadora es excepcional.

⁵⁰⁹ Respecto a la problemática que supone la reforma competencial mediante la vía de las reformas estatutarias, el profesor BALAGUER CALLEJÓN se ha pronunciado en tres líneas: a) La dificultad de conocer cuáles son las competencias del Estado ya que tendría competencias diferentes en cada territorio con un riesgo de desigualación y dispersión competencial; b) Peligro de revitalizar la cláusula de supletoriedad y c) Dificultad de articular mecanismos de coordinación necesarios para la integración de políticas estatales y autonómicas con las europeas. {Vid. BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, "Comentario a "La Reforma de los Estatutos de Autonomía" de Carles Viver i Pi-Sunyer" en "La Reforma de los Estatutos de Autonomía" (con especial referencia al caso de Cataluña). FORO LA

A mayor abundamiento, muchas submaterias, como afirma, el profesor BALAGUER CALLEJÓN⁵¹⁰, no son sino *facultades* que pueden ser necesarias para el ejercicio de competencias estatales en determinados momentos; en suma, no serían encajables de forma absoluta bajo el prisma exclusivamente autonomista, lo que impediría la *flexibilidad* en ámbitos que exigen la misma, particularmente económicos.

El recurso a la falta de concreción no justificaría la tesis de la función competencial del legislador estatutario y ello porque la definición competencial no ha sido discutida.

De hecho, para GUMERSINDO TRUJILLO⁵¹¹, "Constitucionalmente *no hay indefinición del marco normativo fundamental*, aun cuando sus *perfiles* están fijados con una *rigidez graduada* (Constitución; Estatutos; ajustes competenciales extraestatutarios en virtud de las leyes del art. 150 CE) que proporciona vías jurídicas adecuadas para su adaptabilidad a nuevas circunstancias que pudieran así aconsejarlo, de tal suerte que el

ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO, Ed. CEPC, Madrid, 2.005, págs. 44 y 45}.

⁵¹⁰ BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, "Comentario a "La Reforma de los Estatutos de Autonomía" de Carles Viver i Pi-Sunyer" en "La Reforma de los Estatutos de Autonomía" (con especial referencia al caso de Cataluña). FORO LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO, Ed. CEPC, Madrid, 2.005, pág. 46.

⁵¹¹ GUMERSINDO TRUJILLO, "Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico" en "Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico". Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia. Serie Administraciones Territoriales. INAP. Madrid. 1.997, págs. 31 y ss.

acuerdo político pueda articularse sin quebrar el consenso constitucional."⁵¹².

"En fin, las "relecturas" de la Constitución tienen sus límites⁵¹³. No se puede forzar la interpretación para eludir su reforma.⁵¹⁴"

Es decir, GUMERSINDO TRUJILLO⁵¹⁵ plantea la adaptabilidad desde los mecanismos previstos en

⁵¹² La apertura del modelo de Estado no significa que esté absolutamente desconstitucionalizado, al menos en lo respectivo a la *distribución competencial*. {Vid. BIGLINO CAMPOS, PALOMA, "Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias", en AA.VV. "La Reforma de los Estatutos de Autonomía", *Revista Jurídica de Castilla y León*, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003, pág. 246.}

⁵¹³ En el Estado Autonómico Español, los territorios autonómicos así como los identificados como hechos diferenciales tienen un límite que les permite evitar, por un lado, en caso de diferenciación excesiva, su segregación y por otro, en caso de no distinción, su subordinación y dicho límite es la preservación de la unidad. Las posibilidades de diferenciación no pueden exceder del principio de igualdad en tanto que garante de la unidad, cuyo fortalecimiento se realiza a través del principio de solidaridad. {Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, JOSÉ JULIO - SANJURJO RIVÓ, VICENTE A. "La ampliación de las competencias autonómicas: una visión desde Galicia" en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación Española de Constitucionalistas de España (Coordinador Gerardo Ruiz-Rico...)" Opus Cit., págs. 476 y 477.}

⁵¹⁴ GUMERSINDO TRUJILLO, "Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico" en "Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico". Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia. Serie Administraciones Territoriales. INAP. Madrid. 1.997, págs. 31 y ss.

⁵¹⁵ GUMERSINDO TRUJILLO, "Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico" en "Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico". Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia. Serie Administraciones Territoriales. INAP. Madrid. 1.997, págs. 31 y ss.

nuestro texto constitucional dentro de los límites constitucionales⁵¹⁶. Estos límites constitucionales son la "unidad" e "igualdad", a juicio de ÁLVAREZ CONDE.

Para LÓPEZ GUERRA⁵¹⁷, debe existir la estabilidad de "aquellos elementos que garanticen una mínima continuidad y previsibilidad".

En la misma línea, GARCÍA ROCA⁵¹⁸ defendiendo un adecuado equilibrio y funcionamiento unitario del ordenamiento jurídico desde mecanismos unitarios que la Constitución recoge.

⁵¹⁶ ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, "Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español" en "Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico". Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia. Serie Administraciones Territoriales. INAP. Madrid. 1.997, pág. 82.}. Para FREIXES SANJUÁN, los límites son las "reservas estatales", los principios constitucionales de "unidad" y "solidaridad". {Vid. FREIXES SANJUÁN, TERESA, "El Estado de las Autonomías en el marco europeo: un modelo dinámico con poderes limitados" en "Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico". Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia. Serie Administraciones Territoriales. INAP. Madrid. 1.997, pág. 107}.

⁵¹⁷ LÓPEZ GUERRA, LUIS, "Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las Autonomías" en "Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico". Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia. Serie Administraciones Territoriales. INAP. Madrid. 1.997, págs. 39, 41 y ss.

⁵¹⁸ Para el profesor existen mecanismos centrípetos que aseguran un adecuado equilibrio y garantizan el funcionamiento unitario del ordenamiento jurídico en su conjunto así como la igualdad sustancial en las condiciones de vida de todos los españoles, independientemente de la autonomía territorial en la que residan". {Vid. GARCÍA ROCA, JAVIER, "Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las Autonomías" en "Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico". Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia. Serie Administraciones Territoriales. INAP. Madrid. 1.997, págs. 72. }.

En síntesis, la capacidad de *concreción* de materias, *interpretación* y/o *desarrollo* del bloque competencial le estaría reservada al Estado, por y desde el texto constitucional, y constituyen facultades inherentes a su ejercicio competencial⁵¹⁹.

Así pues, debería interpretarse el espacio competencial reservado por el constituyente a favor del Estado.

Y ello porque dichas facultades inherentes al ejercicio competencial estatal implican:

a) un funcionamiento "*adecuado*" de mecanismos constitucionalmente previstos para la sistematicidad y coherencia del sistema;

b) función constitucional de nuestro Tribunal Constitucional;

y c) funcionamiento constitucional de los Estatutos de Autonomía.

a) Nos referimos al FUNCIONAMIENTO "ADECUADO" DE LOS MECANISMOS CONSTITUCIONALMENTE PREVISTOS

⁵¹⁹ El profesor DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI ha afirmado que existen supuestos en que la Constitución no establece el alcance concreto de las competencias; de hecho, en el caso de la legislación básica, el alcance la legislación básica correspondería determinarlo al legislador estatal ya que, según el Tribunal Constitucional, se le debe reconocer al legislador estatal un margen de apreciación a la hora de determinar el alcance de su competencia. Es más la apertura de la Constitución supondría una remisión al legislador estatal para determinar el alcance de la competencia atribuida al Estado constitucionalmente pero no concretada constitucionalmente. {Vid. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, TOMÁS, "La imposibilidad de "blindar" las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria" en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación Española de Constitucionalistas de España (Coordinador Gerardo Ruiz-Rico...)" Opus Cit., págs. 442, 443 y 458.}

PARA LA SISTEMATICIDAD DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO al no forzamiento de algunos de ellos desnaturalizando su función primaria.

Así, la *legislación básica*, a nuestro entender, puede ser más densa o menos densa (DE LA QUADRA -SALCEDO)⁵²⁰ en función de las circunstancias de la realidad social (MARTÍN REBOLLO)⁵²¹.

Esa susceptibilidad de cambio (SSTC 147/1.991, de 4 de julio; 135/ 1.992, de 5 de octubre) es

⁵²⁰ La función constitucional de las bases no es otra que: primero, la de establecer un mínimo común normativo y segunda, permitir *"la variación del alcance de las competencias estatales y por reflejo de las autonómicas en función de las circunstancias políticas de cada momento"*. {Vid. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, TOMÁS, "La imposibilidad de "blindar" las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación Española de Constitucionalistas de España (Coordinador Gerardo Ruiz-Rico...)" Opus Cit., pág. 459}.

⁵²¹ La idea de constreñir lo básico es de "difícil anclaje estatutario puesto que o bien apela a una reforma constitucional o bien apunta a una práctica política de auto-restricción estatal, vista la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, en general, ha avanzado buena parte de la legislación básica estatal cuando ha *sido impugnada*. No creo, pues, que hoy por hoy los Estatutos puedan por sí mismos condicionar el alcance de lo básico, que es competencia estatal y, además, puede ser cambiante porque cambiantes son los intereses comunes en un mundo acelerado como el que vivimos.". {Vid. MARTÍN REBOLLO, L. "Sobre los Estatutos de Autonomía y sus pretendidas reformas: algunos recordatorios y otras reflexiones" en AA.VV. "La Reforma de los Estatutos de Autonomía", Revista Jurídica de Castilla y León, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003, pág. 60.}. En esta misma posición doctrinal, {Vid. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ, "Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento Catalán", en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación Española de Constitucionalistas de España (Coordinador Gerardo Ruiz-Rico...)" Opus Cit., pág. 42.}.

ínsito a su naturaleza y no debería ser congelada desde los textos estatutarios⁵²².

Como bien se conoce, y a pesar de la existencia de doctrina constitucional sobre que la legislación básica debe estar contenida en normas con rango de ley constituyendo el recurso a reglamentos y actos de ejecución medidas excepcionales (entre otras, SSTC 28/01/1.982; 48/1.988; 22/1.998; 118/1.998; 128/1.999), actualmente predomina un concepto material de bases, con independencia del rango normativo donde se encuentren reguladas (SSTC 28/07/1.981; 49/1.988; 27/06/1.996).

Esta tesis puede conllevar como bien analiza ÁLVAREZ CONDE⁵²³ a cierta situación de inseguridad jurídica dada cuenta que las Comunidades Autónomas pueden encontrarse con incertidumbre ante una legislación del Estado que no saben si va a ser básica o no hasta que así lo indique el Tribunal Constitucional (SSTC 141/1.993; 203/1.993; 102/1.995; 163/1.995; 197/1.996; 50/1.999).

Por ello, se recurre, desde las tesis pro-autonomistas, a una delimitación del alcance del legislador básico estatal a través de los Estatutos de Autonomía⁵²⁴.

⁵²² Un estudio muy ilustrativo sobre la versatilidad de lo básico es el del profesor ENOCH ROVIRA, {Vid. La noción de "bases" y "el desarrollo estatutario", Separata del libro Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco", Tomo II, IVAP, Oñate, 1.991 in totum}.

⁵²³ ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, "La legislación básica del Estado como parámetro de validez de la normativa autonómica", *Revista española de la función consultiva*, núm. 2, 2.004, págs. 23-42.

⁵²⁴ Para ÁLVAREZ CONDE, esta medida no es posible porque sólo corresponde al legislador estatal definir la legislación básica y no a las Comunidades Autónomas y porque estaría convirtiendo al legislador estatutario en interpretador del texto constitucional desplazando al Tribunal Constitucional. {Vid. ÁLVAREZ CONDE, "La

La función básica corresponde al legislador estatal (STC 07/04/1.983) pero debería dictarse, ratificando al profesor ÁLVAREZ CONDE, conforme al principio de seguridad jurídica⁵²⁵, es decir, que la legislación básica se dicte con vocación de estabilidad, siendo relevantes a este respecto las SSTC 69/1.988, de 19 de abril y 98/2.004.

El entendimiento de la legislación básica no debería efectuarse desde la división legislación básica - legislación autonómica (desarrollo) sino desde su *cumplimentación mutua*. La legislación básica en tanto que técnica de articulación competencial no se agota en su ejercicio sino que constituye un "patrón" o "guía normativo" (SOLOZÁBAL) que permite una plena coordinación ordinamental⁵²⁶.

legislación básica del Estado como parámetro de validez de la normativa autonómica, Revista española de la función consultiva, N.º. 2, 2.004, págs. 32.}. Sobre la relación entre legislación básica y las normas estatutarias. {Vid. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, TOMÁS *¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado? Revista española de derecho constitucional, Año n.º 24, N.º 72, 2.004, págs. 135-162* quien defiende que la definición de lo básico no corresponde al Estatuto de Autonomía; MONTILLA MARTOS, JOSÉ ANTONIO, *La legislación básica tras las reformas estatutarias, Revista española de derecho constitucional, Año n.º 26, N.º 78, 2.006, págs. 105-150.}* .

⁵²⁵ En esta misma línea, sobre que el establecimiento de las bases debe hacerse conforme a una idea constitucional adecuada de las mismas y que no habilita al Estado a legislar con discrecionalidad o como si de una regulación en blanco se tratara. {Vid. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ, "La Noción Estatutaria de la Legislación Básica como pretexto" en AA.VV. "La Legislación Básica y Estatutos de ...", Opus Cit., pág. 82.} .

⁵²⁶ Éste es el sentido que debe darse a esta legislación básica ya que en su elaboración participan, asimismo, las Comunidades Autónomas, a través del Senado. {Vid. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ, "La Noción Estatutaria de la Legislación Básica como pretexto" en "La Legislación Básica y Estatutos de...", Opus Cit., pág. 85. y del mismo autor

El profesor BARNÉS quien ha estudiado la interesante problemática que se plantea en las relaciones entre ordenamientos jurídicos en todo Estado compuesto y en particular, en España, ha expresado que la relación entre legislación básica y de desarrollo se basa en lo que califica como una "*idea de relación ordinamental un tanto primitiva y simplista*". Como bien señala el profesor "*no hay transición, un puente un diálogo entre ambos sistemas normativos*".

Esta peculiar problemática, lleva al profesor BARNÉS a plantear que las bases actúen a modo de Directiva comunitaria, siendo esta forma de legislar por el legislador básico un *desideratúm* desde el punto de vista *técnico-jurídico*, dada cuenta que actuaría como una verdadera norma de diálogo entre ordenamientos⁵²⁷, superando, de este modo, su tesis sobre la reacción del legislador básico estatal ante la imposibilidad estatal de

"Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento Catalán" en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación Española de Constitucionalistas de España (Coordinador Gerardo Ruiz-Rico...)" Opus Cit., pág. 41.}

⁵²⁷ En opinión del profesor BARNÉS, la legislación básica en España no ha implicado un reparto de funciones cualitativamente diversa, como sucede en el derecho comunitario, entre Directiva comunitaria-legislador interno, lo que implica las siguientes peculiaridades: a) convierte al legislador autonómico en un legislador "ejecutivo"; b) problemas de acceso de la "norma básica" al control del Tribunal Constitucional; c) la transición o adaptación de la normativa autonómica de desarrollo a la nueva norma estatal que se dicte, se dificulta con el vacío *legal sobrevenido* sobre el derecho autonómico; d) dificultad de engarce de la norma estatal en el tejido autonómico y e) la intensificación de las bases mediante reglamento o actos de ejecución conlleva un efecto de *deslegalización de las bases o pérdida de normatividad*. {Vid. BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER, "Legislación básica y Estatuto de Autonomía" en AA.VV. "Estudios sobre la Reforma del ...", Opus cit., págs. 99, 100 a 108.}

legislar o derogar normas supletorias, intensificación de las bases en evitación de vacíos normativos⁵²⁸.

No obstante lo cual, expresa BARNÉS VÁZQUEZ que este *desideratum técnico-jurídico* no significa que deba ser impuesto desde un *incremento cuantitativo* de las *competencias autonómicas*. Pertenece a la libre esfera de decisión política del legislador básico determinar si su regulación se resuelve en un catálogo de principios o criterios generales.

Es más, ante la propuesta efectuada en el *Informe sobre la Reforma del Estatuto*⁵²⁹ sobre la precisión a nivel estatutario de las materias o elementos que entran en la competencia autonómica de desarrollo, constituyendo lo que quede restante como legislación básica, defiende BARNÉS que esta actuación sería conveniente efectuarla desde una *cláusula general* puesto que garantiza mayor estabilidad atendiendo a que la precisión de materias o elementos que integran el desarrollo autonómico implicaría los siguientes problemas⁵³⁰:

Primero, la complejidad de delimitar exactamente cuáles son los elementos de desarrollo autonómico dada la heterogeneidad de sectores o materias sobre los que recaen las competencias

⁵²⁸ BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER, "Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1.996. ¿Disposición transitoria o posible instrumento de equilibrio? Normas supletorias como complemento indispensable de las bases, una hipótesis de máxima efectividad de las competencias estatales y autonómicas", REDA núm. 93, Enero 1.997, Parte Jurisprudencia, págs. 83 y ss.

⁵²⁹ AA.VV. (Coordinado por Dr. Antoni Bayona), "Informe sobre la Reforma del...", Opus, Cit, pág. 84.

⁵³⁰ BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER, "Legislación básica y Estatuto de Autonomía" en AA.VV. "Estudios sobre la Reforma del ...", Opus cit., págs. 114 y 115.

estatales así como la incipiente y cambiante normativa comunitaria;

Segundo, la mutabilidad y contingencia de las políticas sectoriales, con innovaciones por parte del Estado y la no autonomía plena de contenido político de la autonómica de desarrollo condicionada por la concepción primaria de las bases (se expresen en principios o en detalle).

En suma, defiende un concepto de bases como un marco polivante donde quepan modelos (relativamente) diversos⁵³¹, dada cuenta que la apuesta estatutaria por una noción determinada de legislación básica, cierra o bloquea otras opciones posibles lo que implicaría situar al Estatuto en la posición del constituyente, a lo que vendría a incorporarse, por añadidura, la dificultad práctica del legislador estatal de dictar normas principales para las Comunidades Autónomas que hubieren asumido su competencia de desarrollo y más completas para las que no la ostentasen (lo que denominamos, en este estudio, dictar normas "a medida"). No olvidemos, asimismo, el riesgo o disfunción de una previsión estatutaria indiferenciada para las competencias de desarrollo atendiendo a que existen materias que, por su propia naturaleza, pueden ser legisladas en principios o con mayor concreción normativa⁵³².

⁵³¹ BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER, "Legislación básica y Estatuto de Autonomía" en AA.VV. "Estudios sobre la Reforma del ...", Opus cit., págs. 117 y ss.

⁵³² Esto sucede con aspectos de la protección del medio ambiente que pueden ser regulados en forma de criterios generales, directrices (protección de flora o fauna; espacios naturales) o de mayor desarrollo (protección de la atmósfera, índice de emisión e inmisión de gases). Las Directivas comunitarias son ejemplo de esto. {Vid. BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER, "Legislación básica y Estatuto de Autonomía" en AA.VV. "Estudios sobre la Reforma del ...", Opus cit., pág. 120, nota 37}.

Analizaremos infra, la relación entre el legislador básico-estatutario-autonómico cuando se produce una modificación normativa del legislador básico *in crescendo* o *decreciendo* que contradiga lo regulado a nivel estatutario - autonómico.

Respecto a la *legislación supletoria*, no tenemos sino que acudir al profundo análisis científico y jurisprudencial que ha sido efectuado en esta investigación para aducir que la actual doctrina jurisprudencial impide al legislador estatal dictar y derogar legislación supletoria en aquellas materias donde no aduzca título específico. Esta situación hace que en la práctica se esté recurriendo a la legislación estatal existente antes del proceso de homogeneización competencial.

A título ejemplificativo si se analiza la legislación autonómica⁵³³ que ha sido dictada en materia de urbanismo se podrá comprobar cómo recurren supletoriamente, de forma explícita, a

⁵³³ Vid. Ley 5/2.006, de 2 mayo Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, Disposición Final Tercera; Decreto Legislativo Canario 1/2.000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, Disposición Transitoria Décima; Decreto Legislativo 1 / 2.005, de 10 junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, Disposición Transitoria Octava; Ley 2 / 2.001, de 25 junio, Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, Disposición Final Segunda; Ley 15/2.001, de 14 diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, Disposición Transitoria Octava; Ley 7/2.002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, Disposición Transitoria Novena; Ley 3/2.009, de 17 de junio, Urbanística de Aragón, Disposición Final Cuarta. Las demás Comunidades Autónomas no hacen referencia "expresa" a la regulación supletoria, salvo Castilla y León que expresamente manifiesta que no resultan de aplicación los citados reglamentos, salvo en lo referente a las competencias exclusivas del Estado (Decreto Castilla y León 22/2.004, de 29 de enero).

los conocidos Reales Decretos de Planeamiento (Real Decreto 2.159/1.978, de 23 de junio), Gestión (Real Decreto 3.288/1.978, de 25 de agosto) y Disciplina Urbanística (Real Decreto 2.187/1.978, de 23 de junio).

Pues bien, la evolución social hará que dicha legislación pueda entrar en contradicción o quedar desfasada dando lugar a vacíos normativos y aplicativos en el ordenamiento.

Así, ante una legislación básica principalista adaptada al máximo nivel de asunción autonómica en la tesis de PI I SUNYER y una legislación supletoria cada vez más desfasada, va a conllevar problemas de sistematicidad ordinamental.

Finalmente, la legislación armonizadora ya conocemos, desde los dictados de la STC 76/1.983, su carácter excepcional.

b) FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE NUESTRO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

La función constitucional del Alto Tribunal no es sino la de ser el único intérprete de la Constitución y así consta desde la famosa sentencia 76/1.983.

No puede pretenderse que la asunción estatutaria sea vinculante para el Tribunal Constitucional por el mero hecho de integrar los Estatutos de Autonomía el bloque de constitucionalidad y ello porque la fuerza primaria de nuestro texto constitucional⁵³⁴ se impone a cualquier calificación que haga el legislador (STC 20/88).

⁵³⁴ RODRÍGUEZ BEREIJO, ALVARO BENIGNO "Constitución y Tribunal constitucional" *Revista española de derecho administrativo*, N° 91 (1.996), p. 367-384

En palabras del profesor CRUZ VILLALÓN⁵³⁵, se produce una "reserva de jurisdicción constitucional".

Es más integrar los criterios jurisprudenciales en los textos estatutarios no sólo lo rigidifican⁵³⁶ sino que convierten los que son "criterios de control jurisdiccional" en "cláusulas de habilitación competencial" (SOLOZÁBAL⁵³⁷).

La solución al orden de competencias se encuentra en el Tribunal Constitucional⁵³⁸ quien resolverá sobre la relación legislación estatal y autonomía por el principio de competencia.

⁵³⁵ CRUZ VILLALÓN, PEDRO, *¿Reserva de Constitución? : (comentario al Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1.983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA)*, *Revista española de derecho constitucional*, N° 9 (1.983), p. 185-208. Clásica en esta materia es la obra del profesor RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, "Estudios sobre jurisdicción constitucional", Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1.998.

⁵³⁶ Sobre las consecuencias negativas que supone una rigidificación estatutaria puesto que se considera como solución general lo que es un planteamiento jurisprudencial y convierte en norma materialmente constitucional una mera interpretación constitucional, lo que supone una alteración del desarrollo y del orden constitucional. {Vid. PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *La reforma territorial necesaria: de proceso a estructura estable*, *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 703 de 2.006, págs. 12-13}.

⁵³⁷ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ, "La noción estatutaria de la legislación básica como pretexto" en "Legislación Básica y Estatutos de Autonomía". FORO LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO, Ed. CEPC, Madrid, 2.006, pág. 80.

⁵³⁸ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, JOSÉ LUIS, "Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias" en AA.VV. "La Reforma de los Estatutos de Autonomía", *Revista Jurídica de Castilla y León*, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003, pág. 119.

En este sentido, a entender de ZAFRA VÍCTOR⁵³⁹, si bien la técnica de las submaterias parece que se erige en nuevo parámetro de constitucionalidad no impide que sea la jurisprudencia constitucional la que juzgue las bases conforme a la Constitución y declare la eventual inconstitucionalidad de la reforma estatutaria.

Como señala el profesor ARAGÓN REYES⁵⁴⁰ nuestro Estado Autonómico se ha construido, entre otros, a base de sentencias de nuestro Tribunal Constitucional, por ello lo calificó de "Estado jurisdiccional autonómico".

Y en este sentido, DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI⁵⁴¹, ha expresado que todos los Estados descentralizados son en alguna u otra medida "Estados jurisdiccionales descentralizados" ya que la imprecisión del alcance competencial coloca al órgano jurisdiccional en un papel conformador del sistema.

Así, indica el autor que el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha ejemplificado en esta labor interpretativa del alcance competencial, con su

⁵³⁹ ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, "Garantía estatutaria de la autonomía local", en *Anuario del Gobierno Local 2008*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public, pág. 35.

⁵⁴⁰ ARAGÓN REYES, M. "¿Estado jurisdiccional autonómico?" en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 16, págs. 7-12. Más recientemente, "La construcción del Estado Autonómico" en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1, 2.006 por remisión de DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, TOMÁS, "El modelo competencial en la STC 31/2010, de 28 de junio" en el número monográfico "El Tribunal Constitucional y el Estatut" en la revista "El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho", pág. 71.

⁵⁴¹ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, TOMÁS, "El modelo competencial en la STC 31/2010, de 28 de junio" en el número monográfico "El Tribunal Constitucional y el Estatut" en la revista "El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho", pág. 72.

reinterpretación en los años 30 del pasado siglo de la conocida "cláusula de comercio"⁵⁴²; el Tribunal Federal Alemán con su reciente interpretación de las condiciones de vida equivalente, -que ha sido afectada por la reforma constitucional alemana-, o por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en la interpretación de las competencias armonizadoras de la Unión.

⁵⁴² El tema de la cláusula del comercio, es uno de los temas más debatidos en la jurisprudencia norteamericana. Es imprescindible delimitar cuáles son aquellas competencias o funciones originarias que los Estados de la Unión conservan y cuáles son aquellas que éstos transfirieron al Estado Nacional o Federal. Sin embargo, cuando las cláusulas o disposiciones atributivas de las competencias al Estado Federal o régimen estatal, no están suficientemente claras o, cuando existe de parte del máximo órgano jurisdiccional interpretaciones marcadas por razones diferentes al derecho (ideologías, intervencionismo económico, etc.), el tema no resulta ser tan sencillo; por ello, a lo largo de los años la Suprema Corte de los Estados Unidos de América ha variado en su concepción sobre la cláusula del comercio, obedeciendo a la adhesión de algunos de sus miembros, a las tendencias de protección del federalismo o de protección de los Estados y, en otros casos, a razones económicas, respondiendo a políticas de estabilidad Nacional. Son cuatro las interpretaciones que se han venido siguiendo: 1.- Poder del Congreso para regular el comercio (en esta interpretación los Estados están despojados de todo poder para regular el comercio inter estatal); 2.- Como competencias concurrentes (aquí la legislación de los Estados es válida mientras no sea regulada por el Poder Federal); 3.-La existencia de competencias excluyentes, donde corresponde al Poder Judicial, mediante un delicado balance, determinar si hay o no invasión de las competencias; 4.- Que existen competencias concurrentes que prohíben regular el comercio de algunas formas en particular, pero permite otras tantas de hacerlo de manera conjunta o separada. {Vid. BARBOZA RUSSIAN, HERNANDO H., "La cláusula comercial norteamericana", Cuestiones Jurídicas, Volumen V, núm. 1, enero-junio 2011, págs. 93-111 y BORRAJO INESTA, "Federalismo y unidad económica: la cláusula de comercio de la Constitución de EEUU", Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, 1.986.

En cuanto a esta labor interpretadora de la Constitución así como del alcance de los diversos títulos competenciales como una función exclusiva del Tribunal Constitucional, se ha pronunciado, nuestro Alto Tribunal, en STC 31/2.010, de 28 de junio, según se detallará más adelante.

Es más la citada sentencia expresa en el FJº 4º que toda vulneración del Estatuto de Autonomía es inconstitucional en la medida que en que sea vulneración de la Constitución ya que *"la Constitución es la única norma capaz de atribuir la competencia necesaria para la producción de normas válidas"*.

C) FUNCIONAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

Los Estatutos de Autonomías constituyen verdaderas *"normas de diálogo"*⁵⁴³ con la Constitución. Para el profesor BARNÉS, no sólo no pueden sustituir al constituyente sino que no pueden provocar una alteración del sistema de forma que si la Constitución deja espacios abiertos bien para diversas opciones políticas bien para ejercicios diferentes de competencias, el Estatuto lo impida.

Éste sería el supuesto de la limitación por los Estatutos de Autonomía del ámbito donde debe legislar el legislador básico.

Es más al igual que la verdadera naturaleza del Estatuto de Autonomía se desnaturalizaría si se le considerase una Ley de Transferencia de Competencias del tipo del artículo 150.2 CE, lo mismo sucede si asume la función de indicar qué

⁵⁴³ BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER, *"Un Estatuto de Autonomías del siglo XXI"*, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. monográfico, abril 2.006.

aspectos son básicos y cuáles corresponden al desarrollo autonómico (LÓPEZ GUERRA)⁵⁴⁴.

De igual forma, y aun cuando los Estatutos de Autonomía han sido concebidos como *normas constitucionales secundarias* (RUBIO LLORENTE)⁵⁴⁵, atendiendo a su consideración de normas integrantes del "*bloque de constitucionalidad*" lo cierto es que la función de los Estatutos de Autonomía no estriba en repartir competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado sino como bien afirma el profesor ORTEGA⁵⁴⁶ en "*definir*" las competencias autonómicas "*frente*" a las del Estado.

Desde nuestro punto de vista, esta función que se pretende atribuir a los Estatutos de Autonomía supone que el legislador estatal tenga dictar normas "*a medida*" para cada Comunidad Autónoma para evitar vacíos normativos o problemas de continuidad ordinamental lo que no es compatible con la función de Constitución material que

⁵⁴⁴ LÓPEZ GUERRA, L. "La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía" en la obra colectiva AA.VV. "Estudios sobre la Reforma del ...", Opus cit., pág. 41.

⁵⁴⁵ RUBIO LLORENTE, "El bloque de constitucionalidad" REDC, núm. 27, 1.989, págs. 9 y ss.

⁵⁴⁶ ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, "Legislación Básica y Estatutos de Autonomía". FORO SOBRE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ed. CEPC, Madrid, 2.006, pág. 28. En esta misma línea, LÓPEZ GUERRA, quien expresa que no puede considerarse al Estatuto como una ley de bases puesto que no sólo petrificaría su naturaleza sino que privaría al legislador común de la posibilidad de introducir cambios o reformas. {Vid. LÓPEZ GUERRA, "La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía" en AA.VV. "Estudios sobre la Reforma del ...", Opus cit., pág. 40.}. De igual forma, PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La organización territorial del Estado, ¿proceso a continuar u obra a culminar?", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. monográfico, abril 2.006.

cumplen los Estatutos de Autonomía puesto que en lugar de conformar el sistema constitucional lo complican, como hemos venido analizando.

La problemática que se va a plantear es que nos vamos a encontrar, por un lado, con textos estatutarios que tratan de blindar las competencias autonómicas y que constituyen, al no haber sido anulados, derecho vigente y aplicable y, por otro lado, con la tesis de nuestro TC en STC 31/2.010, de 28 de junio, en virtud de la que expresa que queda a salvaguarda y prevalece la competencia estatal, sin perjuicio de lo que establezca el Estatuto.

La solución parece más o menos clara en cuanto a los Estatutos de Autonomía que hayan sido objeto de recurso de inconstitucionalidad y resueltos por el Tribunal Constitucional, puesto que los operadores jurídicos deben guiarse por el contenido de las resoluciones judiciales, si bien hemos de significar que aun estando dictadas dichas sentencias, nos vamos a encontrar con auténticos problemas aplicativos atendiendo a que no todas las cuestiones que se resuelven en los fundamentos jurídicos se llevan al fallo.

Para ÁLVAREZ CONDE⁵⁴⁷, la reforma de los Estatutos debe ir precedida de una reforma constitucional, ya que a su entender es manifiestamente inconstitucional pretender reformar el modelo de Estado, únicamente desde una reforma estatutaria.

Analícemos, pues, el proceso de reforma estatutaria.

⁵⁴⁷ ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, "Reforma constitucional y reformas estatutarias" *Revista Española de la Función Consultiva* núm. 4, julio-diciembre de 2.005, págs. 35 y ss.

La reforma de los Estatutos de Autonomía⁵⁴⁸ se inicia, con la aprobación del Estatuto de la Comunidad Valenciana por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril y fue continuado, además de por la reforma Catalana, por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, por la reforma de las Islas Baleares por Ley Orgánica 1/2.007, de 28 de febrero; Andalucía, por Ley Orgánica 2/2.007, de 19 de marzo; Aragón, por Ley Orgánica 5/2.007, de 20 de abril y Castilla y León, por Ley Orgánica 14/2.007, de 30 de noviembre.

Respecto de la propuesta de reforma del Estatuto de Castilla La Mancha⁵⁴⁹ aprobada por unanimidad en las Cortes de Castilla La Mancha en 2007, las Cortes Generales aprobó una resolución dirigida a retirar la propuesta de tramitación en el Congreso de los Diputados por la cuestión relativa a la gestión del agua.

Por Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, se aprueba la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha siendo éste recurrido en inconstitucionalidad⁵⁵⁰.

⁵⁴⁸ Respecto del proceso de reforma estatutaria, la *Revista Española de la Función Consultiva* número 4, julio-diciembre, 2005, edita un monográfico dedicado a la reforma de los Estatutos de autonomía y de la Constitución, donde se publicaron algunos estudios sobre algunos de los dictámenes emitidos por los diversos Altos Consejos Consultivos de cada Comunidad Autónoma.

⁵⁴⁹ Vid. Boletín Oficial del Congreso de los Diputados de 13 de mayo de 2010, accesible en la web site http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_018-14.PDF, visitada el 13/03/2013 y la nota publicada por el Institut d'Estudis Autònoms en la web site http://www10.gencat.cat/drep/binaris/15_retirada_castillaM_tcm112-132056.pdf, visitada el 13/03/2013.

⁵⁵⁰ Vid. BOE 223, de 13 de septiembre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 4791-2014. Se dictó la STC 197/2014, de 4 de diciembre. La sentencia analiza cuestiones relativas al régimen electoral, número de diputados, acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad.

Con el establecimiento del nuevo Gobierno gallego tras las elecciones de 2005, se iniciaron debates en el Parlamento sobre una posible reforma del Estatuto⁵⁵¹. De hecho, la reforma del Estatuto formaban parte del orden del día de los nuevos partidos en el gobierno: el Partido Socialista de Galicia y el Bloque Nacionalista Galego.

Se buscó un consenso con el tercer partido en la cámara, el Partido Popular de Galicia. Sin embargo, se mencionó que el nuevo Estatuto debe reconocer a Galicia no sólo como una nacionalidad histórica, sino como una nación. Esta cuestión fue rechazada frontalmente por el Partido Popular de Galicia y, el debate quedó en suspenso. Aunque existe una comisión parlamentaria que trabaja sobre el desarrollo de un proyecto para un nuevo Estatuto⁵⁵².

En cuanto a Canarias, nos encontramos con la Propuesta 127/000007 de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias presentada por el Parlamento de Canarias que fue retirada 10 de enero de 2008 (BOCD núm. 261-17, de 15 de enero)⁵⁵³.

⁵⁵¹ El Estatuto de Autonomía de Galicia aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, fue reformado por Ley 17/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia.

⁵⁵² Se emitió Dictamen 782/2005, consulta facultativa sobre determinados aspectos atinentes a la reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia, por el Consejo Consultivo de Galicia publicado en la *Revista Española de la Función Consultiva, extraordinaria octubre 2007*.

⁵⁵³ El Estatuto de Autonomía de Canarias aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, fue reformado por Ley 26/2010, de de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Canarias. Asimismo, se emitió por el Consejo Consultivo de Canarias Dictamen 68/2006, sobre la propuesta de reforma del Estatuto publicado en la *Revista Española de la Función Consultiva, extraordinaria octubre 2007*.

El Estatuto de Autonomía de Asturias aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, fue reformado por Ley 19/2010, de 16 de julio, de régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Asturias, sin que se haya acometido reforma estatutaria en el sentido efectuado por otras Comunidades Autónomas.

Se emitió dictamen núm. 68/2006 del Consejo Consultivo de Asturias respecto de consulta facultativa de reforma⁵⁵⁴.

Respecto de la valoración de los diversos Dictámenes emitidos por los Consejos Consultivos a las diversas reformas estatutarias existe un estudio monográfico en la Revista Española de la Función Consultiva, núm. 4, julio - diciembre, 2005 de interesante conocimiento si bien hemos profundizado en el Dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña al tratarse de los Estatutos de mayor regulación autonomista.

Los Gobiernos de Aragón y Castilla La Mancha impugnaron el art. 17.1 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, del que se dictó la STC 247/2.007, de 12 de diciembre, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón, la cual ahondó el papel de los Estatutos de Autonomía en el sistema competencial y que ha sido objeto de debates científicos en cuanto que parecía abrir un pórtico a la delimitación de los títulos competenciales por parte del legislador estatutario⁵⁵⁵.

⁵⁵⁴ Vid. Dictamen 68/2006 del Consejo Consultivo de Asturias en la *Revista Española de la Función Consultiva, extraordinaria octubre 2007*.

⁵⁵⁵ Para FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, de forma crítica con la STC 247/2007, expresa que la misma acoge, por un lado, lo que se concibe como "*desconstitucionalización del sistema competencial*" por un especial entendimiento del principio dispositivo y de otro, que ante extralimitaciones estatutarias de ámbitos materiales reservados a otras leyes

Por su parte, el recurso interpuesto por Castilla La Mancha contra la reforma del Estatuto Valenciano fue resuelto en STC 249/2007, de 13 de diciembre, de forma coincidente con la STC 247/2.007.

La reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía fue recurrida en inconstitucionalidad por el Consell de la Generalitat Valenciana el cual fue inadmitido en Auto 329/2.007, de 12 de julio, atendiendo a que el planteamiento que hacía era que se hiciese una interpretación de congruencia del apartado 2º de la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Andalucía con la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Cataluña, ya que en Andalucía se tomaba como referente la población como elemento definidor del quantum de las inversiones en Andalucía mientras que el Estatuto de Cataluña recurría al PIB; esta labor de congruencia no respondía a los requisitos exigidos por nuestro Tribunal Constitucional en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

orgánicas va a ser el Tribunal Constitucional quien determine el preciso alcance de la extralimitación, la cual no tiene por qué implicar la invalidez de la misma. Finalmente, la sentencia contempla también que las declaraciones de derechos contenidas en el Estatuto de las que pueda derivar cualquier implicación competencial vincularían sólo a los poderes autonómicos, sin atender al carácter de universalidad de estas normas. El autor expresa de forma crítica la evolución que el magistrado ARAGÓN REYES ha tenido respecto de la delimitación del alcance de las competencias estatales a través de los Estatutos de Autonomía en "¿Hacia una nueva doctrina constitucional de Estado Autonomico?" Ed. Cuadernos Civitas, Cizur Menor, 2008, págs. 37 y ss. por remisión en FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, "El Tribunal Constitucional ante las reformas estatutarias" disponible en la web site www.asambleamadrid.es/.../R.21.%20German%20Fernandez%20Farr ...visitada el día 09/01/2.013.

De otro lado, el Gobierno de Extremadura ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la reforma del Estatuto de Andalucía, en la parte relativa a la delimitación de competencias exclusivas en materia de aguas, que fue resuelto de forma estimatoria, en STC 30/2.011, de 16 de marzo, en virtud de la que se anula la disposición estatutaria que atribuye a Andalucía competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, por entender que se produce una fragmentación de gestión de la cuenca intercomunitaria.

De igual forma, el Gobierno de Extremadura recurrió en inconstitucionalidad el artículo 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, por infracción del orden constitucional de competencias y del principio de unidad de cuenca, el cual fue estimado en STC 32/2.011, de fecha 17 de marzo en sentido similar a la anulación del art. 51 del Estatuto andaluz, dado que establece un criterio fragmentador de la gestión de una cuenca hidrográfica intercomunitaria para asumir competencias que corresponden al Estado, a lo que se une la inadecuación formal del Estatuto de Autonomía para la concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias reservadas al Estado por dicho precepto constitucional.

La Comunidad de La Rioja interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón en sus artículos 19 y 72 y disposición adicional 5ª por infracción de los artículos 132, 147 y 149.1.22º de la Constitución. El objeto del recurso se ciñe a las posibles extralimitaciones competenciales o infracciones del bloque de la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía relacionadas con las aguas superficiales o subterráneas que discurren o están ubicadas en Aragón, en especial la cuenca

hidrográfica del Ebro, cuya demarcación integra a la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Este recurso fue desestimado en STC 110/2.011, de 22 de junio (BOE de 19 de julio de 2.011); de hecho, el Tribunal Constitucional ha declarado que no es inconstitucional la disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón, siempre que se interprete que no establece una reserva sobre el caudal hídrico del Ebro que obligue al Estado, en los términos indicados en el fundamento jurídico diecisiete. El Tribunal Constitucional ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Contra el Estatuto de Cataluña se han interpuesto siete recursos de inconstitucionalidad, sólo los del grupo parlamentario popular y del Defensor del Pueblo lo han cuestionado de una manera amplia.

Los recursos de las Comunidades Autónomas de Aragón, Illes Balears, Comunidad Valenciana, Murcia y La Rioja, son mucho más limitados, centrados básicamente en las previsiones del Estatuto relativas a las competencias de Cataluña en materia de aguas, al Archivo de la Corona de Aragón y al sistema de financiación.

Ha sido, sin embargo, el recurso del grupo popular el que ha centrado la atención del Tribunal, generando hasta la fecha diversas incidencias procesales.

Se han dictado en relación con la reforma del Estatuto de Cataluña, además, de la referida STC 31/2.010, de 28 de junio, sobre el Estatuto Catalán, seis sentencias más.

Dos más que siguen a la STC 31/2.010, que se dictaron el 08 de septiembre de 2.010, resolviendo los recursos planteados por la Diputación de Aragón y por el Gobierno de las Islas Baleares; otra más, de fecha 09 de septiembre de 2.010, en

parte de inadmisión y en parte, desestimatoria, relativa al recurso de la Comunidad Valenciana que abordaba, además de las cuestiones del agua y el Archivo de la Corona de Aragón, otras cuestiones que fueron tratadas por la sentencia de 28 de junio.

El 29 de septiembre de 2.010 se dictó otra sentencia resolviendo el recurso presentado por la Región de Murcia sobre el tema del agua y el 16 de diciembre de 2.010 se dictaron dos sentencias más, una referente al recurso de la Comunidad de la Rioja sobre el tema del agua y otras cuestiones del Estatuto de Cataluña (financieros y denominaciones de origen) que fue desestimada y otra del defensor del Pueblo, que impugnaba numerosos preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña, pero que el Tribunal Constitucional recurrió a la pérdida sobrevenida del objeto procesal cuando se trataba de preceptos que fueron declarados inconstitucionales y que fueron interpretados en STC 31/2.010 remitiéndose a dichas interpretaciones o bien haciendo nuevas interpretaciones que no se llevan al fallo.

Así pues, para analizar el Estatuto de Cataluña hay que tener presente no sólo la STC 31/2.010, de 28 de junio sino, asimismo, la STC 137/2.010 (Defensor del Pueblo), en la que de forma explícita afirma el Tribunal Constitucional en FJº 9º, que todos los operadores jurídicos y, en general, todos los poderes públicos están vinculados por las interpretaciones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía Catalán llevadas a cabo en la STC 31/2.010.

Se trata, pues, la STC 31/2.010 de una sentencia clave en todo el sistema autonómico puesto que parece ser previsoramente de los pronunciamientos que se dicten respecto de otros Estatutos de Autonomía (DE LA QUADRA-SALCEDO)⁵⁵⁶,

⁵⁵⁶ DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, TOMÁS, "El Estatuto de Cataluña y el Estado Autonómico tras las

si bien, desde nuestro modesto punto de vista, el Tribunal Constitucional puede matizar su criterio cuando enjuicie las normas que sometan a su conocimiento, conforme a la interpretación que efectúe en su adecuación al texto constitucional en su entendimiento evolutivo de la realidad social.

Una de las peculiaridades de la sentencia sobre el Estatuto de Cataluña, va a ser su dificultad aplicativa por los operadores jurídicos, según coincide la mayoría de la doctrina⁵⁵⁷, al haber dictado una resolución interpretativa que pueda dar lugar a dudas, atendiendo a que sus interpretaciones en los fundamentos de derechos no siempre se llevan a la parte dispositiva - fallo - de la sentencia y a que hace complejas algunas opciones del legislador, - como es el caso del art. 50.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña referente a la utilización de la lengua catalana en las comunicaciones de las entidades públicas con los particulares⁵⁵⁸ o bien el pretendido alcance del

sentencias del Tribunal Constitucional", en Revista de Administración Pública, núm. 184, pág. 43.

⁵⁵⁷ DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, TOMÁS, "El Estatuto de Cataluña y el Estado Autonomico tras las sentencias del Tribunal Constitucional", en *Revista de Administración Pública*, núm. 184, pág. 43.

⁵⁵⁸ Expresa la STC 31/2010, de 28 de junio, FJº 23, respecto del art. 50.5 EAC que "las entidades públicas ... pueden utilizar la lengua castellana con normalidad ... en sus comunicaciones con los particulares, siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la administración pública". {Vid. GONZÁLEZ PASCUAL, MARIBEL, "La posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional (Comentario a la STC 31/2010, de 28 de junio)" en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2.011, pág. 517.}.

régimen local autonómico, según veremos -, lo que va a implicar futuribles recursos contra las leyes autonómicas⁵⁵⁹.

La cuestión estriba en que, desde siempre, ha sido problemática la relación de los Estatutos Autonómicos con las normas estatales; de hecho, para ALBERTÍ ROVIRA E.⁵⁶⁰, no se puede simplificar esta relación de leyes en el *principio de jerarquía* siendo insuficiente, asimismo, el *principio de competencia*.

Hemos de considerar, según indica GONZÁLEZ PASCUAL, MARIBEL⁵⁶¹, que al integrar los Estatutos de Autonomía el bloque de constitucionalidad, la legislación del Estado debe respetar las competencias autonómicas de cada Estatuto y los Estatutos deben respetar, asimismo, las reservas que la Constitución establece respecto de las leyes orgánicas así como respecto de algunas leyes estatales por imperativo constitucional e, incluso, estatutario.

Nuestro Tribunal Constitucional, en STC 31/2.010, de 28 de junio, ha dejado claro, que los Estatutos de Autonomía se integran bajo la forma

⁵⁵⁹ GONZÁLEZ PASCUAL, MARIBEL, "La posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional (Comentario a la STC 31/2010, de 28 de junio)" en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2.011, pág. 517.

⁵⁶⁰ ALBERTÍ ROVIRA, E. "L'Estatut d'Autonomia en el marc de la Constitució", *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanc y perspectives*, AA.VV., IEA, Barcelona, 2005, pág. 85 por remisión de GONZÁLEZ PASCUAL, MARIBEL, "La posición de los Estatutos de Autonomia en el sistema constitucional (Comentario a la STC 31/2010, de 28 de junio)" en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2.011, pág. 505.

⁵⁶¹ GONZÁLEZ PASCUAL, MARIBEL, "La posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional (Comentario a la STC 31/2010, de 28 de junio)" en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2.011, pág. 504.

de ley orgánica, de modo que "su posición en el sistema de fuentes es, por tanto, la característica de las Leyes Orgánicas".

La relación entre los Estatutos de Autonomía y las restantes leyes orgánicas se articularía conforme a *criterios de distribución competencial, en función del contenido*, lo que podría dar lugar, en la praxis a la concurrencia de las leyes orgánicas con espacios reservados en principio a las Comunidades Autónomas; de hecho, la regulación de derechos fundamentales que se hacía en el Estatuto de Autonomía de Cataluña obligaba al Tribunal a pronunciarse respecto de la conflictividad que supone la concurrencia en su regulación tanto por el Estado como por el legislador estatutario.

Para la autora referida, GONZÁLEZ PASCUAL, MARIBEL⁵⁶², la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2.010, de 28 de junio, no resuelve la problemática puesto que afirma que el Estatuto de Autonomía es una *ley orgánica* atendiendo a su resultado final pero no repara en su peculiar proceso de elaboración y reforma⁵⁶³ y con la contradicción de que si hubiese llevado a sus últimas consecuencias esta afirmación teórica de que es una ley orgánica hubiera procedido a entrar a valorar la constitucionalidad de otros preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña⁵⁶⁴

⁵⁶² Vid. Voto Particular del magistrado Delgado Barrio a la STC 31/2.010.

⁵⁶³ Precisamente, su peculiar proceso de elaboración y reforma hace distinguir a los Estatutos de Autonomía respecto de otras leyes orgánicas, en la misma forma que no puede reformar un Tratado aprobado conforme al art. 93 CE. {Vid. GONZÁLEZ PASCUAL, MARIBEL, "La posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional (Comentario a la STC 31/2.010, de 28 de junio)" en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2.011, pág. 510.}.

⁵⁶⁴ Artículos 20 y 21.2 EAC, relativos a la educación laica y al derecho a la eutanasia pasiva.

que incurrirían en inconstitucionalidad si realmente se conciben a los Estatutos de Autonomía como *leyes orgánicas territorialmente limitadas*.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en el fundamento jurídico diecisiete de la sentencia citada indicando que "la *ley orgánica de aprobación de un Estatuto de Autonomía no puede regular el desarrollo de derechos fundamentales*" porque tiene "una *vigencia territorial limitada*" y el ámbito de una ley orgánica de esta naturaleza "...es el de la generalidad, por tratarse de la *norma primaria de un sistema normativo autónomo*" , de esta forma, reconduce la posición de los Estatutos de Autonomía y efectúa una interpretación de los preceptos para concordarlos con el texto constitucional⁵⁶⁵.

2.3. *Clave de interpretación constitucionalista de los Estatutos de Autonomía.*

Ante el panorama de reformas estatutarias que asistimos, resulta imprescindible, pues, recordar que nuestra Constitución Española, no puede ser obviada en los debates de reforma estatuyentes.

Y cuando aducimos al término "obviada" no significa interpretada de tal forma cuya alteración constitucional implique en sí misma su inaplicación sino que la Constitución debe ser

⁵⁶⁵ En opinión de GONZÁLEZ PASCUAL, MARIBEL, la reforma estatutaria se ha visto como una especie de "LOAPA invertida", - RUIZ CARBONELL-. La autora mantiene una posición crítica con la STC 31/2.010 por haber desaprovechado la oportunidad de esclarecer la verdadera posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional de competencias así como por no haber atendido a la evolución del Estado de las Autonomías. {Vid. GONZÁLEZ PASCUAL, MARIBEL, "La posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional (Comentario a la STC 31/2010, de 28 de junio)" en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2.011, pág. 514.}.

aplicada e interpretada como una verdadera "norma"⁵⁶⁶.

La Constitución como norma suprema y de integración política debe ser aplicada jurídicamente y su interpretación debe efectuarse desde una "flexibilidad" de adaptación social más no desde la "indeterminación" (SOLOZÁBAL)⁵⁶⁷. La normatividad de la Constitución que es exclusiva de la voluntad del poder constituyente no debe ser obstruida por el legislador ordinario.

Esto supone que la Constitución en tanto que "norma sobre la aplicación de normas" (REQUEJO) debe ser aplicada desde la coherencia del sistema constitucional, de forma, que los mecanismos constitucionalmente previstos adquieran el verdadero sentir del constituyente.

Y ese verdadero sentir del poder constituyente se pone de manifiesto cuando las piezas y/o mecanismos del sistema funcionan adecuadamente viéndose alterado cuando alguna de ellas deviene inútil o su función no es la naturalmente concebida; eso es lo que se produce, precisamente, cuando se intenta defender para los Estatutos una posición cuasi-constitucional paralela a la del texto constitucional.

En esta otra corriente, sostiene ENOCH ALBERTÍ, E.⁵⁶⁸ quien mantiene que los Estatutos de

⁵⁶⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, "La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional". Ed. Thomson Civitas, 4ª edic., 2.006.

⁵⁶⁷ SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, JUAN JOSÉ, "La noción estatutaria de la legislación básica como pretexto", en "Legislación Básica y Estatutos de Autonomía", Ed. CEPC, 2.006, págs. 70 y 83.

⁵⁶⁸ ALBERTÍ ENOCH, E. "El Estado de las Autonomías después de la STC sobre el Estatuto de Cataluña", en "El Tribunal Constitucional y el Estatut" en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, octubre 2010, pág. 96.

Autonomía, a pesar de estar subordinados a la Constitución, sí inciden en la misma ya que debe completar la obra del poder constituyente.

Defiende que la *constitución territorial* es fruto de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, resultando que la STC 247/2007, de 12 de diciembre, reconocía una especial posición a los Estatutos en el ordenamiento jurídico, lo cual se matiza en la STC 31/2010, en cuanto a funciones competenciales y su incidencia en el legislador estatal, especialmente respecto de las leyes estatales y, singularmente, orgánicas.

Por otro lado, la tesis de quienes piensan que los Estatutos de Autonomía no realizan una función de "*interpretación*" de la Constitución sino de mandato constitucional con subordinación a la misma (SSTC 18/82, 20/88 y 56/90).

La superioridad constitucional a la estatutaria es *material, temporal, procedimental y funcional*, es decir, que aun a pesar de la integración de los Estatutos en el canon de constitucionalidad, la supremacía constitucional no se desvirtúa por los Estatutos Autonómicos⁵⁶⁹.

Los Estatutos no son previos a la Constitución sino que "traen causa y se basan, justamente, en

⁵⁶⁹ "La condición que tienen los Estatutos de normas pertenecientes al bloque de constitucionalidad, consecuencia de su función delimitadora de competencias no les exime de estar sometidos plenamente a la Constitución en aquellos aspectos de la delimitación competencial que la Constitución no ha dejado abiertos" (DE LA QUADRA-SALCEDO). Lo que se encuentra constitucionalmente cerrado es lo previsto en el art. 149.1 CE. {Vid. DE LA QUADRA-SALCEDO, JANINI, "La imposibilidad de "blindar" las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria", en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación Española de Constitucionalistas de España (Coordinador Gerardo Ruiz-Rico...)" Opus Cit., pág. 448.}

el texto constitucional. Emanan y derivan de la Constitución. *No son ellos mismos Constituciones emanadas de un poder originario*" (MARTÍN REBOLLO)⁵⁷⁰.

Y ello porque los "Estatutos de Autonomía no son manifestación de un poder constituyente de las nacionalidades y regiones, que sólo corresponde en nuestro ordenamiento al pueblo español en su conjunto en el que reside la soberanía" (SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA)⁵⁷¹.

Son "*normas institucionales*" cuya función cristaliza en la constitución de la Comunidad Autónoma y *complimentan* la organización territorial prevista en la Constitución puesto que *materializan* un derecho a la autonomía previsto en el texto constitucional y constituyen una fuente heterónoma en nuestro sistema de Estado.

Los Estatutos de autonomía cumplen funciones constitucionales (LÓPEZ GUERRA)⁵⁷², no son Constitución y estas funciones son las que el texto constitucional encomienda *expresamente*, las cuáles se traducen en la definición de la Comunidad Autónoma (delimitación del territorio y la denominación de la comunidad autónoma, (artículos 147.2.a) y 147.2.b) CE)) como de carácter orgánico (denominación, organización y sede las instituciones propias, artículo 147.2.c) CE), competencial (la definición del ámbito de las

⁵⁷⁰ MARTÍN REBOLLO, L. "*Sobre los Estatutos de Autonomía y sus pretendidas reformas: algunos recordatorios y otras reflexiones*" en AA.VV. "*La Reforma de los Estatutos de Autonomía*", *Revista Jurídica de Castilla y León*, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003, pág. 53.

⁵⁷¹ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., "*Las reformas estatutarias y sus límites*" en *Cuadernos de Derecho Público* núm. 21, 2.004, pág. 111.

⁵⁷² LÓPEZ GUERRA, LUIS, "*La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía*", en AA.VV. "*Estudios sobre la Reforma del ...*", *Opus Cit.*, págs. 15 y ss.

competencias de la comunidad autónoma, artículo 147.2.d) CE) y su afectación a derechos individuales.

Y es precisamente en la delimitación del contenido constitucional de los Estatutos donde se producen discrepancias, en particular, respecto a la delimitación de competencias y a la regulación de su asunción estatutaria.

Es decir, los Estatutos de Autonomía deben respetar el espacio constitucional reservado al Estado y esa invasión se produce cuando pretenden indicar cómo debe ser la acción normativa del Estado, a qué materias debe circunscribir su regulación y en qué límites debe dictar la legislación básica⁵⁷³.

La Constitución Española no admite que las instituciones del Estado puedan condicionar la posición de las Cortes Generales en el sistema constitucional ni desposeerse de lo que les ha sido atribuido⁵⁷⁴.

La realización de funciones novedosas en las reformas estatutarias cuyos contenidos puedan

⁵⁷³ BIGLINO CAMPOS expresa que los problemas surgen cuando se pretende alterar el régimen jurídico de las competencias establecido en la Norma Fundamental y se multiplican cuando se intentan restringir desde el Estatuto las competencias que le corresponden al Estado. {Vid. BIGLINO CAMPOS, PALOMA, "Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias" en AA.VV. "La Reforma de los Estatutos de Autonomía", Revista Jurídica de Castilla y León, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003, págs. 260 y 261.}

⁵⁷⁴ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, JOSÉ LUIS, "Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias" en AA.VV. "La Reforma de los Estatutos de Autonomía", Revista Jurídica de Castilla y León, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003, págs. 98, 106, 114.

adolecer de inconstitucionalidad conllevaría, interesantes problemas aplicativos⁵⁷⁵.

Ya hemos experimentado cómo nuestro Tribunal Constitucional en una ocasión no fue capaz de plantearse una "autocuestión de inconstitucionalidad" respecto a un precepto inconstitucional del Estatuto Vasco (STC 20/1.988, de 12 de febrero, FJ 3) y salió al paso con una sentencia interpretativa.

Recientemente se ha aprobado la Ley Orgánica 12/2.015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/1.979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación que tiene por objeto la impugnación del texto definitivo del Proyecto de Estatuto o de la Propuesta de Reforma de un Estatuto, una vez aprobado por las Cortes Generales para una mayor rapidez en la depuración del ordenamiento jurídico, el nuevo artículo 79 precisa además los **efectos** de la interposición del recurso -que suspende automáticamente la tramitación del proyecto-, y de la Sentencia estimatoria del mismo, que tendrá como consecuencia la imposibilidad de seguir el procedimiento en tanto los proyectos declarados inconstitucionales no hayan sido suprimidos o modificados por las Cortes Generales.

El problema está latente puesto que existe algún autor que defiende la integración de los

⁵⁷⁵ Ha afirmado ARAGÓN REYES que es muy complejo corregir en sede parlamentaria los Estatutos de Autonomía porque "no parece que pueda ser constitucional la imposición de cambios en la propuesta autónoma de reforma estatutaria, porque las Cortes Generales no poseen en plenitud la potestad legislativa; no pueden modificar libremente el texto estatutario". {Vid. ARAGÓN REYES, MANUEL, "La reforma de los Estatutos de autonomía" en RDA núm. 232-233, págs. 197 a 221, en concreto pág. 210.}.

Estatutos en el bloque de constitucionalidad mientras su contenido no sea recurrido por inconstitucionalidad⁵⁷⁶, lo que implicaría desigualdades importantes mientras el Tribunal Constitucional no se pronuncie respecto a sus contenidos.

Los Estatutos en el marco constitucional suponen una asunción competencial ajustada a la doctrina jurisprudencial desde la *flexibilidad*, la no subdistinción de materias y funciones constitucionales⁵⁷⁷ aún no distinguidas y, que pueden tener carácter coyuntural; en suma, el sometimiento a la Constitución desde el normativismo.

⁵⁷⁶ ABÓS MARÍN, XAVIER, "Estatutos de Autonomía y Legislación Básica. Un comentario al trabajo de Luis Ortega" en "Legislación Básica y Estatutos de Autonomía", FORO LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO, Ed. CEPC, Madrid, 2.006, pág. 93. En contra de esta teoría, la profesora BIGLINO CAMPOS ha indicado que los Estatutos de Autonomía están sometidos, en virtud del principio de jerarquía normativa, a la Constitución, "*por lo que no pueden formar parte del canon de constitucionalidad cuando, por infringir lo dispuesto en el art. 149.1, son inválidos*". {Vid. BIGLINO CAMPOS, PALOMA, "Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias" en AA.VV. "La Reforma de los Estatutos de Autonomía", Revista Jurídica de Castilla y León, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003, pág. 262.}.

⁵⁷⁷ El profesor BALAGUER CALLEJÓN expresa gráficamente a este respecto: "*La objeción que planteo nuevamente es que la pretensión de resolver problemas estructurales en clave conyuntural, esto es, como reacción a experiencias negativas de un determinado período, puede generar más problemas estructurales sin resolver los conyunturales.*" {Vid. BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, "Comentario a "La Reforma de los Estatutos de Autonomía" de Carles Viver i Pi-Sunyer" en "La Reforma de los Estatutos de Autonomía" (con especial referencia al caso de Cataluña). FORO LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO, Ed. CEPC, Madrid, 2.005, pág. 47.}.

ARGULLOL MURGADAS⁵⁷⁸, por su parte, hace un estudio específico respecto de la "función constitucional de los Estatutos de Autonomía" en el que destaca que es un instrumento para el ejercicio del derecho a la autonomía que goza de una especial protección y garantía, atendiendo a su "jerarquía funcional" respecto de las demás normas estatales infraconstitucionales en la medida que actúa en el marco de la reserva material que le ha asignado la Constitución.

Para el autor, los Estatutos tienen doble consideración de función de complemento constitucional y de norma estatal; esta doble función implica la tarea de concreción competencial que realizan los Estatutos en el marco constitucional.

Esta función constitucional implica que se incida en la distribución competencial si bien de forma subordinada a la Constitución y complementario de ésta.

3. La relación de los Estatutos de Autonomía y la legislación básica estatal en clave constitucional. En particular, el legislador básico de régimen local.

Como venimos analizando, el nuevo proceso de reforma estatutaria, está dando lugar a más que interesantes estudios doctrinales respecto a la relación de la legislación básica estatal y los Estatutos de Autonomía y, en particular, al papel

⁵⁷⁸ En expresión de VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, toda atribución de competencia autonómica supone, de "forma refleja o indirecta", una delimitación de las competencias del Estado. {Vid. VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, en "Régimen local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto Catalán" en AA.VV., COSCULLUELA MONTANER Y CARBONELL PORRAS (Directores) y MEDINA ALCOZ (Coordinador) "Reforma Estatutaria y Régimen Local", Ed. Aranzadi, S.A., Navarra, 2.011, págs. 92 y ss.}.

que la misma desempeña respecto a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

De hecho, no sólo se está discutiendo su condición de canon complementario de constitucionalidad de la autonomía local respecto a los Estatutos de Autonomía sino que se llega a defender la necesidad de la elevación de su rango a ley orgánica para garantizar su función constitucional⁵⁷⁹.

En efecto, nos encontramos con cierto sector doctrinal que defiende que la ley básica de régimen local ha formado parte de los cánones constitucionales debido a la misma autorrestricción de los Estatutos de Autonomía.

Es más se aduce por este sector doctrinal que el propio Tribunal Constitucional se ha servido de preceptos de las leyes estatales como criterios de integración del canon "autonomía local" y otras veces de las normas básicas estatales como canon complementario de constitucionalidad en cuestiones de orden competencial, lo que ha supuesto que VELASCO CABALLERO⁵⁸⁰ califica como que "el Tribunal ha "constitucionalizado" la LRBRL".

Esta situación ha producido una "extensión" de los cánones constitucionales y, consecuentemente,

⁵⁷⁹ LUCARELLI; MARCOU Y WOLLMANN defienden que dada la función que el legislador estatal tiene en relación con la autonomía local de establecer un nivel de autonomía homogéneo en todo el Estado sin que ello sea óbice a las particularidades de las mismas autonomías regionales ni suponga uniformidad del régimen local, "para dar un valor jurídico superior a la nueva LRBRL debería preverse su adopción como ley orgánica". {Vid. LUCARELLI; MARCOU WOLLMANN, *El Libro blanco sobre la reforma de la autonomía local en España*. Cuadernos de Derecho Local, 8 de junio de 2.005. Fundación Democracia y Derecho, pág. 11.}

⁵⁸⁰ VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales", Op. Cit., pág. 290.

una restricción del ámbito de regulación que resta a las Comunidades Autónomas y ello *bien por una concepción muy amplia de la autonomía local bien por extensión de las bases del art. 149.1.18 CE.*

La virtualidad del título material "régimen local" inexistente en el art. 149.1 CE mediante su reconducción por el art. 149.1.18 CE y su margen regulatorio ha sido debido, a juicio de esta corriente doctrinal, a las propias remisiones que a la legislación básica efectúan los Estatutos de Autonomía.

En esta misma línea de defensa de "déficit estatutario" en la regulación de régimen local y de superioridad de la norma estatutaria respecto al legislador ordinario - estatal y autonómico -, FONT I LLOVET⁵⁸¹ expresa que la instauración de un "modelo local común" justifica la excepción del régimen básico aplicable a las Comunidades Autónomas en materia de régimen local; de facto, en la medida que los Estatutos asuman la garantía de la autonomía local pueden ir desplazando la función de la ley de bases dada cuenta que los Estatutos se imponen, por su naturaleza, al legislador sectorial, estatal y autonómico⁵⁸².

⁵⁸¹ FONT I LLOVET, TOMAS, "El régimen local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía" en AA.VV. "El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de...", págs. 18 y 23; "La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos" en *Anuario del Gobierno Local*, 2.003, pág. 40.

⁵⁸² Para FONT I LLOVET deben relativizarse las consecuencias derivadas de los conceptos sobre "régimen jurídico de las Administraciones Públicas", ex art. 149.1.18 CE utilizados en SSTC 32/1981 y 214/1989 ya que la jurisprudencia constitucional debe manejarse en su contexto histórico-ordinamental; de hecho, el art. 149.1.18 CE debe acotar su contenido a lo exclusivamente "común". {Vid. FONT I LLOVET, TOMAS, "El régimen local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía" en AAVV "El régimen local en la Reforma de los Estatutos de...", Opus Cit., Ed. CEPC, Madrid, 2.006, pág. 37}.

Es más las bases del Estado deben limitar su regulación a la *actividad administrativa* y no al *gobierno local* (CAMAÑO DOMINGUEZ⁵⁸³).

Una regulación más detallada del régimen local en el Estatuto de Autonomía, como sucede, por ejemplo en el Catalán, afectaría, asimismo, a juicio de esta corriente doctrinal, a la relación normas básicas-normas autonómicas dando lugar a una *conurrencia competencial* cuyos *criterios de desplazamiento se deben identificar*⁵⁸⁴.

Y en la identificación de estos criterios de desplazamiento, se defiende, por este sector científico, una relativización de los pronunciamientos jurisprudenciales relativos a las normas básicas estatales como *canon de constitucionalidad* de las leyes autonómicas basada en dos motivos: a) el contexto histórico en que fueron dictadas y b) los límites de la legislación básica respecto a los Estatutos de Autonomía, en función del alcance de las competencias atribuidas por el Estatuto a cada Comunidad.

Es decir, para este sector científico (VELASCO CABALLERO, CAAMAÑO) mientras que a la materia de régimen local se aplicaba la legislación básica del Estado en virtud de la misma remisión que los propios Estatutos de Autonomía hacían a la misma lo que daba lugar a la relación competencial desde el prisma *bases - desarrollo*, una vez que el

⁵⁸³ CAAMAÑO DOMINGUEZ, FRANCISCO, "Autonomía local y Constitución: dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70 (2.004).

⁵⁸⁴ Vid. Estudio de ZAFRA VÍCTOR, respecto de la LRBRIL como canon de constitucionalidad de la autonomía local y el retorno a la "autonomía local" como principio constitucional. ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, (ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, "Garantía estatutaria de la autonomía local"), *Anuario del Gobierno Local 2008*, pág. 35.

Estatuto de Autonomía asuma dicha competencia, con el carácter de "exclusividad", nos encontramos ante títulos independientes que "concurren" en un mismo sector de la realidad cuya solución se rige por el principio de "eficacia" en el sentido de aplicar las normas estatales cuyo nivel de protección de los "estándares básicos"⁵⁸⁵ de autonomía local no sea superado por la legislación autonómica.

En otros términos, para VELASCO CABALLERO "no cualquier norma básica aprobada por el Estado es aplicable en Cataluña", atendiendo a la asunción de "exclusividad" con el que ha sido asumido el régimen local en dicho Estatuto de Autonomía, lo que da lugar a la aplicación del régimen de "conurrencia".

La concurrencia competencial significa para este sector doctrinal⁵⁸⁶ que se debe respetar la legislación del Estado dictada con base en el art. 149.1.18 CE que implica:

- Respetar las "bases comunes" a todas las Administraciones Públicas, las cuales se contienen en la Ley 30/1.992 (LRJ-PAC).

⁵⁸⁵ Respecto al desarrollo del planteamiento sobre los "estándares básicos" de autonomía local propuestos por VELASCO CABALLERO. {Vid. El apartado de este mismo trabajo denominado "h) Tesis sobre la superación de la doctrina de la "garantía institucional"."}.}

⁵⁸⁶ Vid. ZAFRA VÍCTOR quien expresa que la Constitución no señala a un legislador de régimen local y que se ha venido confundiendo la garantía institucional como criterio de distribución de competencias en materia de régimen local entre el Estado y las Comunidades Autónoma; de hecho, a su entender se ha venido vinculando el artículo 149.1.18 con los artículos 137, 140 y 141 Constitución. (ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, "Garantía estatutaria de la Autonomía Local" en *Anuario de Gobierno Local*, 2.008, Fundación Democracia y Derecho, Institut de Dret Public, págs. 41 y ss.

- Respetar las normas básicas de régimen local que establecen lo que el autor define como "estándares básicos"⁵⁸⁷ de autonomía local no alcanzados por la legislación autonómica.

Desde nuestro punto de vista, esta interpretación de la relación competencial Estado - Comunidades Autónomas responde a la tesis pro-autonomista auspiciada por CAAMAÑO DOMINGUEZ⁵⁸⁸ respecto a que el *carácter bifronte del régimen local* debe interpretarse como *precisor de la posición constitucional de la autonomía local* y no como reforzador del papel del legislador estatal respecto a la autonomía local.

A nuestro entender, y siguiendo al Tribunal Constitucional (STC 84/1.982), "el régimen jurídico es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado"; por ello, cualquiera que sea la calificación que se haya dado a la asunción de la materia sobre "régimen local", sea "exclusiva" o no, la misma se articula en el necesario respecto de la legislación "competente" estatal por el autonómico.

Así, lo ha afirmado el mismo Tribunal Constitucional: "*Como titulares de un derecho de*

⁵⁸⁷ Respecto a los "estándares básicos" de autonomía local propuestos por VELASCO CABALLERO ya planteamos en su momento las peculiaridades de esta teoría con respecto a nuestro Tribunal Constitucional. {Vid. El apartado de este mismo trabajo denominado "Tesis sobre la superación de la doctrina de la "garantía institucional"."}.}

⁵⁸⁸ CAAMAÑO DOMINGUEZ, F. "Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2.004, págs. 161 y ss. En una posición más radical, RUIZ -RICO RUIZ, G. propone un giro doctrinal superador del régimen bifronte de los entes locales de forma que otorgue más espacio al legislador autonómico. {Vid. RUIZ-RICO RUIZ, G. "Niveles de organización territorial y reformas de los estatutos de autonomía", *Anuario del Gobierno Local* 2.004, pág. 161 y ss.}.

autonomía constitucional garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada comunidad autónoma pueda hacer de ese derecho" (SSTC 32/1.981 y 214/1.989).

Y cualquiera que sea el argumento articulado para justificar la relación del legislador estatal con el autonómico, lo cierto es que la solución a la relación competencial es común a los diversos planteamientos: la legislación básica debe ser respetada; cuestión distinta es el debate doctrinal sobre cómo debe ser respetada dicha legislación básica.

El respeto de la legislación básica no consistiría en "seleccionar" de la misma las normas que el legislador orgánico - estatutario considere vinculadas a principios constitucionales y sea ésta la forma en cómo debe ser respetada la citada legislación.

No debemos olvidar que la relación entre la legislación básica y los Estatutos de Autonomía no se rige por el principio de "jerarquía normativa" sino por el principio de competencia.

A juicio de ORTEGA ÁLVAREZ⁵⁸⁹, criterio que compartimos, la "*ley básica es servidora del*

⁵⁸⁹ Para el profesor ORTEGA el art. 149.1 de la Constitución no se encuentra regulado con una dimensión variable que se hace depender del contenido estatutario; de hecho, los posibles excesos de regulación ya sea por vía del legislador básico ya sea por vía del legislador estatutario constituyen una vulneración de la misma Constitución. Resulta curioso cómo ese espacio reservado constitucionalmente, por un lado, al legislador estatal y por otro, al estatutario puede verse alterado: a. cuando el Estatuto no ocupa todo el campo reservado al mismo en el texto constitucional, lo que pone en funcionamiento la cláusula residual del art. 149.3 de la Constitución ampliando el ámbito de regulación que realmente le corresponde al Estado pero dicha ampliación no constituye legislación básica y b. cuando el Estado no regula en su

espacio competencial reservado al Estado por la Constitución, del mismo modo que el Estatuto lo es en relación al espacio autonómico".

Por lo tanto, si el Estado a través de la legislación básica ocupa el espacio que constitucionalmente le ha sido reservado, lo que el Estatuto de Autonomía regule no puede vulnerar lo básico puesto que ello implicaría una vulneración de la Constitución misma⁵⁹⁰.

LÓPEZ GUERRA⁵⁹¹ ha afirmado que sería un "fraude constitucional" que el Estatuto de Autonomía al asumir competencias concretas en una materia cuyas bases se reservan al Estado, viniera a vaciar la potestad de éste al indicar las bases sobre la materia⁵⁹².

normativa básica todo el campo reservado constitucionalmente al mismo, lo que implicaría que si ha sido asumida estatutariamente dicha materia con plenitud normativa autonómica, podrá regular el legislador autonómico el terreno no ocupado por el legislador estatal. {Vid. ORTEGA ALVAREZ, LUIS, "La interiorización autonómica del régimen local" en AA.VV. "El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de..." Opus Cit., Ed. CEPC, Madrid, 2.006, págs. 66 y ss.}.

⁵⁹⁰ El Estatuto debe interpretarse de conformidad con la Constitución sin que una directriz interpretativa de aquél pueda condicionar el entendimiento de la Constitución. El contenido de lo básico o de lo que sea exclusivo del Estado no puede modularse para una comunidad autónoma desde una decisión estatutaria, en forma de mandato interpretativo carente de todo sustento constitucional. {Vid. SAIZ ARNÁIZ, ALEJANDRO, "Hecho diferencial y reconocimiento nacional en el Estatuto de Autonomía" en AA.VV. "Estudios sobre la Reforma del ...", Opus cit., pág. 91}.

⁵⁹¹ LÓPEZ GUERRA, L. "La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía" en la obra colectiva AA.VV. "Estudios sobre la Reforma del ...", Opus cit., pág. 41.

⁵⁹² Además, dada la peculiar "rigidez de la norma estatutaria no cabe incluir en ella materias que supongan una limitación de las competencias constitucionales atribuidas al legislador no estatutario, sea éste estatal o

Así, la clave interpretativa de la relación legislación básica - Estatuto se encuentra en el propio texto constitucional cuya interpretación corresponde al Tribunal Constitucional.

POMED SÁNCHEZ, LUIS⁵⁹³ expresa que la incorporación a los estatutos de autonomía de cláusulas relativas a la interiorización y exclusividad estatutaria de la autonomía local conduce a una asimetría incluso en el contenido competencial mínimo de la autonomía local garantizado por el bloque de constitucionalidad.

Interesante serían los casos en que una eventual reforma de los artículos 25.2, 26 y 36 de la Ley Básica de Régimen Local elevase el mínimo competencial de municipios y provincias (o su equivalente funcional) y no se aplicase en las Comunidades Autónomas que tuvieran garantía estatutaria de las competencias locales, ya que si se permitiera dicho incremento, se estaría habilitando el desplazamiento de una regulación estatutaria por la "norma básica".

Ya veremos lo que sucede cuando el legislador básico disminuye el mínimo competencial, como se ha producido con la reforma efectuada a la Ley 7/1985, de 2 de abril, por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

autonómico". {Vid. LÓPEZ GUERRA, L. "La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía" en la obra colectiva AA.VV. "Estudios sobre la Reforma del ...", Opus cit., pág. 35.}.

⁵⁹³ POMED SÁNCHEZ, LUIS, "Compás de espera en la jurisprudencia constitucional de la autonomía local", *Anuario del Gobierno Local 2008*, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 209 y 210.

Es más, según ORTEGA ÁLVAREZ⁵⁹⁴ el legislador estatutario que, - es legislador constituido - no puede alterar al constituyente ni al propio Tribunal Constitucional.

En esta misma línea de pensamiento CASCAJO CASTRO⁵⁹⁵, ha expresado que la reforma de los Estatutos de Autonomía parte a todas luces de una interpretación de la reserva material estatutaria contenida en el art. 147.1 y 2 CE "forzada y fuera de los límites establecidos en el actual sistema (constitucional) de distribución territorial del poder".

En contra, ARGULLOL MURGADAS⁵⁹⁶ analiza la acotación de la legislación básica por las normas estatutarias expresando que los aspectos de acotación de la legislación básica son: a) régimen jurídico de competencias compartidas; b) sistema de enunciación de competencias autonómicas; c) puntos de conexión; d) ordenación de la organización y régimen de las entidades locales de la comunidad autónoma.

Si bien reconoce que existen pronunciamientos jurisprudenciales respecto de cuestiones formales de la legislación básica, expresa que el nuevo Estatuto ha optado por una regulación considerablemente pormenorizada de las

⁵⁹⁴ ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, "La interiorización autonómica del régimen local" en AA.VV. "El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de...", Ed. CEPC, Madrid, 2.006, págs. 66 y ss.

⁵⁹⁵ CASCAJO CASTRO, JOSÉ LUIS, "Sobre la reforma del Estatuto de Autonomía: Anotaciones de un oyente" en AA.VV. "La Reforma de los Estatutos de Autonomía", Revista Jurídica de Castilla y León, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003, pág. 27.

⁵⁹⁶ ARGULLOL MURGADAS, ENRIC, "Los límites institucionales de la legislación básica", en AA.VV., COSCULLUELA MONTANER Y CARBONELL PORRAS (Directores) y MEDINA ALCOZ (Coordinador) "Reforma Estatutaria y Régimen Local", Ed. Aranzadi, S.A., Navarra, 2.011, págs. 65 y ss.

competencias autonómicas así pues el legislador estatal ve reducido su campo de interpretación que era más amplio cuando los enunciados competenciales eran más genéricos; en consecuencia, comporta una acotación de la legislación básica.

En cuanto a los puntos de conexión, éstos están íntimamente vinculados a la definición de las competencias ya que forman parte de la delimitación del ámbito material de éstas si bien suponen, asimismo, límite o acotación de la legislación básica.

Respecto al carácter sectorial, las reformas estatutarias han efectuado regulaciones más amplias de las entidades locales, si bien respecto de la reforma catalana la organización territorial debe respetar la autonomía local en el marco que configuran los límites que se desprenden de la Constitución bien por previsiones concretas substanciales, bien por configuración compleja de competencias sobre régimen local y haciendas locales.

Atendiendo a lo expuesto sobre la legislación básica y centrándonos en la materia de régimen local, debemos aducir que nuestro Tribunal Constitucional en STC 32/1.981, consagró dos pilares fundamentales respecto a la función del título 149.1.18 CE en el sistema constitucional "título clave en el régimen local":

1º.- Es un título especial dentro del art. 149.1 CE; de este modo, tiene una función de articulación del régimen local en el sistema administrativo.

2º.- Se encuentra ligado a la garantía constitucional de la autonomía local.

Clarificadora, a este respecto, resulta la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña, por la que se declaran

inconstitucionales, según detallaremos, la previsión de que las bases se limiten a mínimo común normativo en normas con "rango de ley", dejando sin efecto la regulación que el Estatuto otorgaba a las competencias exclusivas⁵⁹⁷.

Es decir, nuestro Tribunal Constitucional defiende el sistema constitucional de competencias en cuanto a la adaptabilidad del legislador básico a la realidad social pudiendo optar tanto por una legislación de principios como de desarrollo.

De igual forma, haremos un breve excursio sobre la posición del Tribunal Constitucional en la regulación estatutaria del régimen local, conceptos y límites.

4. Análisis de la STC 31/2010, de 28 de junio, del Estatuto Catalán, sobre el posicionamiento de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes.

4.1. Consideraciones previas

Hemos asistido a un proceso de reformas estatutarias innovadoras sobre la relación inter-ordinamental de nuestro sistema competencial,

⁵⁹⁷ La profesora GONZÁLEZ PASCUAL, MARIBEL ha manifestado la contradicción en que incurre el Tribunal Constitucional con la defensa de una sentencia interpretativa a extremos desmesurados del Estatuto Catalán, cuando el Alto Tribunal por mantener la interpretación que ha venido sosteniendo del actual sistema constitucional de competencias choca con el diseñado por el Estatuto Catalán, y en este sentido ha llegado, incluso, a interpretaciones contra legem, de algunos preceptos como sería el caso de que el TC afirmase que el art. 129 EAC no atribuye competencias generales a la Comunidad en materia de derecho civil (FJ° 76), cuando era el propósito evidente del precepto. {Vid. GONZÁLEZ PASCUAL, MARIBEL, "La posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional (Comentario a la STC 31/2010, de 28 de junio)" en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, pág. 517.}.

resultando trascendente, a estos efectos de investigación, la reforma del Estatuto Catalán efectuado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

Los antecedentes inmediatos de la tramitación de la reforma del Estatuto de Cataluña, desde la perspectiva jurídico-político ha sido descrito por TORNOS MAS, JOAQUÍN⁵⁹⁸, de forma detallada, significando que la voluntad pro autonomista de Cataluña intenta forzar al máximo la interpretación de la Constitución y la lectura de su jurisprudencia con la finalidad de incrementar su autogobierno, potenciar las relaciones bilaterales con el Estado y obtener el reconocimiento del carácter plurinacional del mismo.

El 5 de septiembre de 2005 se emite Dictamen sobre el nuevo Estatuto catalán por el Consejo Consultivo de la Generalitat⁵⁹⁹.

⁵⁹⁸ El autor expresa que, el proceso autonómico evoluciona, a través de vías: a) modificación de la jurisprudencia constitucional en base a nuevas construcciones doctrinales; b) ampliaciones competenciales a través del artículo 150.2 de la Constitución y mediante normas legales o reales decretos de traspaso de competencias. Sin embargo, en Cataluña se intenta incrementar la autonomía por una nueva vía, mediante un estatuto, norma con rango de ley orgánica que forma parte del bloque de constitucionalidad. {TORNOS MAS, JOAQUÍN, "El Estatuto de Autonomía de Cataluña, y el Estado Autonómico, tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, octubre 2.010, págs. 19 y 20}.

⁵⁹⁹ El citado Dictamen puede consultarse en la *Revista Española de la Función Consultiva* que editó un número extraordinario, octubre de 2007, en el que se compilan seis dictámenes de los Consejos Consultivos a las reformas estatutarias de las Comunidades Autónomas de la Generalitat de Cataluña (Dictamen 269/2005), Galicia (Dictamen 782/2005), Andalucía (Dictamen 72/2006), Canarias (Dictamen 68/2006), Asturias (Dictamen 68/2006), Castilla y León (Dictamen 713/2006) emitidos durante la VII legislatura de las Cortes Generales. La diversidad de la tramitación que han seguido los distintos Estatutos de autonomía se ha reflejado en el papel desarrollado por los distintos Altos

Los juristas del Consejo han dictaminado que hay 19 preceptos inconstitucionales y duda de que otros 39 se adecuen a la Carta Magna.

El iter procedimental de la reforma ha sido el siguiente:

El 30 de septiembre de 2005, se aprueba la Propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña por el Parlamento de Cataluña.

El 5 de octubre de 2005 se debate en sesión plenaria núm. 110 del Pleno y Diputación Permanente del Congreso.

El 7 de octubre de 2005 se efectúa Proposición no de Ley del PSOE para que el Parlamento andaluz manifieste la necesidad de que el Congreso haga cambios en el Estatut para garantizar el respeto a la Constitución.

El 18 de octubre de 2005, la Mesa del Congreso ha acordado, tramitar el proyecto de nuevo Estatuto catalán como reforma estatutaria.

El 2 de noviembre de 2005 se debate a la totalidad de Propuestas de Reforma de Estatutos de Autonomía⁶⁰⁰.

Órganos Consultivos. Así, varios de los Estatutos de autonomía que ya se encuentran en vigor no han sido objeto de dictamen por el respectivo Consejo. Es este el caso del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana, el primero en tramitarse y aprobarse en esta Legislatura -por no ser la consulta preceptiva-, y los de las Illes Balears y Aragón. Tampoco el proyecto de Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha, aún en tramitación, ha sido objeto de dictamen.

⁶⁰⁰ Vid.

[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=puw8&DOCS=1-1&QUERY=%28CDP200511020125.CODI.%29#\(Página6164\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=puw8&DOCS=1-1&QUERY=%28CDP200511020125.CODI.%29#(Página6164)).

El 27 de diciembre de 2005 se efectúan enmiendas por los distintos grupos políticos al Estatuto de Cataluña⁶⁰¹.

Se estudia la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña por el Consejo General del Poder Judicial el 25 de enero de 2006.

El 6 de marzo de 2006 se emite Informe de la Ponencia Conjunta⁶⁰² sobre la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña⁶⁰³.

El 30 de marzo de 2006, el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión plenaria núm 155 aprueba la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El 10 de mayo de 2006 se aprueba el texto definitivo en el Senado y el 18 de junio de 2006 se aprueba en referéndum en Cataluña. El 19 de julio de 2006 se aprueba en las Cortes Generales.

Finalmente, se interponen sendos recursos de inconstitucionalidad el 21/06/2006 por el Gobierno

⁶⁰¹ Vid. Las enmiendas presentadas por los diversos grupos parlamentarios accesibles en la web site <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=puw8&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28CDB20060103021007.CODI.%29#> (Página 71).

⁶⁰² Vid. <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=puw8&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28CDB20060307021011.CODI.%29#> (Página 175).

⁶⁰³ Este informe no debe confundirse con el "Informe sobre la reforma del Estatuto de Autonomía" publicado por el Institut d'Estudis Autonòmics en 2004 y elaborado en 2.003 por una comisión de juristas presidida por C. Viver Pi-Sunyer que inspiraría la reforma del Estatut y que ha sido referido en este trabajo en el debate de C. VIVER PI-SUNYER sobre la concreción competencial por el Estatuto de Autonomía.

de Aragón, el 26/06/2006 por el Gobierno Valenciano, el 31/07/2006 por el grupo parlamentario popular y el 19/09/2006 por el Defensor del Pueblo. También se interpusieron recursos por Illes Balears, Murcia y La Rioja.

4.2. La STC 31/2010, de 18 de junio. Contenidos principales.

La sentencia 31/2010, de 18 de junio se dicta para resolver el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; en concreto, contra ciento treinta y cinco.

Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde y se emitieron cinco votos particulares, por Ramón Rodríguez Arribas, Jorge Rodríguez-Zapata, Eugeni Gay Montalvo, Javier Delgado Barrio y Vicente Conde Martín de Hijas.

La relevancia de esta sentencia radicaría, desde el punto de vista de nuestra investigación, en la conformación de nuestro modelo de Estado y los límites constitucionales de las reformas estatutarias como, asimismo, en la relación competencial e inter-legislativa Estatuto-legislación estatal exclusiva, concurrente, compartida y orgánica.

Nos encontramos ante una sentencia interpretativa que intenta salvar en su gran mayoría los preceptos impugnados del Estatuto Catalán, la cual, en función del sector doctrinal que la ha estudiado, ha sido valorada, como de "escasas anulaciones y demasiado interpretativa" por forzar la interpretación constitucional de preceptos que debían haber sido anulados y para otros, ha sido de una sentencia con "excesivas anulaciones" por perder la oportunidad de efectuar una reinterpretación del texto constitucional.

La sentencia anula catorce artículos del Estatuto de Cataluña, contiene ciento cuarenta y siete fundamentos de derecho que resuelven de forma concisa las impugnaciones efectuadas y efectúa veintiseis interpretaciones de constitucionalidad entre preceptos y disposiciones adicionales.

El Estatuto catalán tenía como objetivos principales, siguiendo a TORNOS MAS⁶⁰⁴:

- 1) Reconocimiento del carácter plurinacional del estado español, defensa de la nación catalana y derechos históricos del pueblo catalán como fundamentos de singularidad competencial,
- 2) Incrementa sus funciones de norma institucional de la comunidad autónoma y delimitadora de competencias, a regular "derechos estatutarios", interiorizar y regular el régimen local, regular las relaciones con otros poderes territoriales (Unión Europea, Estado, otras Comunidades Autónomas y entes locales) e incluir en la organización del poder judicial en Cataluña,
- 3) Amplia la autonomía a través de ámbitos funcionales y materiales de competencias propias,
- 4) Regula las relaciones bilaterales Estado-Comunidad Autónoma,
- 5) Modulación del legislador estatal en el ejercicio de competencias con incidencia en Cataluña y,
- 6) Sistema de financiación.

⁶⁰⁴ TORNOS MAS, JOAQUÍN, "El Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Estado Autonómico tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010", *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre de 2010.

De los diversos puntos expuestos, nuestra investigación se limita a los pronunciamientos de la sentencia sobre la modulación del legislador estatal en el ejercicio de competencias con incidencia en Cataluña así como al régimen local.

Quizás una de las cuestiones que ha sido objeto de crítica por la doctrina estriba en la existencia de declaraciones interpretativas de constitucionalidad en la sentencia que, luego, no se han llevado al fallo y que puede plantear verdaderos problemas a los aplicadores del derecho.

A juicio de DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO⁶⁰⁵, las declaraciones interpretativas no llevadas al fallo se hacen cuando la interpretación es la más plausible y evidente; no obstante, no siempre sucede así puesto que se ha hecho, en ocasiones, para rechazar pretensiones basadas en prejuicios; en otras, encontrando posibles interpretaciones razonables (por constitucionales) o descartando otras que sean posibles y sean inconstitucionales⁶⁰⁶.

Nuestro Tribunal Constitucional, como garante del orden constitucional, ha interpretado el Estatuto en el marco de la Constitución, salvando la interpretación de los artículos impugnados, y en ocasiones "forzada"⁶⁰⁷, pero sin desvirtuar el

⁶⁰⁵ DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, TOMÁS, "El Estatuto de Cataluña y el Estado Autonómico tras las sentencias del Tribunal Constitucional", *Revista de Administración Pública*, núm. 184, enero-abril, 2.011, págs. 48 y ss.

⁶⁰⁶ REBOLLO PUIG no alcanza a comprender cuál ha sido el criterio que se ha sostenido por el que no se han llevado al fallo ciertas declaraciones interpretativas. {Vid. REBOLLO PUIG, MANUEL, "Elogio de los jueces" en *El Tribunal Constitucional y el Estatut en El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, octubre 2.010, pág. 103.}

⁶⁰⁷ En algunos preceptos el TC afirma que el art. 129 EAC no atribuye competencias generales a la Comunidad en

alcance competencial de los títulos estatales, según la "doctrina continuista" que ha venido manteniendo este Tribunal.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO⁶⁰⁸ concebía el Estatuto de Cataluña, desde que era proyecto, como "Estatuto Constitución", a lo que en un ensayo escrito en 2006, el autor concebía como "mito", ya que su objetivo era parecerse a una Constitución misma, es decir, se autodefinía como Nación, fijaba un catálogo de derechos, regula a nivel orgánico instituciones similares al gobierno estatal, incluido el poder judicial así como efectúa una asunción pormenorizada de competencias.

Sin embargo, para MUÑOZ MACHADO⁶⁰⁹ lo más reprochable no era tanto la técnica de reproducción de regulaciones previas que en ocasiones carecía de valor normativo por duplicidad sino en el anclaje competencial, de forma, que intentase vincular al Tribunal Constitucional en su doctrina jurisprudencial sobre el diseño de competencias, la cual no siempre se había compilado y sistematizado de forma exacta.

materia de derecho civil (FJº76), cuando era el propósito evidente del precepto. {Vid. GONZÁLEZ PASCUAL, MARIBEL, "La posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional (Comentario a la STC 31/2010, de 28 de junio)" en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, pág. 517.}.

⁶⁰⁸ MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, "Dentro de los términos de la presente Constitución" en *El Tribunal Constitucional y El Estatut, El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre, 2.010, págs. 8 y ss.

⁶⁰⁹ MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, "Dentro de los términos de la presente Constitución" en *El Tribunal Constitucional y El Estatut, El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre, 2.010, págs. 8 y ss.

Comparte el autor el hecho de que el Tribunal Constitucional haya respetado el modelo de Estado establecido en nuestra Constitución, y encaja al Estatuto en el marco constitucional si bien se excede en su función interpretativa para evitar declaraciones de nulidad, ello implica complicaciones para los aplicadores del derecho, quienes deberán discernir el derecho vigente y acudir a la técnica de la *prevalencia*.

La modulación del legislador estatal en el ejercicio de sus competencias por el estatuyente catalán se va plantear desde la perspectiva de la implicación que en la relación interordinamental efectúan los artículos 110 a 112 del Estatuto de Autonomía respecto de la definición de conceptos y categorías por el Estatuto de Autonomía, sobre las competencias exclusivas o compartidas y el alcance de las competencias de carácter legislativo, reglamentario o ejecutivo⁶¹⁰.

Nuestro Tribunal Constitucional considera inconstitucionales tres incisos importantes a través de los cuales se limitaba el alcance de las bases del Estado a "principios, reglas y estándares mínimos", intentando blindar las competencias autonómicas, según veremos^{611 612}.

⁶¹⁰ Un estudio del contenido de los votos particulares por materias es el efectuado por ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE Y TUS AUSINA, ROSARIO, "El Estatuto de Cataluña a través de los Votos Particulares a la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio" en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2.011, págs. 315 a 344.

⁶¹¹ En su voto particular, JORGE RODRÍGUEZ ARANA indica que, a su entender, los arts. 110, 111 y 112 del EAC, esclerosan el sistema constitucional de distribución de competencias y, por ello, son inconstitucionales y nulos.

⁶¹² En su voto particular, RAMÓN RODRÍGUEZ ARRIBAS, expresa que respecto de la cuestión concreta de las competencias, (arts. 110 a 112 EAC), los problemas se plantean en la definición de "*competencias exclusivas*", en la expresión reiterada, "*en todo caso*", en la marginación o reducción de las bases de la legislación del Estado, y en

A. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS:

En concreto, en el fundamento jurídico 59 de la sentencia, el Tribunal efectúa una interpretación del art. 110 del Estatuto de Cataluña, en sus apartados uno y dos⁶¹³, relativo a las competencias exclusivas de la Generalitat, de conformidad a la Constitución, especificando que es aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impida el ejercicio de competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos "competencia exclusiva" o "competencias exclusivas" en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión "en todo caso" reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad descriptiva

el término "*participación*" de la Generalitat. En el fallo se efectúa una interpretación de "*conformidad*" del art. 110 EAC, las expresiones "*competencias exclusivas*" y "*en todo caso*", y hace una declaración de inconstitucionalidad de la expresión limitativa de las bases del Estado del art. 111 EAC, (con las correlativas concordantes de los arts. 120.2 y 126.2) y hace otra interpretación de "*conformidad*" del término "*participa*" en el art. 174.3.

⁶¹³ Artículo 110 Competencias exclusivas del Estatuto de Cataluña.

1. *Corresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias.*

2. *El derecho catalán, en materia de las competencias exclusivas de la Generalitat, es el derecho aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro.*

ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales⁶¹⁴.

A juicio de algún sector doctrinal DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO⁶¹⁵, se ha avanzado con una nueva doctrina de resolución de futuros conflictos competenciales pues establece que da igual los términos que se empleen en el Estatuto de Autonomía ya que ello NO CONDICIONA el ejercicio de la competencia del Tribunal Constitucional para comprobar si afecta a las competencias del Estado recogidas en el artículo 149 de la Constitución.

La nueva doctrina consiste en la distinción entre "validez" y "eficacia": una previsión del Estatuto puede no ser inconstitucional pero su eficacia depende de lo que establezca la norma estatal competente. A entender de este autor, el Tribunal Constitucional cambia su criterio respecto de la STC 61/97 que resolvió la problemática en términos de VALIDEZ mas no de EFICACIA pudiendo justificarse la intervención del Estado en la interpretación tradicional del derecho supletorio (art. 149.3 CE).

⁶¹⁴ Para el Consejo Consultivo de la Generalitat, este precepto enmendado en la número 200, sobre que corresponden a la Generalitat de manera "íntegra y excluyente" íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, con el límite de las "condiciones básicas" del Estado, lo que sería, desde nuestro punto de vista limitativo del alcance del legislador estatal en el ejercicio de sus competencias concurrentes. La expresión "íntegro", es decir, "completo" y "excluyente" - exclusivo-son complementarios, no impidiendo la incidencia de otros títulos competenciales. {Vid. Revista Española de la Función Consultiva, núm. Extraordinario 2007, pág. 77}.

⁶¹⁵ DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, TOMÁS, "El Estatuto de Cataluña y el Estado Autonomico tras las sentencias del Tribunal Constitucional" en la Revista de Administración Pública núm. 184, enero-abril (2011), pag. 59.

B. COMPETENCIAS COMPARTIDAS:

Respecto del artículo 111⁶¹⁶ del Estatuto de Cataluña, el Tribunal Constitucional expresa, en el fundamento de derecho 60, - precepto sobre las competencias compartidas -, que si bien el concurso de potestades y funciones sobre una misma materia se ordena en la Constitución, atribuyendo al Estado central las competencias legislativas y a las Comunidades Autónomas las competencias de ejecución, los artículos 111 y 112 del Estatuto se atienen a dicho modelo no teniendo nada que objetar, si bien es cierto que el precepto NO SE ATIENE Estrictamente al concepto constitucional de las BASES ESTATALES ya que las reduce a los "principios o mínimos común normativo" fijados por el Estado en "normas con rango de ley", reconociendo nuestro Tribunal Constitucional que es posible predicar el carácter básico en "normas reglamentarias" y de "actos de ejecución del Estado" (STC 235/1999, de 23 de diciembre) y son factibles que las bases tengan un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e, incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente)⁶¹⁷.

⁶¹⁶ Art. 111 del Estatuto de Cataluña: *En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas.*

⁶¹⁷ En el Dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña, el precepto 110 referente a "competencias compartidas" (en origen era art. 106) era plenamente constitucional, ya que la concepción de la "potestad legislativa" en el marco de los principios, objetivos y estándares mínimos que haya fijado el legislador estatal por "ley" pone de relieve el alcance que el legislador del Estado ha tenido a la hora de

Atendiendo a que esta regulación se efectúa, de forma genérica y, no excepcional, la misma no es constitucional y anula el inciso "*como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto*"⁶¹⁸.

Expresa, nuestro Tribunal, en el sentido expuesto en este trabajo, el hecho de que el concepto, contenido y alcance de las bases no

dictar la legislación básica. Para el Consejo Consultivo Catalán, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional corresponde a la jurisdicción constitucional enjuiciar si la normativa calificada como "básica" realmente lo es así como debe dejar margen a las Comunidades Autónomas para que puedan desarrollar realicen sus políticas públicas propias, debiendo evitar el vaciamiento o desapoderamiento de las Comunidades Autónomas (STC 80/1988, de 25 de abril, FJ 5º). Y desde un punto de vista formal, el Consejo Consultivo se acoge a la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5º y 80/1988, de 28 de abril, FJ 5º para que el establecimiento de las bases fuere en normas con "rango de ley" - si bien, hemos de significar que nuestro Tribunal Constitucional en sentencias posteriores reconoce el hecho de que la legislación básica se efectúe en normas de rango reglamentario (STC 76/1983, sobre la LOAPA) -. La justificación para que el Estatuto pueda restringir la legislación básica a una norma con rango de "ley" estriba en el hecho de que si las bases no están concretadas por el legislador estatal, el Estatuto, como norma institucional básica y de asunción competencial puede efectuar dicha concreción ya que no existe impedimento constitucional "explícito". {Vid. Revista Española de la Función Consultiva, número extraordinario, octubre 2007, págs. 71 y ss}.

⁶¹⁸ En su voto particular JAVIER DELGADO BARRIO expresa que en cuanto a las "competencias compartidas", el Estado y las Comunidades Autónomas pueden legislar cada una en su ámbito propio, que cada uno aprobó separadamente. En las "competencias conjuntas" ninguno de los dos cotitulares puede modificar, por sí mismo el Estatuto puesto que ello daría lugar, a una alteración del orden constitucional de competencias.

pueden ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma.

De hecho, indica que en ese caso, el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía y, en consecuencia, porque siendo mudables las bases (STC 1/2003, de 16 de enero), también lo es el ámbito disponible por la legislación de desarrollo, de manera que la rigidez del Estatuto lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación.

C. COMPETENCIAS EJECUTIVAS:

Sobre el artículo 112⁶¹⁹ del Estatuto de Autonomía, referente a las "competencias ejecutivas", el Tribunal Constitucional efectúa, en el fundamento de derecho 61, una interpretación de adecuación al texto constitucional, expresando que el precepto no contraría la Constitución dada cuenta que se viene incluyendo la "potestad reglamentaria ejecutiva" en el concepto "legislación", cuando se predica del Estado, es decir, parte de un concepto material del término "legislación".

Una cuestión diferente estribaría en si la Generalitat puede ejercer la competencia ejecutiva, a partir de la "normativa legal y reglamentaria del Estado", no sólo como función

⁶¹⁹ Art. 112 del Estatuto de Cataluña: *Corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública.*

"ejecutiva" *strictu sensu* sino como potestad reglamentaria de alcance general⁶²⁰.

Este extremo debe ser interpretado en sentido negativo, ya que en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4).

Sólo así entendida la potestad reglamentaria limitada a reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica se entiende constitucional el art. 112 del EA⁶²¹.

Afirma el Consejo Consultivo de Cataluña que la novedad de este precepto y que podría plantear dudas sobre su "constitucionalidad" es sobre la "*potestad reglamentaria externa*", ya sea para desarrollar leyes autonómicas o estatales, dentro del concepto "competencia ejecutiva".

⁶²⁰ En su voto particular, VICENTE CONDE MARTÍN DE HIJAS, concibe respecto de la "*competencia ejecutiva*" que la "*potestad reglamentaria*" no puede formar parte de la misma por mucho que se limite su interpretación a reglamentos de organización interna y ordenación funcional.

⁶²¹ Para el Consejo Consultivo de Cataluña, dentro del concepto de "*competencia ejecutiva*" se incluyen dos tipos de actividades materiales propias del Gobierno y de las Administraciones Públicas: el ejercicio de la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en sentido estricto, es decir, la emanación de actos administrativos, sea de contenido general o singular. Afirma el Consejo Consultivo que la novedad de este precepto y que podría plantear dudas sobre su "constitucionalidad" es sobre la "*potestad reglamentaria externa*", ya sea para desarrollar leyes autonómicas o estatales, dentro del concepto "*competencia ejecutiva*". {Vid. *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. Extraordinario, octubre, 2007, pág. 79.}

De hecho, el Consejo Consultivo reconoce que nuestro Tribunal Constitucional ha dejado claro desde la STC 18/1982, que la potestad reglamentaria de ejecución de una ley estatal corresponde sólo al "titular de la potestad legislativa", correspondiendo a las Comunidades Autónomas la potestad de ejecutar la normativa estatal (ley más reglamento) y, en su caso, la aprobación de reglamentos organizativos y que el nuevo precepto estatutario contradice la doctrina jurisprudencial.

No obstante, justifica la constitucionalidad del nuevo precepto estatutario (art. 112 EAC y en el texto analizado por el Consejo Consultivo, art. 107) por el hecho de que cuando se dictó la sentencia por el Tribunal Constitucional formaba parte del bloque de constitucionalidad el art. 25 del anterior EAC que afirmaba que, en el caso de las competencias ejecutivas, la Generalitat deberá someterse a las normas reglamentarias estatales y que ahora al existir un nuevo artículo en el Estatuto de Autonomía, ha cambiado el bloque de constitucionalidad, no adoleciendo, a juicio del Consejo Consultivo, ésta se somete a una limitación a "las normas reglamentarias estatales"⁶²².

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, el Consejo Consultivo no se plantea que el Estatuto de Autonomía está sometido al orden constitucional y puede ser, asimismo, inconstitucional, no debiendo el contenido estatutario infringir lo previsto en la Constitución.

Respecto de la configuración competencial a través del Estatuto de Autonomía, existen diversas posiciones doctrinales, quienes conciben que la sentencia de nuestro Tribunal Constitucional ha

⁶²² Vid. *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. Extraordinario, octubre, 2007, pág. 80 y ss.

sido demasiado limitativa de las competencias estatutarias y quienes, por el contrario, expresan que debía haber efectuado declaraciones de inconstitucionalidad más clarificadoras y haberlas arrastrado al fallo o parte dispositiva de la sentencia.

Para GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES⁶²³, el proceso de asunción competencial se agotaba en los Estatutos de Autonomía, resultado al que coadyuvó la jurisprudencia constitucional al marginar por completo la aplicación de la cláusula residual de competencias a favor del Estado del artículo 149.3 de la Constitución Española.

Sólo quedaba abierta la posibilidad de incrementar el acervo competencial autonómico a través de la técnica de las leyes orgánicas de transferencia y delegación de competencias de titularidad del Estado (artículo 150.2 CE).

A su parecer el Estatuto de Cataluña es fruto de una "técnica de ingeniería constitucional" que construye un nuevo modelo de atribución de competencias. Entre las novedades, efectúa una reformulación de los conceptos constitucionales de "competencias exclusivas", "competencias compartidas" y "competencias ejecutivas", acotando respecto de cada una de ellas, y con ello constreñido su potencial capacidad de interferir en el ejercicio de aquéllas.

De igual forma, acota la dimensión material de las competencias, concretando el contenido y alcance de las rúbricas materiales que toma en consideración para fijar las competencias del Estado.

⁶²³ No se puede "reconstitucionalizar" el sistema de competencias por vía estatutaria. {Vid. FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, "Las competencias de Cataluña tras la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut", en la Revista de "El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho" núm. 15, octubre, 2.010, págs. 38 y ss, pág. 48.}

La justificación de la reforma estatutaria catalana estribaba, desde la perspectiva del autor, en el concepto de "desconstitucionalización" del modelo de Estado, instaurando un nuevo modelo de atribución de competencias.

Desde otra perspectiva, la STC 31/2010, ha sido valorada como un recorte a la función estatutaria (ENOCH ALBERTÍ⁶²⁴), que deja en manos de la jurisdicción cuestiones deben ser objeto de una reforma constitucional.

MARC CARRILLO⁶²⁵ expresa que para el Tribunal Constitucional el Estatuto es una ley orgánica más y en la tarea de delimitación de competencias, ha de ser la Constitución y su propia interpretación los únicos referentes, lo que desactiva la posición jurídica del Estatuto, en un sistema descentralizado como el español, en el que por el carácter abierto del Título VIII CE, los Estatutos habían de ser la norma infraconstitucional para completar la delimitación del ámbito de autogobierno de las CCAA.

De igual forma, critica el autor que el Tribunal Constitucional indique que el legislador estatutario tiene un alcance materialmente diferente sin concretar cuál.

En materia autonómica, la jurisprudencia anterior aparece como un refugio jurídico o insuperable a modo de código normativo estable e inmodificable.

⁶²⁴ ENOCH ALBERTÍ, "El Estado de las Autonomías después de la STC sobre el Estatuto de Cataluña" en "El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho", pág. 90 y ss.

⁶²⁵ MARC CARRILLO, "La sentencia del Tribunal Constitucional Español sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña", en *Estudios Constitucionales*, año 9, nº 1, 2011, págs. 365 a 388.

De hecho, existe un número monográfico de la Revista Catalana de Derecho Público, dedicado exclusivamente, a la valoración de la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el que se analiza, además, la posición del Tribunal Constitucional respecto de determinadas competencias, en la que el autor referido ENOCH ALBERTÍ⁶²⁶, detalla que la STC 31/2010, supone un paso atrás respecto de la STC 247/2007⁶²⁷, en cuanto a la función del Estatuto en la delimitación de competencias.

En cuanto al régimen local, la STC 31/2010, acorta las posibilidades autoorganizativas; de hecho, los intentos de interiorización de los entes locales, como es el supuesto de las veguerías, se debilitan en la sentencia y se debe respetar la legislación básica de régimen local en el sentido de competencias compartidas expresado en la fundamentación jurídica de la sentencia.

De hecho, la provincia es un ente local garantizado constitucionalmente y no puede sustituirse por otro nuevo ente de creación autonómica así el municipio y la provincia deben quedar garantizados con el protagonismo de las competencias estatales. Es decir, la STC 31/2010, veta la posibilidad de que la veguería sustituya a la provincia, las cuáles se podrían crear sin perjuicio de la provincia.

⁶²⁶ ENOCH ALBERTÍ, "La sentencia 31/2010: Valoración General de su impacto sobre el Estatuto y el Estado de las Autonomías", *Revista catalana de Dret Public*, "Especial sobre el Estatuto", págs. 12 y ss.

⁶²⁷ Vid. "Valoración general de la STC 31/2010", *Revista catalana de Dret Public*, "Especial sobre el Estatuto", págs. 49 y ss.

4.3.- El régimen local en la STC 31/2010

El Tribunal Constitucional analiza en los fundamentos de derecho 38, 39, 40 y 41 el alcance de la regulación estatutaria sobre el régimen local.

El Tribunal analiza parcheadamente el alcance de la regulación estatutaria del régimen local, analizando concretas cuestiones que se someten a su conocimiento.

La interpretación que efectúa el Tribunal Constitucional es que el Estatuto no puede aumentar la "densidad normativa" para evitar la aplicación de la legislación básica de régimen local, con la consecuencia de que la legislación catalana sólo estaría vinculada a lo dispuesto en el Estatuto ya que desbordarían los límites de la reserva estatutaria del art. 147.2 CE en la que se incluye la organización de las "instituciones autónomas propias", entre las que no se encuentran los entes locales, que son instituciones "por sí" y "para sí", esto es al servicio de sus propios intereses (art. 137 CE).

De hecho, para nuestro Tribunal si bien el municipio forma parte del sistema institucional de la Comunidad Autónoma ello no significa que pertenezca a la Comunidad Autónoma sino que se relaciona "preferentemente" y con mayor "naturalidad" con las instituciones autonómicas, como en el sistema federal.

Parece que el Alto Tribunal acepta la validez de una doble regulación como superposición de normas válidas: "...ha de descartarse que el precepto (art. 84.2 EAC), sobre las competencias locales,⁶²⁸ desplace o impida el ejercicio de la

⁶²⁸ Art. 84.2. EAC: "Los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las Leyes".

competencia estatal de fijar "...unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales" de los entes constitucionalmente necesarios (...)"

Para VELASCO CABALLERO, FRANCISCO⁶²⁹ en el supuesto de que la doble regulación conlleve una contradicción, la misma habrá de resolverse mediante la aplicación preferente de la norma (estatutaria o estatal) que incluya un estándar más elevado de autonomía.

La regulación estatutaria directa incluye el régimen de las *veguerías* (arts. 83.1, 90 y 91 EAC); el argumento impugnatorio era que la regulación que efectuaba el Estatuto implicaba una supuesta supresión estatutaria de las provincias.

En el fundamento jurídico cuarenta y uno, expresa el Tribunal Constitucional que si bien el cambio de nombre de las provincias es una cuestión de menor trascendencia, propone es que el Estatuto respetaría explícitamente la reserva de ley del art. 141.1 CE, estableciendo que la alteración, en su caso, de los límites provinciales, se llevará a cabo, conforme al mismo.

Para el Alto Tribunal existen dos modelos de *veguerías* posibles:

a) como nuevas entidades supramunicipales, propias, singulares y privativas de Cataluña. En estos supuestos, las *veguerías* deberían convivir con las provincias, directamente garantizadas por la Constitución (art. 141.1 CE) y

⁶²⁹ VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Régimen Local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto Catalán", en AA.VV., COSCULLUELA MONTANER Y CARBONELL PORRAS (Directores) y MEDINA ALCOZ (Coordinador) "Reforma Estatutaria y Régimen Local", Ed. Aranzadi, S.A., Navarra, 2.011, pág. 97.

b) configurar las veguerías como las provincias catalanas.

Sólo en estos casos cobraría sentido la sustitución de las Diputaciones Provinciales por los Consejos de Veguería si bien aun cuando el art. 91.4 EAC prevé que la creación, supresión y modificación de las veguerías se regulan por Ley del Parlamento (art. 91.4 EAC) la misma ha de reconducirse por la vía del artículo 141.1 CE, de forma que necesita de ley orgánica.

A mayor abundamiento, el Alto Tribunal expresa que del art. 90 del EAC impugnado, relativo a la veguería, se desprende que la veguería está formada por la agrupación de municipios, dicción que no sólo no contradiría la Constitución sino que la desarrollaría en sentido favorable a la autonomía local.

En suma, estos son los concretos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el régimen local, en los que observamos, desde el punto de vista de la autonomía local, que esclarece:

- 1) Primero, la regulación estatutaria debe respetar el alcance de los títulos competenciales estatal y autonómico.
- 2) Segundo, el esquema provincial debe respetar la regulación constitucional⁶³⁰.

⁶³⁰ En su voto particular, RAMÓN RODRÍGUEZ ARRIBAS, significa respecto de la estructura territorial del Estado, municipios y provincias: Considera que el art. 84 EAC sobre las competencias locales, debía haber sido objeto de algún concreto pronunciamiento de inconstitucionalidad, ya haber mantenido la constitucionalidad del 160.1.b) del mismo cuerpo legal, referente a la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de régimen local que respetando el principio de autonomía local, incluye:...b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el art. 84, especialmente en los apartados 2 y 3, viene a poner en peligro, en la estructura municipal, la homogénea estructura territorial del Estado,

5. El régimen local en la reforma estatutaria catalana y su engarce con la STC 31/2010. Sistema de fuentes.

5.1. Sistema de fuentes

Hemos de resaltar que las nuevas regulaciones estatutarias sobre el régimen local establecen una previsión normativa más directa del régimen local, es decir, ahondan en la estructura municipal, su organización, competencias municipales y autonomía local, cuando antes se limitaban a *denominación, organización y sede*.

El nuevo régimen local en los Estatutos se estudia en la obra colectiva dirigida por COSCULLUELA MONTANER Y CARBONELL PORRAS, denominada "Reforma estatutaria y régimen local", procediendo en esta investigación a analizar el régimen efectuado estatutariamente y su encaje con la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el régimen local se regula en los arts. 2 y 3 y en el

porque da lugar, a que haya Ayuntamientos que no sean. No considera adecuada la interpretación del art. 86.5, relativo al control del ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos adoptados por los municipios y su impugnación, que corresponde a la Generalitat *"sin perjuicio de las acciones que el Estado pueda emprender en defensa de sus competencias"*. La expresión *"en defensa de sus competencias"* limita la facultad del Estado para impugnar cualquier acto o acuerdo local contrario al ordenamiento jurídico. En cuanto a las veguerías, mantiene que es imposible evitar, que el art. 91.3, autoriza a convertir las Diputaciones en Consejos de Veguería, o bien que el art. 91.4, que atribuye al Parlamento Catalán *"la creación, modificación, supresión y régimen jurídico de las veguerías"* y que ambos preceptos son inconstitucionales, al dejar al albur si las veguerías coinciden o no con las provincias.

Capítulo VI del Título Segundo (arts. 83 a 94) y en el Título IV, Capítulo II, (art. 160), sobre el régimen competencial. Por su parte, el art. 151 EAC, regula competencias exclusivas sobre régimen local y art. 218.2 EAC, sobre la capacidad de la Generalitat de regular sus propios tributos.

Podríamos entender, desde nuestro punto de vista que realiza, una regulación de la parte institucional y otra de la parte competencial sobre el régimen local.

La planta local se organiza territorialmente en torno al municipio y las veguerías y ello, sin perjuicio de las comarcas y otros entes locales⁶³¹.

Hemos de significar que el modelo de organización territorial definido en el Estatuto se basa en el municipio y en la comarca, como otro ente intermedio, que mantiene de "necesaria" implantación general en todo el territorio (art. 92). Se admiten otros entes locales reconociendo la existencia de Áreas Metropolitanas (art. 93).

La ley de Veguerías 30/2010, de 3 de agosto, debe entenderse en el marco de la STC 31/2010 y ello desde la concepción en que fue promulgada conlleva dificultades aplicativas ya que al configurar la veguería con su doble función institucional (ámbito territorial para el

Vid. Las leyes catalanas 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales; 30/2010, de 3 de agosto, de Veguerías (La ley de Veguerías debe entenderse en el marco de la STC 31/2010 con las dificultades aplicativas que conlleva) y 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona. El proyecto de ley de Gobiernos Locales de Cataluña se aprobó el 30/07/2013, Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña de 09 de septiembre de 2013, núm. 141, admitiéndose a trámite la iniciativa el 03/09/2013. El 14/07/2014, se publica una rectificación del texto presentando enmiendas y el 04/08/2015 decae la iniciativa por finalizar la legislatura. El proyecto de ley intenta evitar duplicidad organizativa y prevé que los municipios con población inferior a 1.000 habitantes, los residuos o el agua se gestionen por la Comarca.

ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local y, al mismo tiempo, como división para la organización territorial de los servicios de la Generalitat), tal como lo establecen los artículos 90 y 91 EAC, no prevé los mecanismos necesarios para que cumpla esta función.

Estas consideraciones pueden explicar la reciente decisión adoptada por el Parlamento catalán, mediante la modificación parcial de la Ley de veguerías (Ley 4/2011, de 8 de junio), de posponer la creación de los consejos de veguería prevista inicialmente para después de las últimas elecciones municipales celebradas, hasta que se produzcan las modificaciones de la normativa estatal necesarias (en el ámbito territorial y electoral) que permitan la creación de las demarcaciones vegueriales previstas en el artículo 9 de la Ley de veguerías (BAYONA ROCAMORA, ANTONI⁶³²).

Y ello sin perjuicio de que la creación, modificación y supresión de la veguería regulada en los arts. 4,5 y 6 de la citada Ley 30/2010, parece no respetar el art. 141.1 CE.

Por otro lado, existen otros reproches de inconstitucionalidad inherentes a cuestiones competenciales que no respetarían la LRBRL, tales como art. 24.2 (potestades del Presidente de la Veguería de dictar norma reglamentaria) y 25.3 sobre la entrada en vigor de las ordenanzas (BELLO PAREDES, SANTIAGO A.)⁶³³.

⁶³² BAYONA ROCAMORA, ANTONI, "Ley de Veguerías y STC 31/2010)" en Anuario del Gobierno Local 2010, consultable en la web site http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/736/BAYONA_p203_214_Anuario2010.pdf?sequence=1 visitada el 02/09/2015.

⁶³³ BELLO PAREDES, SANTIAGO A., "Las veguerías y las provincias" *Revista de administración pública*, ISSN 0034-7639, N° 184, 2.011, págs. 211-236, consultable en la web

En cuanto a las competencias, el artículo 160 EAC regula las competencias sobre el régimen local, estableciendo dos tipos, "competencias exclusivas" y "competencias compartidas".

Las competencias establecidas en el art. 160.1 y 3 EAC que se califican como "exclusivas" y las del art. 160.2 EAC calificadas como "compartidas", donde entrarían en juego las normas básicas del Estado dictadas conforme al art. 149.1.18 CE.

El Tribunal Constitucional reconoce a la Generalitat las competencias "exclusivas" en materia de régimen local desde la interpretación del art. 110 EAC, que ha sido analizado con anterioridad, es decir, que la noción "estatutaria" de "exclusividad" no impide la aplicación de otros títulos competenciales del Estado en virtud de los cuáles ostente competencias, según art. 149.1 de la Constitución.⁶³⁴

Básicamente, asume competencias exclusivas sobre bloques temáticos: 1.- Organización territorial, 2.- Relaciones inter administrativas, 3.- Competencias y potestades locales, 4.- Bienes locales, 5.- Modalidades de prestación de los servicios públicos locales, 6.- Organización de los entes locales creados por la Generalitat, 7.- Régimen electoral de las entidades locales no constitucionalizadas.

A raíz del pronunciamiento de nuestro Tribunal Constitucional, el cual admite la figura de la EXCLUSIVIDAD IMPROPIA, para la concurrencia de diversos títulos competenciales en materias

site [file:///C:/Users/Uno/Downloads/Dialnet-LasVegueriasYLasProvinciasEnCataluna-3640189%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Uno/Downloads/Dialnet-LasVegueriasYLasProvinciasEnCataluna-3640189%20(2).pdf).
Visitada el 02/09/2015.

⁶³⁴ Esta concurrencia competencial es lo que se denomina por la STC 31/2010, como competencia exclusiva "impropia", FJ 100.

asumidas con carácter "exclusivo" por parte del Estado y las Comunidades Autónomas - entes territoriales del Estado de las Autonomías -, pasemos a analizar los límites de los títulos estatales y autonómicos en las materias asumidas con carácter exclusivo por el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El art. 151 EAC que establece literalmente que:

"Corresponde a la Generalitat, respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los arts. 140 y 141, la competencia exclusiva sobre:

- a) La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña;*
- b) La creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior; la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y demás entidades locales; los topónimos y la determinación de los regímenes especiales;*
- c) El establecimiento mediante ley de procedimientos de relación entre las entidades locales y la población, respetando la autonomía local".*

Por otro lado, el art. 160 EAC, en sus apartados 1 y 3, establecen, asimismo, como exclusivas:

"Apartado 1. 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 diversas formas

asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales. b) La determinación de las competencias y potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el art. 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 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”.

Apartado 3. Corresponde a la Generalitat competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales creados por aquélla, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.

Como hemos analizado con anterioridad, el legislador estatutario ha venido incidiendo en la garantía institucional de la autonomía local, dictándose legislaciones autonómicas sobre régimen local⁶³⁵, como sucede en Andalucía con la Ley 5/2.010, de 11 de junio, a la legislación básica de régimen local respecto del desarrollo constitucional.

Para GALÁN GALÁN⁶³⁶, en Andalucía no se efectúa una interiorización de los entes locales tan

⁶³⁵ Sobre la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía ha afirmado RUIZ-RICO RUIZ, GERARDO que esta Ley es una Ley *básica* o *principal* desde el punto de vista del ordenamiento autonómico. {Vid. RUIZ-RICO RUIZ, GERARDO, “La comunidad política local. El encuadre estatutario de la Ley de Autonomía Local de Andalucía” en AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director). “Derecho Local de Andalucía”, La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012, pág. 28.}.

⁶³⁶ GALÁN GALÁN, ALFREDO, “Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía. El caso de los Gobiernos Locales

intensa como en Cataluña ya que no existe en el Estatuto de Andalucía un artículo 2.3 de Estatuto Catalán.

Artículo 2.3 del Estatuto Catalán: "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".

Por su parte, el artículo 62.2 EAC por remisión a la materia del artículo 2.3 reproducido, establece que: "Son leyes de desarrollo básico del Estatuto las que regulan directamente las materias mencionadas por los artículos 2.3, 6, 37.2, 56.2, 67.5, 68.3, 77.3, 79.3, 81.2 y 94.1. La aprobación, la modificación y la derogación de dichas leyes requieren el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo que el Estatuto establezca otra".

Resulta interesante el hecho de las remisiones estatutarias a legislaciones de desarrollo, consagrándose como "leyes de desarrollo básico del Estatuto" es una categoría normativa poco estudiada por la doctrina⁶³⁷.

de Cataluña", en *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 9, 2009, págs. 342 y 343.

⁶³⁷ Según GALÁN GALÁN, en los años 80, el autor MAIZ SUÁREZ, RAMÓN hacía eco de la necesidad perentoria de un acercamiento inicial a este tipo de leyes y más recientemente PORRAS RAMÍREZ, JOSÉ MARÍA ha indicado que se trata de unas normas hoy precisadas de una categorización dogmática. {Vid. "Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía. El caso de los Gobiernos Locales de Cataluña", en *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 9, 2009, nota 2 de la pág. 283.}.

Para GALÁN GALÁN⁶³⁸, la regulación más completa y detallada de este tipo de leyes se efectúa en el artículo 62.2 del Estatuto Catalán que las define como *leyes que desarrollan directamente las materias reservadas en el Estatuto y están sometidas a un procedimiento de aprobación específico*.

La relación de este tipo de leyes con el resto de las leyes autonómicas que incidan sobre el régimen local, se resuelve, para este autor, desde la relación ley orgánica - ley ordinaria.

Para RUIZ-RICO RUIZ, GERARDO⁶³⁹, las relaciones entre ordenamientos (estatal y autonómico) sería la de una doble pirámide invertida, donde entran en juego seis fuentes normativas de distinta naturaleza jurídica: constitucional, estatutaria, legislativa básica (del Estado y de la Comunidad Autónoma) y legislación sectorial (estatal y autonómica). Estas relaciones se resuelven desde la supremacía de la Constitución.

En el supuesto de que la legislación básica del Estado se modifique podría entrar en colisión con la legislación autonómica.

Desde nuestro punto de vista, debería procederse a adaptar la legislación autonómica a la legislación básica del Estado en concordancia

⁶³⁸ A entender del autor, la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, no es exactamente una ley de desarrollo básico del Estatuto aun cuando sí la Ley catalana. {Vid. GALÁN GALÁN, ALFREDO, "Naturaleza de la Ley de Régimen Local de Andalucía y su relación con las Leyes Autonómicas", en *Anuario de Gobierno Local*, 2009, Fundación Democracia y Gobierno Local, pág. 64.}.

⁶³⁹ Vid. RUIZ-RICO RUIZ, GERARDO, "La comunidad política local. El encuadre estatutario de la Ley de Autonomía Local de Andalucía" en AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director). "Derecho Local de Andalucía", La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012, pág. 30.

con regulación constitucional de la autonomía local.

Sin embargo, si el legislador autonómico estatutario u ordinario potencia la autonomía local, respetando el marco competencial, el aplicador del derecho resolvería la problemática por primacía del texto constitucional siempre que el recurso contra la normativa estatal no se hubiere resuelto⁶⁴⁰ (dialéctica científica respecto de la suspensión de las leyes estatales recurridas en inconstitucionalidad).

Ya veremos cómo afecta la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local a la autonomía local y la reacción de los legisladores autonómicos.

Si la colisión fuese con el legislador sectorial autonómico, prevalecería la regulación de la Ley Local de la Comunidad Autónoma en cuanto por delimitación competencial satisface la autonomía local constitucionalmente garantizada.

⁶⁴⁰ Es interesante el debate existente en torno a la suspensión de las leyes del Estado por recurso de inconstitucionalidad o cuestión de inconstitucionalidad. Artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre): "La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de Ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el art. 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas". {Vid. JIMÉNEZ CHAW, CONCEPCIÓN, "¿Podría el TC acordar la suspensión de la Ley de Tasas Judiciales?" accesible en la web site <http://hayderecho.com/2013/01/29/podria-el-tc-acordar-la-suspension-de-la-ley-de-tasas-judiciales/> visitada el 07/01/2015.}.

En el supuesto de que el conflicto fuese con el legislador sectorial del Estado atribuyendo competencias a otras entidades no locales, desde nuestro entender habría que plantear un juicio de constitucionalidad (vía recurso vía cuestión de inconstitucionalidad o conflicto en defensa de la autonomía local) en aras a esclarecer si la legislación del Estado vulnera el principio de autonomía local.

La cuestión estribaría en conocer mientras no se resuelva el conflicto qué norma sería la aplicable.

Si la legislación autonómica potencia la autonomía local desarrollando un principio constitucional, la misma sería de aplicación preferente no por ser legislación autonómica sino por prevalencia constitucional y competencial, según hemos expuesto.

5.2. Alcance competencial de los títulos estatales y autonómicos en las materias de régimen local asumidas como de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Según expusimos con anterioridad, el EAC había asumido competencias exclusivas en diversas materias: Organización territorial, relaciones interadministrativas, competencias y potestades locales, bienes locales, modalidades de prestación de servicios públicos, organización de los entes creados por la Generalitat, régimen electoral de las entidades locales no constitucionalizadas y régimen de los órganos complementarios.

Vamos a efectuar un análisis de las mismas para conocer la adecuada relación competencial entre el legislador estatal y autonómico.

La STC 31/2010 mantiene su interpretación sobre el artículo 149.1.18 CE como título

competencial en materia de régimen local, subsumiendo lo local en el régimen jurídico común de las administraciones públicas. No olvidemos que existen tendencias diferenciadoras entre el gobierno local y la administración local⁶⁴¹.

En materia de organización territorial, regiría la legislación básica del Estado, sobre territorio, población y organización, elementos definitorios de las administraciones locales en toda España, principalmente regulados en los Títulos I a V de la Ley 7/1985, de abril.

La cuestión estriba en que la regulación estatutaria que se efectúa con carácter exclusivo, no debe excluir la incidencia de la regulación del Estado y el debido respeto a la misma.

A. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Nos remitimos a los títulos citados en cuanto a *territorio, organización y población*.

Siguiendo a la obra colectiva dirigida por SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, denominada TRATADO DE DERECHO MUNICIPAL, vamos a hacer una breve referencia a la regulación básica del Estado en la materia.

1.- Territorio:

El territorio se concibe como el espacio al que se extiende la validez de un ordenamiento jurídico y como ámbito de ejercicio de la competencia del ente territorial.

Nuestro Tribunal Constitucional ha afirmado que la relación de dependencia entre la concepción natural de municipio y la consideración del

⁶⁴¹ Vid. en este sentido a GALÁN GALÁN ALFREDO Y GRACIA RETORTILLO, RICARD, "*Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos Locales y TC*" en REAF núm. 12, marzo 2.011, pág. 265.

territorio como elemento del mismo no parece necesaria ni inescindible (STC 99/1986, de 11 de julio).

No obstante, la normativa local sigue concibiendo al territorio como un elemento constitutivo del municipio, lo que significa que una entidad municipal para mantener dicha condición o para adquirirla ex novo debe tener un ámbito territorial.

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia tiene su raigambre en el art. 148.1.2º CE que establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencia en la alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio.

Como afirma MUÑOZ MACHADO⁶⁴², la alteración de los términos municipales no puede concebirse como de exclusiva competencia de las CCAAs.

La incidencia competencial del Estado deriva de preceptos constitucionales que inciden, indirectamente, en la organización territorial y asignan competencia al Estado para regular con carácter básico la alteración de los términos municipales: a) art. 137 CE, el municipio forma parte de la organización territorial del Estado; b) art. 140 CE que garantiza la autonomía local; c) art. 149.1.1 CE que regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, cuyo cumplimiento requiere la definición por el Estado de la estructura básica de la administración municipal y d) art. 149.1.18 CE que confía al Estado las bases del régimen jurídico y procedimiento administrativo común en relación con art. 103 que implica una regulación del Estado

⁶⁴² MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", Civitas, Madrid, 1.984, pág. 186.

respecto de la organización municipal y su ámbito territorial.

En consecuencia, en materia de alteración de términos municipales (ESCUIN PALOP, CATALINA⁶⁴³), la competencia concurrente Estado y CCAA se traduce en reservar al Estado "*la regulación básica de la alteración de términos municipales*", lo que significa las condiciones imprescindibles para la creación y modificación de municipios; pueden regular el procedimiento básico de alteración de términos municipales o los trámites procedimentales necesarios para garantizar la participación de los municipios interesados.

La citada regulación aparece en la LRBRL ya que el legislador excluye dicha condición de los preceptos que regulan la alteración de los términos municipales (arts. 3 a 11) en el Texto Refundido de Disposiciones vigentes sobre régimen local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril) y del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales).

En concreto, se regula en el art. 13 LRBRL que establece lo que se ha venido calificando más de *delimitación de competencia autonómica* que de *Ley Básica*.

Es decir, el artículo 13 LRBRL es manifestación de la competencia del Estado para establecer el procedimiento administrativo común y para diseñar la organización administrativa básica.

⁶⁴³ AA.VV. MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (Director) "Tratado de Derecho Municipal", Ed. Iustel, 3ª edición, Madrid, 2.011, pág. 1.864 y ss.

En este sentido, se ha pronunciado la STC 103/2013, de 25 de abril, que establece en el fundamento 5.B, en relación al alcance del legislador básico estatal para la regulación de la alteración de términos municipales que corresponde al Estado establecer las bases de dicho procedimiento y el modelo municipal y medidas de fomento de fusiones municipales:

B) El art. 13.3 LRBRL dispone que "sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos locales".

"..Por ello, sin perjuicio de la competencia exclusiva que el art. 148.1.3 CE atribuye a las Comunidades Autónomas para la alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio, forma parte de la competencia estatal la regulación del elemento territorial y su relación con el resto de los elementos que componen la estructura municipal para configurar un modelo municipal común, competencia básica que, por otra parte, no rechaza de plano el Parlamento autonómico en su demanda, al admitir expresamente la competencia del Estado para regular las bases del procedimiento de alteración de los términos municipales. Resulta de lo expuesto que corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal".

"Así, el Estado podía haberse inclinado por un modelo minifundista, basado en la existencia de núcleos de población sin exigencia alguna de un mínimo territorial, o por un modelo basado en mayores exigencias de población y territorio, si es que lo hubiera considerado necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía, o por una combinación de ambos en función de la realidad existente o,

finalmente, por un modelo que dejase un amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para configurar el elemento territorial de los municipios. Pues bien, esta última es la opción por la que se inclinó el legislador estatal en 1985 y ha confirmado la LMMGL".

"El art. 13 LRBRL, distinguiendo entre municipios de nueva creación y los ya existentes, remite a la legislación autonómica la regulación de la creación de municipios, con las dos únicas condiciones de que exista un núcleo de población territorialmente diferenciado y cuente con capacidad económica para el ejercicio de sus competencias, requisitos cuya constitucionalidad fue confirmada por la STC 214/1989, de 21 de diciembre (RTC 1989, 214) , FJ 8.

De ahí que corresponda al legislador autonómico establecer, a su arbitrio, mayores exigencias de territorio y población para los municipios de nueva creación. En cuanto a la supresión de municipios y a la alteración de términos municipales, el legislador básico se ha limitado a regular las bases del procedimiento y reservarse la posibilidad de establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios, en aquellos casos en que la adecuada capacidad de gestión de los asuntos públicos requiera de mayores exigencias de población y territorio; pero sigue dejando en manos de las Comunidades Autónomas, como en el caso de los municipios de nueva creación, la regulación de la fusión de municipios en función del modelo municipal por el que hayan optado".

"Por ello, debemos rechazar la inconstitucionalidad del 13.3 LRBRL y, en consecuencia, también de la disposición final primera en lo que a éste se refiere".

La STC núm. 161/2013 de 26 septiembre, RTC 2013\161, remite en el fundamento jurídico quinto

a la STC 103/2013⁶⁴⁴, para determinar que es competente el legislador básico para regular aspectos básicos del procedimiento y medidas de fomento en materia de fusiones municipales.

Las "bases procedimentales" establecen trámite de audiencia a los municipios interesados e informe del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de las Comunidades Autónomas. Se regulan en el apartado 1 del artículo 13.

En el apartado 2 del artículo 13 se establecen los requisitos que deben reunir la creación de municipios, expresan la política de fusiones municipales del Estado.

La nueva redacción del precepto dada por la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local establece una importante novedad referente a dichos requisitos en aras de garantizar la suficiencia financiera de la entidad local que se crea en la prestación de servicios.

Respecto de la "fusión voluntaria de municipios", la reforma desarrolla la regulación anterior no estableciendo como condición previa para dos o más Ayuntamientos salvo que sean colindantes y pertenezcan a la misma provincia, y además, unas medidas encaminadas a fomentar la fusión.

⁶⁴⁴ STC núm. 161/2013 de 26 septiembre, RTC 2013\161, fundamento jurídico quinto: "*La impugnación de la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara básico el artículo 13.3 LRBRL (RCL 1985, 799, 1372) -potestad estatal para establecer medidas de fomento de la fusión de municipios-, ha sido resuelta en la STC 103/2013, de 25 de abril (RTC 2013, 103), FJ 5 b), concluyéndose que la declaración de que constituye legislación básica del Estado en materia de régimen local no es contraria a la Constitución*".

La fusión se efectúa mediante convenio siendo su indefinición legal sobre la naturaleza y contenidos específicos y el envío procedimental a la regulación autonómica.

En suma, las Comunidades Autónomas tienen competencia de desarrollo legislativo y competencia ejecutiva para la alteración de términos municipales.

La competencia de las Comunidades Autónomas se limita a *iniciar, tramitar y resolver los procedimientos de alteración de términos municipales* así como para desarrollar, a través de su propia legislación, la normativa básica del Estado.

Las Comunidades Autónomas pueden regular los *supuestos de alteración* de términos municipales, completar el procedimiento administrativo de alteración de los términos municipales que establece la legislación básica. Asimismo, puede *reorganizar la división municipal* teniendo en cuenta las peculiaridades de todo tipo y las formas de asentamientos.

La regulación del Estado ahonda en pormenorizar los requisitos de creación de los municipios por razones de suficiencia financiera para prestación de servicios, como es el hecho de que tengan como mínimo 5.000 habitantes.

En Cataluña, el régimen local autonómico se regula en el Decreto-legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, y sería respetuoso en su art. 6 con la legislación básica del Estado.

El artículo 15 del Decreto-legislativo relativo a la creación de municipios, debería adaptarse a lo previsto en el artículo 13 de la LRBRL en su nueva redacción ya que prevé una población mínima de 2.000 habitantes.

Esta previsión normativa ha sido desarrollada por el Decreto 244/2007, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Territorial de Catalunya 2007, cuyo artículo 7 sobre segregación para crear un nuevo municipio exige el mínimo de 2.000 habitantes.

Por su parte, el art. 20.2 del Decreto 2/2003, de 28 de abril, regulador del fomento de fusión de los municipios, sería compatible con la nueva regulación del art. 13 LRBRL⁶⁴⁵, resultando de aplicación los apartados 4 a 6.

En Andalucía, esta creación de municipios se regula en el Título VI de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. El artículo 91.1 enuncia las clases o modalidades de modificaciones de los términos de los municipios andaluces: a) segregación, b) fusión, c) agregación y d) incorporación.

Esta regulación se desarrolla en el Decreto 185/2005, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales.

Desde un punto de vista general, respetaría la legislación básica del Estado⁶⁴⁶; de hecho, a juicio de la doctrina parece que la concepción de "demarcación territorial" es más acertada en la nueva regulación de la Ley 5/2010, de 11 de junio y acorde la regulación del estado en su normativa del año 1986.

⁶⁴⁵ En la redacción dada por la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

⁶⁴⁶ Un estudio más detallado es el efectuado por GOSÁLBEZ-PEQUEÑO, HUMBERTO, "La demarcación municipal" en AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director). "Derecho Local de Andalucía", La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012, pág. 337.

2.- Organización:

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, se adecua al texto constitucional, y hace eco de la posición de los entes indispensables y necesarios en la estructura territorial (municipios, provincias e islas).

Es doctrina reiterada de nuestro Tribunal Constitucional en sentencias de 16 de mayo y 5 de agosto de 1983, que el concepto de "*régimen jurídico de las administraciones públicas*" del art. 149.1.18 CE a la organización de los entes locales, sin que, no obstante, ello de cobertura para adentrarse en la regulación de todos los aspectos que puedan configurar, definitivamente, su ordenación legal.

La organización municipal se fija, a nivel básico, en el artículo 20.1 LRBRL.

Nuestro Tribunal Constitucional en la famosa sentencia de 21 de diciembre de 1989, ha afirmado que, sin perjuicio de lo anterior, y aunque en el apartado 2º de este mismo precepto reconoce formalmente la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas para que éstas puedan establecer una organización municipal complementaria de la fijada con carácter básico o necesario por la LRBRL, permite que éste se ajuste al orden constitucional de distribución de competencias, pues en el mismo se definen los órganos básicos municipales, se reconoce la potestad legislativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas y se admite, al propio tiempo, la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal, *ámbito éste que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que, en materia de organización municipal*

*complementaria, dicten las Comunidades Autónomas*⁶⁴⁷.

El Decreto-legislativo Catalán 2/2003, de 28 de abril, también establece la distinción entre órganos municipales necesarios y órganos complementarios. Prevé, cuando así lo establezca el pleno, por mayoría absoluta, a propuesta de un grupo municipal (art. 56.4).

Este órgano se regula, ex novo, por legislación autonómica, en el marco de competencias de la STC de 21/12/1989.

El artículo 47 del Decreto-legislativo prevé como órganos complementarios, comisiones de estudio, informe o consulta, los órganos de participación ciudadana, el consejo asesor urbanístico, el síndico de greuges, la junta local de seguridad y cualquier otro órgano que establezca el municipio (art. 48), *que deberá respetar en todo caso, la organización básica determinada por las leyes y responder a los principios de eficacia, economía organizativa y participación ciudadana.*

Remite en cuanto a los órganos complementarios al respeto a la legislación "básica".

Es curioso el hecho de que el artículo 50 del Decreto-legislativo prevea, además, la necesidad de que se constituyan "grupos municipales", de existencia obligatoria en los municipios de más de 20.000 habitantes, para el mejor funcionamiento de los órganos de gobierno.

⁶⁴⁷ Para PAREJO ALFONSO, LUCIANO, tras la STC 214/1989, de 21 de diciembre, si bien aparece reafirmada la potestad normativa local de auto organización, no por ello deja de estar ciertamente disminuida y a merced de la potestad legislativa autonómica. {Vid. PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La potestad de auto organización de la Administración Local", Documentación Administrativa, núm. 228, octubre-diciembre, 1991, pág. 27.}.

Desde nuestro punto de vista, entraría en el encaje constitucional de desarrollo autonómico previsto por el Tribunal Constitucional.

El legislador autonómico andaluz no establece especificidades en la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía.

Interesante a este respecto, es la STC 103/2013, de 25 de abril sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local, que estudia la impugnación de una serie de preceptos de la legislación básica que regulan determinados órganos de los municipios de gran población, en el fundamento de derecho 5:

Respecto de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, el Tribunal Constitucional confirma la constitucionalidad de esta regulación básica estatal sin vulneración del orden constitucional de competencias al considerar que no es otra que identificar el núcleo de elementos comunes o uniformes del modelo de autonomía municipal, en función de los intereses generales de los que el Estado es exponente.

De hecho, admite que resulta necesaria una mayor intensidad de regulación para garantizar un tratamiento común de los administrados:

"F) Se impugnan los arts. 20.1.d) y 132 LRBRL que se refieren a la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, cuya existencia es preceptiva en los municipios de gran población y puede crearse en aquellos otros en que así lo prevea el Reglamento orgánico o se apruebe con el voto favorable de la mitad más uno del número legal de los miembros del Pleno, y el art. 131 LRBRL, que consagra la existencia necesaria en estos municipios del Consejo Social".

"que no es otra que identificar el núcleo de elementos comunes o uniformes del modelo de autonomía municipal, en función de los intereses generales de los que el Estado es exponente. Esta

competencia estatal alcanza a la regulación de la "composición, estructura y competencias de los órganos de las administraciones públicas" (SSTC 32/1981 [RTC 1981, 32] , FJ 6, 50/1999, de 6 de abril [RTC 1999, 50] , FJ 3), teniendo en cuenta que, por tratarse de un órgano cuya función principal consiste en la protección de los derechos de terceros, en atender sus reclamaciones y hacer las correspondientes sugerencias a la Administración municipal (art. 132.1 y 3 LRBRL), resulta necesaria una mayor intensidad de regulación para garantizar un tratamiento común de los administrados. Además, no se ve impedida la competencia del legislador autonómico para desarrollar la regulación básica, pues ni se excluye la competencia de las Comunidades Autónomas para la regulación de la organización complementaria de los municipios de gran población en la medida en que el art. 20.2 LRBRL, aplicable a todo tipo de municipios, no ha sido modificado, ni la atribución al Pleno de la competencia de autoorganización para regular este órgano excluye la competencia autonómica para el desarrollo legislativo, pues el art. 123.1.c) LRBRL se limita a atribuir al Pleno la regulación de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, sin exigir que ello se realice en el marco exclusivo de la legislación básica".

En cuanto al Consejo Social de la Ciudad, el Alto Tribunal considera objetivo prioritario reforzar la participación de los ciudadanos en el gobierno y administración municipal, propósito que si bien se extiende a todos los municipios, adquiere una mayor intensidad en los de gran población.

F. "...El legislador estatal bien podía haber optado por reconocer una mayor capacidad de autoorganización a los municipios para que, en función de sus necesidades, adoptaran la decisión última sobre el modelo organizativo. Pero en este caso, el legislador estatal ha considerado que la adecuada gestión y gobierno de los intereses

municipales, la garantía de la participación de los ciudadanos, más allá del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE, y la protección de los derechos de los vecinos requieren, de un lado, la existencia de un órgano representativo encargado de la protección de sus derechos y, de otro, la creación de un órgano consultivo en que se encuentren representados los ciudadanos a través de sus organizaciones".

Además, considera que la exigencia de un reglamento específico para cada uno de ellos no vulnera el margen de desarrollo autonómico.

"K) No hay base alguna en el precepto impugnado para entender que se exige un reglamento específico para cada uno de ellos, como tampoco la hay para considerar que existe una prohibición de regulación conjunta de todos ellos en el mismo reglamento, pues la norma se limita a exigir que la regulación de ambos órganos se realice en una o varias disposiciones reglamentaria aprobadas con un determinado quórum.."

"Pues bien, el precepto impugnado se limita a reservar al reglamento orgánico la definición de los niveles de la organización municipal, que el legislador básico ha considerado esenciales para garantizar la eficacia de la administración municipal en los municipios de gran población. Es decir, un primer nivel distribuido por áreas materiales de actividad con competencias".

En esta misma línea, se han pronunciado dos SSTC 143/2013 y 161/2013, dictadas sobre la Ley 57/2003.

La STC 143/2013, de 11 julio, RTC 2013\143⁶⁴⁸, en el fundamento jurídico quinto, ratifica la

⁶⁴⁸ STC 143/2013, de 11 julio, FUNDAMENTO JURIDICO QUINTO en relación con esta serie de impugnaciones debemos partir de los pronunciamientos contenidos en la STC 103/2013.

constitucionalidad de la regulación como básica de la existencia necesaria de diversos órganos en los municipios de gran población: es el caso de la comisión especial de sugerencias y reclamaciones [arts. 20.1 d) y 132], los distritos como órganos de gestión desconcentrada (art. 128) y el consejo social (art. 131), los cuales ya fueron objeto de enjuiciamiento en la citada STC 103/2013 (RTC 2013, 103).

Respecto de los derechos económicos y políticos de los Concejales no adscritos, la STC 161/2013 de 26 septiembre, RTC 2013\161⁶⁴⁹, remite en el fundamento jurídico sexto a esta STC 103/2013). Para el Tribunal Constitucional este precepto se limita a atribuir al reglamento orgánico la regulación del ejercicio de los derechos económicos y políticos de los concejales no adscritos, como manifestación de la potestad normativa inherente a la autonomía municipal.

Se impugna la disposición final primera LMMGL 57/2003, por declarar básico el art. 73.3 LRBRL y, por conexión, los arts. 20.1.c) y 122.3 de la misma norma legal en la medida en que establece que los derechos económicos y políticos de los Concejales no adscritos se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación; se afirma que se desconoce la

⁶⁴⁹ STC 161/2013 de 26 septiembre, FUNDAMENTO JURÍDICO SEXTO: "La impugnación de la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara básicos los artículos 20.1 d), 123.1 c), 131 y 132 LRBRL (RCL 1985, 799, 1372) -obligación para los municipios de gran población de establecer la comisión de sugerencias y reclamaciones y el consejo social de la ciudad y su regulación en el reglamento orgánico-, y, subsidiariamente, de estos artículos por ser contrarios a la autonomía local ha sido resuelta en la STC 103/2013, de 25 de abril (RTC 2013, 103) , FJ 5 f) y k), concluyéndose que la declaración de que constituyen legislación básica del Estado en materia de régimen local no es contraria a la Constitución y que su contenido tampoco vulnera la autonomía local".

capacidad normativa de la Generalidad de Cataluña para regular los aspectos no básicos del régimen estatutario de los electos locales.

L. "Este precepto se limita a atribuir al reglamento orgánico la regulación del ejercicio de los derechos económicos y políticos de los concejales no adscritos, como manifestación de la potestad normativa inherente a la autonomía municipal. Ello sin perjuicio de que, en el ejercicio de su competencia normativa, el Pleno deba necesariamente respetar lo establecido tanto en la legislación estatal, a la que tampoco este apartado se refiere, como en la legislación autonómica de desarrollo, razón por la cual debe descartarse la inconstitucionalidad del art. 73.3 LRBRL y, por conexión, los arts. 20.1.c) y 122.3 y de la disposición final primera en lo que a estos se refiere".

De igual forma, respecto de la regulación de los Órganos Directivos, el Tribunal Constitucional dicta la STC 103/2013, en cuyo fundamento jurídico quinto J dicta una sentencia interpretativa de conformidad a la Constitución:

"Por lo que respecta al art. 130.1 B), en la STC 103/2013 (RTC 2013, 103) ya señalamos que «aun respondiendo la regulación de una serie de órganos directivos a los objetivos de interés general que justifican su regulación con carácter común para todos los municipios, el establecimiento de una enumeración cerrada de los mismos eliminaría la competencia de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas sin que, por lo hasta aquí expuesto, exista justificación para ello. No obstante, el precepto impugnado admite una interpretación conforme con lo hasta aquí afirmado pues, en la medida en que se limita a relacionar, dentro de los órganos directivos, los titulares de órganos que pertenecen a la organización básica de los municipios de gran población, no impide a las Leyes autonómicas que completen, dentro de su competencia para regular

la organización complementaria, este elenco de órganos directivos».

Confirmando esta interpretación la STC 143/2013, de 11 de julio, fundamento jurídico noveno⁶⁵⁰.

De igual forma, el Tribunal Constitucional ha llegado a pronunciarse sobre la declaración de «no públicas» las sesiones de la Junta de Gobierno Local constituye un aspecto esencial de su funcionamiento porque determina el modo en que debe ejercitar sus competencias ya que es garantía de un modelo común y vulneración inexistente de las competencias autonómicas en la materia:

"..En cuanto a la conformidad con el principio democrático y el derecho a la participación en los asuntos públicos, se arguye la constitucionalidad, según se interprete en el sentido de que no se refiera a las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno".

3.- Población

La regulación de la población se contiene a nivel básico en los artículos 15 a 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril afectados en su redacción por la Ley 4/1996, 10 enero. Estos preceptos son desarrollados por el Reglamento de Población y Demarcación Territorial (aprobado por Real Decreto 1610/1986, de 11 de julio), el cual fue ampliamente modificado para adaptarlo a la Ley 4/1996.

Esta regulación básica ha sido desarrollada en las dos últimas décadas por el legislador autonómico.

⁶⁵⁰ STC 143/2013, de 11 de julio, fundamento jurídico noveno: Por lo que respecta al art. 130.1 B), (nos remitimos, esto es nuestro) a la STC 103/2013 (RTC 2013, 103) .

En este sentido, en Cataluña, por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley municipal y de Régimen Local de Cataluña dedica el Título III a la población establece una regulación sobre el padrón y derechos y deberes de los vecinos.

En Andalucía, no existe una regulación concreta a este respecto.

La población ha de entenderse como uno de los elementos que concurren a configurar la noción misma de municipio (art. 11.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Básica de Régimen Local). La preocupación entre el municipio y población es especialmente estrecha y tiene relevancia ya que en función de la cuantía de la población se indica la *dimensión* del municipio e incide en su forma organizativa, servicios mínimo obligatorios, periodicidad de los plenos, prestaciones personales forzosas a la hora de precisar la categoría de Secretario así como desde la legislación tributaria para determinar la participación de los distintos municipios en los tributos del Estado. De ahí, los diversos regímenes especiales para los municipios de Madrid y Barcelona.

La vecindad y el padrón municipal tienen trascendencia supramunicipal, con relevancia autonómica y nacional (estadísticas y censo electoral).

Por ello en la regulación inciden, según PEMÁN GAVÍN y EZQUERRA HUERVA⁶⁵¹, otros títulos competenciales del Estado - ley orgánica sobre régimen electoral general (art. 81.1 CE) y la competencia estatal sobre "estadística para fines estatales" (art. 149.1.13 CE) -.

⁶⁵¹ AA.VV. MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (Director) "Tratado de Derecho Municipal", Ed. Iustel, 3ª edición, Madrid, 2.011.

La regulación de la población municipal se efectúa nivel básico en la Ley Básica de Régimen Local, siendo modificada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, relativa al Padrón Municipal. Esta normativa establece las *reglas sustantivas en la materia*.

Ha sido desarrollada por algunas Comunidades Autónomas, como sucede en Cataluña, en los artículos 39 a 45 del Decreto-legislativo 2/2003.

La regulación catalana debería adaptarse a la legislación básica de régimen local en la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de Administración Local que introduce en la letra f) del art. 41 unas modificaciones respecto de los datos obligatorios de inscripción en el Registro.

Hemos de significar, no obstante, que la regulación vigente en Cataluña sería compatible con el régimen *ex post* efectuado por la Ley 27/2013.

Resulta curioso el plus valor que la legislación otorga de la condición de catalanes a los vecinos de dicho municipio.

Por otro lado, la legislación catalana encarga la gestión del Padrón en caso de que los municipios no tengan *suficiente capacidad económica y de gestión* al Consejo Comarcal mientras que el legislador básico de régimen local en el art. 17, lo remite a las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares⁶⁵².

⁶⁵² Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón, parte de la premisa de la descentralización de competencias por la Comunidad Autónoma o las diputaciones Provinciales o gestionar competencias o funciones delegadas voluntariamente.

En Andalucía no se establece una regulación propia.

Ley Gallega 5/1997, de 22 de julio, de la administración local de Galicia regula la población en los arts. 52 a 58. El artículo 54 remite a las Diputaciones gallegas la gestión del padrón si los municipios no pudieren.

Por su parte, esta materia se prevé en los arts. 20 a 22 de la Ley Aragonesa 7/1999, de 9 de abril, reguladora de la administración local de Aragón. El art. 21 remite a la Diputación General de Aragón y las diputaciones provinciales la gestión del padrón cuando no pueda el municipio, por las razones expuestas de capacidad económica y de gestión.

Asimismo, aparece en los artículos 17 a 19 de la Ley Balear 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Islas Baleares, resultando interesante la remisión al reglamento municipal para desarrollar requisitos básicos.

Finalmente, en los artículos 23 a 25 de la Ley valenciana 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, regula la materia efectuando una remisión legislativa en el art. 24 a la Generalitat y Diputaciones Provinciales el apoyo técnico y económico. Asimismo, introduce como el legislador de Cataluña, la condición política de "valenciano".

La Ley estatal 4/1996 unifica en una misma figura a los "vecinos" y a los "domiciliados" pasando todos a tener la condición de "vecinos".

La vecindad municipal depende de dos elementos: la *residencia habitual*, por un lado y por otro lado, la *inscripción en el Padrón Municipal*. Es curiosa la diferenciación con la vecindad civil, en la que carecen de relevancia la vecindad de los padres o lugar de nacimiento.

B. RELACIONES INTER ADMINISTRATIVAS

A pesar de la asunción en el art. 160.1.a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña de la competencia exclusiva en materia de relaciones inter administrativa así como de técnicas de organización y relación para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la administración de la Generalitat, hemos de significar que esta exclusividad encuentra sus límites no sólo en el texto constitucional sino en la legislación básica del régimen local.

Así en la STC 31/2010, FJ 100, hace referencia a que la remisión que se hace en el art. 160.1.a) a las formas asociativas, mancomunidades, convencionales y consorciales ha de presuponer la sujeción a la naturaleza de cada una de ellas, de acuerdo con lo que el Estado, ex art. 149.1.18 CE establezca en cada caso.

Esta concurrencia competencial conllevaría al respeto por el legislador autonómico de la regulación del Estado.

A entender de VELASCO CABALLERO⁶⁵³, no nos encontramos ante competencias compartidas sino que el Estado podrá regular aspectos básicos de los *convenios administrativos, consorcios u otra forma de cooperación orgánica*, de modo que si el Estado regula cualquier forma cooperativa específica (mancomunidades u otras fundaciones plurimunicipales), no vincularía a la Comunidad Autónoma.

Desde nuestro punto de vista, y siguiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional en *materia de*

⁶⁵³ VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Régimen Local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto Catalán", en AA.VV., COSCULLUELA MONTANER Y CARBONELL PORRAS (Directores) y MEDINA ALCOZ (Coordinador) "Reforma Estatutaria y Régimen Local", Ed. Aranzadi, S.A., Navarra, 2.011, pág. 97 y ss.

competencias concurrentes, la legislación estatal debe respetarse, no pudiendo ser desplazada como sugiere el autor (exclusividad impropia).

El legislador estatal establece en el art. 44 de la Ley Básica de Régimen Local una regulación básica de las mancomunidades.

Respecto de las mancomunidades, las cuáles se han visto afectadas por la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre y que estudiamos al final de este trabajo, (adecuación a la Ley Orgánica 2/2012), la STC 103/2013, de 25 de abril ha reconocido la competencia del legislador básico para regular el derecho de los municipios a asociarse así como la determinación de las potestades mínimas de forma que constituyen garantía de su autonomía. De igual forma, esta regulación garantiza facultad de elección de los municipios.

El Tribunal Constitucional ratifica la constitucionalidad de la regulación básica en dos SSTC 143/2013 y 161/2013.

La STC 143/2013, de 11 de julio, fundamento jurídico cuarto, remite a la STC 103/2013⁶⁵⁴.

⁶⁵⁴ STC 143/2013, de 11 de julio: FUNDAMENTO JURIDICO CUARTO: *"Una impugnación idéntica contra el art. 4.2 y 3 LRRL (RCL 1985, 799 y 1372) , fue desestimada en la STC 103/2013, de 25 de abril (RTC 2013, 103) . En dicha Sentencia partimos de que «si bien las mancomunidades de municipios no son entidades locales constitucionalmente consagradas, tampoco han sido configuradas por el legislador básico como entidades cuya existencia dependa de la voluntad de las Comunidades Autónomas. El art. 44.1 LRRL, reconoce a los municipios el derecho a asociarse en su doble vertiente de libertad de creación de mancomunidades y libertad de no ser obligados a asociarse o a permanecer en ellas, en línea con lo establecido en el art. 19 de la Carta europea de autonomía local, ratificada por España el 20 de enero de 1988, que reconoce el derecho de las entidades locales a cooperar y asociarse con otras entidades locales. Este reconocimiento del derecho de asociación para la prestación de servicios concretos y la*

La STC núm. 161/2013 de 26 septiembre, RTC 2013\161, remite en el fundamento jurídico cuarto a esta STC 103/2013⁶⁵⁵, respecto a la cuestión competencial de las mancomunidades verificando la constitucionalidad de su regulación por el legislador básico estatal en lo que le afecta a su autonomía local.

Asimismo, la Disposición Transitoria Primera hizo que determinados preceptos del Texto Refundido de Régimen Local aprobado por Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, tuvieran el carácter de básico por el régimen transitorio, por reducir la Ley 7/1985, su ámbito.

La Disposición Final Séptima del Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, establece que los arts. 35 a 37 del mismo no tienen el carácter de norma básica, en consecuencia, sería desarrollado por las Comunidades Autónomas.

Así pues, el contenido concreto de los Estatutos, que vaya más allá de las líneas

ejecución de obras de competencia y responsabilidad de los municipios asociados, también reconocido en el art. 87.2 EAC vigente, determina la necesaria participación de los municipios constituyentes en la elaboración de los Estatutos o normas que rigen el funcionamiento de la mancomunidad mediante una asamblea integrada por los Concejales de los municipios afectados, y que su aprobación se atribuya a los Plenos de los Ayuntamientos (art. 44.3 LRBRL).»".

⁶⁵⁵ STC 161/2013, de 26 de septiembre: FUNDAMENTO JURIDICO CUARTO: "La impugnación de la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara básico el artículo 4.3, en relación con el artículo 4.2, último inciso, LRBRL (RCL 1985, 799, 1372) -regulación de las potestades de las mancomunidades-, ha sido resuelta en la STC 103/2013, de 25 de abril (RTC 2013, 103), FJ 5 a), concluyéndose que la declaración de que constituye legislación básica del Estado en materia de régimen local no es contraria a la Constitución".

generales indicadas en el art. 44 de la LRBRL, podrá regularse de *forma específica* por la Comunidad Autónoma.

Respecto de las concretas relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales, se establece una regulación básica en los arts. 55 a 62 que deberá ser respetada por las Comunidades Autónomas.

La supresión de controles como el relativo a la regulación del deber de remitir los acuerdos locales a la administración autonómica, se prevé en art. 56 de la Ley 7/1985 y debe ser respetado puesto que el sistema de control que se prevé sería conforme a la autonomía local y no supone supeditación de una administración sobre otra.

La regulación concreta de la remisión se desarrollará por el legislador autonómico⁶⁵⁶.

C. COMPETENCIAS Y POTESTADES LOCALES

El artículo 160.1.b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre "*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 art. 84*".

Esta *exclusividad* ha sido entendida por algún autor como que el legislador estatal debe limitarse unos "principios o bases" del sistema competencial, es decir, a establecer *normas básicas sobre la forma de atribución de*

⁶⁵⁶ En posición diversa expresando que se podría suprimir este control por el legislador autonómico. {Vid. VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Régimen Local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto Catalán" AA.VV., COSCULLUELA MONTANER Y CARBONELL PORRAS (Directores) y MEDINA ALCOZ (Coordinador) "Reforma Estatutaria y Régimen Local", Ed. Aranzadi, S.A., Navarra, 2.011, pág. 108}.

competencias locales (y no el propio listado competencial de cada tipo de entidad local).

La STC 31/2010, en el fundamento de derecho 100, acepta expresamente la posibilidad de que el Estado atribuya un ámbito de competencias locales conforme al art. 149.1.18 CE y ello porque el legislador estatal prevé mínimo competencial en el que se garantice la participación de los entes locales en los intereses públicos conforme a la autonomía local.

Para RIVERO YSERN⁶⁵⁷ ha faltado una Ley de Régimen Local que definiera de forma pormenorizada y clara las competencias locales, su autonomía financiera y su organización básica en el marco de un nuevo sistema de control judicializado y de legalidad.

El debate se ha centrado no tanto en *determinar lo esencial de la autonomía local sino quién es el llamado a definirla*.

Se defiende, de lege ferenda, en tasar las *competencias sustantivas y emblemáticas* de los municipios y provincias, desde la legislación básica, dejando la posibilidad de que el legislador autonómico pudiere complementar el listado competencial.

Para el autor, es interesante un *acuerdo político que intente definir las competencias nucleares de las Corporaciones Locales*, atendiendo preferentemente al *principio de subsidiariedad*.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía efectúa en el artículo 92 una relación de materias sobre las que los entes locales ejercen competencias

⁶⁵⁷ RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS "las competencias locales" en AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director). "Derecho Local de Andalucía", La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012, pág. 42.

propias si bien en su apartado 2 establece que se ejercerán "en los términos que determinen las leyes", lo que significa *numerus apertus*.

La peculiaridad estriba en que aparece un primer esbozo de distinción entre potestades y funciones que dentro de cada ámbito material van a asumir los Ayuntamientos.

Para ZAFRA VÍCTOR⁶⁵⁸, en el art. 84 EAC y art. 92 del EAA, "*..la coincidencia radica en que la lista no se reduce a materias sino que incluye también funciones, de tal forma que la remisión al legislador sectorial supone la obligación de delimitar competencias. El Estatuto, en ambos casos, ha dejado de ser una norma de remisión en sentido estricto, y aunque la decisión final corresponderá al legislador sectorial, éste complementa pero no completa la previsión estatutaria.*"

Por su parte, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, desarrolla en el artículo 9, las potestades y funciones que pueden y deben asumir los municipios andaluces efectuando en expresión de RIVERO YSERN⁶⁵⁹ un "*blindaje por descripción*".

En este sentido, la Ley de régimen local puede (atendiendo al mandato estatutario) precisar submaterias e identificar potestades. En la línea señalada también por el Estatuto, puede definir las potestades en una tipología que ofrezca criterios para evaluar el alcance jurídico de ordenación, planificación, gestión, regulación, prestación al objeto de que el legislador sectorial autonómico, cuando delimite competencias

⁶⁵⁸ ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, "Garantía estatutaria de la autonomía local" en *Anuario de Gobierno Local 2008*, Fundación Democracia y Gobierno, pág. 55.

⁶⁵⁹ RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS "las competencias locales" en AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director). "Derecho Local de Andalucía", La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012, pág. 63.

con los entes locales y en virtud del principio de subsidiariedad, motive las materias y las potestades reconocidas.

Nos remitimos al último Capítulo para insertarnos en el interesante debate respecto del papel del legislador básico estatal y su relación con el legislador estatutario y autonómico si decrece el ámbito competencial previsto por el legislador básico estatal.

Es decir, si ante una modificación del legislador básico, la legislación autonómica debe adaptarse o puede incrementar el ámbito competencial de los entes locales en materias de competencias autonómica.

D. BIENES LOCALES

El art. 160.1.c) EAC establece que es competencia exclusiva *"el régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales"*. La STC 31/2010, interpreta ésta como una competencia autonómica meramente instrumental vinculada a los concretos sectores de competencia local. Es decir, puede establecer una regulación autonómica de bienes públicos sectoriales pero no una regulación general y exclusiva de los bienes locales.

En Andalucía, el artículo 60.1.c) de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por la que se regula el Estatuto de Autonomía para Andalucía, establece una regulación exclusiva pero *en el marco del artículo 149.1.18ª de la Constitución y el principio de autonomía local*.

La Ley andaluza 7/1999, de 29 de septiembre, de bienes de las entidades locales, en su Exposición de Motivos establece que con la promulgación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985, consecuencia directa del nuevo sistema constitucional implantado en 1978, se diseña un nuevo ordenamiento jurídico-administrativo local. Por lo

que atañe a la materia de bienes (Tít. VI, Cap. I: Bienes: Arts. 79 a 83), el legislador estatal optó por hacer una regulación básica moderada y sólo reguló con cierta amplitud los aspectos organizativos.

Por su parte, la Ley 5/2010, de 11 de junio, sigue a la normativa local en el ámbito patrimonial.

En Cataluña, el régimen de los bienes de los entes locales se regula en TRRL Catalán de 28 de abril de 2003, aprobado por D.L. 2/2003, artículos 199 a 233, respetando, en principio, lo previsto en la legislación básica.

E. MODALIDADES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

El art. 160.1.c) EAC regula que es competencia exclusiva de Cataluña *"el régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de servicios públicos"*.

En lo que se refiere a las modalidades de prestación de servicios públicos que han de someterse al art. 149.1.18 CE, el precepto estatutario no atribuye a la Comunidad Autónoma el establecimiento de su régimen jurídico sino tan sólo *la determinación concreta de los tipos y clases de servicios públicos entre las diversas posibles*.

Es decir, nuestro Tribunal Constitucional quiere expresar que no se atribuye a la Comunidad Autónoma establecer el *"régimen jurídico"* de las modalidades de prestación de servicios públicos si bien la concreción de tipos y clases de servicios públicos de los entes locales puede efectuarla el legislador autonómico.

El Tribunal Constitucional en sentencia núm. 143/2013 de 11 julio, respecto de las formas de gestión de los servicios públicos locales,

organización y gestión económico-financiera de los municipios de gran población efectuada en regulación contenida en legislación de carácter básico por la Ley 57/2003 ha expresado que no existe vulneración de las garantías de autonomía local y suficiencia financiera y de las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de régimen local.

En el fundamento jurídico séptimo, se indica que: *"Igualmente se impugna el art. 85 bis LRBRL (RCL 1985, 799 y 1372) , relativo a las formas de gestión de los servicios públicos locales.*

...En efecto, entonces declaramos que «ninguna de las determinaciones del art. 85 bis.1 LRBRL (RCL 1985, 799 y 1372) impide a las entidades locales elegir la forma de gestión que estimen más adecuada para la prestación de los servicios de su competencia» y que el precepto «se limita a señalar que la creación de organismos autónomos y entidades públicas empresariales se acordará por el Pleno de la entidad también competente para aprobar sus estatutos, quedando en sus manos la elección, a la vista de la reglas de organización que el legislador establece para las entidades instrumentales locales, entre las formas de gestión directa o indirecta a las que se refiere el art. 85.2 LRBRL, y configurar el régimen de sus entidades instrumentales, dentro del marco legalmente establecido, mediante la aprobación de los estatutos» [FJ 5 d)].

... debiendo ser las Comunidades Autónomas las que, en ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo de las bases estatales, lo modulen para las entidades locales. Como quiera que la demanda carece de cualquier tipo de argumentación sobre el exceso en que habría incurrido el Estado al regular cada una de las especialidades del apartado impugnado, no podemos desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley impugnada (STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 1)».

Por todo ello, debemos descartar la inconstitucionalidad del art. 85 bis LRBRL (RCL 1985, 799 y 1372) .

Desde nuestro punto de vista, el Tribunal Constitucional limita el alcance de la competencia autonómica a la modular la forma de prestación del servicio público por los entes locales.

No obstante, existen voces⁶⁶⁰ que ahondan en la posibilidad de que por parte de la Comunidad Autónoma se regulen los *requisitos* de las posibles modalidades para las entidades locales en Cataluña aun cuando el régimen básico de esas "*modalidades de prestación*" sea el establecido por el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE.

En Andalucía, el artículo 60.1.c) de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en idénticos términos que sucede con los bienes locales establece una regulación exclusiva pero en el marco del artículo 149.1.18^a de la Constitución y el principio de autonomía local.

F. ORGANIZACIÓN DE LOS ENTES LOCALES CREADOS POR LA GENERALITAT

El artículo 160.1.d) EAC establece que la Generalitat tiene competencia exclusiva para 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*".

Para el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 100 de la sentencia, una adecuada interpretación del alcance competencial

⁶⁶⁰ VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Régimen local y Estatuto de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto Catalán" en AA.VV., COSCULLUELA MONTANER Y CARBONELL PORRAS (Directores) y MEDINA ALCOZ (Coordinador) "Reforma Estatutaria y Régimen Local", Ed. Aranzadi, S.A., Navarra, 2.011, pág. 112.

de esta asunción exclusiva de competencias implica que corresponde al Estado el establecimiento del régimen jurídico de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Comunidad Autónoma si bien la "aplicación" de este régimen será autonómica.

Matiza nuestro Alto Tribunal que con esta interpretación no se priva al Estado de materializar su competencia ex artículo 149.1.18 CE, con la precisión de que si las veguerías coinciden con las provincias dicha determinación queda sujeta a la doctrina asentada de que no perjudique a la provincia como división territorial del Estado ni como entidad local con las funciones constitucionales que le son propias.

Con este régimen aplicativo parece avanzar más en la regulación básica ya que el artículo 42.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las Comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.

En Andalucía, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local, establece una organización territorial del municipio basada en criterios de discrecionalidad, sin que existan parámetros distintivos entre "descentralización" y "desconcentración".

El legislador andaluz, establece que las circunscripciones territoriales serán desconcentradas o descentralizadas. En el supuesto de descentralización distingue entre las entidades vecinales y las entidades locales autónomas. Según MORA RUIZ, MANUELA⁶⁶¹, la Ley andaluza se separa de

⁶⁶¹ MORA RUIZ, MANUELA, "Las administración del territorio municipal" en AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director). "Derecho Local de Andalucía", La Ley 5/2010, de

la Ley Básica de Régimen Local en cuanto a la concreción de los entes descentralizados aprovechando al máximo la remisión legislativa del artículo 45.1 de la Ley Básica del Estado a las "otras denominaciones que establezcan las leyes".

Hemos de significar que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la administración local, efectúa una interesante reforma del art. 45 dejándolo sin contenido.

G. RÉGIMEN ELECTORAL DE LAS ENTIDADES LOCALES NO CONSTITUCIONALIZADAS

El art. 160.3 EAC atribuye competencia exclusiva a la Generalitat *"en materia de régimen electoral de los entes creados por aquélla, con excepción de los constitucionalmente garantizados"*.

Nuestro Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 41 de la STC 31/2010, ha indicado que si las veguerías coinciden con las provincias, ningún reparo suscita el precepto (art. 160.3 EAC); y si no coinciden tampoco resulta conculcada la competencia del Estado, pues entra en juego la relativa al establecimiento del régimen electoral general (art. 149.1.1 en conexión con el art. 81.1, ambos CE), competencia estatal que se extiende a todos los entes locales y que no precisa ser confirmada por el EAC.

Existe, alguna voz discrepante⁶⁶² en el sentido de considerar que la reserva de ley orgánica en

11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012, pág. 409.

⁶⁶² VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Régimen Local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto Catalán en AA.VV., COSCULLUELA MONTANER Y CARBONELL PORRAS (Directores) y MEDINA ALCOZ (Coordinador) "Reforma Estatutaria y Régimen Local", Ed. Aranzadi, S.A. 2.011, Navarra, pág. 116.

materia electoral, desde la STC 38/1983, viene referida a las "entidades constitucionalmente garantizadas", y que nos encontramos ante un supuesto de concurrencia competencial en el supuesto de entidades locales autonómicas, ya que siendo exclusiva la competencia catalana sobre las veguerías, su vigencia efectiva tendría que ser compatible con los principios comunes a todos los procesos electorales en España (BAYONA ROCAMORA, ANTONI⁶⁶³).

En la STC 38/1983, de 16 de mayo, se indica que las Comunidades Autónomas tienen poderes normativos de desarrollo y reglamentarios y poderes de ejecución, preservando el derecho del art. 23, 1º de la CE y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del mismo, que en concordancia de los arts. 140 y 81, 1º de la CE, hace legítimo un sistema en el que se establezca un régimen uniforme en materia de elecciones locales que es el sistema previsto en la LO 6/1983, de 2-3-1983.

En conexión con lo precedentemente expuesto, cabe considerar que el alcance y contenido del «régimen electoral general», según expresión del artículo 81.1 de la CE, viene dado por lo que resulta del bloque de la constitucionalidad, formado de acuerdo con el artículo 28 de la LOTC, por la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía.

La consideración de este bloque permite afirmar que frente a la expresión «régimen electoral general» se contemplan diversos regímenes electorales especiales y particulares: así, la elección de Senadores por las Comunidades Autónomas queda referida a sus Estatutos (artículo 69.5 de la Constitución); la elección del

⁶⁶³ BAYONA ROCAMORA, ANTONI, "Règim local" en Revista Catalana de dret Públic", número electrónico extraordinario, 2010, pág. 2.

legislativo de cada Comunidad Autónoma queda deferida a los Estatutos para las de mayor nivel de autonomía -artículo 152 de la Constitución- y ha sido asumida por cada Comunidad en los respectivos Estatutos, sin excepción y con independencia de tal nivel; en cuanto al régimen electoral local de los municipios y provincias en que se organiza territorialmente el Estado (artículo 137 de la Constitución), se contempla separadamente del régimen local y se asume como materia específica en la Comunidad Autónoma del País Vasco lo relativo a la legislación electoral interior que afecte a las Juntas Generales y Diputaciones Forales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos [artículos 10.3 y 37.3.e) del Estatuto, peculiaridades que admite y respeta en su artículo 36 la Ley 39/1978, de 17 de julio, sobre Elecciones Locales, modificada -en cuanto a otros pasajes- por el texto hoy impugnado.

El régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las Entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos.

En conclusión, la reforma de Ley de Elecciones Locales regula una materia reservada a la Ley Orgánica, y, en consecuencia, le corresponde esta calificación, al Estado, de conformidad con el artículo 81 de la Constitución.

En Andalucía, la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, en su ámbito de aplicación, se limita a las elecciones al Parlamento.

Por su parte, el Decreto andaluz 108/2015, de 17 de marzo, por el que se establecen las características de los medios materiales a

utilizar en el proceso electoral para la elección de la Presidencia de las Entidades Locales Autónomas existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, no establece un régimen propio electoral sino de los medios necesarios a tal efecto, remitiendo en la Disposición Adicional Primera a lo dispuesto en la normativa dictada por la Administración General del Estado para el desarrollo de los procesos electorales municipales, así como por la restante normativa que sea de aplicación, por lo que encajaría en el marco competencial.

H. RÉGIMEN DE LOS "ÓRGANOS COMPLEMENTARIOS"

Finalmente, entre los últimos extremos que vamos a analizar para conocer, de conjunto, la relación entre el legislador estatal y el autonómico sobre el régimen local, vamos a estudiar el "*régimen de los órganos complementarios*".

El art. 160.1.e) EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre "*el régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales*".

Este apartado no fue impugnado por lo que existen ciertos autores que como forma parte del estatuto se integra en el bloque de constitucionalidad.

No obstante lo anterior, el hecho de que no se haya impugnado un precepto no significa que sea conforme al orden constitucional de competencias, debiendo interpretarse conforme al texto constitucional y a la jurisprudencia existente en la materia.

Nuestro Tribunal Constitucional en STC 214/1989, afirmó, en lo concerniente a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos

correspondientes a la legislación básica del Estado (art. 149.1.18.^a de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su art. 140.

Este problema surge en relación con el último inciso de ese mismo párrafo (art. 20.1.c)LRBRL), según el cual, dicha potestad reglamentaria de auto-organización no tiene más límite que el respecto de los órganos necesarios establecidos por la Ley básica estatal.

Con ello resulta evidente que se elimina la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo autonómico en materia de organización municipal, lo que contradice frontalmente el orden constitucional de distribución de competencias arriba descrito.

Bien entendido que la declaración de inconstitucionalidad de este inciso está justificada por la exclusividad que como límite se atribuye a esta ley, lo que en modo alguno, impide que la L. R. B. R. L. continúe, en cuanto Ley básica del Estado, constituyendo un límite (no el único) a la Reglamentación organizativa de los Municipios.

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

En este sentido debe interpretarse, pues, el artículo 160.1.1e) del EAC.

No obstante lo anterior, existe doctrina que interpreta que la categoría de "órganos complementarios" puede partir de la distinción entre la "forma de gobierno local" y "organización administrativa", asimismo, local y, precisamente, en la "organización administrativa" local complementaria y al servicio de la forma de Gobierno, la regulación de las CCAAs sería exclusiva si bien el Estado puede, en virtud del art. 149.1.18 CE, dictar normas válidas sobre los "órganos complementarios" administrativos, aun cuando éstas no fuesen de aplicación en Cataluña⁶⁶⁴.

Desde nuestro punto de vista, esta interpretación mermaría la competencia que al Estado se le reconoce en materia de "órganos complementarios" por el Tribunal Constitucional en la sentencia citada. Y ello sin perjuicio, de las novedosas sentencias SSTC 103/2013 Y 161/2013 respecto de la competencia estatal en la organización de los municipios de gran población.

Por su parte, en Andalucía, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local, establece en el art. 5, que los municipios y provincias habrán de contar con los órganos necesarios, previstos en la legislación básica sobre régimen local, para su gobierno y administración.

En cuanto al resto de los órganos complementarios se ajustará a lo que respectivamente dispongan los estatutos de cada entidad local.

⁶⁶⁴ VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Régimen Local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto Catalán en AA.VV., COSCULLUELA MONTANER Y CARBONELL PORRAS (Directores) y MEDINA ALCOZ (Coordinador) "Reforma Estatutaria y Régimen Local", Ed. Aranzadi, S.A., Navarra, 2.011, pág. 117.

Es decir, el legislador andaluz efectúa una remisión a los reglamentos municipales en cuanto a los órganos complementarios sin establecer una regulación específica.

Como conclusión de este análisis pormenorizado de la regulación en los bloques temáticos asumidos como de competencia exclusiva por la Generalitat en los apartados 1 y 3 del art. 160 hemos de significar que la STC 31/2010, confirma la tesis del art. 149.1.18 CE como título competencial del Estado en materia de régimen local, que debe ser respetado por el legislador autonómico.

Cuestión diversa es cuando la Legislación básica de régimen local no potencia la autonomía constitucionalmente consagrada, efectuándose un reforzamiento por el legislador estatutario o autonómico y los problemas inherentes de cohesión legislativa, según veremos a continuación.

VII.- LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LA AUTONOMIA LOCAL. ¿UNA VUELTA ATRÁS?. REACCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1.- Motivación de la reforma

A. CONTEXTO

El Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local nace en el marco de una crisis económica, pretendiendo una racionalización de la organización pública inspirada en los principios de estabilidad presupuestaria, contención y reducción del déficit público y re-equilibrio institucional de endeudamiento público.

No obstante, esta finalidad ha conllevado a una reforma de la configuración de los entes locales, que podría plantear dudas de acomodo al orden constitucional, reduciéndose la previsión inicial del Anteproyecto de Ley a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

Hemos de significar que han existido varias versiones del Anteproyecto⁶⁶⁵ de Ley: en el primero, se pretendía efectuar una reforma de la planta municipal, otorgando servicios de municipios de menos de 20.000 habitantes a las Diputaciones Provinciales⁶⁶⁶.

En la versión que data de febrero de 2013, se transfieren las competencias de salud, servicios sociales y educación a las Comunidades Autónomas.

La crisis económica así como la necesidad de asumir los dictados de la Unión hizo modificar el artículo 135 de la CE otorgando cobertura constitucional al principio de estabilidad presupuestaria. Entre sus determinaciones estaba la exigencia de que todas las Administraciones Públicas adecuaran sus actuaciones al principio de

⁶⁶⁵ Que nos conste existen las siguientes versiones: 13 de julio, 18 de octubre, 14 de noviembre y 22 de diciembre de 2012, 10 de enero, 28 de enero, 4 de febrero (del que tomó conocimiento el Consejo de Ministros de 15 de febrero), 18 de febrero, 21 de mayo, 24 de mayo y 22 de julio de 2013. {Vid. FLORES DOMÍNGUEZ, ENRIQUE, "Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Novedades de la versión definitivamente aprobada (Primera parte)" en Diario de Derecho Municipal", Ed. Iustel, accesible en la web site <http://www.cositsevilla.org/web/img/02-pdf/2013-09-05-Comentario%20Proyecto%20de%20Ley%20Reforma.pdf>, visitada el 12 de septiembre de 2015.}.

⁶⁶⁶ JIMÉNEZ ASECIO, RAFAEL, "La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la interpretación de un marco normativo complejo" en el Anuario Aragonés del Gobierno Local 2013, pág. 298.

estabilidad presupuestaria y que las Entidades Locales presentaran equilibrio presupuestario.

El nuevo artículo 135 establecía el mandato de desarrollar su contenido mediante una Ley Orgánica antes del 30 de junio de 2012.

Así, en el ámbito de la Administración General del Estado, se efectuó informe de la Comisión de reforma de las Administraciones Públicas al proyecto de ley de racionalización de las administraciones públicas y otras medidas de reforma administrativa⁶⁶⁷.

En este contexto, se aprueba la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y sostenibilidad financiera. La Ley de Reforma para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local (en lo sucesivo LRSAL) responde a las previsiones de la Ley Orgánica de 27 de abril de 2012.

La reforma efectuada por la Ley 27/2013 responde a varios objetivos consistentes en la sistematización de competencias, racionalización de la estructura administrativa de la administración local y fortalecimiento del control financiero y presupuestario.

Respecto de la reforma se han redactado diversas monografías⁶⁶⁸ así como se ha efectuado un

⁶⁶⁷ Informe CORA en junio de 2013 y Proyecto de Racionalización del Sector Público y Medidas de Reforma Administrativa (BOCD, de 7 de febrero de 2014, núm. 79-I).

⁶⁶⁸ Referimos, entre otros, MELLADO RUIZ, LORENZO, "Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?, CEMCI, 2014, pág. 29; QUINTANA LÓPEZ, T. La reforma del régimen local, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014; CEBRIÁN ABELLÁN, M. El régimen local tras la reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad. Bosch, Barcelona, 2014; DOMINGO ZABALLOS, M. J. Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, Aranzadi,

estudio monográfico titulado "La revisión del Gobierno y la administración local en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre" en el que se hace un repaso general a la reforma⁶⁶⁹.

Interesante, asimismo, el análisis de la planta de gobierno local a raíz de la reforma, que hace CARBONELL PORRAS⁶⁷⁰, en el que además de un análisis jurídico, hace un estudio estadístico de la aplicación de la norma en cuanto a entidades locales y entes instrumentales.

Retomando la Exposición de Motivos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, "con cita de jurisprudencia del Tribunal Constitucional, STC 233/99, la reforma parte de que el sistema competencial actual es disfuncional y confuso y además económicamente contrario a la exigible salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales lo que permite una regulación basada en los títulos competenciales recogidos en el artículo 149.1.14, sobre Hacienda general y Deuda del Estado, y en el artículo 149.1.18, sobre Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas".

Cizur Menor, 2014; AA.VV. CARRILLO DONAIRE, JUAN ANTONIO Y NAVARRO RODRÍGUEZ, PILAR (Coordinadores) "La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la Luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local" Ed. La Ley, EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, 1ª edición, junio, 2014.

⁶⁶⁹ QDL núm. 34, febrero 2014. Cuadernos de Derecho Local. Número Monográfico. "La revisión del Gobierno y la administración local en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre".

⁶⁷⁰ CARBONELL PORRAS, ELOISA, "La Planta del Gobierno Local" en VIII CONGRESO ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO celebrado en Alicante los días 8 y 9 de 2013 accesible en la web site de la Asociación (publicaciones) visitada en septiembre de 2015.

La justificación de la reforma se basó inicialmente en el título competencial del artículo 149.1.13 CE, el cual fue rectificado tras el Dictamen del Consejo de Estado, núm. 567/2013, de 26 de junio de 2013.

Hay quienes expresan que no nos encontramos ante una reforma del régimen local sino ante la aplicación del "Derecho de Crisis" a las Administraciones locales (RIVERO YSERN)⁶⁷¹.

B. DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO

Nos interesa traer a colación un breve análisis del citado Dictamen del Consejo de Estado para familiarizarnos con los objetivos de la reforma y las cuestiones de ilegalidad que, ab initio, se han venido planteando.

De hecho, el referido Anteproyecto fue modificado rectificando cuestiones planteadas por el citado Consejo.

Los *objetivos* del Anteproyecto eran los siguientes:

El primero, clarificar las competencias municipales para evitar su solapamiento con las de otras Administraciones Públicas bajo la premisa de que a cada Administración debe corresponder una competencia.

En este sentido, pretende establecer con precisión las competencias que corresponden a las Administraciones locales mediante la definición de un listado de materias en que los Municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias,

⁶⁷¹ AA.VV. (RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS y OTRO), "Manual de Derecho Local", Ed. Civitas, S.A., 2014. En la monografía se analiza el régimen local tras la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

sometiendo su determinación a una reserva formal de ley.

Así, las entidades locales no podrán ejercer competencias distintas de las que estén expresamente atribuidas por ley o hayan sido delegadas, es decir, competencias impropias (aquéllas no atribuidas a ningún otro nivel de gobierno) sino en aquellos casos en que no se ponga en riesgo financiero la realización de las competencias propias, no haya duplicidades con las competencias autonómicas y se garantice la sostenibilidad financiera de las competencias o actividades económicas con arreglo al principio de eficiencia y al resto de los requerimientos derivados de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que alcanzan también al ámbito de la celebración de convenios entre Administraciones.

Por lo que se refiere a la delegación de competencias estatales o autonómicas en los Municipios, se exige que vaya acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria, sin que su duración pueda ser inferior a cinco años, reservándose la Administración delegante los mecanismos de control precisos para asegurar la adecuada prestación del servicio delegado.

El segundo objetivo, que se propone es el de racionalizar la estructura organizativa de la Administración local, para lo cual se introducen diversas medidas dirigidas a fortalecer a las Diputaciones Provinciales, que asumirán parte de las competencias hasta ahora prestadas por los Ayuntamientos a fin de lograr economías de escala con unos servicios comunes centralizados y reducir estructuras administrativas que no sean eficientes o sostenibles.

Asimismo, la reforma lleva a cabo una reestructuración del sector público local mediante la racionalización de los órganos de gobierno de las entidades instrumentales que lo integran y la

ordenación responsable de las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones locales, todo ello sobre la base de los Acuerdos entre el Gobierno de la Nación y las Entidades locales de 7 de abril de 2010 y de 25 de enero de 2012.

En particular, se impide la participación o constitución de entidades instrumentales por las entidades locales cuando estén sujetas a un plan económico financiero o a un plan de ajuste, exigiéndose además el saneamiento de las ya existentes que se encuentran en situación deficitaria y, en última instancia, su disolución. Se prohíbe en todo caso la creación de entidades instrumentales de segundo nivel unidades controladas por otras que, a su vez, lo estén por las entidades locales, debiendo disolverse aquellas que existan a la entrada en vigor de la Ley en el plazo previsto en ella.

En tercer lugar, la Ley proyectada pretende lograr un control económico presupuestario más riguroso y a tal fin refuerza el papel de la función interventora de las Entidades locales y habilita al Gobierno para dictar las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación y criterios de actuación y a fin de garantizar la profesionalidad y eficacia de las funciones de control interno, regula el régimen de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

El cuarto y último objetivo de la norma consiste en favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas. Para ello se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a los supuestos en que su necesidad y proporcionalidad queden debidamente justificadas y se suprimen los monopolios municipales heredados del pasado y que recaen sobre sectores económicos pujantes en la actualidad.

Según hemos anunciado anteriormente, el Consejo de Estado, por su parte, plantea cuestiones de legalidad de la reforma:

La primera referente al título competencial. A entender del Consejo de Estado, no se puede invocar el artículo 149.1.13^a para justificar la competencia estatal para llevar a cabo la reforma.

Las SSTC 1/1982 y 235/1999 fijan el alcance de la competencia atribuida por el artículo 149.1.13^a sin que tenga encaje en la misma el anteproyecto consultado, que *"no tiene por objeto disciplinar ningún sector concreto de la economía ni ordenar la actividad de los agentes que en ella intervienen, sino establecer el nuevo régimen jurídico aplicable a las entidades locales"*.

Por otro lado, el referido Consejo de Estado respecto de la reforma del modelo local llega a la conclusión de que no atenta contra la garantía institucional de la autonomía, pero que, sin embargo, puede *"dar lugar a una considerable restricción de la autonomía de los Municipios"* (específicamente se refiere a la regulación de las competencias impropias, entre otras cuestiones).

Además, puntualiza que *"la garantía institucional de la autonomía local consagrada en el artículo 140 de la Constitución puede verse cuestionada como consecuencia del vaciamiento competencial de los Municipios y por el hecho de que sus competencias pasen a una entidad de representación indirecta como es la Diputación Provincial"*.

Advierte que del juego de los preceptos que definen el nuevo modelo (artículos 25 y 26 y disposiciones concordantes, artículo 7.4 y Disposición Transitoria Primera, en las competencias impropias) se constriñe la autonomía local.

Es curiosa la concepción que el Consejo de Estado tiene sobre la relación entre el legislador básico y el legislador autonómico como consecuencia de la modificación de la regulación básica, es decir, si la legislación autonómica puede desarrollar la regulación estatal básica, entendiéndola como mínima en cuanto a las competencias o bien debe ajustarse a la nueva normativa.

Se observan contradicciones en el mismo Dictamen.

De un lado, considera que se trata, en todo caso, de una regulación de carácter básico que, como tal, debe permitir un ulterior desarrollo por las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos de Autonomía les atribuyen, con distinto alcance, competencias en materia de Régimen local (algunos de ellos, como el de Cataluña o el de Andalucía, reconocen expresamente competencias en materia de "determinación de las competencias propias de los entes locales", mientras que otros, como el de la Comunidad Valenciana o el de Castilla y León, la remiten a la legislación estatal y de la respectiva Comunidad Autónoma).

Contradictoriamente, más adelante, el Consejo de Estado indica, sin embargo, que la solución parece apuntarla a favor de la competencia estatal y su adaptación por el legislador autonómico, al admitir que *"no cabe objetar que el Estado lleve a cabo una reducción competencial de los Municipios (...) y si como consecuencia de tal operación se produce una alteración del marco normativo competencial de los Municipios tal y como ha sido definido por las Comunidades Autónomas, habrán de ser estas las que acomoden su legislación a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal"*.

Es decir, parece que las Comunidades Autónomas deberían acomodar su regulación al nuevo marco

competencial. Ya estudiaremos, las diversas posiciones a este respecto.

De otro lado, atendiendo a la prevalencia de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, cuestiona muchas de las técnicas utilizadas en el Anteproyecto tales como: a) la determinación del coste estándar de los servicios, que la considera como "una habilitación en blanco al Gobierno"; b) la falta de concreción de que adolece la regulación de la evaluación de los servicios municipales; c) la ausencia de previsión expresa que determine las consecuencias del incumplimiento del coste estándar. Y sobre todo, una clara vulneración de la filosofía de la Ley Orgánica que refiere las obligaciones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera a la Hacienda municipal en su conjunto y no a cada competencia o servicio individualmente considerados, como propone el Anteproyecto.

A entender del Consejo de Estado, establecer un "coste estándar" de servicios mínimos obligatorios cuyo incumplimiento dará lugar, según se trate de municipios de población inferior a 20.000 habitantes o superior al traspaso obligado o voluntario de competencias a favor de las Diputaciones Provinciales o cabildos Insulares suponen, en general, un debilitamiento de la autonomía local para fortalecer las Diputaciones Provinciales que son entidades de representación indirecta sin establecer los requisitos y el procedimiento adecuado.

Además, puede plantear diversos problemas derivados de la falta de precisión con que se regula el coste estándar, así como provocar un considerable impacto en la efectividad de la autonomía local, no solo desde el punto de vista de su contenido, sino también en términos cuantitativos (Hacienda Local).

Otros aspectos que cuestiona el Consejo de Estado son los requisitos y criterios para fomentar la fusión de los municipios cuando se entiendan incumplidos los servicios mínimos del artículo 26 de la LRBRL ya que podrían vulnerar la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Asimismo, cuestiona la redacción del artículo 44.6 LRBRL que establece con claridad que los municipios que hayan perdido sus competencias temporalmente a favor de las Diputaciones Provinciales no pueden crear una mancomunidad para prestar los servicios traspasados ya que si se prestan por una mancomunidad y por la Diputación se duplicarían funciones.

Parece lógico interpretar que esta prohibición de integración no se refiere a cualesquiera mancomunidades, sino que queda circunscrita a los supuestos en que la mancomunidad ya operativa preste los servicios que el Ayuntamiento ha perdido en favor de la Diputación Provincial. Lo contrario supondría una limitación del derecho del Municipio a asociarse en entidades de ámbito supramunicipal desproporcionada a los fines que la norma persigue.

Igualmente, dubita en cuanto al traspaso de los servicios prestados por la mancomunidad a favor de las Diputaciones Provinciales al hacerlo depender de que la evaluación de dichos servicios fuere "inadecuada" así como en cuanto a la inconcreción de los "órganos competentes" a tal efecto.

Respecto de las entidades locales menores, se plantea dudas de que el legislador estatal sea el competente para determinar los requisitos relativos a cuál haya de ser la naturaleza jurídica de estas entidades, es decir, que carecen de personalidad jurídica y que no exista otra forma más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados.

Finalmente, destacar que sobre la disolución de las entidades menores al municipio y de las mancomunidades, el Consejo de Estado aboga a favor de la devolución de competencias a sus titulares originarios, que son los municipios, lo cual resulta más coherente con las reglas reconocidas en la disposición transitoria cuarta.

De estas cuestiones, a título ejemplificativo, las relativas a mancomunidades, coste estándar y requisitos de fusión fueron corregidos en el texto legal.

C. VALORACIÓN GENERAL DE LA DOCTRINA

La doctrina mantiene con carácter general un sentido crítico⁶⁷², en cuanto al menoscabo de la autonomía local⁶⁷³ aun cuando equilibra con

⁶⁷² ZAFRA VÍCTOR: "La Ley presenta un doble motivo para ser calificada de inconstitucional: en primer lugar, el menoscabo de la autonomía municipal, al despojar casi al noventa por ciento de los municipios de la prestación de la casi totalidad de sus servicios mínimos, vaciando de contenido la garantía constitucional de los artículos 137 y 140 CE. Por otra parte, el coste efectivo somete las competencias municipales a una situación de precariedad y provisionalidad, incompatible con la ordenación y gestión de una parte importante de los asuntos públicos. En segundo lugar, por su contenido armonizador". {Vid. ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, "Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local", QDL núm. 34, febrero 2014, pág. 66.}.

⁶⁷³ Para PAREJO ALFONSO, la "reforma conlleva una sustracción a la autonomía local de toda su savia política vía administrativización completa de su sustancia, lo que, de un lado, se evidencia en la pérdida por aquella de toda potencia transformadora en actividades formales propias de necesidades y aspiraciones de la colectividad institucionalizada, y explica (que en modo alguno justifica), de otro lado, la posibilidad de la competencia sucesiva del órgano ejecutivo de gobierno en caso de no aprobación por el órgano representativo máximo de las iniciativas de aquel en materias decisivas y, en particular y además de los planes económicos y de saneamiento, nada menos que en la plasmación anual económica de la entera

aspectos positivos de garantía económica de competencias delegadas.

De forma general, se ha venido planteando dudas respecto al modelo de atribución competencial y el papel de las Comunidades Autónomas.

De hecho, contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre se han planteado diversos conflictos en defensa de la autonomía local y recursos de inconstitucionalidad⁶⁷⁴.

2.- Modelo de atribución competencial. ¿adaptación del legislador sectorial estatal-autonómico al

política municipal (que deba sustituir a un presupuesto prorrogado)". "Convierte la instancia municipal en Administración indirecta de las superiores por la vía de la técnica de la delegación, disciplinando con carácter general su actividad prestacional a través de las diputaciones provinciales y entidades equivalentes y del control económico-financiero". {Vid. PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal", QDL núm. 34, febrero 2014, pág. 8.}.

⁶⁷⁴ Se han interpuesto nueve recursos por los Parlamentos de Extremadura, Cataluña y Navarra, los gobiernos autonómicos de Andalucía, Asturias, Cataluña y Canarias. El PSOE, la Izquierda Plural, UPyD, Coalición Canaria, ERC, BNG y Compromís-Equo han impugnado también la norma.

En relación con Andalucía, el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 27 de mayo actual, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 1959-2014, promovido por el Consejo de Gobierno de Andalucía, contra los arts. primero, apartados dos, tres, cinco, siete, ocho, nueve, trece, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veintiuno, treinta, treinta y uno, treinta y seis y treinta y ocho; segundo, dos; disposiciones adicionales octava, undécima y decimoquinta; disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta y disposición final primera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Publicado en BOE núm. 132 de 31 de Mayo de 2014.

nuevo modelo? ¿desarrollo estatutario-autonómico del ámbito competencial de la legislación básica?

La Ley Básica Régimen Local no ofrecía una lista determinada y formal de competencias, remitiéndose al legislador sectorial estatal o autonómico, que eran los competentes para atribuir competencias, limitándose a establecer una serie de materias de interés local (artículo 25 LRBRL).

En la práctica el legislador bien por omisión no atribuía competencias bien mediatizaba la actuación de los entes vía delegación, encomienda de gestión o convenio de colaboración, sobrecargando con costes a los entes locales o con instrucciones de dirección o control, lo que dió lugar al Libro Blanco para la reforma de los entes locales que terminó en un Anteproyecto de Ley de gobierno local que no se remitió a tramitación parlamentaria.

En esta línea, RIVERO YSERN⁶⁷⁵ de *lege ferenda* ha insistido en que *"la finalidad perseguida no sería otra que la de tasar las competencias sustantivas y emblemáticas de Ayuntamientos y Diputaciones con toda claridad desde la legislación básica, dejando a las Comunidades Autónomas la posibilidad de complementar el listado competencial desde decisiones adoptadas por el legislador autonómico"*. Asimismo, aboga por la consagración del principio de subsidiariedad, según hemos expuesto a lo largo de este estudio.

Pues bien, una de las cuestiones que ha sido criticada por la doctrina respecto al Dictamen del Consejo de Estado, núm. 567/2013, de 26 de junio

⁶⁷⁵ RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS "las competencias locales" en AA.VV., RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director), "Derecho Local de Andalucía", La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2012, pág. 45.

de 2013⁶⁷⁶, ha sido su percepción del modelo competencial y la contradicción en la que incurre respecto del papel del legislador autonómico.

La doctrina científica ha mantenido dos posiciones doctrinales respecto de la reforma del modelo de competencias, indicando que la reforma del artículo 25 de la LRBRL es de máximos, como expresa ZAFRA VÍCTOR⁶⁷⁷ *"La Ley imprime un giro copernicano a la concepción de las bases sobre régimen local: de mínimos que el legislador autonómico debe observar a máximos que no puede ampliar. El Estado garante de la autonomía local frente a las comunidades autónomas se vuelve guardián de la estabilidad y sostenibilidad, y les prohíbe ahora la atribución de determinadas competencias a los municipios"*.

Y por otra parte, se encuentra la tesis relativa a que el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril establece un mínimo-funcional competencial frente a la capacidad legislativa mas no un máximo⁶⁷⁸, pues, a nuestro entender, si el legislador estatutario o autonómico ampliase el techo competencial satisfaría la autonomía local en su vertiente del principio de *"cláusula universal de atribución de competencias"*.

Hemos de significar que esta ampliación competencial puede realizarse mediante transferencia de facultades con su dotación presupuestaria, efectuándose una diferenciación de

⁶⁷⁶ El Dictamen del Consejo de Estado es consultable en la web site <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567>, visitada el 09 de septiembre de 2015.

⁶⁷⁷ ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, *"Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local"*, QDL núm. 34, febrero 2014, pág. 59.

⁶⁷⁸ QUINTANA CARRETERO, JUAN PEDRO, *"La garantía constitucional de la autonomía local"* en AA.VV. *"Globalización y principio de autonomía local"* Consejo General del Poder Judicial, 2008, pág. 156.

lo básico "*in crescendo*" para los entes locales de su territorio autonómico⁶⁷⁹, en el marco de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En esta misma línea, MELLADO RUIZ⁶⁸⁰, quien expresa que esta interpretación salvaría el debate existente respecto de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 27/2013 relativa a que: "*las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas*".

En nuestra opinión, la legislación de Régimen Local Autonómica debe respetar lo previsto en la legislación básica del Estado *haciendo regulaciones propias* en materias que exceda de lo básico (estatutaria, autonómica-sectorial o autonómicas específicas reguladoras de régimen local).

Para JIMÉNEZ ASENCIO, RAFAEL⁶⁸¹, la conflictividad se resolvería en términos de

⁶⁷⁹ Esta diferenciación se ha reconocido en SSTC 22/1999, 106/2001. {Vid. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS "las competencias locales" en AA.VV., RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director), "Derecho Local de Andalucía", La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012, pág. 46.}.

⁶⁸⁰ MELLADO RUIZ, LORENZO, "Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?, CEMCI, 2014, pág. 29.

⁶⁸¹ JIMÉNEZ ASENCIO, RAFAEL, "La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la interpretación de un marco

"*inaplicabilidad*", si bien el legislador estatutario - autonómico deberá respetar la garantía institucional de la autonomía municipal y provincial.

Ya veremos, en relación con la transferencia competencial en materia de salud, servicios sociales y educación, que el legislador básico puede indicar que en determinada "materia" el legislador sectorial no tiene obligación de atribuir competencias a los entes locales pero no puede obligar a la Comunidad Autónoma a hacer competencias "autonómicas" aquéllas atribuidas a los entes locales por el legislador autonómico. Esta circunstancia va a originar, desde nuestro punto de vista, problemas competenciales.

3.- La reforma del modelo competencial.

3.1.- Reafirma de la participación local en los asuntos que les afecten a los entes locales mediante su atribución por el legislador sectorial competente estatal -autonómico con matices.

La Ley afirma que modifica el artículo 2 apartado 1 de la LRBRL de 1985. Este precepto regula una cláusula general de competencia de los entes locales.

Art. 2.1. LRBRL: "*Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que*

normativo complejo" en el Anuario Aragonés del Gobierno Local 2013, pág. 305.

proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

Para RIVERO YSERN⁶⁸² el referido artículo 2.1 acogía una concepción del principio de autonomía local, en su aspecto objetivo-competencial, que había resultado claramente insatisfactoria. Según esta formulación, la determinación de competencias locales habría de efectuarse por vía de remisión a la legislación sectorial, ya sea estatal ya sea autonómica, a la que se obliga a reconocer el *“derecho a la participación de los entes locales en la toma de decisiones que afecten a sus intereses”*.

Lo que si regula esta reforma de forma novedosa es: *“la exigencia del respeto a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”* no acogiendo al *“principio de subsidiariedad”*.

Se sustituye el principio de *“máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”* por el de *“principio de proximidad”*, que junto a los de *“eficacia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*, delimitan el ámbito de actuación municipal (art. 2.1 LRBRL)⁶⁸³.

⁶⁸² AA.VV. (RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS y OTRO), *“Manual de Derecho Local”*, Ed. Civitas, S.A., 2014.

⁶⁸³ VILLAR ROJAS, FRANCISCO JOSE, *“Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”*, consultable en [site web http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503637](http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503637) visitada el 20 de septiembre de 2015.

Esta cláusula general de competencias municipales significa que sobre las competencias municipales previstas en el artículo 25 de la Ley 7/1985, los municipios han de disponer de competencias propias y, lo que es más importante, indisponibles para el legislador ordinario, tanto estatal como autonómico, garantizando su intervención en dichos ámbitos materiales, debiendo otorgar facultades decisorias a los entes locales en cada materia (art. 62 Ley 7/1985).

Por otro lado, en la dogmática alemana la competencia universal de los municipios (*Allzuständigkeit*) significa "derecho a la espontaneidad" (*Recht der Spontanität*)⁶⁸⁴, es decir, que si la ley no atribuye competencias a nadie se ejercen por los municipios y, precisamente, este derecho a la espontaneidad se ha visto mermado con la nueva regulación de las competencias "impropias" que estudiaremos con más detenimiento.

3.2.- Competencias locales propias y por delegación. Las competencias impropias y la supresión de las competencias complementarias del anterior art. 28 LRRL.

A. COMPETENCIAS LOCALES PROPIAS

El artículo 7 queda redactado, según la Ley del siguiente modo:

"1. Las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás entidades locales

⁶⁸⁴ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JOSÉ MARÍA, "El régimen local de la República Federal Alemana antes y después de la reforma del federalismo de 2006", en AA.VV., COSCULLUELA MONTANER Y CARBONELL PORRAS (Directores) y MEDINA ALCOZ (Coordinador) "Reforma Estatutaria y Régimen Local", Ed. Aranzadi, S.A., Navarra, 2.011, pág. 275.

territoriales solo podrán ser determinadas por Ley".

Las competencias propias han de ser establecidas por Ley. Nos encontramos con una asignación de *competencias heterónoma* de competencias reforzando la tesis de que corresponde al legislador sectorial dotar de contenido a las materias que expresan el interés local.

Respecto a las *competencias propias*, la ley, establece, en el artículo 25, las materias respecto de las que el Municipio ejercerá en todo caso las citadas como *competencias propias*, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En el referido catálogo existen algunas supresiones respecto al listado anterior.

Así, se suprimen como ámbito de competencias propias:

- .- gestión de vivienda (se limita a la vivienda de protección pública y con criterios de sostenibilidad financiera).
- .- defensa de los consumidores y usuarios.
- .- la conservación de caminos y vías rurales.
- .- competencias municipales en sanidad y educación y servicios sociales: En educación, se especifica participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial. Respecto de la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, se reduce a: evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y atención inmediata a

personas en situación o riesgo de exclusión social (Disposición Transitoria Primaria y Segunda).

.- Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.

El alcance de las competencias propias queda establecido con carácter básico en el artículo 25 LRRL.

En el apartado 1 del artículo 25 se establece lo que sigue:

Art. 25. 1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

Se elimina en el apartado 1 el sintagma "toda clase" al aludir a las actividades y servicios que pueden promover los Ayuntamientos.

De hecho, una de las críticas doctrinales que se han venido efectuando es que la ley no acoge el principio básico de diversidad tras la cláusula general de capacidad.⁶⁸⁵

En la doctrina italiana, este principio de diversidad se ha identificado como "autonomía

⁶⁸⁵ Según este principio la legislación sectorial habría de tomar en consideración, en su conjunto, a la comunidad política local, integrada por municipios y provincias, al valorar la amplitud o naturaleza de la materia o actividad pública, la capacidad de gestión de las entidades locales o las necesidades de eficacia o economía. La Ley andaluza reserva, por ejemplo y no de forma exclusiva para este objetivo, las técnicas de la transferencia y delegación de competencias (art. 16.2 LAULA (Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía). {Vid. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS "las competencias locales" en AA.VV., RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director), "Derecho Local de Andalucía", La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2012, pág. 46.}.

*estatutaria*⁶⁸⁶ de los entes locales (diferenciación y heterogeneidad de la realidad local).

Por otro lado, en el listado contenido en el apartado 2 en relación con las materias respecto de las cuales pueden asumir competencias los Municipios, además de suprimir competencias se modifican las expresiones o términos empleados para identificar los ámbitos a los que se extienden determinadas competencias:

A. En materia de urbanismo se habla de "planeamiento" y no de "ordenación".

Aun cuando parece que acota más el ámbito intenta ser gráfico en cuanto a las facetas del urbanismo; atendiendo a que la ordenación expresa la voluntad ciudadana si ésta se hiciera fuera del planeamiento "estrictu sensu" habría que entender que dicho proyectos encajarían bajo la expresión "planeamiento".

B. "Pavimentación de vías públicas" se sustituye por "infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad". Amplifica el ámbito en concordancia con la normativa urbanística.

C. Se sustituye "seguridad en lugares públicos", se habla de "policía local", acotando las funciones del cuerpo y remitiendo a las funciones que atribuya al mismo la legislación competente en materia de seguridad ciudadana.

D. En medio ambiente, se especifica la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica. Es a título enunciativo.

⁶⁸⁶ CARPINO, R. "Testo Unico degli Enti local commentato, 10° ed., Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2012 por remisión de MELLADO RUIZ LORENZO, "Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?, CEMCI, 2014, pág. 38.

E. En servicios sociales se pasa de la genérica "prestación de servicios sociales y la promoción y reinserción social" a "la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social". Habría que delimitar lo que se entiende por evaluación e información y el alcance de la atención inmediata para evitar problemas de "incompetencia".

F. En turismo, deporte, tráfico y transportes, se acota el ámbito a lo local y a facetas concretas, lo que pueden conllevar problemas aplicativos de "competencia".

G. No se hace referencia expresa a "*mataderos*" en evitación de duplicidad de competencias. Según la Disposición transitoria tercera. Servicios de inspección sanitaria se prestarán por las Comunidades Autónomas.

Al margen de lo anterior, el precepto exige que la ley que atribuya la competencia se acompañe de una memoria económica y prevea la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales, estableciendo con precisión el servicio o actividad local de que se trate y evitando duplicidades administrativas; todo ello, para competencias "propias".

Asimismo, algún autor ha sugerido que la expresión añadida de "*competencias propias*" debe entenderse en el sentido de competencias que "*pueden ser propias*" de los municipios si una Ley estatal o autonómica lo determina⁶⁸⁷.

⁶⁸⁷ MELLADO RUIZ, LORENZO, "Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?, CEMCI, 2014, pág. 174.

Ante el nuevo ámbito de materias, se observa cómo el legislador básico estatal ha procedido a efectuar una disminución de las mismas, si bien esta solución ha sido admitida por el Tribunal Constitucional en SSTC 31/1981, FJ 3º y 214/1989, FJ 13.c).

No obstante, ello no puede impedir que el legislador estatutario amplíe los ámbitos y el legislador sectorial, atribuya competencias a los entes locales; es decir, que pueda acrecentar el umbral mínimo, en materia de su competencia.

En este sentido, para VILLAR ROJAS⁶⁸⁸ en la regulación del artículo 25 existe una contradicción, por un lado, pretende establecer un listado tasado añadiendo el inciso final "*en los términos previstos en este artículo*" del artículo 25.1 LRBRL pero, por otro, utiliza la expresión "*en todo caso*" en el apartado 2, por lo que sería un *listado de mínimos*.

Ya vimos, sin embargo, como ZAFRA VÍCTOR⁶⁸⁹ entendía que establecía un *modelo tasado*.

Una de las minoraciones que hace el legislador del Estado es transferir las competencias de servicios sociales, salud y educación a las Comunidades Autónomas, lo que ha dado lugar a una interesante polémica.

De hecho, en cuanto a la transferencia de competencias de servicios, sociales, salud y

⁶⁸⁸ VILLAR ROJAS, FRANCISCO JOSE, "Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", consultable en web [site http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503637](http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503637) visitada el 20 de septiembre de 2015.

⁶⁸⁹ ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, "*Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*", QDL núm. 34, febrero 2014, pág. 59.

educación prevista en la Disposición Adicional 15^a, se ha criticado por la doctrina que sean las "normas reguladoras del sistema de financiación" de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales las que fijen los términos de asunción de competencias y no el legislador sectorial competente en la materia que le atribuya dichas competencias como propias, además, sin otorgar audiencia a los entes locales⁶⁹⁰.

Desde nuestro punto de vista, sólo podría hacerse esta transferencia competencial a favor de las Comunidades Autónomas si el legislador sectorial competente en la materia fuere estatal para evitar problemas competenciales, sin perjuicio de la financiación autonómica.

Para ZAFRA VÍCTOR⁶⁹¹, "El legislador estatal pretende imponer al legislador autonómico un ejercicio determinado en competencias de su exclusiva titularidad. Por ejemplo, en la materia de servicios sociales, veda al legislador sectorial autonómico la atribución de competencias propias a los municipios, limitando el margen a la posibilidad de delegación. Con el solo título competencial sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones, el Estado no puede delimitar en positivo las competencias autonómicas en materia de asistencia social. Debería seguir el procedimiento del artículo 150.3 CE." .

B. COMPETENCIAS DELEGADAS

⁶⁹⁰ MELLADO RUIZ, LORENZO, "Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?, CEMCI, 2014, pág. 186.

⁶⁹¹ ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, "Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local", QDL núm. 34, febrero 2014, pág. 66.

Las competencias delegadas se regulan en el art. 7.3 y art. 27 LRBRL.

El art. 7.3 establece lo siguiente: "3. *Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de auto-organización de los servicios de la entidad local*".

Respecto de la regulación anterior, se suprime la expresión anterior de "*afección a los intereses propios*" del ente delegado, por lo que aunque pudiere pensarse que se podría delegar cualquier competencia afecte o no a los intereses locales, la decisión dependerá del ente delegante *sin que deba afectar a los intereses locales*.

Por su parte, en el art. 27 se establece el régimen de delegación.

Según MELLADO RUIZ⁶⁹², en la versión actual del artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, regulador del régimen de delegación, importa más la "*eficiencia*" y "*racionalización*" que la participación ciudadana; por ello, indica que, materialmente, se erosiona la autonomía al establecer más controles.

En lo relativo al ejercicio de competencias por delegación, el Consejo de Europa (Congreso de Poderes Locales y Regionales) ha indicado que la atribución de competencias delegadas a los municipios tiene un concepto menos limitado de la autonomía local tal como ha sido establecida por la Carta Europea de Autonomía Local.

⁶⁹² MELLADO RUIZ, LORENZO, "Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?", CEMCI, 2014, pág. 161.

De hecho, en el informe Monitoring de 28 de febrero de 2013, efectuado en relación con la monitorización del Reino de España en relación con el cumplimiento de la Carta Europea de Autonomía Local, se advierte de que las delegaciones de competencias a los municipios no son precisamente un medio de fortalecimiento de la autonomía local, sino todo lo contrario.

Desde nuestro punto de vista, la interpretación cabal de este artículo 27 LRBRL en relación con lo previsto en el artículo 25.2 LRBRL, no puede implicar que las materias que no estén previstas expresamente en el artículo 25.2 LRBRL sólo puedan ser objeto de delegación por parte del legislador sectorial, sea autonómico o estatal a favor de los entes locales sino que el legislador autonómico puede ampliar las competencias de los municipios haciéndolas "propias" de éstos; eso sí, la cuestión es que como veremos la financiación económica sería a cargo de las Comunidades Autónomas, salvo regímenes especiales.

Es decir, no se podría situar al legislador sectorial autonómico en una posición de no poder siquiera disponer libremente en todo aquello que afecta a sus propias competencias en relación con los municipios cuando cohoneste con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y sostenibilidad financiera, es decir, que pueda atribuir competencias propias a los entes locales.

C. COMPETENCIAS IMPROPIAS

La reforma cambia, asimismo, el tratamiento que se otorga a las llamadas competencias impropias de las que se ocupa el apartado 4 del artículo 7:

"4. Las entidades locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las

atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias".

Es importante destacar la *supresión de la prohibición*, asimismo, del ejercicio de la iniciativa pública económica que inicialmente se contenía en este apartado.

En cuanto a estas llamadas competencias impropias, su tratamiento era es un viejo desiderátum⁶⁹³. Las competencias "impropias" cubrían las antes complementarias del artículo 28 LRRL y las de la cláusula general de competencias del artículo 2 LRRL.

Desde nuestro punto de vista, las competencias "impropias" incluyen, las "competencias nuevas", sobre realidades no previstas con anterioridad, sin atribución a ningún órgano de gobierno existiendo clasificaciones por algún sector doctrinal⁶⁹⁴.

⁶⁹³ Las llamadas competencias impropias. {Vid. GALÁN GALÁN, ALFREDO, "La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias". Fundación Democracia y Gobierno local. 2012.}.

⁶⁹⁴ Interesante es el estudio de la diversa concepción de "competencias impropias" que efectúa MELLADO RUIZ, LORANZO. {Vid. MELLADO RUIZ, LORANZO, "Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?, CEMCI, 2014, pág. 166.}.

Para RIVERO YSERN⁶⁹⁵, *"la solución de la reforma no le parece satisfactoria. Estamos ante una propuesta de futuro que no mira la realidad actual de la prestación de estas pseudo-competencias. La ley prevé su supresión, a nuestro juicio de forma poco realista"*.

El autor se pregunta sobre los supuestos de competencias impropias asumidas por los Municipios y que ahora deben desaparecer. La pregunta que se plantea es la entidad competente para prestarla.

Existen algunas previsiones por el legislador de asunción de competencias en las disposiciones adicionales undécima (Compensación de deudas entre Administraciones por asunción de servicios y competencias⁶⁹⁶) y décimo quinta.

La Disposición adicional decimoquinta (Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación). La Disposición transitoria primera (Asunción por las

⁶⁹⁵ AA.VV. (RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS y OTRO), "Manual de Derecho Local", Ed. Civitas, S.A., 2014.

⁶⁹⁶ Según la Disposición adicional undécima (Compensación de deudas entre Administraciones por asunción de servicios y competencias): *"Realizada la asunción de los servicios y competencias a la que se refieren las disposiciones transitorias primera y segunda, en sus respectivos apartados segundos, las Comunidades Autónomas, con referencia a cada Municipio de su ámbito territorial, la comunicarán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, junto con el importe de las obligaciones que tuvieren reconocidas pendientes de pago a los citados Municipios, al objeto de la realización, en los términos que se determinen reglamentariamente, de compensaciones entre los derechos y las obligaciones recíprocos, y el posterior ingreso del saldo resultante a favor de la Administración Pública a la que corresponda, y, en su caso, recuperación mediante la aplicación de retenciones en el sistema de financiación de la Administración Pública que resulte deudora."*

Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud) y la Disposición transitoria segunda (Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales) que sí están reguladas no cubren los supuestos de competencias impropias asumidas por los Municipios y que ahora deben desaparecer.

A lo que nos referimos es que el legislador sectorial no atribuye competencias a la Comunidad Autónoma o al Estado de forma clara y precisa, sino que venían siendo ejercidas por los entes locales ante la indefinición normativa, por la *cláusula general de competencia universal de los municipios*.

El problema es que, conforme a la nueva regulación, se parte de la premisa de que existe una administración que ejerce competencias y parece que para que las competencias las ejerza los entes locales, la administración competente por razón de la materia y la que ejerce la tutela financiera deben emitir informes de inexistencia de duplicidades y, de conformidad al principio de sostenibilidad financiera, en casos de indefinición normativa de atribución competencial.

Lo interesante, desde nuestra opinión, va a ser dilucidar dos cuestiones:

La primera, cuál es la administración competente cuando en la materia existe concurrencia competencial.

Ante la indefinición en la asignación competencial por el legislador sectorial competente (estatal-autonómico) y en competencias concurrentes en las que intervienen diversas administraciones públicas, serían los entes locales quienes vinieran ejerciendo competencias, cuando no exista duplicidad y de conformidad con el *principio general de sostenibilidad financiera y de subsidiariedad*.

Podemos encontrarnos ante situaciones diversas tales como encontramos ante materias "propias" de los entes locales en las que el legislador sectorial (estatal-autonómico) no haya previsto competencias "concretas" o que haya "materias" cuya competencia no esté encajada a nivel estatal, autonómico o local.

Esta circunstancia va a conllevar o bien un efecto de proliferación legislativa "concretando competencias" para determinar la administración competente o bien se van a plantear numerosos conflictos de competencias negativos cuando ninguna asuma dichas competencias.

Y la segunda, aclarar a quién corresponde financiar el ejercicio de competencias que se atribuyan a los entes locales, por el Estado o a la Comunidad Autónoma, según se asignen competencias, ante una nueva realidad, en el ámbito de competencias "propias" del art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril o no.

Es decir, si se atribuyen competencias como "propias" la financiación sería a cargo de las Comunidades Autónomas, salvo en los regímenes especiales de Navarra y el País Vasco.

En este sentido, la Disposición Adicional Segunda prevé que la Comunidad Foral de Navarra podrá, en su ámbito competencial, atribuir competencias como propias a los municipios de su territorio así como al resto de las entidades locales, con sujeción en todo caso a lo dispuesto en el artículo 25 de la LRBRL y de igual forma, se regula en la Disposición Adicional Octava del TRLHL para el País Vasco.

Finalmente, indicar en relación con estas competencias "*impropias*" que existe una Disposición Adicional Novena en virtud de la cual los convenios y demás instrumentos de cooperación existentes que lleven aparejado cualquier tipo de

financiación para este tipo de competencias deberán adaptarse a lo previsto en la ley antes del 31 de diciembre de 2014 quedando, en caso contrario, sin efecto y dejación de competencias.

Respecto de la aplicación de esta Disposición Adicional Novena de la Ley se han efectuado numerosas regulaciones por las Comunidades Autónomas haciendo diversos entendimientos del alcance de las "competencias impropias" bastante interesantes que hacen vislumbrar cómo estas competencias impropias pueden llegar a afectar a la prestación de servicios a los ciudadanos, que es lo estudiamos en la parte referente a la reacción de las Comunidades Autónomas ante la reforma.

3.3.- *Los servicios obligatorios.*

La ley mantiene los criterios de servicios incluidos y población determinante de la obligada prestación de unos y otros.

a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas (*el control de alimentos y bebidas se ha suprimido pasando a las Comunidades Autónomas*).

b) Municipios más de 5.000 habitantes: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

c) Municipios más de 20.000 habitantes: se elimina "prestación de servicios sociales" y se sustituye por evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social".

d) Municipios más de 50.000 habitantes: la "protección del medio ambiente" se sustituye por *medio ambiente urbano* (restringiendo su ámbito) y se mantiene el transporte colectivo urbano de pasajeros.

En las versiones iniciales de la ley existían estándares de calidad que fueron sustituidos por "costes estándares".

Según vimos, por razones de "autonomía local" por el Dictamen del Consejo de Estado este punto de la reforma se suprimió y fue sustituido por el apartado 2 del artículo 26, que analizamos a continuación.

4.- "Fortalece" las Diputaciones Provinciales.

Las iniciales versiones del Proyecto mantuvieron el objetivo de racionalizar la estructura organizativa de la Administración local mediante medidas incluidas para fortalecer a las Diputaciones provinciales, que asumirían parte de las competencias anteriormente prestadas por los Municipios con el objetivo de lograr economías de escala con unos servicios comunes centralizados y reducir estructuras administrativas que no sean eficientes o sostenibles.

Interesante es el estudio de RIVERO YSERN⁶⁹⁷ sobre la provincia y la reforma de la Ley 27/2013 en el que se estudia el origen de la provincia y su sentir en la planta local así como dudas de aplicación y legalidad de la reforma.

Este fortalecimiento de las Diputaciones provinciales se traducía en que, en los Municipios

⁶⁹⁷ RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS, "La provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local de 27 de diciembre de 2013" publicado en la Revista General de Derecho Administrativo 36 (Iustel - mayo 2014) y en "Administración al día" del INAP y accesible en la web site <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=150336> visitada en septiembre de 2015.

con población inferior a 20.000 habitantes, las Diputaciones, o los Cabildos o Consejos Insulares en su caso, asumirían el ejercicio de las competencias para la prestación común y obligatoria, a nivel provincial o infraprovincial, de los servicios obligatorios, cuando la prestación en el ámbito municipal, ya fuera en razón de la naturaleza del servicio, la población, o la sostenibilidad financiera, no cumpliera con el coste estándar de los servicios o fuera ineficiente en atención a las economías de escala.

El Dictamen del Consejo de Estado puso de manifiesto que era de dudosa legalidad por vulneración de la autonomía local.

El actual artículo 26.2 establece:

"En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

- a) *Recogida de residuos.*
- b) *Limpieza viaria.*
- c) *Abastecimiento domiciliario de agua potable.*
- d) *Acceso a los núcleos de población.*
- e) *Pavimentación de las vías*
- f) *Tratamiento de residuos.*

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

Cuando la Diputación o entidad equivalente acredite en un informe, a petición del municipio, que éste puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión decidida por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios.

3. La asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.»

La Diputación asume una función *coordinadora* y propone, (dentro de las formulas consensuadas con los Ayuntamientos), al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación que se considera puede economizar la gestión de los servicios.

Si el Municipio acuerda que la gestión sea provincial repercutirá en el Municipio el "coste efectivo" de prestación del servicio. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios. Es decir, el Ministerio toma parte en la decisión que, en última instancia es decidida vía consenso Diputación-Ayuntamientos y con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es esta Administración la que ejerce la tutela financiera.

La ley impone a las entidades locales a calcular antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan.

La ley establece que los criterios para el cálculo de este coste se desarrollarán por Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas⁶⁹⁸ y que las entidades locales deberán comunicar los costes efectivos de cada uno de los servicios que presten a este Ministerio para su publicación.

Asimismo, se sustituye el "coste estándar" por el "coste efectivo" (art. 116 ter LRBRL) que pretende homogeneizar lo que *chocará con las diferentes condiciones y elementos de articulación de servicios*.

De igual forma, se observa la dificultad de que los municipios puedan asumir la prestación del servicio con un coste efectivo menor sin la colaboración del legislador.

RIVERO⁶⁹⁹ defiende un modelo distinto de relaciones interadministrativas basado en los *principio de autonomía, subsidiariedad y cooperación interadministrativa* a la vez que en una concepción distinta de las funciones de la Provincia.

La configuración de la Provincia en la LAULA (Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía), presenta novedades respecto a la Ley

⁶⁹⁸ Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales (BOE núm. 270, de 7 de noviembre de 2014).

⁶⁹⁹ AA.VV. (RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS y OTRO), "Manual de Derecho Local", Ed. Civitas, S.A., 2014.

Básica de 1985, respecto a la Reforma del 2013 y al conjunto de leyes locales autonómicas⁷⁰⁰.

A su entender, la regulación andaluza se caracteriza por la "voluntariedad" de los municipios en la asistencia provincial y la "obligatoriedad" para las Provincia como un único nivel de gobierno en el que la autonomía municipal cobra sentido. La LAULA no trata de sustituir a municipios en dificultades sino en asistirlos temporalmente y de forma cooperativa y convencional.

Se cambia la "solicitud del municipio" por la "conformidad", es decir, por la *coordinación*.

⁷⁰⁰ El artículo 3 de la LAULA (Ley 5/2010, de 11 de junio, establece que:

"1. Los municipios y provincias, en su relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía, integran un único nivel de gobierno."

"3. La provincia es una entidad local, determinada por la agrupación de municipios, cuya principal función, de conformidad con los mismos, es garantizar el ejercicio de las competencias municipales y facilitar la articulación de las relaciones de los municipios entre sí y con la Comunidad Autónoma de Andalucía."

Para lograr estos objetivos el artículo 11 establece que las competencias provinciales podrán consistir en:

.- Asistencia técnica para la financiación de inversiones, actividades y servicios municipales. La provincia asistirá económicamente a los municipios para la realización de inversiones, actividades y servicios municipales.

.- Asistencia material de prestación de servicios municipales. La provincia prestará los servicios básicos municipales en caso de incapacidad o insuficiencia de un municipio, cuando este así lo solicite. Corresponderá a la provincia la determinación de la forma de gestión del servicio y las potestades inherentes a su ejercicio.

El artículo 36.3.b LRBRL establece como función de la Diputación: b) "Asegurar el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal, y en su caso, mediante la prestación común y obligatoria prevista en el artículo 26.3.

Con esta finalidad, las Diputaciones podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales, que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos."

El artículo 36.3 LRBRL nos dice que: "Los servicios prestados por las Diputaciones u órganos equivalentes serán evaluados de acuerdo con los principios de sostenibilidad y eficiencia. En el mismo Real Decreto a que se refiere el artículo 26 de esta Ley, se establecerán el coste estándar de los servicios gestionados por éstos, la periodicidad y el procedimiento en que deberán ser evaluados y las condiciones en que se publicitarán su coste y eficiencia".

La cuestión que se plantea la doctrina es la ausencia o falta de regulación normativa relativa a qué sucedería cuando la prestación del servicio por parte de Diputación no sea acorde a la evaluación, cual sería, entonces, la entidad que los presta.

Las críticas doctrinales estriban en que no se distingue claramente entre los supuestos de "asistencia" a los municipios por los de "sustitución" (RIVERO)⁷⁰¹.

⁷⁰¹ AA.VV. (RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS y OTRO), "Manual de Derecho Local", Ed. Civitas, S.A., 2014; RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS, "La crisis económica y la reforma del régimen jurídico de la Administración Local" en AA.VV. CARRILLO DONAIRE, JUAN ANTONIO Y NAVARRO RODRÍGUEZ, PILAR

Asimismo, se plantean dudas de constitucionalidad del artículo 36, al sustituir a los Municipios, y no de forma facultativa sobre que *"En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación así como la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes."*, por infracción del artículos 137 CE.

De igual forma, se plantean dudas de constitucionalidad respecto al Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, ZAFRA VÍCTOR⁷⁰², en cuanto que no clarifica el derecho de participación; en particular, para los municipios menores de 20.000 habitantes y en especial para los menores de 5.000.

5.- Otras dudas de inconstitucionalidad sobre la autonomía local en la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre

El artículo 45 en su párrafo 3 de la LRBRL indica que:

"Sólo podrán crearse este tipo de entidades locales menores si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con lo

(Coordinadores) "La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la Luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local" Ed. La Ley, EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, 1ª edición, junio, 2014, pág. 41.

⁷⁰² ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, "Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local", QDL núm. 34, febrero 2014, pág. 59.

previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.

La ley transforma las entidades locales menores en *organizaciones desconcentradas locales*.

Respecto a las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio en constitución, la Disposición transitoria quinta establece que el núcleo de población que antes del 1 de enero de 2013 hubiera iniciado el procedimiento para su constitución como entidad de ámbito territorial inferior al Municipio, una vez que se constituya, lo hará con personalidad jurídica propia y se registrará por lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 7/ 1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica correspondiente.

Ya vimos, las posibles cuestiones competenciales que se pueden plantear, según se adelantó por el Consejo de Estado, en cuanto a la competencia del legislador básico para determinar la naturaleza jurídica de estos entes. En STC 4/1981, de 2 de febrero: *“Es decir, no se trata de una cuestión exclusiva de las entidades municipales, pero tampoco es radicalmente ajena a sus intereses, y es esta misma constatación la que justifica que, por estar afectados intereses de entes dotados de autonomía constitucionalmente garantizada, el Estado, en ejercicio de la competencia prevista en el art. 149.1.18.ª de la Constitución, pueda, en principio, establecer algunas reglas o previsiones al respecto.”* .

Respecto de la atribución de determinadas competencias a la Junta de Gobierno Local, la Ley introduce una nueva disposición adicional decimosexta en la Ley de Bases de Régimen Local en virtud de la cual la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar determinados acuerdos de competencia del Pleno, con carácter excepcional cuando el pleno de la Corporación no

alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para su adopción. Estos acuerdos son: - Aprobación del Presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado. - Aprobación de los Planes económico-financieros, de los planes de reequilibrio y los planes de ajuste. - Aprobación de los planes de saneamiento o de reducción de deudas. - Aprobación de la entrada de la corporación en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes. Una vez adoptados estos acuerdos, la Junta deberá dar cuenta al pleno en la primera sesión que se celebre.

A pesar del carácter excepcional de esta medida, se critica la devaluación democrática y la merma del principio representativo al atribuir estas competencias a la Junta de Gobierno Local.

La verificación del principio representativo como elemento base de la autonomía local constitucionalmente garantizada se refrenda en la STC 103/2013, de 25 de abril, que declara la inconstitucionalidad del art. 126.2 de la Ley 57/2003, sobre que *"El Alcalde podrá nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde"*.

En el fundamento jurídico 6º: *"En definitiva, el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE). Un plus de legitimidad democrática, frente a la profesionalización, que, en todo caso, debe ser respetada por el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía municipal"*⁷⁰³.

⁷⁰³ Vid. VOTO PARTICULAR que formula el Magistrado D. Andrés Ollero Tassara, al que se adhiere el Magistrado don

Para finalizar este punto, sería interesante hacer referencia al Dictamen núm. 338/2014 de la Comisión Permanente del Consejo de Estado ha emitido, en sesión celebrada el 22 de mayo de 2014, sobre el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local por el Alcalde de Barcelona, en relación a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, por parte de en el que concluye que existen fundamentos jurídicos suficientes para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los arts. 26.2, 116 ter y la disp. adic. Decimosexta LRBRL.

- Arts. 26.2 y 116 ter: Según el Dictamen el problema de la nueva regulación, aparentemente respetuosa con la autonomía de los municipios afectados, estriba en que el art. 26.2 LRBRL no contempla ni resuelve en todas sus variantes el supuesto de que tales municipios no presten su conformidad a la forma de gestión propuesta por la Diputación Provincial, por lo que el Consejo de Estado considera que la desafortunada configuración técnica de los párrafos segundo y tercero del art. 26.2 LRBRL hace perentoria una

Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, respecto a la Sentencia del Pleno de fecha 25 de abril de 2013 dictada en el Recurso de Inconstitucionalidad núm. 1523/2004 respecto de la potestad de designación por el Alcalde de miembros de la Junta de Gobierno Local: "Que la comparación no resulta improcedente parece claro si se tiene en cuenta la propia Exposición de Motivos de la norma tachada de inconstitucional. Esta no solo considera que "atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad" exige contar con "ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente", sino que aspira precisamente a posibilitar mayor efectividad democrática y participativa a la actividad política en municipios no particularmente favorecedores -como resalta el apartado IV de la citada Exposición- de una cotidiana cercanía vecinal. Se pretendería evitar que un grupo municipal mayoritario, erigido en poder ejecutivo, convierta en mero espectador al resto de los representantes, como de hecho no pocas veces ha acabado ocurriendo".

reforma legislativa que aclare los términos de la actual regulación y, en particular, el alcance de la expresión "conformidad de los municipios afectados".

Ésa es la clave. Determinar el alcance que deba darse a esa expresión unido al impacto del "coste efectivo del servicio" regulado en el art. 116 ter LRBRL como único criterio determinante de la asunción de los servicios municipales por las Diputaciones Provinciales... lo que puede ser motivo suficiente para plantear el conflicto.

- disp. adic. Decimosexta LRBRL:

El problema que se plantea es que, en definitiva, la disp. adic. Decimosexta reconoce la posibilidad de que determinados acuerdos sean adoptados sin el voto favorable de la mayoría (simple) de los miembros del Pleno. Permitir que la Junta de Gobierno Local, como órgano ejecutivo que es, adopte decisiones que le corresponden al Pleno, que es el órgano de representación política, supone que determinadas decisiones municipales que no hayan podido ser aprobadas con el voto favorable de la mayoría de los miembros del Pleno en primera votación sean adoptadas por un órgano que "no se integra de conformidad con los principios de representatividad y proporcionalidad del Pleno (STC 161/2013, de 26 de septiembre), lo que viene a suponer ir en contra de "una cabal manifestación de la voluntad de los vecinos del Municipio expresada a través de sus representantes libremente elegidos".

6.- Reacción de las Comunidades Autónomas ante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

La regulación autonómica en materia de régimen local con anterioridad al proceso de reforma estatutaria era muy básica.

Siguiendo a REQUEJO RODRÍGUEZ⁷⁰⁴, en las regulaciones anteriores, se hacía referencia al papel del municipio en la organización territorial, sin olvidar a las provincias; posible constitución por ley autonómica de otros entes territoriales como comarcas, mancomunidades u otras agrupaciones supra municipales y otros entes locales menores; asunción estatutaria de términos municipales y competencia de desarrollo competencial; delegación de competencias y principios de relaciones: lealtad e información mutua, colaboración, coordinación, cooperación, descentralización y solidaridad inter-territorial.

Con carácter general, no entraban en temas competenciales.

No obstante, el desarrollo estatutario del régimen local ha sido objeto de enjuiciamiento en cuanto a sus límites por la conocida STC 31/2010, en la que la relación *legislador estatutario-legislador básico* ha quedado clarificada, desde el punto de vista competencial⁷⁰⁵.

Vamos a ver cómo los Estatutos de Autonomía han venido garantizando a los entes locales el ejercicio de competencias en régimen de autonomía potenciando la posición institucional de los entes locales mediante la participación de los entes

⁷⁰⁴ REQUEJO RODRÍGUEZ, PALOMA, "El nuevo diseño de las competencias locales", *QDL* núm. 13, febrero de 2007, págs. 20 a 46.

⁷⁰⁵ Una relación de esta legislación de régimen local autonómica se encuentra en el estudio de REQUEJO RODRÍGUEZ, PALOMA sobre el nuevo diseño de las competencias locales (Andalucía: Ley 5/2010; Aragón: Ley 7/1999; Islas Baleares: Ley 20/2006; Castilla y León: 1/1998; Cataluña: Decreto-legislativo 2/2003; Murcia: 6/1988; Navarra: Ley Foral 6/1990; Galicia: Ley 5/1997; La Rioja: 1/2003 y Madrid: Ley 2/2003. {Vid. REQUEJO RODRÍGUEZ, PALOMA, "El nuevo diseño de las competencias locales", *QDL* núm. 13, febrero de 2007, págs. 20 a 46.}

locales en los procesos normativos autonómicos⁷⁰⁶ (art. 85 EAC y 95 EAA que remiten a una ley ordinaria y el art. 51 del EACyL remite a la ley especial de régimen local).

Desde nuestro punto de vista, el desarrollo estatutario será acorde al orden constitucional de competencias, si incrementa el *ámbito competencial mínimo, en el marco de la estabilidad y sostenibilidad presupuestaria*.

Sin perjuicio, de la interposición de recursos de inconstitucionalidad por algunas Comunidades Autónomas contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, la reacción de las Comunidades Autónomas ha sido la de mantener las competencias que venían desempeñando los entes locales y aplicar la Disposición Adicional Novena de la Ley 27/2013 en evitación de la dejación en la prestación de servicios públicos y dictar la normativa necesaria para establecer los cauces de aplicación de la Disposición Adicional Novena de la Ley 27/2013.

Es interesante comprobar cómo cada Comunidad Autónoma ha venido entendiendo la aplicación de esta Disposición Adicional Novena y algunas de ellas que todas las competencias anteriores a la entrada en vigor de la Ley que venían ejerciendo los "entes locales" son "propias" de los entes locales y encajan en el artículo 7.2 de la LRBRL e, incluso, establecen que no necesitan siquiera informes de inexistencia de duplicidades ni de solidaridad financiera del art. 7.4 LRBRL.

A pesar de esta interpretación normativa recogida en Decretos-leyes autonómicos, las Comisiones Bilaterales de Cooperación constituidas

⁷⁰⁶ VILALTA REIXACH, MARC, "El refuerzo de la autonomía local mediante la participación de los entes locales en los procedimientos normativos autonómicos (Balance de los nuevos estatutos de autonomía)", en *Anuario del Gobierno Local 2008*.

para la aplicación de la Ley 27/2013, desactivan esta interpretación autonómica en Andalucía, Galicia y las Islas Baleares para acordar que la reforma del Estado se aplica a todas las competencias que ejerzan los entes locales tanto anteriores como posteriores a la entrada en vigor de la Ley y, en consecuencia, todas aquéllas no sean propias o delegadas se someten al art. 7.4 LRBRL y su financiación correspondería a los entes locales, salvo que el legislador autonómico las haga propias, en cuyo caso se financiarían por la Comunidad Autónoma, salvo regímenes especiales.

Veamos, pues, cómo ha sido el recorrido autonómico sobre régimen local y su reacción a la reforma 27/2013.

Así en el Estatuto de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, se establece en el artículo 84 lo que sigue:

“Artículo 84. Competencias locales:

1. El presente Estatuto garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta sólo a control de constitucionalidad y de legalidad.

2. Los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las Leyes (las cuáles detalla)⁷⁰⁷ garantizando un núcleo mínimo.

⁷⁰⁷ **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

En los apartados 3 y 4 consagra principios de relación entre administraciones y expresamente contempla la ampliación competencial de los entes locales.

Art. 84. 3 y 4:

"3. La distribución de las responsabilidades administrativas en las materias a que se refiere el apartado 2 entre las distintas administraciones locales debe tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por las Leyes aprobadas por el Parlamento, por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido por la Carta Europea de la Autonomía Local, por el principio de

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.

diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal, y por el principio de suficiencia financiera.

4. La Generalitat debe determinar y fijar los mecanismos para la financiación de los nuevos servicios derivados de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales”.

Interesante este apartado 4º relativo a la financiación, que parecía adelantarse a la reforma 27/2013, de 27 de diciembre.

Tras la reforma del Estado, se dicta por la Generalitat de Catalunya, el Decreto-ley 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalidad y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Fue convalidado por Resolución 775-X/2014, de 26 de agosto.

En dicho Decreto-ley se expresa que, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, el artículo 84 del Estatuto de autonomía de Cataluña no desplaza o impide el ejercicio de la competencia estatal en materia de bases de régimen local establecida en el artículo 149.1.18 de la Constitución, de forma que se produce una superposición entre ambas previsiones, la estatal básica y la estatutaria autonómica, lo cual se traduce en la vigencia de lo que establece el artículo 84 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la normativa de despliegue de éste con rango de ley.

Aun así, las modificaciones sustanciales de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que la Ley 27/2013, de

27 de diciembre, ha incorporado, han motivado la interposición de numerosos recursos de inconstitucionalidad, entre los cuales se encuentra el núm. 2006/2014 presentado por parte de la Generalidad de Cataluña, que manifiesta un escenario que se aparta del respeto constitucional y estatutario por parte de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, y una inseguridad en los efectos de esta norma en el ordenamiento jurídico catalán.

Dada cuenta que la Disposición adicional novena se relaciona, asimismo, con la previsión del artículo 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, mediante la cual si la Generalidad delega competencias o subscribe convenios de colaboración con las entidades locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de la comunidad autónoma, es necesario que estas obligaciones incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos.

Esta cláusula consistirá en la autorización a la Administración general del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que correspondan a Cataluña por aplicación de su sistema de financiación.

El objeto de esta norma, pues, es regular el procedimiento para adaptar los convenios, los acuerdos y el resto de instrumentos de cooperación ya suscritos, en fecha 31 de diciembre de 2013, entre la Administración de la Generalidad y los entes locales de Cataluña, que lleven aparejado cualquier tipo de financiación destinada a satisfacer el ejercicio de competencias delegadas o competencias distintas de las propias y de las delegadas, que prevé la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, a fin que se continúen prestando los servicios.

Desde nuestro punto de vista, el decreto-ley catalán no establece que la nueva regulación del

Estado afecta sólo a las nuevas competencias que ejerzan los entes locales, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, entendiendo todas las que venían ejerciendo los entes locales como propias como sí hacen otras Comunidades Autónomas.

Por su parte, en Andalucía, se detalla en el Estatuto el ámbito de competencias propias de los municipios, de forma similar a Cataluña.

En este sentido, el Estatuto de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 92 establece lo que sigue:

“Artículo 92. Competencias propias de los municipios.

1. El Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad.

2. Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes.

Detalla las materias⁷⁰⁸ y las deja como número apertus a “las demás que establezcan las leyes”.

⁷⁰⁸ Artículo 92 Competencias propias de los municipios.
1. El Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad.

2. Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes: a) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; b) Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial; c) Gestión de los servicios sociales comunitarios; d) Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua

Lo interesante de esta regulación es que además de materias se inicia un esbozo de funciones que se pormenorizan en la Ley 5/2010, de 11 de junio en su art. 9, junto a potestades que delimitan la atribución de competencias a los entes locales por el legislador sectorial competente.

El Estatuto de Autonomía Andaluz refuerza, así, la autonomía local y somete el ejercicio de las competencias propias a los controles de constitucionalidad y legalidad y establece que la organización territorial de Andalucía se regirá por los principios de autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional (art. 90). Los entes locales pueden recibir competencias por transferencia o delegación (artículo 91) y constituir órganos mixtos de participación en

y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros; e) Conservación de vías públicas urbanas y rurales; f) Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas; g) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz; h) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública; i) La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública; j) Defensa de usuarios y consumidores; k) Promoción del turismo; l) Promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales; m) Promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público; n) Cementerio y servicios funerarios; ñ) Las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes.

tramitación de iniciativas legislativas, planes y reglamentos (artículo 93)⁷⁰⁹.

En Andalucía, se dicta, igualmente, el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que establece medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Ha sido convalidado por Resolución de 20 de junio 2014.

Concretamente, en la redacción dada al apartado 4 del citado artículo 7 preceptúa que las entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Asimismo, dispone que a estos efectos serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Para la aplicación de esta norma se parte de considerar competencias *propias* municipales las contenidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y la legislación derivada del mismo: Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de

⁷⁰⁹ Ley 20/2007, de 17 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local (derogada por Ley 5/2014, de 30 de diciembre, de Consejo Andaluz de Concertación Local).

Andalucía, y legislación sectorial, ya que esta Comunidad Autónoma, con competencias exclusivas sobre régimen local, viene a concretar las competencias propias municipales en el artículo 92.2 del Estatuto de Autonomía, considerándolas un núcleo competencial mínimo, conteniendo una cláusula residual «in fine» (letra ñ) que habilita para establecer otras con este carácter en norma con rango de Ley.

La reforma que introduce la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, consiste fundamentalmente en suprimir algunas materias del artículo 25 de la LRBRL pero, de acuerdo con la doctrina constitucional, ello supone que se reduce el núcleo mínimo competencial que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben garantizar en sus normas sectoriales a los municipios.

Sin embargo la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, no prohíbe a las Comunidades Autónomas atribuir otras competencias a las entidades locales distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 36.1 de la LRBRL, pues lo contrario sería inconstitucional.

En consecuencia, el ejercicio de tales competencias ha de llevarse a cabo en los términos previstos en el artículo 7.2 de la LRBRL sin necesidad de ningún requerimiento adicional. Esto es así para todas las competencias atribuidas a las entidades locales por la legislación autonómica antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

En este sentido, se regula el procedimiento para llevar a cabo, antes del 31 de diciembre de 2014, la adaptación prevista en la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación suscritos con las entidades locales que financien competencias delegadas o competencias distintas de las propias y de las delegadas, para los que prevé que

quedarán sin efecto en dicha fecha en el caso de que la adaptación no se lleve a cabo y se evite parálisis o, en su caso, cese en la prestación de servicios por parte de las entidades locales.

El 30 de julio de 2014, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía adopta Acuerdo para la Iniciar negociaciones para resolver las discrepancias en relación con el artículo 2, apartado 2, último inciso, y apartados 3 y 4 y con el artículo 8 del Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Estos artículos son los que se regulan por la Junta de Andalucía que las competencias anteriores y nuevas complementarias de las anteriores no necesitan los informes de sostenibilidad financiera ni de inexistencia de duplicidades por entenderse "propias" de los entes locales antes de la entrada en vigor de la reforma de la Ley estatal y se ejercen con financiación.

Finalmente, la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, en su reunión celebrada el día 18 de febrero de 2015, ha acordado desactivar la interpretación que venía haciendo de las competencias anteriores a la entrada en vigor de la Ley estatal 27/2013 de considerarlas todas "propias" aun en ámbito reducidos ahora por el Estado.

En este sentido, acuerdan que la Comunidad Autónoma se compromete a introducir en la aplicación de su legislación de régimen local la interpretación relativa a que el ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, en los

nuevos ámbitos del artículo 25.2 de la LRBRL, solo cabe cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda Municipal, en los términos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública y afecta tanto a las competencias anteriores como posteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

Asimismo, acuerda que corresponde a los entes locales velar por el cumplimiento de estos requisitos para continuar prestando los servicios y a la Comunidad Autónoma en tanto titular de la competencia material y de la tutela financiera de las entidades locales de su territorio, verificar el cumplimiento de los citados requisitos recogidos en el artículo 7.4 de la Ley de Bases de Régimen Local.

En Castilla y León, cuyo Estatuto fue aprobado por Ley Orgánica 14/2007, en su artículo 45. Competencias no se establece un listado de materias propias.

El artículo 45 preceptúa que: *1. Los municipios tienen las competencias propias que se establecen por la legislación básica del Estado y la de la Comunidad Autónoma. Dichas competencias se ejercen con plena autonomía. 2. Las competencias de las entidades locales corresponderán a los municipios, salvo que la ley que reconozca tales competencias las asigne a otras entidades locales. 3. Los municipios tienen capacidad para ejercer su iniciativa en toda materia de interés local que no esté expresamente excluida de su competencia o atribuida a otras Administraciones por la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma.*

Consagra el legislador estatutario que la Comunidad impulsará la autonomía local en su

artículo 48; de hecho, la Comunidad y las entidades locales ajustarán sus relaciones recíprocas a los *principios de lealtad institucional, respeto a los ámbitos competenciales respectivos, coordinación, cooperación, información mutua, subsidiariedad, solidaridad interterritorial y ponderación de los intereses públicos afectados, cualquiera que sea la Administración que los tenga a su cargo.*

Por Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, se adoptan medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Se convalida por Resolución de 9 de abril 2014.

Se arguye que se hace preciso, por una parte, determinar con toda urgencia la forma en que han de ejercerse las competencias que en su día fueron atribuidas por parte del legislador sectorial autonómico a las entidades locales antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Por otra, las previsiones contenidas en las disposiciones transitorias exigen, igualmente, establecer el régimen del ejercicio de las competencias atribuidas a las entidades locales hasta tanto se produzca la asunción de competencias por parte de la Comunidad Autónoma.

Esta determinación resulta ser de una trascendencia aún mayor, en la medida que afecta a la prestación de servicios públicos en ámbitos especialmente sensibles y significados, como son la educación, la salud y los servicios sociales.

En el mismo sentido, se hace imprescindible en este momento la determinación de cómo llevar a cabo las previsiones contenidas en la Disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de

diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, respecto de los convenios y acuerdos que afecten al ejercicio de competencias y servicios municipales a que se refiere tal Disposición y que haya suscrito la Junta de Castilla y León con las Entidades Locales, toda vez que son muchos los instrumentos de este tipo que a esta fecha están pendientes de ser adaptados.

Tales exigencias vinculadas a la financiación de los servicios, son las que determinan, igualmente, la necesidad de instrumentar cómo proceder en el ámbito de la Comunidad Autónoma para emitir la garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas que exige el nuevo artículo 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

Castilla y León pretende adaptarse a la Ley 27/2013, modificando su Ley de Régimen Local, - Ley 1/1998, de 4 de junio - y de conformidad a lo previsto en la Disposición final décima de la Ley autonómica 7/2013, de 27 de septiembre, de ordenación, servicios y gobierno del territorio.

Esta Disposición final décima citada se refiere, sustancialmente, al mantenimiento de las entidades locales menores.

En este Decreto-ley, desde nuestro punto de vista, se prevé que las competencias anteriores a la entrada en vigor de la Ley del Estado se ejercerán conforme al artículo 7.2 LRBRL; no obstante, no exime expresamente a estas competencias de los informes del art. 7.4 LRBRL.

Las Islas Baleares, en su Estatuto de Autonomía tampoco desarrolla el ámbito competencial de los entes locales, en su artículo 75, aunque sí regula las competencias de los Consejos Insulares (art. 70).

Por Decreto-ley 2/2014, de 21 de noviembre, de Medidas urgentes para la aplicación en las Illes Balears de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, se entiende que la entrada en vigor de la Ley 27/2013 el 31 de diciembre de 2013, y los meses transcurridos desde entonces, han evidenciado la necesidad de disponer de una norma que ofrezca seguridad jurídica y garantías de mantenimiento de la autonomía local en los términos previstos por su Estatuto. Se convalida por Resolución de 2 de diciembre 2014.

Para esta Comunidad, la situación de indefinición generada permite que cada municipio haga una interpretación diferente en cuanto a las materias competenciales sobre las cuales puede prestar servicios públicos a los ciudadanos, cuando tendrían que ser las mismas, con el fin de preservar el principio constitucional de igualdad.

También, se ponen de relieve posibles supuestos de paralización o renuncia en la prestación de servicios y actividades dirigidas a los ciudadanos por entender que, con la entrada en vigor de la Ley 27/2013, el ente local ya no es competente para su prestación. En muchos casos, los ámbitos materiales afectados son los de naturaleza básica prestacional a los ciudadanos, como servicios sociales, enseñanza, políticas de inmigración, de ocupación y de defensa de consumidores.

Al igual que Andalucía, regula en el artículo 1 que las entidades locales de las Illes Balears seguirán ejerciendo las competencias atribuidas por las leyes de la Comunidad Autónoma anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de conformidad con lo dispuesto por la norma de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, según lo establecido por el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

De igual forma, establece que no es necesaria la solicitud de los informes mencionados en caso de que las competencias sean ejercidas por la entidad local con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de conformidad con la normativa vigente estatal o autonómica. En este caso, se podrán seguir prestando los servicios o desarrollando las actividades siempre que, conforme a una valoración previa de la misma entidad local, no se incurra en supuestos de ejecución simultánea del mismo servicio público y disponga de una financiación suficiente.

Por Acuerdo de 14 de enero de 2015 de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Comunidad Autónoma de Illes Balears se inician negociaciones para resolver las discrepancias en relación con los artículos 3.3 y 4;8.2 y Disposición transitoria única del Decreto ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Finalmente, por Acuerdo de 30 de marzo de la citada Comisión Bilateral, se acuerda que el ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, sólo cabe cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda Municipal, en los términos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Estos requisitos operan tanto para las competencias distintas de las propias y de las delegadas que estuviesen ejerciendo las entidades locales en el momento de la entrada en vigor de la Ley como para las que se puedan iniciar a partir de ese momento. La Comunidad Autónoma de Illes Balears se compromete, asimismo, a introducir en

la aplicación de su legislación de régimen local la interpretación contenida en el acuerdo y que corresponde a los entes locales velar por el cumplimiento de estos requisitos para continuar prestando los servicios y al titular de la competencia material y de la tutela financiera (Estado /CCAA) de las entidades locales de su territorio, verificar el cumplimiento de los citados requisitos recogidos en el artículo 7.4 de la Ley de Bases de Régimen Local.

La comunidad gallega, no ha reformado su estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 66 de abril, datando su última reforma en materia de tributos.

Mediante Ley 5/2014, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, se regula el régimen de atribución de competencias propias a los municipios después de la entrada en vigor de la reforma, incorporando la regulación recogida en la legislación de bases en cuanto a la necesidad del análisis del impacto de la nueva atribución de competencias sobre los recursos financieros de las administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o de la actividad, así como la necesaria previsión de la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales.

Al igual que Andalucía considera que las competencias anteriores a la entrada en vigor de la reforma no se ven afectadas por la misma y se entienden propias de los entes locales bajo el art. 7.2 de la LRBRL: *"Es evidente también que no pueden imponerse a las normas aprobadas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley básica requisitos previstos en el artículo 25 que solo son de aplicación a las aprobadas en el nuevo sistema vigente tras la reforma, como los de*

previsión de la dotación financiera, cuando las competencias propias de las entidades locales vienen sustentadas aún por el actual sistema de financiación”.

En Galicia⁷¹⁰, se ha alcanzando similar acuerdo que en Andalucía y Baleares en el sentido de que el ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, sólo cabe cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda Municipal, en los términos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública tanto para las anteriores como para las posteriores a la entrada en vigor de la reforma y, además, se acuerda que la previsión efectuada en la Disposición Adicional Tercera de la normativa autonómica sobre los convenios ya suscritos no impide la aplicación del art. 57 bis LRRL en cuanto a la garantía de pago en el ejercicio de las competencias delegadas.

La Comunidad Murciana, por su parte, tampoco ha reformado su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, aun cuando se ha sometido a modificaciones concretas, en cesiones de tributos, entre otras.

Esta Comunidad dicta el Decreto-ley 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que mantiene la misma línea que la andaluza relativa a que las competencias atribuidas a los municipios de la Región de Murcia por las leyes de la Comunidad Autónoma anteriores a la entrada en

⁷¹⁰

BOE de 8 de abril de 2015

vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se ejercerán por los mismos de conformidad con las previsiones contenidas en la norma de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes en relación con las competencias relativas a salud y servicios sociales, y de lo previsto en la disposición transitoria tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, respecto de las competencias relativas a los servicios de inspección sanitaria.

Este Decreto-ley ha sido convalidado por la Ley 6/2014, de 13 de octubre.

Lo interesante es que si bien el decreto-ley no eximía del requisito de los informes preceptivos de inexistencia de duplicidad y de sostenibilidad financiera en estas competencias, esto se modifica por la Ley 6/2014 previéndolo de forma similar a Andalucía.

La Rioja, en su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, no detalla las competencias propias municipales.

Esta Comunidad aprobó la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local y no atribuye concretas competencias sino que deriva a los que se acuerde en virtud de Conferencias sectoriales o mixta, y establece las bases jurídicas con arreglo a las cuales se procederá a la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias de la Comunidad Autónoma a favor de los municipios y demás Entidades locales.

Dicta la Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos, casi en idénticos términos que Murcia y entiende que las competencias atribuidas a las

entidades locales de La Rioja por las leyes de la Comunidad Autónoma anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, del 27 de diciembre, se ejercerán por las mismas de conformidad con las previsiones contenidas en la norma de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes, en relación con educación, salud y servicios sociales.

El País Vasco aprueba una Circular de 11 de marzo de 2014, considerando en los órganos competentes para atribuir "competencias propias" por razón sectorial también a los órganos forales de los territorios históricos.

Expresa que la Comunidad goza de un régimen especial y que pueden ampliar las competencias "propias" en el marco del art. 25.2 LRBRL y de la adicional octava del TRHL mediante una ley municipal propia.

Transitoriamente mantiene las competencias de los municipios si existe financiación aunque sean materias que no se encuadren en el art. 25.2 LRBRL y las nuevas competencias aun en materias que no consten en el art. 25.2 LRBRL las encuadra en el procedimiento de los apartados 3, 4 y 5 sin distinguir si son "propias" o "impropias"; desde nuestro punto de vista, hace una interpretación ambigua, atendiendo al privilegio del régimen foral Vasco de la disposición adicional octava del TRHL en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre⁷¹¹.

⁷¹¹ TOSCANO GIL, FRANCISCO, "Las competencias municipales" en AA.VV. CARRILLO DONAIRE, JUAN ANTONIO Y NAVARRO RODRÍGUEZ, PILAR (Coordinadores) "La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la Luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local" Ed. La Ley, EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, 1ª edición, junio, 2014, pág. 96.

Al igual que en Andalucía, Baleares y Galicia, se remite al régimen de las competencias "impropias" para las nuevas competencias tras la entrada en vigor de la reforma del Estado.

Si observamos, tanto en Andalucía, Islas Baleares y Galicia, los acuerdos adoptados con el Estado, y que vienen a coincidir en cuanto a la *forma* en la que han de interpretarse los requisitos establecidos en el art. 7.4 LRBRL para que las Entidades Locales puedan ejercer competencias distintas de las propias, vienen a dejar sin efecto las previsiones efectuadas por las normas autonómicas en cuanto que en ellos se disponían previsiones distintas a las dispuestas en el referido art. 7.4 LRBRL.

Es decir, se ha reconducido la situación y en este sentido se deja abierto el ejercicio de competencias por los entes locales a su financiación.

ZAFRA VÍCTOR⁷¹² expresa que la reacción de las Comunidades Autónomas parece que se mantiene el modelo anterior a la reforma, de forma, que no se entienda como un modelo tasado de competencias las previstas en el art. 25.2 LRBRL y las CCAA pueden atribuir más competencias como propias.

Efectivamente, desde nuestro punto de vista, las Comunidades Autónomas pueden ampliar los ámbitos materiales de competencias propios de los entes locales pero han de prever su correspondiente financiación.

⁷¹² ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, "Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", en "Administración al día, INAP, accesible en la web site <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503475> visitada en septiembre de 2015.

Los acuerdos alcanzados en Andalucía, Baleares y Galicia, dejan, finalmente, en manos de los entes locales acreditar que pueden ejercer las competencias "*impropias*" y gozan de recursos para tal finalidad así como a su verificación por el titular de la competencia y tutela financiera⁷¹³. En suma, se van a plantear interesantes problemas inherentes a cuestiones de financiación.

Esta conclusión se puede razonar en la enmienda parlamentaria en el Senado del apartado 6 del art. 25 LRBRL en el que se permitía a todas las Comunidades Autónomas lo que ahora sólo al País Vasco y a Navarra de atribuir competencias propias en sus ámbitos competenciales conforme a los apartados 3, 4 y 5⁷¹⁴, lo que significaría un régimen financiero especial del Estado.

VIII. CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los debates sobre el modelo de Estado suelen estar encima de la mesa porque la realidad social origina adaptaciones del legislador a los nuevos hechos o bien a nuevas

⁷¹³ Esta verificación, se concibe por la doctrina como que las Comunidades Autónomas que han desarrollado las bases estatales en este punto, al contrario que en las imposiciones sobre la asignación de competencias a los municipios, han intensificado la supervisión y la tutela contemplada en la legislación estatal. {Vid. ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, "Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", en "Administración al día, INAP, accesible en la web [site **http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503475**](http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503475) visitada en septiembre de 2015.}.

⁷¹⁴ Vid. TOSCANO GIL, FRANCISCO, "Las competencias municipales" en AA.VV. CARRILLO DONAIRE, JUAN ANTONIO Y NAVARRO RODRÍGUEZ, PILAR (Coordinadores) "La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la Luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local" Ed. La Ley, EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, 1ª edición, junio, 2014, pág. 96.

circunstancias. La cuestión estriba en cómo cohonestar una regulación normativa cuando por razones democráticas nos encontramos con una pluralidad de centros normativos que inciden y regulan dicha realidad.

Esta investigación va dirigida a conocer cómo se articulan los ordenamientos para ser continuos y cómo las técnicas previstas para ello nacen bajo un paraguas que va girando para adaptarse a nuevas situaciones.

El modelo de Estado prevé, ab initio, unas reglas de juego para que la regulación de la realidad social sea adecuada. Las dudas se plantean cuándo ese modelo de Estado evoluciona y van cambiando estas reglas, es decir, las técnicas de articulación previstas en origen.

Ello plantea disfunciones en cuanto al legislador competente, derecho vigente y satisfacción de principios constitucionalmente consagrados. Uno de estos principios es el de autonomía local.

Tratamos de conocer cómo los diversos modelos de de Estado establecen unas técnicas de relación entre ordenamientos distintas y, según cada modelo, se determina al legislador competente para configurar la autonomía local.

A lo largo de este estudio hemos hecho un esfuerzo de análisis y encaje de las diversas posiciones doctrinales relativas a los modelos de Estado y nuestro Estado de las Autonomías así como hemos calificado en tres teorías al "poder normador del Estado" para dar hilo conductor y conocer nuestro sistema de fuentes en la configuración normativa de la autonomía local.

Hemos analizado desde un punto de vista sustantivo, el significado de la autonomía desde sus orígenes, su esencia y las técnicas que se han previsto para garantizar su subsistencia.

Hemos profundizado en el sistema de fuentes del orden local, el papel del legislador básico en la regulación de la autonomía local y su relación con los Estatutos de Autonomía y el legislador autonómico tanto en el plano científico como jurisprudencial aportando datos sobre conflictos de inconstitucionalidad.

A lo largo de esta investigación ha sido decisivo conocer las diversas posiciones que han acompañado a la consolidación del principio de autonomía desde su contenido sustantivo con especial referencia a las cuestiones competenciales.

Estas cuestiones competenciales son tan relevantes que pueden dar lugar a vacíos normativos. Estos vacíos se producen bien como consecuencia de ajustes de nuestro sistema competencial autonómico y su entendimiento por el Tribunal Constitucional bien por cambios de criterios por razones coyunturales (económicas) que van a desplegar una intensa actividad legislativa o conflictos competenciales para conocer a la administración competente en ciertos sectores de la realidad, como puede conllevar la reforma de la Ley Básica de Régimen Local efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

SEGUNDA.- Nuestro Estado de las Autonomías, desde la teoría de los modelos de Estado, goza de las siguientes peculiaridades en las técnicas de articulación competencial previstas para la integración del ordenamiento jurídico derivada del principio dispositivo de su constitución:

1.- La supuesta inderogabilidad del derecho estatal existente a la asunción homogeneizada de competencias por las Comunidades Autónomas, según doctrina de nuestro Tribunal Constitucional sobre la regla de supletoriedad.

2.- Las consecuencias inherentes a la defensa por algún sector doctrinal de minimizar la legislación básica a simples principios o directrices y el necesario equilibrio que otorgue continuidad al ordenamiento jurídico y permitan satisfacer los valores primarios.

3.- La innecesariedad de un título competencial específico para ejercer la potestad legislativa del Estado en determinadas materias, como en el caso de los derechos fundamentales.

4.- La presencia de territorios no constituidos en Comunidades Autónomas (Ceuta y Melilla) cuyo derecho aplicable es el derecho estatal incluso en materias de competencia exclusiva autonómica.

5.- La ausencia de un sistema de distribución competencial con una perfecta repartición de competencias normativas que permitan una eficaz delimitación competencial y, por el contrario, de sectores de la realidad cuya regulación provenga de títulos competenciales estatal y autonómico, entrecruzándose el ordenamiento estatal y los subordinamientos asimétricos de las Comunidades Autónomas.

TERCERA.- Respecto del poder normador del Estado, básicamente, son tres las posiciones doctrinales: una posición universal, consistente en que el Estado puede dictar normas en todas las materias del ordenamiento y cede en su aplicación; otra restrictiva, relativa a que sólo puede dictar normas en materias en las que aduzca un título competencial específico y otra ecléctica, relativa al dictado de normas en materias en las que el Estado incida con "un" título competencial aunque no sea "específico" en la materia.

En el análisis de esta tesis, surge una novedosa, en el plano científico, relativa al parámetro del efectivo ejercicio autonómico de sus competencias normativas, bajo una sugestiva

construcción de la teoría denominada "*naturaleza intrínsecamente relativa*" de la regla de supletoriedad (REGO BLANCO).

Es decir, una vez ejercidas sus competencias legislativas por la Comunidad Autónoma y existiendo lagunas normativas dirigidas por el principio de legalidad, surge la relación supletoria pero del derecho estatal dictado para otras Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias en la materia respecto de la normativa de la Comunidad que sí la ha asumido y ejercido.

Es decir, la legislación del Estado se aplica no porque sea supletoria sino porque es transitoria para otras Comunidades Autónomas.

En este debate surge la tesis de la *mayor flexibilidad interpretativa del alcance de los títulos estatales en concurrencia con los autonómicos* con la posibilidad del dictado de derecho supletorio cuando incida en un sector de la realidad.

En materias de legislación concurrente, el diverso alcance de los títulos competenciales incidentes, influye, de forma decisiva en la configuración de la autonomía local. A título ejemplificativo, pueden oscilar cuando entra en juego el artículo 149.1.1. CE bien desde su consideración como parámetro normativo de respeto y observancia por las legislaciones autonómicas, bien cuando, en materias de exclusiva competencia autonómica, produzca lo que se denomina "*efecto cruzado*" careciendo el marco general estatal de prevalencia por tratarse de sectores de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (artículo 149.3 CE).

CUARTA.- Con las diversas teorías sobre el legislador competente para regular un sector de la realidad llevan a que surjan vacíos legales que el Tribunal Constitucional intenta cubrir con

la técnica de "acudir a preceptos expulsados del ordenamiento jurídico" para completar una regulación jurídica (STC 178/2004).

Para lograr la mayor coherencia de nuestro sistema normativo, abogamos por potenciar la colaboración inter-administrativa (normativa y funcional) que permita una adecuada adopción de decisiones, con efectos, lógicamente, en la intervención de los entes locales en dicho procedimiento con medidas como existen en otros países descentralizados europeos (Conferencias Sectoriales, Órganos de participación, intervención de los entes locales en los procedimientos y en la planificación).

QUINTA.- El ordenamiento local tiene un espacio propio en el sistema de administraciones públicas derivado del principio de autonomía local. Esta reserva de espacio de poder a los entes locales pivota sobre dos factores interrelacionados:

a) *la flexibilización del principio de reserva de ley y,*

b) *el principio democrático de compartición del poder: la consagración de parámetros ciertos e inspirados por una participación democrática local que realmente sea efectiva y que permita la intervención de los entes locales en los diversos sectores de acción pública.*

El principio de reserva de ley se flexibiliza, precisamente, para permitir la participación ciudadana en la elaboración de la normativa que les afecta otorgándole un ámbito propio de decisión.

Y por su parte, el principio democrático de compartición del poder es inherente al principio de autonomía local como una participación ciudadana en los asuntos que les afectan.

SEXTA.- La vinculación democrática a la autonomía local tiene su esencia en sus raíces históricas que van desde la libertad de los fisiócratas, Selfgovernment y la Selbstverwaltung hasta el asociacionismo de GIERKE.

En este trabajo se hace un recorrido histórico considerando las aportaciones doctrinales dándoles un enfoque distinto del que se extraen las siguientes valoraciones:

Primero, La dogmática alemana nos enseña que los entes locales forman parte del Estado, la administración local integra el sistema del poder público administrativo (en sentido amplio).

Segundo, todo posicionamiento supone un espacio decisonal y de actuación conjunto político.

Tercero, la esencia de la autonomía es la participación democrática de la comunidad local en los asuntos públicos, lo que supone un ámbito de expresión del orden local.

Tras hacer un estudio histórico del proceso descentralizador en Francia, Inglaterra, Italia y Alemania, concluimos que la *descentralización* es una medida que favorece la *participación política* o *democracia participativa* y continúa siendo, desde nuestro punto de vista, un reto en la actualidad en concordancia con la experiencia y las facetas de manifestación democrática en los Estados y en la comunidad supranacional.

SÉPTIMA.- La protección de la autonomía local a través de la tesis de la garantía institucional ha sido importada por nuestro Tribunal Constitucional en sus sentencias y es mecanismo de garantía de la subsistencia de los entes locales como parte del ordenamiento; por este motivo, hemos estudiado esta figura y su evolución.

La moderna doctrina alemana cuando interpreta este precepto identifica en el contenido de la garantía institucional de la autonomía tres elementos:

a) El elemento subjetivo de la garantía institucional.

Se refiere a quiénes pueden ser titulares de dicha garantía (los entes locales).

b) El elemento objetivo de la garantía institucional.

Se identifica con su ámbito material. Se vinculaba la autogestión responsable "al círculo de acción local", es decir, a los asuntos enraizados en la comunidad local.

Discernir los asuntos enraizados en la comunidad local es uno de los grandes retos de la autonomía local como ponemos de manifiesto en el estudio.

El Tribunal Constitucional Federal Alemán señaló que la competencia universal local estaba vinculada a un "*componente territorial*" y que si bien el contenido esencial de "autogobierno" no era posible definirlo a través de una fórmula única dada cuenta de su mutabilidad y variabilidad histórica, los postulados identificativos de la "autonomía local" constitucionalmente garantizada, atendiendo al principio de universalidad de la competencia para asuntos de la comunidad local, eran: a) Potestad organizatoria (*Organisationshoheit*); b) Potestad de normación estatutaria (*Satzungshoheit*); c) Potestad del personal (*Personalhoheit*); d) Potestad financiera (*Finanzhoheit*); e) Potestad de planificación (*Planungshoheit*); en particular, en el sector urbanístico.

c) Elemento institucional.

Este elemento es una garantía de los dos primeros, pues se traduciría en una posición jurídica subjetiva de las entidades locales frente a eventuales ataques a su existencia como institución o a su posición autónoma.

La teoría de la garantía institucional ha evolucionado hasta el sentido "funcional" de dicha teoría.

Desde nuestro punto de vista, la clave de la "efectividad" de la garantía institucional vinculada a la función democrática, debería entenderse en un triple plano: a) ámbito legislativo, permitiendo la colaboración normativa de los entes locales, b) ámbito institucional, participación de los entes locales en órganos representativos, con funciones consultivas y funciones decisorias en los asuntos que les afecten y c) competencias, vinculación del legislador competente asignador de competencias con el principio de subsidiariedad.

OCTAVA.- La tesis de la garantía institucional intenta hoy ser superada por la doctrina. Así, el profesor VELASCO CABALLERO opina que la particularidad estriba en que en lugar del *principio de universalidad de competencia a favor de los entes locales* consagrado en el texto constitucional español, el sistema de fuentes se regiría por el principio de la "norma más favorable", es decir, por un sistema progresivo de autonomía local, de forma que la norma puede elevar el nivel de autonomía local que se tenga hasta ese momento.

Concibe a la autonomía municipal (como "*principio*") en sentido estricto, como una opción por los poderes públicos a favor del máximo posible de autonomía para los municipios a partir de lo que defiende como "*estándares mínimos*" de autonomía; por ello, VELASCO CABALLERO no predica el "*principio de proporcionalidad*" en la función de reasignar tareas a los entes locales sino en la

"*justificación suficiente*" porque aduce que no nos encontramos en la regulación constitucional española ante una dimensión de autonomía local "*limitable*" sino ante una autonomía local "*mejorable*".

Desde nuestro punto de vista, la teoría de la garantía institucional hay que entenderla desde el plusvalor que a la misma produce su regulación constitucional, es decir, desde su clave de interpretación constitucionalista.

La garantía constitucional de la autonomía local supone: a) Distribución funcional del poder lo que conecta con el art. 1.1 CE y el pluralismo social - realización del principio de legalidad mediante una organización pública local con legitimación democrática propia a través de órganos colegiados; b) Realización, a pesar de la tensión dialéctica con la eficacia administrativa, de principios del Estado Social de Derecho (arts. 1.1 y 9.2 CE): mandatos de acción positiva hacia el individuo y los grupos sociales en los que se inserta y 3) Conformación arquitectural del Estado de las Autonomías (arts. 137, 140 y 141 en relación con art. 103.1 CE).

Nuestro Tribunal Constitucional ha venido dictando una interesante jurisprudencia que opera como *ajustes jurisprudenciales para el legislador competente que regule sectores de la realidad que afecten a los entes locales*:

- preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (SSTC 32/1981, 109/1998, 240/2006)

- derecho de la comunidad a participar, a través de sus órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le competan, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales. Atribución competencial al municipio

cuando no se justifican intereses supramunicipales (SSTC 214/1989, 51/2004 y 57/2015).

- garantía institucional y la ley básica de régimen local como canon de enjuiciamiento de la autonomía local. Matizaciones jurisprudenciales de este canon de enjuiciamiento (SSTC 214/1989, 159/2001, 40/1998, 31/2010, 132/2012, 95/2014, 132/2014, 57/2015)

- control de legalidad sobre los entes locales. Sustitución autonómica en las competencias locales. Evolución jurisprudencial. Sustitución ad hoc y sustitución genérica (SSTC 11/1999, 159/2001 y 154/2015)

- mecanismos de participación en los asuntos que afectan a los intereses locales en órganos representativos o trámite de audiencia (SSTC 109/1998, 121/2012, 129/2013, 37/2014, 92/2015)

- autonomía financiera de los entes locales (SSTC 95/1990; 185/1995; 237/1992; 104/2000; 109/1998; 233/1999)

NOVENA.- Respecto de la relación entre la Ley Básica de Régimen Local y los Estatutos de Autonomía con la autonomía local, las relaciones entre el legislador básico y la autonomía constitucionalmente consagrada ha evolucionado en nuestro Tribunal Constitucional para vincular la legislación básica como canon de contitucionalidad de otras leyes respecto de aquellos preceptos que enraízan con la autonomía local constitucionalmente consagrada (STC 159/2001, FJ 4º).

No obstante, existen tesis que aportan argumentos a favor de diferentes cánones de constitucionalidad, según los diversos contenidos estatutarios, respecto a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Efectivamente, a toda la problemática del sistema de fuentes y continuidad ordinamental (que se ha analizado a lo largo de esta investigación) precisamente por los efectos que produce en la autonomía local hay que añadir, la ahora planteada por el *proceso de reforma estatutaria autonómica*.

En este momento deben entenderse reafirmados los siguientes límites constitucionales:

1) *No alteración del contenido constitucional de los conceptos empleados por la Constitución.*

2) *Los límites derivados de la reserva constitucional a favor de determinadas leyes orgánicas y*

3) *Los Estatutos pueden precisar los ámbitos materiales y funcionales de sus competencias pero no definir directamente los ámbitos de las competencias estatales.*

DÉCIMA.- Nuestro Tribunal Constitucional ha aclarado la relación entre el legislador básico y del legislador orgánico con los Estatutos de Autonomía en la STC 31/2010.

Respecto del legislador orgánico nuestro Tribunal Constitucional, en STC 31/2.010, de 28 de junio, ha dejado claro, que los Estatutos de Autonomía se integran bajo la forma de ley orgánica, de modo que *"su posición en el sistema de fuentes es, por tanto, la característica de las Leyes Orgánicas"*.

En cuanto a las competencias compartidas, el artículo 111 del Estatuto de Cataluña, el Tribunal Constitucional expresa, en el fundamento de derecho 60, - precepto sobre las competencias compartidas -, que si bien el concurso de potestades y funciones sobre una misma materia se ordena en la Constitución, atribuyendo al Estado central las competencias legislativas y a las

Comunidades Autónomas las competencias de ejecución, los artículos 111 y 112 del Estatuto se atienen a dicho modelo no teniendo nada que objetar, si bien es cierto que el precepto NO SE ATIENE ESTRICTAMENTE al concepto constitucional de las BASES ESTATALES ya que las reduce a los "*principios o mínimos común normativo*" fijados por el Estado en "*normas con rango de ley*", reconociendo nuestro Tribunal Constitucional que es posible predicar el carácter básico en "*normas reglamentarias*" y de "*actos de ejecución del Estado*" (STC 235/1999, de 23 de diciembre) y es factible que las bases tengan un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e, incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente).

UNDÉCIMA.- Es importante, asimismo, conocer el sistema de fuentes sobre régimen local tras la STC 31/2010 así como el alcance competencial de los títulos estatales y autonómicos en las materias de régimen local asumidas como de competencia exclusiva en el Estatuto de Cataluña.

Para GALÁN GALÁN, la regulación más completa y detallada de este tipo de leyes se efectúa en el artículo 62.2 del Estatuto Catalán que las define como leyes que desarrollan directamente las materias reservadas en el Estatuto y están sometidas a un procedimiento de aprobación específico.

La relación de este tipo de leyes con el resto de las leyes autonómicas que incidan sobre el régimen local, se resuelve, para este autor, desde la relación ley orgánica - ley ordinaria.

Desde nuestro punto de vista, debería procederse a adaptar la legislación autonómica a la legislación básica del Estado en concordancia con regulación constitucional de la autonomía local en lo que contradiga dicha legislación.

Sin embargo, si el legislador autonómico estatutario u ordinario potencia la autonomía local, respetando el marco competencial, el aplicador del derecho resolvería la problemática por primacía del texto constitucional siempre que el recurso contra la normativa estatal no se hubiere resuelto (dialéctica científica respecto de la suspensión de las leyes estatales recurridas en inconstitucionalidad).

En el supuesto de que el conflicto fuese con el legislador sectorial del Estado atribuyendo competencias a otras entidades no locales, desde nuestro entender, habría que plantear un juicio de constitucionalidad (vía recurso o cuestión de inconstitucionalidad, conflicto en defensa de la de la autonomía local) en aras a esclarecer si la legislación del Estado vulnera el principio de autonomía local.

Si la legislación autonómica potencia la autonomía local desarrollando un principio constitucional, la misma sería de aplicación preferente no por ser legislación autonómica sino por prevalencia constitucional y competencial.

DUODÉCIMA.- Como cierre de esta investigación, estudiamos la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, la cual pone de manifiesto cómo el desajuste de la interrelación competencial cuando en sectores de la realidad intervienen varias administraciones públicas.

Esta reforma nace como respuesta a una crisis económica y tiene varios objetivos consistentes en la sistematización de competencias, racionalización de la estructura administrativa de la administración local y fortalecimiento del control financiero y presupuestario.

El Consejo de Estado, por su parte, planteó cuestiones de legalidad tales como que del juego

de los preceptos que definen el nuevo modelo (artículos 25 y 26 y disposiciones concordantes, artículo 7.4 y Disposición Transitoria Primera, en las competencias impropias) se constriñe la autonomía local.

Cuestionó, asimismo, las técnicas utilizadas en el Anteproyecto tales como: a) la determinación del coste estándar de los servicios, que la considera como "una habilitación en blanco al Gobierno"; b) la falta de concreción de que adolece la regulación de la evaluación de los servicios municipales; c) la ausencia de previsión expresa que determine las consecuencias del incumplimiento del coste estándar. Y sobre todo, una clara vulneración de la filosofía de la Ley Orgánica que refiere las obligaciones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera a la Hacienda municipal en su conjunto y no a cada competencia o servicio individualmente considerados, como propone el Anteproyecto.

Todo ello, a juicio del Consejo de Estado supone, en general, un debilitamiento de la autonomía local para fortalecer las Diputaciones Provinciales que son entidades de representación indirecta sin establecer los requisitos y el procedimiento adecuado.

La reforma genera los problemas aplicativos que hemos expuesto en el texto del trabajo. Por ello no se hizo esperar la reacción de varias Comunidades Autónomas mediante Decretos-leyes y algunas con Ley arguyendo que se hace preciso, determinar con toda urgencia la forma en que han de ejercerse las competencias que en su día fueron atribuidas por parte del legislador sectorial autonómico a las entidades locales antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Así el Decreto-ley Catalán 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes

para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalidad y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

En Andalucía, se dicta, asimismo, el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, que establece medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Por Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, se adoptan medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En las Islas Baleares, por Decreto-ley 2/2014, de 21 de noviembre, de Medidas urgentes para la aplicación en las Illes Balears de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

En La Rioja, mediante Ley 5/2014, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en La Rioja.

Murcia con su Decreto-ley 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que mantiene la misma línea que la andaluza relativa a las competencias atribuidas a los municipios de la Región de Murcia por las leyes de la Comunidad Autónoma anteriores como incluidas en el artículo 7.2.

Los Decretos-leyes fueron convalidados.

El País Vasco dicta una Circular de 11 de marzo de 2014.

Sin perjuicio, de la interposición de recursos de inconstitucionalidad por algunas Comunidades Autónomas contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, la reacción de las Comunidades Autónomas, en general, ha sido la de mantener las competencias que venían desempeñando los entes locales y aplicar la Disposición Adicional Novena de la Ley 27/2013 en evitación de la dejación en la prestación de servicios públicos y aprobar la normativa necesaria para establecer los cauces de aplicación de la Disposición Adicional Novena de la Ley 27/2013.

Hay Comunidades Autónomas que han venido entendiendo que todas las competencias anteriores a la entrada en vigor de la Ley que venían ejerciendo los "entes locales" son "propias" de los entes locales y encajan en el artículo 7.2 de la LRBRL y, algunas establecen, incluso, que no necesitan siquiera informes de inexistencia de duplicidades ni de solidaridad financiera del art. 7.4 LRBRL.

A pesar de esta interpretación normativa recogida en Decretos-leyes autonómicos, las Comisiones Bilaterales de Cooperación constituidas para la aplicación de la Ley 27/2013, desactivan esta interpretación autonómica en Andalucía, Galicia y las Islas Baleares para acordar que la reforma del Estado se aplica a todas las competencias que ejerzan los entes locales tanto anteriores como, posteriores a la entrada en vigor de la Ley, y, en consecuencia, todas aquéllas no sean propias o delegadas se someten al art. 7.4 LRBRL.

Los acuerdos alcanzados en Andalucía, Baleares y Galicia, dejan, finalmente, en manos de los

entes locales acreditar que pueden ejercer las competencias "*impropias*" y que gozan de recursos para tal finalidad así como a su verificación por el titular de la competencia y tutela financiera. En suma, se van a plantear interesantes problemas inherentes a cuestiones de financiación, cuyo esclarecimiento se verá a resultas de las sentencias que se dicten por nuestro Tribunal Constitucional en los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de autonomía local planteados contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

La conclusión a la que llegamos en este punto de la investigación es que a pesar de reformas territoriales auspiciadas por razones económicas, existen pilares sólidos que consagran parámetros normativos (constitucionales y europeos) y jurisprudenciales que identifican a la autonomía local como un principio democrático de participación ciudadana y distribución territorial del poder que se traduce en un plano normativo, institucional y competencial y cuya dimensión debe ser respetada a pesar de la simplificación administrativa territorial en los entes locales que permanezcan y, en consecuencia, proponemos de *lege ferenda* clarificar la articulación competencial del sistema de fuentes de la autonomía local para evitar vacíos legales y afectación a derechos democráticos así como regular mecanismos de *financiación económica* que haga efectiva *la capacidad general de los entes locales de participar en todos los asuntos que les afectan, en un sistema multinivel de las instituciones del Estado.*

IX. BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. "La Reforma de los Estatutos de Autonomía". *Revista Jurídica de Castilla y León*, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003.

AA.VV. "Estudios sobre la Reforma del Estatuto",

Ed. Institut d'Estudis Autonòmics", (IEA), Barcelona, 2.004.

AA.VV. Annuaire 2.004 des collectivités locales, Réforme de la décentralisation, réforme de l'État, Régions et villes en Europe, Ed. CNRS Éditions, Paris, 2.004.

AA.VV. "El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía", Ed. CEPC, Madrid, 2.006.

AA.VV. "La Legislación Básica y Estatutos de Autonomía", Ed. CEPC, Madrid, 2.006.

AA.VV. *Revista Española de la Función Consultiva. Número extraordinario*, octubre de 2007.

AA.VV. "La revisión del Gobierno y la administración local en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre" QDL núm. 34, febrero 2014. Cuadernos de Derecho Local. Número Monográfico.

AA.VV. AGUIAR DE LUQUE, LUIS; PÉREZ TREMPES, PABLO (Directores). "Veinte años de jurisdicción constitucional en España", Ed. Tirant lo Blanch, S.A., Valencia, 2.002.

A.VV. AJA, ELISEO Y OTROS. "El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas", Ed. Tecnos, S.A. Madrid. 1.985.

AA.VV. BAYONA ANTONI (Coordinado), "Informe sobre la Reforma del Estatuto", Ed. Instituto de Estudios Autonómicos, año 2.003.

AA.VV., COSCULLUELA MONTANER Y CARBONELL PORRAS (Directores) y MEDINA ALCOZ (Coordinador) "Reforma Estatutaria y Régimen Local", Ed. Aranzadi, S.A., Navarra, 2.011.

AA.VV. GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN. "Curso de Derecho Administrativo", I, Ed. Civitas, S.A., Madrid,

1.983, 4ª ed.

AA.VV. GENERALITAT DE CATALUNYA, INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS Y GABINET JURÍDIC DE LA GENERALITAT. "Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación". Seminario, Barcelona, 2 de mayo de 1.998. Ed. Viena Serveis Editorials, S.L., Barcelona, 2.000.

AA.VV. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, "La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local", Colección: Informes y Documentos. Serie de Administraciones territoriales. Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, 2.000.

AA.VV. MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (Director). "Tratado de Derecho Municipal", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.988.

AA.VV. MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (Director). "Tratado de Derecho Municipal", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 2ª edición, 2.003.

AA.VV. MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (Director). "Tratado de Derecho Municipal", Ed. Iustel, 3ª edición, Madrid, 2.011.

AA.VV. MONREAL FERRER, ANTONI LUIS (Coordinador), "El Estado de las Autonomías", Ed. Tecnos, S.A., 1.991.

AA.VV. ORTEGA ÁLVAREZ. LUIS (Coordinador), "La reforma del Estado autonómico", Ed. Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2.005.

AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director). "Derecho Local de Andalucía", La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012.

AA.VV. RUIZ RICO-RUIZ, GERARDO (Coordinador) "La Reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del

IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2.006.

AA.VV. VILLAR PALASÍ, JOSÉ LUIS; VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS, "Concepto y fuentes" en "Principios de Derecho administrativo", Tomo I, Ed. Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, Sección de Publicaciones, Madrid, 1.982.

AA.VV. CARRILLO DONAIRE, JUAN ANTONIO Y NAVARRO RODRÍGUEZ, PILAR (Coordinadores) "La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la Luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local" Ed. La Ley, EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, 1ª edición, junio, 2014.

AGUADO RENEDO, C. "El principio y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 98, 1.997.

AJA FERNÁNDEZ, ELISEO, "La cláusula de supletoriedad". Ed. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1.998.

AJA FERNÁNDEZ, ELISEO Y VIVER, C. "Valoración de 25 años de autonomía" *REDC* núm. 23, 2.003.

ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH. "Federalismo y Regionalismo en Derecho Comparado" en AA.VV. (AJA, ELISEO Y OTROS). "El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas", Ed. Tecnos S.A. Madrid. 1.985.

ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH. "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas: La Cooperación" en AA.VV. (AJA, ELISEO Y OTROS). "El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas", Ed. Tecnos S.A. Madrid. 1.985.

ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH. "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas: La Cooperación" en *REDC* nº 14, 1.985.

ENOCH ROVIRA, ALBERTÍ. "Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana", Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1.986.

ALBERTI ROVIRA, ENOCH. "La noción de "bases" y el desarrollo estatutario", Separata del libro "Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco", Tomo II, IVAP, Oñate, 1.991.

ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH. "El Estado de las Autonomías después de la STC sobre el Estatuto de Cataluña" en "El Tribunal Constitucional y el Estatut" en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre, 2.010.

ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH. "La sentencia 31/2010: Valoración General de su impacto sobre el Estatuto y el Estado de las Autonomías", *Revista catalana de Dret Public, Especial sobre el Estatuto*, 2.010.

ALCALÁ ZAMORA, N. "Los defectos de la Constitución de 1.931". Ed. Civitas, S.A. Madrid, 1.981.

ALONSO GARCÍA, RICARDO. "Supletoriedad del Derecho estatal y ejecución del derecho comunitario", *Gaceta Jurídica de la CE*, núm. 23, 1.997.

ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE Y TUS AUSINA, ROSARIO. "El Estatuto de Cataluña a través de los Votos Particulares a la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio" en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2.011.

ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE. "Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español" en AA.VV. "Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia". Serie Administraciones Territoriales. INAP. Madrid. 1.997.

ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE. "La legislación básica del Estado como parámetro de validez de la normativa autonómica", *Revista española de la función consultiva*, N°. 2, 2.004.

ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE. "Reforma constitucional y reformas estatutarias" *Revista Española de la Función Consultiva* núm. 4, julio-diciembre de 2.005.

ALZAGA VILLAAMIL, OSCAR (Director) Y OTROS. *Comentarios a la Constitución Española*, Ed. EDERSA, Madrid, 1.999,

ALZAGA VILLAAMIL, OSCAR, "El artículo 149 de la Constitución y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *RFDUC* n° 91, 1.998/1.999.

ALZAGA VILLAAMIL, OSCAR, "La Constitución y fuentes del derecho" en AA.VV. "Derecho político español: según la constitución de 1.978". Vol. I., Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 3ª ed., 2.001.

ALZAGA VILLAAMIL, OSCAR, "La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos", en *Anuario del Gobierno Local*, 2.003.

ARAGÓN REYES, MANUEL. "El Estado Autonómico: ¿Modelo indefinido o inacabado?" en *Autonomies: Revista catalana de derecho público* n° 20, diciembre, 1.995.

ARAGÓN REYES, MANUEL. "El Estado Autonómico: ¿Modelo indefinido o inacabado?" en *Estudios de Derecho Constitucional*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.998.

ARAGÓN REYES, M. "¿Estado jurisdiccional autonómico?" en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 16.

ARAGÓN REYES, MANUEL. "La reforma de los Estatutos de autonomía" en RDA núm. 232-233.

ARAGÓN REYES, MANUEL (Coordinador), "Constitución, Estado Constitucional y Fuentes de desarrollo" en "Temas básicos de Derecho Constitucional", Vol. I, Ed. Civitas, S.A., Madrid, 2.001.

ARAGÓN REYES, M., "La construcción del Estado Autonómico" en Revista General de Derecho Constitucional, núm. 1, 2.006.

ARAGÓN REYES, MANUEL. "El modelo territorial del Estado en España y sus Problemas actuales". En Revista Mexicana de Derecho Constitucional, en web site:

www.juridicas.unam.mx/publica/const/cont/1/art/aron.htm.

ARCE JÁNARIZ, ALBERTO. "Normas sobre Derecho aplicable en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", REDC nº 25, enero-abril, 1.989.

ARCE JÁNARIZ, ALBERTO. "Los Principios de Prevalencia y Supletoriedad del Derecho Estatal", www.iustel.com, PORTALDERECHO, 2002.

ARGULLOL MURGADAS, ENRIC. "Los límites institucionales de la legislación básica", en AA.VV., COSCULLUELA MONTANER Y CARBONELL PORRAS (Directores) y MEDINA ALCOZ (Coordinador) "Reforma Estatutaria y Régimen Local", Ed. Aranzadi, S.A., Navarra, 2.011.

ARROYO GIL, ANTONIO. "La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2.006". II Premio Josep María Vilaseca i Marcet. Generalitat de Catalunya Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació". Institut d'Estudis Autonòmics, mayo 2009. Consultable en la web site http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/ctA_11.pdf.

AYUSO TORRES, MIGUEL. "Manual de Derecho Constitucional", Ed. Universidad Europea, Madrid, 1.997.

BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO. "*La integración del derecho autonómico y la aplicación supletoria del derecho estatal*", RAP nº 124, enero-abril 1.991.

BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO. "*Fuentes del Derecho y reforma de la Constitución*" RDP nº 36, 1.992.

BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO. "*La constitucionalización del Estado Autonómico*", Anuario del Derecho Constitucional y Parlamentario nº 9, Murcia, 1.997.

BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO "*Las relaciones entre el Ordenamiento Estatal y los Ordenamientos Autonómicos. Una reflexión a la luz de la regla de supletoriedad*", RDP nº 44, 1.998.

BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, "La experiencia constitucional (1.978-2.000)", Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2.000.

BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO. "Comentario a "La Reforma de los Estatutos de Autonomía" de Carles Viver i Pi-Sunyer" en AA.VV. "La Reforma de los Estatutos de Autonomía (con especial referencia al caso de Cataluña)". FORO LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO, Ed. CEPC, Madrid, 2.005.

BALZA AGUILERA, JAVIER Y DE PABLO CONTRERAS, PEDRO. "*El derecho estatal como supletorio del Derecho Propio de las Comunidades Autónomas*", REDA núm. 55, 1.987.

BANDRÉS CRUZAT, JOSÉ MANUEL en PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La potestad normativa local", Seminario de Régimen Local, Diputació de Barcelona, Ed. Marcial Pons, S.A., Madrid, 1.998.

BANDRÉS SÁNCHEZ, JOSÉ MANUEL. "*La Carta Europea de*

la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", en *QDL* núm. 20, Fundación Democracia y Gobierno Local.

BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA. "La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución Española", *REDC* núm. 24, 1.988.

BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA. "La nueva Ley del Suelo y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1.997", *Documentación Administrativa* núm. 252-253, Septiembre 1.998-Abril 1.999.

BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA, JUAN CLIMENT BARBERÁ. "Estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver". Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2.002.

BARBOZA RUSSIAN, HERNANDO H. "La cláusula comercial norteamericana", *Cuestiones Jurídicas*, Volumen V, núm. 1, enero-junio 2011, págs. 93-111.

BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER. "Subsidiariedad y Autonomía Local en la Constitución", *Anuario del Gobierno Local*, 1.997, Ed. Marcial Pons, Diputació de Barcelona.

BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER. "Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1.996. ¿Disposición transitoria o posible instrumento de equilibrio? normas supletorias como complemento indispensable de las bases, una hipótesis de máxima efectividad de las competencias estatales y autonómicas", *REDA* núm. 93, Enero 1.997.

BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER. "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo. Una síntesis de los criterios fundamentales a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/97", *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, Nº 6, 1997.

BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER. "Distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales. (Análisis de la jurisprudencia de constitucional". TRABAJO DE INVESTIGACIÓN. CONCURSO PARA LA PROVISIÓN DE PLAZA DE CATEDRÁTICO DE UNIVERSIDAD. ÁREA DE CONOCIMIENTO "DERECHO ADMINISTRATIVO". UNIVERSIDAD DE HUELVA. DICIEMBRE DE 2.000. Publicado en <http://www.us.es/centrosydep/departamentos/040204.htm>.

BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER. "Distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales. (Análisis de la jurisprudencia de constitucional". Editorial Bosch, S.A., Barcelona, 1ª edición, 2.002.

BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER. "Legislación básica y Estatuto de Autonomía" en AA.VV. "Estudios sobre la Reforma del Estatuto", Ed. Institut d'Estudis Autonòmics (IEA), Barcelona, 2.004.

BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER. "Un Estatuto de Autonomías del siglo XXI", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. monográfico, abril 2.006.

BARRERO RODRÍGUEZ, CONCEPCIÓN. "El Reglamento Orgánico de las entidades locales en el sistema de fuentes. A propósito de la STC 214/1.989, de 21 de diciembre, sobre la Ley Básica de Régimen Local", *RAAP*, núm. 2. 1990.

BAYOD LÓPEZ, MARÍA DEL CARMEN. "El art. 149.3 CE: La supletoriedad del Código Civil como Derecho estatal respecto a los derechos civiles autonómicos (en particular el derecho civil aragonés) *RDCA* nº 2.

BAYONA ROCAMORA, ANTONI. "El derecho a Legislar en el estado Autonómico", Ed. Tecnos-Scola d'Administració Pública de Catalunya, Madrid, 1.992.

BAYONA ROCAMORA, ANTONI. "Ley de Veguerías y *STC*

31/2010)" en *Anuario del Gobierno Local 2010*, consultable en la web site http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/736/BAYONA_p203_214_Anuario2010.pdf?sequence=1 .

BAYONA ROCAMORA, ANTONI. "Régimen local" en *Revista catalana de Dret Public*, "Especial sobre el Estatuto", 2010.

BELLO PAREDES, SANTIAGO A. "Las veguerías y las provincias" *Revista de administración pública*, Nº 184, 2011, web site [file:///C:/Users/Uno/Downloads/Dialnet-LasVegueriasYLasProvinciasEnCataluna3640189%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Uno/Downloads/Dialnet-LasVegueriasYLasProvinciasEnCataluna3640189%20(2).pdf).

BELTRÁN AGUIRRE, JUAN LUIS. "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Medio Ambiente", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1.995.

BELTRÁN GARCÍA, SUSANA. "La inclusión de los principios de autonomía regional y local en el Tratado de Lisboa" accesible en la web site <http://www.idpbarcelona.net/docs/public/altres/tlisboa.pdf>, págs. 93 y ss.

BERNADÉ GIL, XAVIER. "Las competencias" en la *Revista catalana de Dret Public*, "Especial sobre el Estatuto", 2.010.

BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS. "La cláusula constitucional de supletoriedad: creación y aplicación del derecho estatal supletorio en defecto del derecho autonómico. Una propuesta reinterpretaiva de la cláusula constitucional alejada de la servidumbre decimonónica de nuestro CC y de la consideración como cláusula atributiva de competencias en favor del Estado" en AA.VV. "El Urbanismo, hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1.997 y el proyecto de la nueva Ley estatal". Ed. Instituto Pascual Madoz, Madrid, 1.997.

BIGLINO CAMPOS, PALOMA. "La cláusula de supletoriedad: Una cuestión de perspectiva", *REDC* nº 50, mayo-agosto, 1.997.

BIGLINO CAMPOS, PALOMA. "Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias" en *AA.VV. La reforma de los Estatutos de Autonomía, Revista Jurídica de Castilla y León*, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003.

BOQUERA OLIVER, JOSÉ M.^a. "El sistema representativo municipal", "Problemas Políticos de la Vida Local", Ed. Delegación Nacional de Provincias del Movimiento, Madrid, 1.965.

BORRAJO INIESTA, IGNACIO. "La supletoriedad del derecho estatal" en *Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional (La supletoriedad del derecho estatal)*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1.999.

BORRAZ OLIVIER. «Les Territoires oubliés de la décentralisation», en *Annuaire 2.004 des collectivités locales, Réforme de la décentralisation, réforme de l'État, Régions et villes en Europe*, Ed. CNRS Éditions, Paris, 2.004.

BORRRAJO INESTA. "Federalismo y unidad económica: la cláusula de comercio de la Constitución de EEUU", Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, 1.986.

BREWER-CARÍAS, ALLAN R. "Democracia Municipal, Descentralización y Desarrollo Local", *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, núm. 11, Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid Julio-Diciembre (2.003) 2.004 publicado en la web site <http://www.brewercarias.com/nuevo/centro.php?titulo=1&seccion=1&actual=2004>.

BREWER-CARÍAS, ALLAN, R. "Reflexiones sobre el futuro del Estado Democrático y Social de Derecho

en América Latina" en *Revista de Derecho Administrativo*, nº 1, Editorial Sherwood. Caracas Septiembre-Diciembre 1.997 y en la *Revista Contribuciones, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano*, Fundación Konrad Adenauer, Nº. 1/98, en la web site <http://www.brewercarias.com/nuevo/body.php>

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO. "La supletoriedad del derecho estatal: Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional". Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1.999.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO "¿Tiene el Estado una competencia legislativa universal? A vueltas con el principio de supletoriedad y la doctrina de la STC 118/1.996" en "*Crónica de jurisprudencia constitucional: las decisiones del Tribunal Constitucional español durante 1.996*" *Anuario de Derecho Parlamentario y Constitucional* nº 9, 1.997.

CAAMAÑO, FRANCISCO, "*El abandono de <<lo básico>>: Estado Autonómico y Mitos Fundacionales*" *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 12-13, 2.000-2.001.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO (Coordinador) en AA.VV. "La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera". Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2.003.

CAAMAÑO DOMINGUEZ, FRANCISCO. "*Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato*". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2.004.

CALONGE VELÁZQUEZ. "*La reforma descentralizadora francesa*", *Revista de administración pública* Nº 126, 1991.

CÁMARA VILLAR, GREGORIO. *"El principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas"* ReDCE núm. 1, Enero-Junio, 2.004 accesible en Publicado en http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/camara.doc.

CANOSA USERA, RAÚL. *"Contribución al estudio de la supletoriedad"* RVAP núm. 35, 1.993.

CARBONELL PORRAS, ELOÍSA. *"La supletoriedad del Derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional"*, Revista de administración pública, Nº 143, 1.997.

CARBONELL PORRAS, ELOISA, "La Planta del Gobierno Local" en VIII CONGRESO ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO celebrado en Alicante los días 8 y 9 de 2013 accesible en la web site de la Asociación (publicaciones) visitada en septiembre de 2015.

CARRILLO LÓPEZ, MARC. "La delimitación de competencias, entre la Constitución y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional: ¿Qué puede hacer el Estatuto?", en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación Española de Constitucionalistas de España (Coordinador GERARDO RUIZ-RICO RUIZ)". Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2.006.

CARRILLO, MARC. *"Jornadas sobre el sistema de distribución de competencias (Crónica de la IV Semana de Derecho Público)"*, RVAP nº 36, 1.993.

CARRILLO, MARC. "La sentencia del Tribunal Constitucional Español sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña", en Estudios Constitucionales, año 9, nº 1, 2.011.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, M. J.L. *"Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en*

el artículo 149.1.1ª de la Constitución", REDC núm. 1, 1.981.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., "El debate sobre la autonomía local" en la obra colectiva AA.VV. *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo.* Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2.000.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. "La cláusula general de competencia municipal", *Anuario del Gobierno Local*, N.º. 1, 1.999-2.000.

CASCAJO CASTRO, JOSÉ LUIS. "Sobre la reforma del Estatuto de Autonomía: Anotaciones de un oyente". en AA.VV. *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, *Revista Jurídica de Castilla y León*, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003.

CAZORLA PRIETO Y OTROS. "Temas de Derecho Constitucional", Ed. Aranzadi, S.A., 2.000, págs. 281 Y 282 in fine.

CORRETJA TORRENS, MERCÉ. "Los efectos de la sentencia sobre la definición estatutaria de las competencias: La "devaluación" jurídica de los Estatutos de Autonomía". *Revista catalana de Dret Public, Especial sobre el Estatuto*, 2.010.

COSCULLUELA MONTANER, LUIS. "Organización y Régimen Jurídico de las Entidades Locales: La Función pública Local" en *DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO*, *Organización Territorial del Estado, Administración Local*, Volumen I, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.984.

COSCULLUELA MONTANER, LUIS. "Presupuestos constitucionales de las competencias de ordenación urbanística" en la obra colectiva "Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.991.

CRUZ VILLALÓN, PEDRO. "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* n° 4, monográfico "Las Comunidades Autónomas", 1.981.

CRUZ VILLALÓN, PEDRO. "¿Reserva de Constitución? (Comentario al Fundamento Jurídico Cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1.983, de 5 de agosto, sobre LOAPA)", *REDC* n° 9, septiembre-diciembre, 1.983.

CRUZ VILLALÓN, PEDRO. "Estado Autonómico y principio dispositivo" (*Ponencia en las IV Jornadas de Derecho Comparado del Senado, 4 de noviembre de 1.996*).

CRUZ VILLALÓN, PEDRO. "La Constitución territorial del Estado", *Autonomías* 13, 1.991.

CRUZ VILLALÓN, PEDRO. "Contribución al estudio de la forma territorial del Estado Español", Servicio de Reprografía de la Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1.985.

CRUZ VILLALÓN, PEDRO. "Introducción: la Constitución territorial del Estado" en la obra colectiva AA.VV. CRUZ VILLALÓN, PEDRO; PORRAS, A.; MEDINA, M.; TEROL, M. "El Estatuto de Andalucía. I. Las competencias", Ed. Ariel, Barcelona, 1.990.

CRUZ VILLALÓN, PEDRO. "La supletoriedad del derecho estatal: Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional". Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1.999.

CUCHILLO FOIX, MONTSERRAT. "La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales", Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, 1.987.

D'ATENA, ANTONIO. "La Constitución oculta de Europa (Antes y después de Lisboa)" *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 7. Núm. 13,

págs. 17-46, accesible en web site <http://www.ugr.es/~redce/REDCE13pdf/01Datena.pdf>.

D'ATENA, ANTONIO. "La reforma constitucional del regionalismo italiano". *Revista s'Estudis Autonomics i Federals*, núm. 4, año 2.007, págs. 9-35 visitable en la web site http://www10.gencat.cat/drep/binaris/reaaf_digital_4_tcm112-57290.pdf. Página visitada el 27/09/2.011.

DE ASIS ROIG, AGUSTÍN E. "EL artículo 149.1.1 de la Constitución como fundamento de la intervención del Estado en materia urbanística", AA núm. 29, 14-20 de julio, 1.997.

DE CARRERAS, F. "La supletorietat i la prevalença de relació entre l'ordenament estatal i l'autonòmic", *Autonomia i justícia a Catalunya*, Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña, Barcelona, 1.992, pág. 32.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, TOMÁS. "La imposibilidad de "blindar" las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria", en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España (Coordinador GERARDO RUIZ-RICO RUIZ)". Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2.006.

DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, TOMÁS. "El Estatuto de Cataluña y el Estado Autonómico tras las sentencias del Tribunal Constitucional" en la *Revista de Administración Pública* núm. 184, enero-abril (2.011), pág. 59.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, TOMÁS. "El modelo competencial en la STC 31/2010, de 28 de junio" en el número monográfico "El Tribunal Constitucional y el Estatut" en la revista "El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho" núm. 15, 2.010.

DE LA QUADRA-SALCEDO, TOMÁS "La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional". Ed. Thomson Civitas, 4ª edic., 2.006.

DE OTTO Y PARDO, IGNACIO, "La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional", REDC nº 2, 1.981.

DE OTTO Y PARDO, IGNACIO. "Estudios sobre Derecho estatal y Autonómico", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.986.

DE VICENTE GARCÍA, JOSÉ. "La Autonomía local: Un estudio a través de la Constitución. La jurisprudencia y el Derecho Comparado", Ed. VIM, Motril, 2.002.

DELGADO ECHEVARRÍA. "Comentario al art. 1 de la Compilación aragonesa" en LACRUZ VERDEJO, JOSÉ LUIS (Director) Comentarios a la Compilación del Derecho Civil de Aragón, TI, Ed. DGA, Zaragoza.

DETLEF LEHNERT AND CHRISTOPH MUELLER. Hugo-Preuß-Gesellschaft e.V. Perspectives and Problems of a Rediscovery of Hugo Preuss, en la web site www2.cms.hu-berlin.de/Hugo-Preuss-Gesellschaft/intro_e.pdf.

DÍEZ-PICAZO, LUIS MARÍA. "Ley Autonómica y ley estatal. (Sobre el significado del principio de competencia en el Estado Autonómico)", REDC nº 25, 1.989.

DONAIRE VILLA, FRANCISCO, "Ampliación competencial y estatutaria: Una perspectiva general" en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España, (coordinador Gerardo Ruiz Rico-Ruiz)" Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2.006.

EMBID IRUJO, ANTONIO. "Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional",

REDA núm. 30, 1.981.

ESCOBAR ROCA, GUILLERMO. "La inconstitucionalidad por omisión", en *Teoría y realidad constitucional* N° 4 (1.999).

FANLO LORAS, ANTONIO. en su obra "Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las Entidades locales: el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local", Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.990.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. "El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica", en *RVAP* n° 6, 1.983.

FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN. "Colisiones normativas y primacía del derecho estatal" en MARTÍN RETORTILLO, SEBASTIÁN (Coord.) "Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría", Vol. I, Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.991.

FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN. "El Tribunal Constitucional ante las reformas estatutarias" Ed. Cuadernos Civitas, Cizur Menor, 2008, págs. 37 y ss. disponible en la web site www.asambleamadrid.es/.../R.21.%20German%20Fernandez

FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN. "La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local" en AA.VV. (Coordinador: FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ), "La autonomía de los entes locales en positivo", Fundación, Democracia y Gobierno Local, 2.003.

FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN. "Las competencias de Cataluña tras la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut", en la *Revista de El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, 2.010.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, JOSÉ JULIO - SANJURJO RIVÓ,

VICENTE A. "La ampliación de las competencias autonómicas: una visión desde Galicia" en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España. (Coordinador Gerardo Ruiz-Rico Ruiz)". Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2.006.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, JOSÉ JULIO. "La inconstitucionalidad por omisión: teoría general, derecho comparado: el caso español", Ed. Cívitas, Madrid, 1.998.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN "La reforma del gobierno local inglés. El "rapport" de la Comisión Redcliffe-Maud", RAP núm. 60, 1.969.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN. "El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español", REDA núm. 94/1.997, Parte Estudios.

FLORES DOMÍNGUEZ, ENRIQUE. "Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Novedades de la versión definitivamente aprobada (Primera parte)" en Diario de Derecho Municipal", Ed. Iustel, accesible en la web site <http://www.cositsevilla.org/web/img/02-pdf/2013-09-05-Comentario%20Proyecto%20de%20Ley%20Reforma.pdf>.

FONT FONT I LLOVET, TOMÁS. "La Renovación del Poder Local: Avances en la Configuración Jurídica e Institucional del Gobierno Local". Anuario del Gobierno Local, 2.001.

FONT I LLOVET, TOMÁS, "La reconstrucción jurídica: El Gobierno Local y la Reforma de los Estatutos", en <http://www.pcb.ub.es/idp/recerca/govern/Valoracion2003.pdf>.

FONT I LLOVET, TOMÁS. "El Gobierno Local en la

Reforma del Estado de las Autonomías", Anuario del Gobierno Local, 2.003, Ed. Marcial Pons, Diputació de Barcelona.

FONT I LLOVET, TOMÁS "El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía", en AA.VV. "El régimen local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía", Ed. CEPC, Madrid, 2.006.

FONT I LLOVET, TOMAS. "La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos" en *Anuario del Gobierno Local, 2.003.*

FONT I LLOVET, TOMÁS. "La reconstrucción jurídica: El Gobierno Local y la Reforma de los Estatutos", en <http://www.pcb.ub.es/idp/recerca/govern/Valoracion2003.pdf>, visitada el día 03-02-2.005, pág. 42.

FREIXES SANJUÁN, TERESA. "El Estado de las Autonomías en el marco europeo: un modelo dinámico con poderes linitados" en "Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico". Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia. Serie Administraciones Territoriales. INAP. Madrid. 1.997.

GALÁN GALÁN, ALFREDO. "Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía. El caso de los Gobiernos Locales de Cataluña", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, núm. 9, 2.009.*

GALÁN GALÁN, ALFREDO. "Naturaleza de la Ley de Régimen Local de Andalucía y su relación con las Leyes Autonómicas", en *Anuario de Gobierno Local, 2.009, Fundación Democracia y Gobierno Local.*

GALÁN GALÁN ALFREDO Y GARCIA RETORTILLO, RICARD. "Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos Locales y TC" en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, REAF núm. 12, marzo 2.011* accesible web site http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/_reaf12.pdf.

GALÁN GALÁN, ALFREDO Y GARCIA RETORTILLO, RICARD. "La incidencia de la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre los Gobiernos locales" en la Revista Catalana de Dret Public, Especial sobre el Estatuto, 2.010.

GARCÍA CANALES, MARIANO. "La reforma de los estatutos y el principio dispositivo", REDC nº 23, 1.988.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "Turgot y los orígenes del municipalismo moderno", RAP núm. 33, 1.960.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés", Revista de Estudios de la Vida Local núm. 117, 1.961.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española", Madrid, 1.980.

GARCÍA DE ENTERRÍA en su obra "Revolución Francesa y "Administración contemporánea", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.981.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración", en Estudios en homenaje a Jordana de Pozas, Tomo III, Vol. 2, Madrid, 1.982.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico", Revista española de derecho constitucional, Nº 5, 1.982.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico" AA.VV. ALBIÑANA GARCÍA QUINTANA,

CÉSAR, (Coordinador), "Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos", Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.982.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "Estudios sobre Autonomías Territoriales", Ed. Civitas, 1.985.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "La revisión del sistema de las Autonomías Territoriales: reforma de estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo", Ed. Civitas, Madrid, 1.988.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "La constitución y Autonomías Territoriales" *REDC* n° 25, 1.989.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO "El sistema autonómico quince años después", *REDA* n° 84, 1.994.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de la Comunidades Autónomas" *REDA* núm. 95, 1.997.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI", *REDA* núm. 99, 1.998.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI", en "Ordenamientos Urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro" Jornadas Internacionales de Derecho Urbanístico celebradas en Santiago de Compostela los días 2 y 3 de julio de 1.998, Ed. MP, 1.998.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "Comentario a la STC 118/1.996, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1.987 y sus implicaciones de futuro", *REDC* n° 55, enero-abril, 1.999.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional" Ed. Civitas,

Edic. 3ª, Madrid, 1.988, actualizada en Ed. Thomson Civitas, Ed. 4ª, 2.006.

GARCÍA MORILLO, J. "La versatilidad de lo básico", *RAP*, núm. 139, 1.996.

GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN. "La configuración constitucional de la autonomía local", Diputación de Barcelona, Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Barcelona, 1.998.

GARCÍA MURCIA, JOAQUÍN. "La supletoriedad del derecho estatal: Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional". Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1.999.

GARCÍA ROCA, JAVIER Y SANTOLAYA MACHETTI. "La asignación de competencias en el Estatuto de Autonomía del País Vasco", Ed. Gobierno vasco, Oñati, 1.983.

GARCÍA ROCA, JAVIER. "Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las Autonomías" en *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia. Serie Administraciones Territoriales*. INAP. Madrid. 1.997.

GARCÍA ROCA, JAVIER. "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitución", publicado en *REALA* núm. 282, enero-abril, 2.000.

GARCÍA ROCA, JAVIER. LÓPEZ GUERRA, LUIS (Coordinador) "Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo" Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2.001.

GARCÍA ROCA, JAVIER. "Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)" *Revista de estudios de la administración local y autonómica* N°. 294-295 (2.004).

GARCÍA ROCA, JAVIER. "El riesgo de la generalización de las asimetrías en las reformas estatutarias" en AA.VV. (Luis Ortega), *"La Reforma del Estado autonómico"*, Ed. CEPC, Madrid, 2.005.

GARCÍA ROCA, JAVIER. "La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida" en QDL núm. 13, junio de 2.007, Fundación Democracia y Gobierno Local.

GARCÍA TORRES, JESÚS. "Supletoriedad del derecho estatal" en *Enciclopedia Jurídica Básica*", T. IV, Ed. Civitas, S.A. Madrid, 1.989.

GARCÍA TORRES, JESÚS. "Algunas dudas sobre la interpretación que la regla constitucional de la supletoriedad ha recibido en las sentencias constitucionales 118/1.996 y 61/1.997" en AA.VV. GENERALITAT DE CATALUNYA, INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS Y GABINET JURÍDIC DE LA GENERALITAT "Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación". Seminario, Barcelona, 2 de mayo de 1.998. Ed. Viena Serveis Editorials, S.L., Barcelona, 2.000.

GARRIDO FALLA. "La pluralidad de las fuentes legislativas en el Estado de las Autonomías", *RVAP* n° 4, 1.982, pág. 22.

GIANCARLO ROLLA. "Relaciones entre ordenamientos en el sistema constitucional italiano" *ReDCE* núm. 1, Enero-Junio, 2.004.

GIANNINI, M.S. "Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)", *Rivista Trimestrale di diritto pubblico* núm. 4, 1.951.

GÓMEZ PUENTE, MARCOS. "Supletoriedad del Derecho estatal e inactividad del legislador autonómico" *Revista española de derecho administrativo*, N° 98, 1.998.

GONZÁLEZ ENCINAR, JOSÉ JUAN. "El Estado Federal Asimétrico y el Fin del Estado" en MONREAL, ANTONI (Editor), AA.VV. "El Estado de las Autonomías", Ed. Tecnos, Madrid, 1.991.

GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO, "Derecho administrativo Español", Ed. EUSNA, S.A., Navarra, 1.994.

GONZÁLEZ PASCUAL, MARIBEL. "La posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional (Comentario a la STC 31/2.010, de 28 de junio)" en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2.011.

GONZÁLEZ RIVAS, JUAN JOSÉ. "Consideraciones sobre la STC 240/2006, de 20 de julio, referida al primer conflicto en autonomía local" en *QDL*, 13, febrero 2007.

GONZÁLEZ RIVAS, JUAN JOSÉ. "La autonomía local en la reciente jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo" en *QDL* 9, de octubre de 2005.

GOSÁLBEZ-PEQUEÑO, HUMBERTO. "La demarcación municipal" en AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director). "Derecho Local de Andalucía", La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012.

GUMERSINDO TRUJILLO. "Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico" en "Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico". Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia. Serie Administraciones Territoriales. INAP. Madrid. 1.997.

HERRERO Y RODRÍGUEZ MIÑÓN "Jornadas sobre el sistema de distribución de competencias (Crónica de la IV Semana de Derecho Público)", *RVAP* nº 36, 1.993.

JIMÉNEZ ASENCIO, RAFAEL. "Reforma del Estatuto de

Cataluña y ampliación de competencias" Revista Vasca de Administración Pública, núm. 70, 2.004.

JIMÉNEZ ASENCIO, RAFAEL. "La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la interpretación de un marco normativo complejo" en el Anuario Aragonés del Gobierno Local 2.013.

JIMÉNEZ ASENCIO, RAFAEL. "Política y Administración en la Reforma del Gobierno Local. (Un estudio sobre la forma del gobierno y la alta administración en los "municipios de gran población")", publicado en http://www.eapc.es/documents/2004/2105_jimenez_article.pdf, págs. 3 y ss.

JIMÉNEZ CAMPO en Actas de las II Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional "La sentencia sobre la constitucionalidad de la Ley", Jornadas 2ª celebradas en Sanlúcar de Barrameda, Cádiz, 1.997

JIMÉNEZ CAMPO, J. "¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado Autonómico", REDC nº 27, 1.989.

JIMÉNEZ CHAW, CONCEPCIÓN. "¿Podría el TC acordar la suspensión de la Ley de Tasas Judiciales?" accesible en la web site <http://hayderecho.com/2013/01/29/podria-el-tc-acordar-la-suspension-de-la-ley-de-tasas-judiciales/>.

JIMÉNEZ DE PARGA, MANUEL, "El interés general de España y la solidaridad entre los españoles, dos principios constitucionales necesitados de atención", RFDUC núm. 23.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, GUILLERMO, "Configuración constitucional y tutela de la autonomía local" en la RAAP núm. 51/2003, julio-agosto-septiembre.

JOSÉ MANUEL ROGRÍGUEZ ÁLVAREZ. INAP, Ed. MAP, Colección: Informes y Documentos, Serie Administraciones Territoriales, Madrid, 2.000.

KEITH LUCAS, BRYAN. "Historia del régimen local inglés en el siglo XX" / Bryan Keith-Lucas, Peter G. Richards ; traducción de, Joaquín Hernández Orozco., Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.980.

KELSEN, HANS. "Teoría pura del Derecho. Introducción a la ciencia del derecho", Ed. Universitaria de Buenos Aires, 1.976.

KELSEN, H. "Teoría general del Estado" traducción directa del alemán por Luis Legaz. Lacambra. Editora Nacional cop., México, 1.979.

KOTZUR, MARKUS. "*Federalismo, Regionalismo y Descentralización Local como Principios Estructurales del Espacio Constitucional Europeo*" en *Revista de Derecho Constitucional Europeo* núm. 1, enero-junio 2.004, págs 47 y ss, accesible en la web site <http://www.ugr.es/~redce/>.

LALAGUNA DOMÍNGUEZ, ENRIQUE. "Aplicación del Código Civil como Derecho supletorio de otras leyes" *RDP*, 1.976, págs. 605.

GALÁN GALÁN, ALFREDO. "La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias". Fundación Democracia y Gobierno local. 2012.

LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI. "La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías" *REDC* núm. 55, 1.999.

LEGUINA VILLA, JESÚS. "El principio de competencia y la supletoriedad del derecho estatal", *Cuadernos de Derecho Público* nº 2, septiembre-diciembre, 1.997.

LEGUINA VILLA, JESÚS. "El principio de la supletoriedad del derecho estatal", en *GENERALITAT DE CATALUNYA, INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS Y GABINET JURÍDIC DE LA GENERALITAT* "Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación". Seminario, Barcelona, 2 de mayo de 1.998. Ed. Viena Serveis Editorials, S.L., Barcelona, 2.000.

LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO. "Justicia y Estado Autonómico", Ed. Civitas, S.A., 1.994.

LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO. "La aporía constitucional de la supletoriedad del Derecho del Estado", *RVAP* nº 51, 1.99.

LÓPEZ GARCÍA, CASIMIRO. "Nuevo sistema de atribución y defensa competencial de las entidades locales", *QDL* núm. 15, *Fundación Democracia y Gobierno Local*, octubre de 2.007.

LÓPEZ GUERRA, LUIS. "Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1ª de la Constitución española" en PÉREZ CALVO, A (Coordinador), "Normativa básica en el ordenamiento jurídico español" *Instituto Nacional de Administración Local*, Madrid, 1.990.

LÓPEZ GUERRA, LUIS "El modelo Autonómico como Modelo variable" en MONREAL FERRER, ANTONI LUIS (Coordinador), "El Estado de las Autonomías", Ed. Tecnos, S.A., 1.991.

LÓPEZ GUERRA, LUIS. "La doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 149.1.1 CE" en *La función 149.1.1 CE en el sistema de distribución de competencias* (Seminario celebrado en Barcelona el 7 de junio de 1.991), Ed. Institut d'Estudis Autònòms, Barcelona. 1.992.

LÓPEZ GUERRA, LUIS. "La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía" en la obra colectiva AA.VV. "Estudios sobre la Reforma del

Estatuto", Ed. Institut d'Estudis Autònòmics, IEA, Barcelona, 2.004.

LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO, "La integración en el Sistema de Administraciones de las Administraciones de las Comunidades Autónomas", *RAP* núm. 51, 2.003.

LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO, "El pacto local en la Comunidad Autónoma de Andalucía", *RAAP* núm. Extraordinario 2/2003.

LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO. "Crisis y renovación del urbanismo español en la última década del siglo XX", *REDA* n° 104, 1.999.

LOZANO MIRALLES, JORGE. "La Cooperación en un Estado Asimétrico" publicado en <http://www.unime.it/congressi/regionalismo/JLMiralles.doc>.

LUCARELLI, MARCOU y WOLLMANN. "El Libro Blanco sobre la reforma de la autonomía local en España", *Cuadernos de Derecho Local*, 8 de junio de 2.005.

LUCHAIRE, YVES, "La Révision constitutionnelle dans la stratégie de réforme" en *Annuaire 2.004 des collectivités locales, Réforme de la décentralisation, réforme de l'État, Régions et villes en Europe*, Ed. CNRS Éditions, Paris, 2.004.

MARC CARRILLO. "Después de la sentencia un Estatuto desactivado", "El Tribunal Constitucional y el Estatut" en "El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho", núm. 15, octubre 2.010.

MARCEL, MATEU. "La regla de supletoriedad en la relación del ordenamiento estatal y autonómico (Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 118/1.996 y 61/1.997)", *Autonomías* n° 23, junio, 1.998.

MARCOU, GÉRARD. "Décentralisation quelle théorie de l'État?" en *Annuaire 2.004 des collectivités*

locales, Réforme de la décentralisation, réforme de l'État, Régions et villes en Europe, Ed. CNRS Éditions, Paris, 2.004, págs. 236 y ss.

MARTÍN MATEO, RAMÓN. "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. Ministerio de Gobernación, 1.965.

MARTÍN MATEO, RAMÓN "El municipio y el Estado en el Derecho Alemán", Ed. IEAL, Madrid, 1.965.

MARTÍN MATEO, RAMÓN. "El horizonte de la descentralización", Ed. IEAL, Madrid, 1.969.

MARTÍN REBOLLO. "Sobre los Estatutos de Autonomía y sus pretendidas reformas: algunos recordatorios y otras reflexiones" en "La reforma de los Estatutos de Autonomía", Revista Jurídica de Castilla y León, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003.

MARTÍN VIDA, MARÍA ÁNGELES, "La reforma del federalismo alemán. Cambios en el reparto material de competencias entre la Federación y los Länders", ReDCE núm. 6, julio-diciembre 2.006.

MARTÍN-RETORTILLO, S. "Presupuestos políticos de la autonomía municipal" en "Problemas políticos de la Vida Local", Vol IV. 1.964.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, JOSÉ LUIS, "Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias" en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía", Revista Jurídica de Castilla y León, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003.

MEILÁN GIL, JOSÉ LUIS. "La ordenación jurídica de las Autonomías", Tecnos, S.A., Madrid, 1.988.

MEILÁN GIL, JOSÉ LUIS. "Articulación de los ordenamientos estatal y autonómico" en la obra colectiva "Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989.

MELLADO RUIZ, LORENZO. "Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?," CEMCI, 2014, págs. 29., 161, 166 ,174 y 186.

MENÉNDEZ REXACH, ÁNGEL. "Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo", RDU núm. 153, Abril-Mayo 1.997.

MERELO ABELA, JOSÉ MANUEL. "Contenido y alcance de la STC 61/1.997, del Tribunal Constitucional sobre la Ley del Suelo", Ed. Praxis, S.A., Barcelona.

MILLÁN MORO, LUCÍA. "El ordenamiento jurídico comunitario: del Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa", Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 36, 2010.

MOLAS, ISIDRE. "El federalismo entre la ideología y las técnicas para resolver problemas prácticos", en MONREAL FERRER, ANTONI LUIS (Coordinador), "El Estado de las Autonomías", Ed. Tecnos, S.A., 1.991.

MONTOYA MARTÍN, ENCARNACIÓN. "Los efectos de la STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre los procesos pendientes en materia de urbanismo. En particular el caso de Andalucía". RAAP núm. 43, 2.001.

MORA BONGERA, FERNANDO. "Régimen Jurídico de las entidades locales: La incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 214/1.989, 21 de diciembre, sobre el Sistema de Fuentes", REALA núm. 70, 1991.

MORELL OCAÑA. "La nueva Ley de Régimen Local II: La Supramunicipalidad", REDA núm. 9, 1.976.

MORENO VÁZQUEZ, MANUEL, "La supletoriedad suplida", Cuadernos Constitucionales de la Cátedra

Fadrique Furió Ceriol nº 25, Valencia, 1.998.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, "Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas", Ed. Civitas, 2ª ed., Madrid, 1.981.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", Ed. Civitas, Madrid, 1.982, Tomo I.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO "Cinco estudios sobre el Poder y la técnica de legislar", Ed. Civitas, Madrid, 1.986.

NIETO GARCÍA, A. "La organización del desgobierno", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.993, 4ª ed.

NÚÑEZ LOZANO, CARMEN. "La situación de Ceuta y Melilla tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1.997", RAAP núm. 32, 1.997.

OLESTI RAYO, ANDREU, "El tratado de Lisboa y su incidencia en las Comunidades Autónomas" seminarios: Barcelona, 17 de junio y 14 de septiembre de 2009, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2010 accessible en la [web site](http://www.idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2009/tratado_lisboa.pdf) http://www.idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2009/tratado_lisboa.pdf.

ORTEGA ALVAREZ, LUIS. "El régimen constitucional de de competencias locales", Colección de Estudios, Ed. INAP, Madrid, 1.988.

ORTEGA ALVAREZ, LUIS. "Pluralismo político como criterio de reparto del ejercicio del poder público", *Revista de la Facultad de Derecho*, UCM. Monográfico núm. 4, 1.981.

ORTEGA ALVAREZ, LUIS. "Las competencias propias de las Corporaciones Locales" en AA.VV. MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (Director). "Tratado de Derecho

Municipal", Ed. Civitas, S.A., 1.988.

ORTEGA ALVAREZ, LUIS. "Carta Europea de la Autonomía Local y el Ordenamiento Local Español" *REALA* núm. 259, julio-septiembre, 1.993.

ORTEGA ALVAREZ, LUIS. "Las competencias como paradigma de la autonomía local", en *Justicia Administrativa* número extraordinario año 2.000.

ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS. "Reforma constitucional y reforma estatutaria", Ed. Civitas Ediciones, Madrid, 2.005.

ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS. "Legislación Básica y Estatutos de Autonomía". FORO SOBRE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ed. CEPC, Madrid, 2.006.

ORTEGA ALVAREZ, LUIS. "La interiorización autonómica del régimen local" en AA.VV. *El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Ed. CEPC, Madrid, 2.006.

ORTEGA GARCÍA, RAQUEL. "Las políticas de articulación municipal en Francia: Los establecimientos públicos de cooperación intercomunal", *Revista de Estudios Regionales* núm. 82, págs. 13-41, 2008, visitable en la website <http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf1039.pdf>.

ORTEGA, LUIS. "Carta Europea de la Autonomía Local y el Ordenamiento Local Español" *REALA* núm. 259, julio-septiembre, 1.993.

PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN. "Derecho administrativo", Vol. I, Ed. Marcial Pons, S.A., Madrid, 1.991.

PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN. "La segunda descentralización: Del Estado autonómico al municipal", *RAAP*, 172, enero-abril de 2007, CEPC,

Madrid.

PARDO ÁLVAREZ, MARÍA, "Reflexiones críticas en torno a la STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley del Suelo de 1992 (Cuestiones pendientes de resolución y problemas derivados de la interpretación del TC sobre la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal)". *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, N° 274-275, 1997.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La garantía institucional y Autonomías Locales" Ed. *Instituto de Estudios de Administración Local*, Madrid, 1.981.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO JOSÉ. "Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional, de 5 de agosto de 1.983, relativa al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico", *Revista española de derecho constitucional*, N° 9 (1.983).

PAREJO ALFONSO, LUCIANO. "La Autonomía Local", *REALA* núm. 229, enero-marzo, 1.986.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO. "La Autonomía local en la Constitución" en AA.VV. MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (Director). "Tratado de Derecho Municipal", Ed. Civitas, S.A. Madrid, 1.988.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO. "Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo; en particular, la regla de la supletoriedad del derecho general-estatal" *Actualidad administrativa*, N° 29, 1.997.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO "Legislación vigente tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1.997", Ed. Aranzadi, Pamplona, 1.997, primer capítulo.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO. "Autonomías Locales,

Descentralización y Vertebración del Estado" Ed. OICI, 1.998.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO. "La potestad normativa local", *Seminario de Régimen Local, Diputación de Barcelona*, Ed. Marcial Pons, S.A., Madrid, 1.998.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO. "La Autonomía Local en la Constitución", en AA.VV. MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (Director). "Tratado de Derecho Municipal", Ed. Civitas, S.A. Madrid, Tomo I, 2ª Edición, 2.003.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO. "La organización territorial del Estado ¿proceso a continuar u obra a culminar? *Justicia Administrativa*, núm. 31 de 2006.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO. "La reforma territorial necesaria: de proceso a estructura estable" *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 703, 2.006.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal", *QDL* núm. 34, febrero 2.014.

PASQUALE RAGO. "Governo del Territorio e Regime Sanzionatorio in Edilizia" Publicado en <http://www.pausania.it/numerose/setting/regimesanzionatorio.htm>.

PEÑARANDA RAMOS, JOSÉ LUIS, "Supletoriedad, delegación legislativa y derogación. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1.997, de 20 de marzo, dictada respecto del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.992", *Cuadernos de derecho público*, N° 1, 1997.

PÉREZ ANDRÉS, ANTONIO ALFONSO. "Algunos obstáculos para el respeto de la garantía constitucional de la autonomía local en materia de ordenación del territorio y urbanismo en Andalucía" en AA.VV. LÓPEZ MENUDO (Coordinador) "Derechos y Garantías del Ciudadano. Estudio en Homenaje al profesor

Alfonso Pérez Moreno", Editorial Iustel, Madrid, 2.011.

PÉREZ MORENO, ALFONSO. "La colaboración social en la gestión administrativa" en *Anales de la Universidad Hispalense*, volumen VII, 1.967.

PÉREZ MORENO, ALFONSO. "El concepto de ordenamiento jurídico en la Constitución" en "La Constitución Española y las Fuentes del Derecho" (Jornadas de estudio organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado), Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.979, integrada por III volúmenes.

PÉREZ MORENO, ALFONSO. "Las Entidades Locales en el Sistema de Administraciones Públicas" en "Curso sobre Derecho Local Andaluz", Ed. El Adalid Seráfico, S.A. (Excmo. Ateneo de Sevilla), 2.003.

PÉREZ MORENO, ALFONSO. "Un terremoto jurídico en la Ley del Suelo y en el Estado de las Autonomías" *La Toga. Revista del Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla* núm.87, mayo 1.997.

PÉREZ ROYO, JAVIER. "Curso de Derecho Constitucional" Ed. Marcial Pons, S.A., Madrid, 1.994.

PÉREZ TREMP, PABLO. "Notas sobre el principio de supletoriedad del derecho estatal respecto del derecho de las Comunidades Autónomas" en "La supletoriedad del derecho estatal: Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional". Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1.999.

POMED SÁNCHEZ, LUIS. "Compás de espera en la jurisprudencia sobre la autonomía local", en *Anuario del Gobierno Local*, 2.008.

PUNSET BLANCO, R. en "Rehabilitación de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal (STC 79/1.992)", *Anuario de Derecho Constitucional y*

Parlamentario núm. 5, 1.993.

QUINTANA CARRETERO, JUAN PEDRO, "La garantía constitucional de la autonomía local" en AA.VV. "Globalización y principio de autonomía local" Consejo General del Poder Judicial, 2008, pág. 156.

RAYA MEDINA en AA.VV. GENERALITAT DE CATALUNYA, INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS Y GABINET JURÍDIC DE LA GENERALITAT "Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación". Seminario, Barcelona, 2 de mayo de 1.998. Ed. Viena Serveis Editorials, S.L., Barcelona, 2.000.

REBOLLO PUIG, M. "Derecho de la Administración Pública y Derecho Administrativo", *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, núm. 2/2000, págs. 243 y ss.

REBOLLO PUIG, MANUEL. "Elogio de los jueces" en "El Tribunal Constitucional y el Estatut" en "El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho", núm. 15, octubre 2010.

REGO BLANCO, M^a DOLORES. "Reflexiones en torno a la cláusula de supletoriedad del derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional", RAAP n^o 32, 1.997.

REQUEJO PAGÉS, JUAN LUIS. "El Estado Autonómico, ¿Un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1.997", *Cuadernos de Derecho Público* n^o 1, mayo-agosto, 1.997.

REQUEJO PAGÉS, JUAN LUIS. "El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español" en AA.VV. (Coordinador: FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ), "La autonomía de los entes locales en positivo", Fundación, Democracia y Gobierno Local, 2.003.

REQUEJO RODRÍGUEZ, PALOMA. "La supletoriedad del

derecho estatal en la STC 118/96", Revista Jurídica de Asturias nº 20, 1.996, pág. 122.

VINTRÓ CASTELLS, "Valoración general de la STC 31/2010", "Revista catalana de Dret Public". "Especial sobre el Estatuto", Número Extraordinario, 2.010.

RIVERO YSERN, J.L. "Manual de Derecho Local", Ed. Civitas, S.A., 2.005.

RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS. "Las competencias locales" en AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director) "Derecho Local de Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía", Ed. Iustel, 2.012.

RIVERO YSERN, J.L. "Manual de Derecho Local", Ed. Civitas, S.A., 2.014.

RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS, "La provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local de 27 de diciembre de 2013" publicado en la Revista General de Derecho Administrativo 36 (Iustel - mayo 2014) y en "Administración al día" del INAP y accesible en la web site <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=150336> visitada en septiembre de 2015.

RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS, "La crisis económica y la reforma del régimen jurídico de la Administración Local" en AA.VV. CARRILLO DONAIRE, JUAN ANTONIO Y NAVARRO RODRÍGUEZ, PILAR (Coordinadores) "La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la Luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local" Ed. La Ley, EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, 1ª edición, junio, 2014.

ROCA Y TRIAS, ENCARNACIÓN. "El Código Civil como supletorio de los derechos nacionales", ADC, 1.978, págs. 286 y Ss.

RODRÍGUEZ BEREIJO, ALVARO BENIGNO. "Constitución y

Tribunal constitucional" *Revista española de derecho administrativo*, N° 91 (1.996).

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JOSÉ MARÍA. "El régimen local de la República Federal Alemana antes y después de la reforma del federalismo de 2006", en AA.VV., COSCULLUELA MONTANER Y CARBONELL PORRAS (Directores) y MEDINA ALCOZ (Coordinador) "Reforma Estatutaria y Régimen Local", Ed. Aranzadi, S.A., Navarra, 2.011.

RODRÍGUEZ GARCÍA, CARLOS JAVIER. "La supletoriedad, persistente interrogante legislativo", *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*; Vol. 2; 1.998, pág. 1.936.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, JOSÉ MANUEL, "Informe del Comité Director para la Democracia Local y Regional del Consejo de Europa sobre la regionalización", INAP, Ed. MAP, Colección: Informes y Documentos, Serie Administraciones Territoriales, Madrid, 2.000.

ROLLA, GIANCARLO. "Jornadas sobre el sistema de distribución de competencias (Crónica de la IV Semana de Derecho Público)", *RVAP* n° 36, 1.993.

ROMERO HERNÁNDEZ, FEDERICO. "La Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1.989 y Reglamentos Orgánicos Municipales", *RAAP* núm. 1, 1.990.

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO. "Estudios sobre jurisdicción constitucional", Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1.998.

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO. "Sobre la Conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su Reforma", *Claves de Razón Práctica* n° 25, 1.992.

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO. Prólogo a REQUEJO PAGÉS, JUAN LUIS, "Sistemas normativos, Constitución y Ordenamiento. La Constitución como

norma sobre la aplicación de normas". Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1.995.

RUBIO LLORENTE. *"El bloque de constitucionalidad"* REDC, núm. 27, 1.989.

RUIZ- RICO RUIZ, GERARDO. "La comunidad política local. El encuadre estatutario de la Ley de Autonomía Local de Andalucía" en AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director). "Derecho Local de Andalucía", La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012.

RUIZ-HUERTA CARBONELL, ALEJANDRO. "Ante una reforma del bloque de constitucionalidad" en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía", *Revista Jurídica de Castilla y León*, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003.

RUIZ-RICO RUIZ, GERARDO. "La cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas: La problemática constitucional del Título Primero de la Ley 30/1.992", REALA nº 266, 1.995.

RUIZ- RICO RUIZ, GERARDO. "Niveles de organización territorial y reformas de los estatutos de autonomía", *Anuario del Gobierno Local* 2.004.

SAIZ ARNÁIZ, ALEJANDRO. "Hecho diferencial y reconocimiento nacional en el Estatuto de Autonomía" en AA.VV., "Estudios sobre la Reforma del Estatuto", Ed. Institut d'Estudis Autònoms, IEA, Barcelona, 2.004.

SALVADOR CORDECH, PABLO. "El derecho Civil de Cataluña. Comentario al art. 1º de la Compilación Catalana", Ed. Bosch, S.A., 1.985.

SALVADOR SANCHO, ARMANDO. "Las relaciones de cooperación y de conflicto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional" en "Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1.978" coordinada por Enrique Álvarez Conde, Ed. INAP, Madrid, 1.998.

SÁNCHEZ AGESTA, LUIS. "Historia del constitucionalismo español". En "Curso de derecho constitucional comparado" Ed. Universidad Complutense, Facultad de Derecho, 1.980, 7ª ed.

SÁNCHEZ BARRILAO, JUAN FRANCISCO. "La regla de supletoriedad a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1.997, de 20 de marzo: Continuidad y Renovación del Derecho estatal", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* nº 99, enero-marzo, 1.998.

SÁNCHEZ MORÓN. "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1.989.

SÁNCHEZ SAEZ. "Transferencia y delegación de competencias" en AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director). "Derecho Local de Andalucía", La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. "El sistema de fuentes del Derecho en los primeros cincuenta años de vida de la Revista de Administración Pública, 1.950 - 1.999", *RAP* núm. 150, septiembre-diciembre de 1.999.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. "Fundamentos de Derecho administrativo", Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1.988.

SANTAMARÍA PASTOR. "Fundamentos de Derecho administrativo". Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1.991.

SCHOCH, FRIEDRICH. "En relación a la situación de la autonomía local tras la `Sentencia RASTEDE', del Tribunal Constitucional Federal", en *DA*, núm. 234, 1.993.

SCHOCH, FRIEDRICH: "Neukonzeption der komunalen Selbstverwaltungsgarantie durch das

Bundesverfassungsgesetzgericht?", *Deutsches Verwaltungsblatt, DVBl, 15, 2.008.*

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ. "El Estado Autonomo como Estado Nacional (adaptabilidad y rendimiento integrador de la forma política española)", *Revista de ciencias sociales* n° 116, 1.993.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ. "La Noción Estatutaria de la Legislación Básica como pretexto" en "La Legislación Básica y Estatutos de Autonomía", Ed. CEPC, Madrid, 2.006.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ, "Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento Catalán" en AA.VV. "La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España (Coordinador Gerardo Ruiz Rico-Ruiz)", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2.006.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ, "Sobre las reformas estatutarias y la Propuesta del Parlamento catalán" en AA.VV. "La Reforma de los Estatutos de Autonomía", *Revista Jurídica de Castilla y León*, Ed. Junta de Castilla y León, 2.003.

SOSA WAGNER, FRANCISCO, "La Autonomía Local" en *REALA* núm. 240, octubre-diciembre, 1.988.

SOSA WAGNER, FRANCISCO. "La Autonomía Local" en *REALA* núm. 240, octubre-diciembre, 1.988.

STTUTGART, "Zehn Jahre nach "Rastede" - Zur dogmatischen Konzeption der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz", *Die Öffentliche Verwaltung* Vol. 51, núm. 17, 1.998.

TAJADURA TEJADA, JAVIER. "Cortes Generales y supletoriedad del derecho estatal" *Revista de las Cortes Generales*, N° 50, 2.000.

TAJADURA TEJADA, JAVIER, "La cláusula de supletoriedad en la jurisprudencia constitucional", *RVAP* núm. 56, 2.000.

TEJEDOR BIELSA, BIELSA, J.C. "La necesaria reformulación del concepto de bases provocada por la STC 118/1.996, de 27 de junio, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1.996.

TEJEDOR BIELSA, J.C. "La garantía y constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado Autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 2.000.

TELLA I ALBAREDA, M. DOLORES. "El artículo 149.1.1. de la Constitución Española. Aproximación a su contenido y a su aplicación", *Autonomías* núm. 22, julio, 1.997.

TORNOS I MAS, JOAQUÍN. "La legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *RVAP* núm. 31, 1.991.

TORNOS MÁS, "Valoración General". *Revista catalana de Dret Public*, "Especial sobre el Estatuto", 2.010.

TORRES DEL MORAL, ANTONIO. "Principios de derecho constitucional español", Ed. Atomo, Madrid, 1.985; "Constitutionalismo histórico español", Ed. Atomo, Madrid, 1.990.

TORRES MURO, IGNACIO. "La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cláusula de supletoriedad. Una defensa matizada", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* n° 22, monográfico sobre Las perspectivas del Estado Autonómico II, 1.998, pág. 185.

TOSCANO GIL, FRANCISCO, "Autonomía y potestad normativa local". PREMIO NACIONAL FERNANDO ALBI A ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN LOCAL, Ed. Comares, Granada, 2.007.

TOSCANO GIL, FRANCISCO, "Las competencias municipales" en AA.VV. CARRILLO DONAIRE, JUAN ANTONIO Y NAVARRO RODRÍGUEZ, PILAR (Coordinadores) "La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la Luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local" Ed. La Ley, EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, 1ª edición, junio, 2014.

TREFFER, CRISTIAN, "Zur Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im 19 Jahrhundert", *Der Staat*, Vol. 35, núm. 2, 1.996.

TRUJILLO, GUMERSINDO. "Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico" en "Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico". Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia. Serie Administraciones Territoriales. INAP. Madrid. 1.997.

VANDELLI, LUCIANO. "El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas", Ed. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1.982.

VANDELLI, LUCIANO. "L'ordinamento regionale spagnolo" Ed. Giuffrè, Milano, 1.980; "El ordenamiento español de las comunidades autónomas". Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.982.

VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. "Régimen local y Estatuto de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto Catalán" en AA.VV., COSCULLUELA MONTANER Y CARBONELL PORRAS (Directores) y MEDINA ALCOZ (Coordinador) "Reforma Estatutaria y Régimen Local", Ed. Aranzadi, S.A., Navarra, 2.011.

VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Organización Territorial y Régimen Local en la Reforma del Estatuto de Autonomía: límites constitucionales" en AA.VV., "Estudios sobre la reforma del Estatuto", Barcelona, España. Generalitat de

Catalunya. Departament de Relacions Institucionals I Participació. 2.004.

VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Régimen Local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto Catalán en AA.VV., COSCULLUELA MONTANER Y CARBONELL PORRAS (Directores) y MEDINA ALCOZ (Coordinador) "Reforma Estatutaria y Régimen Local", Ed. Aranzadi, S.A., Navarra, 2.011.

VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. "Autonomía Municipal", II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Santander 02/02/2.007 publicado en la web site <http://www.idluam.org/modules.php?name=News&file=article&sid=1534>.

VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. "Organización Territorial y Régimen Local en la Reforma del Estatuto de Autonomía: límites constitucionales" en "Estudios sobre la Reforma del Estatuto", Ed. Institut d'Estudis Autonòmics (IEA), Barcelona, 2.004.

VICENS MATA en AA.VV. GENERALITAT DE CATALUNYA, INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS Y GABINET JURÍDIC DE LA GENERALITAT "Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación". Seminario, Barcelona, 2 de mayo de 1.998. Ed. Viena Serveis Editorials, S.L., Barcelona, 2.000.

VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. "*La eficacia territorial de las normas*", REDA nº 26, págs. 391 y 392;

VILLAR ROJAS, FRANCISCO JOSE. "Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", consultable en web site <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503637>.

VILLAVARDE MENÉNDEZ, IGNACIO, "La inconstitucionalidad por omisión", Ed. McGraw-Hill

/ Interamericana de España, Madrid, 1.997.

VIVER I PI-SUNYER, C. "En defensa de los estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional". 15 de octubre de 2.005. Ponencia en el IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España en la web site, www.cuartocongresoace.com.

WINFRIED, KLUTH. "Funktionale Selbstverwaltung", Ed. Mohr Siebeck, Köl, 1.997.

ZAFRA VÍCTOR, MANUEL. "*Garantía estatutaria de la autonomía local*", *Anuario de Gobierno Local*, 2008. Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public.

ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, "*Doble incostitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*", *QDL* núm. 34, febrero 2014.

ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, "Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", en "Administración al día, INAP, accesible en la web site <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503475>.