

Capítulo II

La Ley reguladora de las bases del régimen local: posición en el sistema de fuentes, bloque de constitucionalidad y función constitucional en la concreción de la autonomía local

1. La autonomía local en la Ley reguladora de las bases del régimen local

Para garantizar la autonomía local, la Constitución crea un conjunto normativo presidido por una ley básica que no es otra que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), a la que corresponde la regulación del régimen jurídico de la Administración local.

La LRBRL se convierte en el punto de partida de la regulación de las entidades locales en España, al conformar el marco normativo más significativo a la hora de fijar las bases del régimen local, lo que explica técnicamente la resistencia de esta ley frente a cualquier manipulación por otras leyes con diferente objeto.¹⁶⁵

La Constitución establece una garantía institucional de la provincia y el Tribunal Constitucional se ha encargado de preservarla desde sus primeras sentencias; pero a partir de este mínimo, la concreción del principio de autonomía queda remitida a la Ley. La Ley 7/1985, de las bases del régimen local, es la norma que de forma más precisa regula el régimen local en lo referente a la ordenación del esquema de relaciones interadministrativas, los mecanismos esenciales de articulación entre entidades territoriales y la consideración de las entidades locales como administraciones públicas. No obstante, la legislación básica en materia de régimen local no se contiene sólo en la LRBRL.¹⁶⁶ Leyes tan importantes como la Ley 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG); la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, y el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigen-

165. PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico de la Administración local*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 187.

166. En efecto, determinados ámbitos escapan a la regulación contenida en la LRBRL. Así, por ejemplo, la vertiente representativa de las entidades locales se remite a la LOREG, o en otros casos ante la falta de detalle de la LRBRL en temas más controvertidos, como es el caso de la doble dependencia de la Administración local respecto del Estado y de las comunidades autónomas, se tiene que acudir a otras normas capaces de ofrecer los detalles.

tes en materia de régimen local (TRRL), ofrecen las pautas necesarias para entender el sistema de relaciones ente las distintas administraciones públicas, y de forma particular la posición de la Administración local en el conjunto del Estado. Así mismo hay que tener en cuenta los preceptos de la Carta Europea de la Autonomía Local y todos los instrumentos jurídico-políticos promulgados en el marco de las competencias básicas del Estado, sin olvidar, como es lógico, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

2. Características de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local

La Ley 7/1985 es el texto legal con el que el Estado da respuesta a la regulación de las bases sobre el régimen local que se prevé en la Constitución en el artículo 149.1.18 en relación con el artículo 148.1.27. En su elaboración, aparte de la obligada dependencia respecto del texto constitucional, se tuvieron en cuenta otra serie de factores como el desarrollo del proceso autonómico y la promulgación de los estatutos de autonomía, que influyeron y explican algunas de sus carencias en aspectos tan fundamentales como el núcleo de competencias locales, financiación, o un derecho reaccional que hiciera efectiva la autonomía local frente a las agresiones del legislador estatal y autonómico. Éstas, entre otras causas puramente formales, han hecho que, desde su aprobación en 1985, la LRBRL haya sido objeto de debate en sede doctrinal y jurisprudencial por la posición que debía ocupar en el sistema jurídico y por la virtualidad de sus contenidos.

Se trata de una ley bastante detallada y minuciosa, con una extensión de ciento veinte artículos y con ciertas particularidades que la convierten en una ley atípica. Lo primero que llama la atención de la Ley 7/1985 es su propia denominación como Ley reguladora de las bases del régimen local, “como queriendo advertirnos de que algo raro hay en ella”.¹⁶⁷ El término *bases* se refiere a su condición de ley básica en el sentido del artículo 149.1.18 de la CE; es decir, como criterio para separar las competencias entre los poderes centrales del Estado y los de las comunidades autónomas con relación a municipios, provincias e islas.¹⁶⁸ Pero la utilización de este término no es achacable a un equívoco del constituyente. Desde el anteproyecto de Constitución se venían empleando una pluralidad de expresiones para definir la fórmula de la concurrencia en España.¹⁶⁹ A lo largo de todo el debate constituyente y finalmente en el texto constitucional, se suceden expresiones como

167. BOQUERA OLIVER, J. M., “El valor normativo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local”, CUNAL, núm. 487-488, 1985, p. 588. Aunque el propio autor contribuye poco a eliminar tal rareza, pues la comenta incurriendo él mismo en la práctica de no distinguir con claridad entre legislación básica y ley de bases.

168. En relación con este tema, AJA destaca que “el Tribunal Constitucional no concede ninguna relevancia a la diferencia de expresiones y construye la noción de lo básico sobre el contenido de la norma”. *Vid.* “El concepto de competencias concurrentes”, en *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, MAP, Madrid, 1990, p. 26.

169. Como ejemplo puede consultarse el artículo 138 del anteproyecto de Constitución, en el que se contienen la misma variedad de expresiones sobre la legislación básica.

legislación básica, bases o normas básicas para referirse a una misma cosa. El artículo 149.1 es especialmente significativo de lo que se expresa y no puede dejar de ser criticable que se sacrifique precisión jurídica en pro de una mal entendida buena redacción que con el objeto de evitar repeticiones.¹⁷⁰ Otra posible explicación es que durante los debates constituyentes la principal preocupación fue la construcción dogmática de la categoría de la concurrencia, la definición de lo que debía entenderse por básico y no el análisis de las expresiones que se contienen en el artículo 149.1 de la CE.¹⁷¹ La utilización del término *bases* en la ley objeto de estudio conduce sin duda a la confusión, porque el nombre evoca las leyes de bases referidas en los artículos 82 a 85 de la CE, que contemplan uno de los posibles tipos de delegación legislativa de las Cortes Generales al Gobierno y que poco tiene que ver con la LRRL. Ésta es una ley ordinaria aunque, para terminar de aumentar la confusión, incluye una delegación legislativa en su disposición adicional primera, autorizando al Gobierno para refundir las disposiciones legales en materia de régimen local en el plazo de un año. Para evitar equívocos, quizá hubiera sido más lógico denominarla simplemente como Ley de régimen local.¹⁷²

A la vista de estas consideraciones, las características fundamentales de esta ley se pueden resumir en las siguientes:

(i) En su aspecto formal, se trata de una ley ordinaria, pero de una ley ordinaria “especial” por la importancia de su contenido para las entidades locales constitucionalmente reconocidas.¹⁷³

(ii) Es una “ley básica”, no en el sentido de las leyes de bases a las que alude el artículo 82 de la CE, que implica una delegación legislativa y precisan de una articulación posterior por parte del propio Estado, sino en la línea prevista en el artículo 149.1.18 de la CE, en que la ley estatal fija las bases o “directrices fundamentales” relativas a las materias allí enumeradas. Bases susceptibles de desarrollo legislati-

170. En opinión de J. SALAS, las expresiones “legislación básica”, “normas básicas” y “bases” que se contienen en el artículo 149.1 de la CE no tienen un significado equivalente. A su modo de ver, “la primera otorga al Estado una potestad más restringida que la segunda y, a su vez, ésta más que la tercera, en la medida en la que la legislación básica remite a la potestad legislativa en sentido estricto, las normas básicas a ésta y a la potestad reglamentaria y las bases tanto a ambos tipos de potestades como a la de dictar medidas de ejecución, generales o incluso singulares, [...] siempre que se limiten, en uno y otro caso, a los aspectos básicos, es decir, a los principales o esenciales, de una materia, actualizadas a través de actos administrativos de esa misma y correlativa naturaleza”. *Vid.* “Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes de armonización”, RAP, núm. 100, 1983, vol. I, p. 438 y 439. Coincide también con este último extremo S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las comunidades autónomas*, vol. II, Civitas, Madrid, 1984, p. 340.

171. Sobre la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley reguladora de las bases del régimen local, *vid.* P. GARCÍA-ESCUADERO y B. PENOÁS, *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*, Praxis, Barcelona, 1985, p. 168-187.

172. El nuevo anteproyecto de ley ha optado precisamente por la denominación de “Ley básica del gobierno y la administración local”, y ha sido el fruto de los trabajos realizados a partir de la orden de 27 de julio de 2004 por la que se constituyó la Comisión para la elaboración del Libro blanco sobre la reforma del gobierno local.

173. El propio legislador la califica en el preámbulo como “la norma institucional de los entes locales”, y añade que “esa norma desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una vis específica, no obstante su condición normal de ley ordinaria”.

vo, a cargo del Estado o de la comunidad autónoma según las materias. Las consecuencias que se derivan de este carácter de ley básica son principalmente dos: por un lado, la legislación autonómica no podrá vulnerar dichas bases; pero, por otro, las bases no podrán descender a detalles o pormenores impropios de su naturaleza de tales, ya que eso supondría una traba para la facultad legislativa de desarrollo reconocida a las comunidades autónomas.¹⁷⁴

(iii) Es una ley delegante según lo dispuesto en el artículo 82.2 de la CE, puesto que autoriza al gobierno de la nación para refundir en el plazo de un año las disposiciones legales vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria de la Ley.¹⁷⁵

(iv) Cumple adicionalmente una función de “ley marco”, en relación con las competencias legislativas o de desarrollo de la legislación estatal sobre régimen local, eventualmente asumidas por las comunidades autónomas de estatuto ordinario.

La Ley 7/1985 es por tanto una ley compleja en su composición final y en ella se pueden diferenciar dos grandes bloques:¹⁷⁶

(i) El del estatuto subjetivo de los entes locales y ordenaciones relacionadas, que puede subdividirse a su vez en tres ámbitos: el de la organización y funcionamiento internos de los entes locales que sean relevantes para la autonomía local; el régimen jurídico general de la Administración pública, y el de las haciendas locales.

(ii) Destinado a establecer una adecuada conexión con la legislación sectorial correspondiente a través del mecanismo de asignación de competencias a los entes locales, que en consecuencia quedaría fuera de la nueva legislación sobre el régimen local.

La LRBRL comenzó a regir a los veinte días de su publicación, innovando todo el panorama normativo del régimen local existente hasta entonces. Por su carácter básico, no produjo la derogación en bloque de todo el régimen local preexistente hasta su promulgación, pero sí supuso la derogación de multitud de leyes, disposiciones administrativas y reglamentos anteriores que se oponían o resultaban incompatibles con sus disposiciones, según se desprendía del apartado c) de la disposición derogatoria de la misma.¹⁷⁷ No obs-

174. Esto explica el porqué la disposición derogatoria de la LRBRL no elimina completamente los preceptos legales anteriores sino que deja vigentes todos aquellos que no sean expresamente contrarios a la Ley con el objeto de que sean las comunidades autónomas o el Estado, según corresponda, los encargados de elaborar la legislación de desarrollo. *Vid.* la disposición final primera de la LRBRL.

175. Este mandato conferido al gobierno por la disposición final primera ha sido cumplido en el plazo previsto sólo en el caso de las normas con rango de ley. En el BOE de 22 y 23 de abril de 1986 se publicaba el Real decreto 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. No ocurre igual con las normas de carácter reglamentario. Sólo se han aprobado el Reglamento de bienes (por el Real decreto 1372/1986, de 13 de junio), y el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales (Real decreto 2568/86, de 28 de noviembre).

176. PAREJO, L., *Derecho básico de la Administración local*, op. cit., p. 179.

177. Por un lado, declara derogadas expresamente una serie de disposiciones legales y, por otro, termina la enumeración de éstas con una cláusula comprensiva de “cuantas otras normas de igual o inferior rango incurran en la oposición, contradicción o incompatibilidad” con las que el propio texto legal establece.

tante, como apunta Parejo, el problema se planteó principalmente por “todas aquellas disposiciones que no quedaron colocadas en ninguna de estas dos situaciones, por lo que siguieron vigentes pero pendientes de una reacomodación”.¹⁷⁸

Parece lógico pensar que las normas a las que se tuviera que buscar una nueva ubicación coincidieran con la materia considerada como no básica en la Ley y que por tanto pudiera ser objeto de desarrollo por parte del legislador autonómico. Sin embargo, la regulación que del régimen local hace la LRRL es mucho más compleja debido al sistema de reparto de competencias consagrado en la Constitución entre el Estado y las comunidades autónomas.¹⁷⁹ Se explica así que la Ley dedique algunas de sus disposiciones adicionales, transitorias y finales a intentar clarificar el sistema de reparto sobre la materia régimen local.

3. El significado constitucional de la legislación básica

La noción de bases responde a la necesidad de establecer un marco genérico a partir del cual las comunidades autónomas puedan ejercer sus competencias y que permita al mismo tiempo asegurar la realización del interés general.

El significado de la legislación básica está, en consecuencia, íntimamente vinculado a las dos funciones concretas que debe cumplir: por un lado, se trata de una legislación “delimitadora de competencias autonómicas”.¹⁸⁰ La legislación básica es delimitadora y no atributiva de competencias, definiendo el ámbito normativo en que pueden desarrollarse las competencias legislativas de las comunidades autónomas en las correspondientes materias. La segunda función que cumple la legislación básica es la creación de un espacio normativo no uniforme para la acción normativa autonómica; es decir, establece el adecuado equilibrio competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. Ésta es la razón por la que tanto la jurisprudencia constitucional como la doctrina han optado por una mayor concreción del ámbito normativo autonómico, lo que indirectamente implica también una mayor concreción de las competencias estatales. El objetivo es que las comunidades autónomas conozcan lo mejor posible el ámbito en el cual pueden desarrollar sus competencias, para lo cual resulta imprescindible desarrollar una idea de bases que evite vaciar de contenido la actuación autonómica.

Finalmente, el artículo 149 introduce una competencia específica del Estado, en función de la importancia de los sectores materiales sobre los que se establece y que sirve de fundamento a la cohesión internormativa. El Tribunal Constitucional

178. PAREJO, L., *Derecho básico de la Administración local*, op. cit., p. 182.

179. Una explicación detallada de estas dificultades puede verse en L. PAREJO, *ibidem*, p. 182 y ss.

180. Según el Tribunal Constitucional, corresponde a la legislación básica “delimitar con alcance general el espacio normativo en el que las comunidades autónomas deben circunscribirse cuando ejercitan en defensa de sus intereses peculiares las competencias propias que tengan en relación con la materia que resulta delimitada por dichas normas básicas” (STC 69/1988, de 19 de abril, fundamento jurídico 5).

ha entendido la función de coordinación como la necesaria “integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema” (STC 42/1983, de 20 de mayo, fundamento jurídico 3).

Por otro lado, la competencia autonómica para desarrollar las bases normativas, definida en los diferentes apartados del artículo 149 de la CE, es en principio una competencia limitada porque tiene que ceñirse al marco general de los órganos generales del Estado, es decir, que se trata de una regulación parcial o de desarrollo y de complementación de esa normativa estatal básica, sin olvidar que el ámbito concreto de la competencia autonómica implica no sólo la legislación de desarrollo sino también la ejecución de toda la legislación, es decir, tanto la básica como la complementaria.¹⁸¹

Las comunidades autónomas disponen así de un ámbito específico para el desarrollo de la legislación básica del Estado, incluso en el caso de que el Estado no dicte una nueva legislación al respecto, puesto que en el ordenamiento jurídico español no existe como tal una compartición eventual de las funciones normativas.¹⁸² Legislación autonómica y legislación estatal se complementan mutuamente y sirven a la unidad del ordenamiento jurídico al producirse una coordinación legislativa de los sectores a los que se refiere el artículo 149.1 de la CE. Según el Tribunal Constitucional, la normativa básica “está dirigida a asegurar de manera unitaria y en condiciones de igualdad los intereses generales” (STC 182/1988, de 13 de octubre, fundamento jurídico 4). La normativa básica produce una adecuada articulación legislativa en el ejercicio de las correspondientes competencias del Estado y las comunidades autónomas, de modo que cada una, desde su respectivo interés competencial, favorece la consecución del interés general.

4. Acotación constitucional y jurisprudencial sobre las competencias del Estado y las comunidades autónomas en materia de régimen local

Los problemas de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas se hicieron patentes rápidamente y la regulación del régimen local ha constituido un claro ejemplo de ello. La concurrencia de facultades normativas del Estado y las comunidades autónomas sobre los gobiernos locales y las consecuencias que de ellas se derivan fue recogida por el Tribunal Constitucional en la sen-

181. Así la define E. AJA, al considerar la competencia concurrente entre el Estado y las comunidades autónomas como “la incidencia conjunta de dos potestades legislativas, con orientaciones potencialmente distintas que deben articularse: el Estado establece la regulación jurídica común (bases) para todas las comunidades autónomas y éstas la desarrollan normativamente y la ejecutan”. *Vid.* “El concepto de competencia concurrente. La legislación básica del Estado y de desarrollo de las comunidades autónomas”, en *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, A. Pérez Calvo (dir.), INAP, Madrid, 1990, p. 19.

182. Así lo entiende J. JIMÉNEZ CAMPO, “¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico”, REDC, núm. 27, 1989, p. 49.

tencia de 23 de diciembre de 1982.¹⁸³ El Tribunal Constitucional declaraba que si bien algunas comunidades autónomas habían asumido “competencia exclusiva” en materia de régimen local (citando de forma expresa el artículo 9.8 del Estatuto de Cataluña) y, en consecuencia, es a ellas a las que corresponde la regulación por ley del régimen jurídico de las entidades locales de su territorio, tal ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado. El Tribunal resume la situación del siguiente modo: “el régimen jurídico de las corporaciones locales, aun en aquellas comunidades que [...] asumen el *máximo* de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las comunidades autónomas.” Las comunidades autónomas, a la luz de esta doctrina, quedan sujetas a un doble límite: por un lado, las bases fijadas por el Estado, en virtud del artículo 149.1.18, y, por otro, la autonomía y la propia existencia de las entidades locales garantizada por la Constitución en el artículo 137.¹⁸⁴

Esta doble dependencia se convierte en una característica particular del sistema español frente a otras opciones posibles.¹⁸⁵ La Constitución de 1978, en los artículos 148.1.2 y 149.1.18, abre la posibilidad de colaboración a la Administración estatal y autonómica para la regulación de una materia sobre la que las dos son competentes aunque, obviamente, en grado diverso.¹⁸⁶ El primer artículo prevé tácitamente una legislación estatal de régimen local; el segundo incorpora una competencia estatal básica, que afecta a todas las administraciones públicas, incluida la local.

Hoy todas las comunidades autónomas han asumido competencias legislativas plenas sobre el régimen local, pero cuando se aprobó la Constitución no quedaba muy claro lo que debía entenderse por “régimen jurídico”. Según el artículo 149.3 de la Constitución, “las materias no atribuidas *expresamente* al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos”. En aplicación de los apartados 1 y 3 del artículo 149, se pensó que los estatutos podrían atribuir a las asambleas legislativas autonómicas la competencia para legislar en exclusiva sobre el régimen local. Frente a esta interpretación, estaban los que en virtud del artículo 149.1.18 consideraban

183. La situación así planteada complica la calificación del régimen local como “intracomunitario” o “extracomunitario” y es la que lleva al Tribunal Constitucional a hablar de carácter bifronte del régimen local en el Estado de las autonomías. En la misma sentencia, el Tribunal Constitucional afirma que las comunidades autónomas y la Administración local “se superponen sin anularse” y que “si bien el grado superior que ostentan las comunidades autónomas le otorgan potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y las provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la comunidad, aunque puedan cumplir bien esta función”.

184. Estos dos límites, si bien en orden inverso, aparecían ya mencionados en la sentencia de 28 de julio de 1981.

185. En Alemania, la Administración local forma parte del ordenamiento jurídico de los *Länder*, mientras que en Italia, por poner el caso contrario, la estructura de la Administración local está regulada sólo por una ley estatal.

186. En efecto, de la Constitución se desprende que tanto el Estado como las comunidades autónomas tienen que intervenir en la fijación de la organización local, y así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia. *Vid.* STC 32/1981; 84/1982, de 23 de diciembre; 76/1983, de 5 de agosto, y 27/1987, de 23 de febrero.

que la expresión “régimen jurídico de las administraciones públicas” incluía también a la Administración local, y que, en consecuencia, el Estado tenía la competencia exclusiva para el desarrollo de sus bases. Ante esta disyuntiva, los primeros estatutos de autonomía optaron por una fórmula híbrida que aplazaba, pero no resolvía, el problema. Se reconocía la materia régimen local como exclusiva de la comunidad autónoma, pero añadiendo la coletilla de “sin perjuicio” de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la CE, fórmula inaugurada por el Estatuto de autonomía del País Vasco. Por su parte, los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas de segundo grado, que no estaban en condiciones de asumir la competencia sobre régimen local, incluyeron la materia régimen local para su desarrollo legislativo y ejecución en la forma prevista en el artículo 148.1.2 de la Constitución.¹⁸⁷

Según la interpretación final dada por el Tribunal Constitucional al término “régimen jurídico de las administraciones públicas” contenido en el artículo 149.1.18, corresponde al Estado establecer las bases de la organización y de la estructura local y, a las comunidades autónomas, completar esas bases, con el objeto de adaptarlas a sus realidades territoriales particulares. Es cierto que, en este caso concreto, el Estado juega un papel más relevante que las comunidades autónomas, puesto que al ser él quien determina lo que va a ser considerado básico, está decidiendo también sobre el margen de actuación real que les va a quedar a las comunidades autónomas para legislar sobre el régimen local.¹⁸⁸ Igual ocurre con la definición del régimen competencial de los gobiernos locales; por un lado, la legislación básica del Estado es la encargada de determinar las competencias que ella atribuye o que deben corresponder a las entidades locales en la materia que regulen (artículo 2.2 de la LRBRL); por otro, serán los legisladores sectoriales –del Estado y de las comunidades autónomas– los que determinen las competencias que en su caso han de ejercer los gobiernos locales sobre las materias comprendidas en los artículos 25 y 36 de la LRBRL para municipios y provincias, respectivamente. En todo caso, el diseño constitucional actual lleva a que sean las comunidades autónomas las que jueguen el papel fundamental a la hora de determinar las competencias de las entidades locales, puesto que las competencias susceptibles de atribución que pueden afectar a sus intereses son sobre todo competencias de tipo ejecutivo que se encuentran atribuidas a las comunidades autónomas por la Constitución y los estatutos de autonomía.

187. Como señala J. M. BOQUERA OLIVER, “unos estatutos quieren conseguir lo que les ofrece y permite el artículo 149 de la CE, sin saber muy bien lo que dará de sí la expresión ‘régimen jurídico’ (pero pensando que siempre será más de lo que permite el artículo 148), y otros se contentan con las posibilidades que ofrece este último precepto. Finalmente fue el Tribunal Constitucional el que delimitó el alcance de la expresión ‘régimen jurídico’ en su sentencia 76/1983, de 5 de agosto, determinando que ha de entenderse incluida en ella la regulación básica de la organización de todas las administraciones públicas”. *Vid.* “El valor normativo de la Ley...”, *op. cit.*, p. 583-584.

188. Corresponderá en último término al Tribunal Constitucional valorar si el Estado se ha extralimitado en esta potestad de determinación de lo básico. *Vid.* STC 1/1982, de 28 de enero; STC 96/1984, de 19 de octubre; STC 24/1985, de 21 de febrero; STC 95/1986, de 10 de julio, y 158/1986, de 11 de octubre.

5. La LRBRL como norma básica y su articulación con el ordenamiento estatal y autonómico

Otra cuestión interesante relacionada con la calificación de la LRBRL como ley básica es las implicaciones que tal denominación conlleva para el Estado y las comunidades autónomas. La posición que la LRBRL tenía que ocupar dentro del conjunto normativo estatal fue desde el primer momento una cuestión controvertida entre la doctrina. La LRBRL era insuficiente para determinar por sí misma qué es básico en el régimen local. La interpretación conjunta del artículo 5 y de la disposición transitoria primera conducía a la conclusión de que “todas las normas de la LRBRL son legislación básica estatal, pero no todas las normas básicas estatales de régimen local están en esta ley”.¹⁸⁹ Esta preocupación se había manifestado ya en los debates constituyentes y el Tribunal Constitucional no tardó en pronunciarse sobre el tema.

La noción de bases se encuentra fundamentalmente en las STC de 28 de julio de 1981 y de 7 de abril de 1983, que establecen un concepto material de los términos “principios, bases y directrices” como “los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado”, añadiendo que tales conceptos tienen un sentido positivo –como objetivos y fines comunes a todo el Estado– y otro negativo –como “límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas”.¹⁹⁰

A partir de esta legislación básica, las comunidades autónomas, en cuanto destinatarias naturales de este tipo de leyes, podrán, mediante leyes propias, legislar en el sentido que sea más acorde con su propia realidad social. Ahora bien, el Tribunal Constitucional había anticipado en su sentencia de 28 de julio de 1981 que “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”, de igual modo que “la fijación de las condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las comunidades autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario”.

189. BAÑO LEÓN, J. M., “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, en *Tratado de Derecho Municipal*, S. Muñoz Machado (dir.), tomo I, Civitas, Madrid, 1988, p. 344.

190. Esta argumentación del Tribunal Constitucional plantea la exigencia de que sea el Estado quien dicte las bases mínimas de aplicación en todo el territorio nacional desde un doble plano: el de la organización de la entidad local y el de sus competencias materiales. El Tribunal Constitucional no se vincula a una definición cerrada de lo que deba entenderse por bases, dejando abierta la puerta a pronunciamientos futuros sobre los casos concretos: “Las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, y en caso necesario será este tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución”. Vid. P. GARCÍA-ESCUADERO y B. PENDÁS, *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local...*, op. cit., p. 111 y ss.

En esta misma dirección, en la sentencia 44/1982, de 8 de julio, el Tribunal Constitucional atribuía a este tipo de leyes la función de asegurar "en aras de intereses generales superiores a los de cada comunidad autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan". Desde estas consideraciones, materialmente, la legislación básica establece, por un lado, los objetivos, fines e intereses generales para todo el Estado; por otro, determina el límite que deben respetar en el ejercicio de sus competencias normativas las comunidades autónomas tal como reitera posteriormente el mismo Tribunal en su sentencia de 7 de abril de 1983.¹⁹¹

Pero la superioridad de la LRBRL no reside en que se trate de una ley básica. El concepto de bases ha ido experimentando una paulatina evolución desde concepciones estrictamente materiales a otras más formales que también se han visto reflejadas en la jurisprudencia constitucional. El Tribunal Constitucional sostuvo en sus primeras argumentaciones el carácter básico exclusivamente desde un plano material, lo que le llevó a afirmar que "la noción de bases o normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente", incluso si esta legislación es preconstitucional, siempre que pueda ser interpretada "de conformidad con la Constitución" (STC 28 de julio de 1981, fundamento jurídico 6). Más tarde el mismo Tribunal reconoció en la STC 69/1988, de 19 de abril, fundamento jurídico 6, que junto a este criterio debe existir un requisito formal: "tenemos una doctrina constitucional consolidada que, construida sobre el núcleo esencial del concepto material de norma básica, se complementa con elementos formales dirigidos a garantizar una definición clara y precisa de los marcos básicos delimitadores de las competencias autonómicas".¹⁹² Hoy lo que procede es una síntesis entre ambas concepciones.¹⁹³ El elemento material es el que permite calificar o no como básica una determinada norma, y el elemento formal es el que tiene que acompañar a una norma materialmente básica por razones de seguridad jurídica.¹⁹⁴

191. DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ TREVIJANO, P., *Curso de Derecho Constitucional español*, vol. III, Universidad Complutense, Madrid, 1994, p. 859.

192. En la misma línea, las STC 48/1988, de 22 de marzo, STC 49/1988, de 23 de marzo, y STC 80/1988, de 28 de abril. *Vid.* BAYONA I ROCAMORA, A., "La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional", REDA, núm. 45, 1985, p. 55 y ss.; también en *Las competencias de ejecución de la Generalitat de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1989, p. 57 y ss.

193. Así lo ha afirmado J. JIMÉNEZ CAMPO al hablar de articulación entre competencias estatales y autonómicas, porque esta articulación en su opinión "no se puede entender, por consiguiente, si no es a partir de una integración entre perspectivas o enfoques 'materiales' y 'formales'". *Vid.* "¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico", *op. cit.*, p. 63.

194. Como señala J. TORNOS, la forma no puede atribuir por sí misma a una norma la naturaleza de básica aunque sí podrá negarse el carácter básico a una norma que carezca de los requisitos formales precisos, independientemente de cuál sea su contenido. *Vid.* "La delimitación constitucional de las competencias. Legislación básica, bases, legislación de desarrollo y ejecución", en *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1999, p. 147.

Por tanto, la noción de bases responde a la necesidad de que exista un “común denominador normativo” a partir del cual las comunidades autónomas ejerzan sus competencias garantizando la realización del interés general.¹⁹⁵ En este sentido, los intentos de la doctrina y de la jurisprudencia por delimitar el ámbito competencial propio de las comunidades autónomas y, consecuentemente, del Estado, aporta una serie de elementos cuyo objetivo es que las comunidades autónomas conozcan los ámbitos en los que pueden desarrollar sus competencias. Por esta razón, la noción de lo que se entienda por bases no puede ser una noción estricta. En palabras de J. Salas, “lo básico no es una noción rígida, sino oscilante, que tiene mayor o menor amplitud dependiendo de la materia que se considere y la situación en la que se aplique”.¹⁹⁶ Se trata de encontrar un equilibrio en el que la actuación de las comunidades autónomas no quede vacía de contenido, y que tampoco altere el equilibrio competencial que el constituyente trató de crear.¹⁹⁷

No tendría sentido que la Constitución reservara al Estado la competencia para dictar las normas básicas sobre una determinada materia si luego la legislación de las comunidades autónomas, no básica, dictada sobre la misma materia, no estuviera subordinada a los parámetros recogidos en esa ley. Por esta misma razón, es fundamental que la definición de la naturaleza de la norma se contenga en su propio articulado con el fin de que la comunidad autónoma sepa desde el mismo momento en el que se publica la ley estatal si ésta posee o no el carácter de norma básica, ganándose en seguridad jurídica. Si la ley es básica, la comunidad autónoma tendrá que tener en cuenta su contenido, pero si no es así, podrá legislar libremente. Lo que parece claro es que las leyes autonómicas no pueden ser un simple desarrollo de las normas básicas dictadas por el Estado. Éstas constituyen los límites en los que han de moverse las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, pero lo que no pueden hacer es agotar las potestades legislativas de estas últimas, porque se les estaría negando la autonomía política que le reconoce la Constitución.¹⁹⁸

Puede afirmarse, por tanto, que el objeto propio de la LRBRL, en cuanto legislación básica sobre el régimen local, es la determinación del ordenamiento local en su conjunto, sin perjuicio de los preceptos constitucionales generales existentes sobre la materia. Desde este punto de vista, las bases constituyen la garantía de la unidad del Estado, unidad que debe respetar la potestad legislativa de las comuni-

195. STC 48/1988 y 49/1988, de 22 de marzo; 182/1988, de 13 de octubre, y 227/1988, de 20 de diciembre.

196. SALAS, J., “Estatutos de autonomía, leyes...”, *op. cit.*, p. 446.

197. En la misma dirección, la STC 248/1988, de 20 de diciembre.

198. El Tribunal Constitucional ha insistido mucho sobre esta cuestión y reiterado que las leyes autonómicas de desarrollo no pueden ser consideradas como meras normas de ejecución, sino que tienen que tener un ámbito de desarrollo donde puedan regular libremente sus intereses particulares. *Vid.* STC 32/1981, fundamentos jurídicos 5 y 6; 1/1982, fundamento jurídico 1; 5/1982, fundamento jurídico 2; 48/1988, fundamento jurídico 3; 147/1991, fundamento jurídico 4; 35/1992, fundamento jurídico 3; 57/1992, FJ.2; 178/1992, fundamento jurídico 2; 179/1992, FJ.2; 220/1992, fundamento jurídico 1; 264/1993, fundamento jurídico 3; 284/1993, fundamento jurídico 4; 385/1993, fundamento jurídico 4; 102/1995, fundamento jurídico 8, y 156/1995, fundamento jurídico 4. Todas ellas citadas por P. REQUEJO RODRÍGUEZ, *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, Oviedo, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1997, nota 217, p. 153.

dades autónomas y limitarla tan sólo negativamente. El Tribunal Constitucional lo entiende del mismo modo. La legislación básica persigue asegurar de manera unitaria y en condiciones de igualdad los intereses generales a partir de los cuales cada comunidad autónoma siga conservando un margen para defender los suyos propios y pueda introducir las peculiaridades que estime oportunas, siempre que se mueva dentro del marco competencial que sobre esa materia le asigna su Estatuto de autonomía.¹⁹⁹

De esta forma, la LRBRL se configura como el estatuto estatal o común de la Administración local aunque se trate, como se ha visto, de una ley ordinaria. Ahora bien, dado el carácter bifronte del régimen local, la LRBRL tiene, por un lado, que conjugar los intereses nacional, autonómico y local, coincidentes en la organización territorial del Estado; por otro, hacer compatibles los valores de uniformidad y diversidad favoreciendo la organización local más adecuada para cada territorio, conforme a los parámetros constitucionales. Para conseguir estos objetivos, el criterio adoptado por la Ley 7/1985, de 2 de abril, ha sido aceptar la diversidad que es propia al ordenamiento local y no tratar de cerrar el sistema acometiendo la regulación de todos y cada uno de los ámbitos del ordenamiento local, puesto que, actuando de ese modo, se hubiera invadido el espacio que se considera propio de las comunidades autónomas.

Por lo que respecta a la posición que debe ocupar la LRBRL con relación a las leyes autonómicas y estatales, el estudio de la exposición de motivos de la LRBRL, así como la de diversos artículos de la misma puestos en conexión –artículos 2, 20.2, 25, 32.2 y 36, entre otros–, permite afirmar su superioridad sobre las leyes que dicten las comunidades autónomas en materia de régimen local, y respecto de las leyes sectoriales tanto del Estado como de las comunidades autónomas.²⁰⁰ La razón es que se trata de una ley general, tanto por razón del territorio –ley básica–, como por razón de la materia que trata –régimen local–,²⁰¹ lo que explica su preeminencia desde un doble frente:

–Respecto de las leyes de las comunidades autónomas, es decir, frente a leyes particulares aplicables en una parte del territorio. La sujeción de las competencias

199. Según la STC 1/1981, “el establecimiento estatal de las bases no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la comunidad autónoma”. Más recientemente, en la STC 147/1991 señala que “su aprobación no puede vaciar de contenido la competencia normativa de que puedan disfrutar las comunidades autónomas sobre la materia, lo que sucedería si su regulación fuese excesivamente minuciosa y detallada”. En esta misma dirección, la STC 141/1993, de 22 de abril.

200. La exposición de motivos de la Ley 7/1985 ha querido justificar la preeminencia de la ley estatal y el reglamento de la entidad, en lo referente a organización interna, sobre las leyes autonómicas del siguiente modo: “si en lo que trasciende a la confirmación de la organización territorial (procesos de alteración de municipios y creación de nuevos entes territoriales), debe primar el interés autonómico, no sucede lo mismo en el plano de la organización interna de las entidades locales, plano en el que procede reconocer la primacía del interés de la acomodación de aquélla a las características específicas de éstas.”

201. La superioridad de las leyes básicas deriva de la función que le atribuye la Constitución de acuerdo con la interpretación dada a la misma por el Tribunal Constitucional. Función precisada por el alto tribunal en numerosas ocasiones a partir de la sentencia 1/1982, de 28 de enero, fundamento jurídico 1, y que se expondrá con más detalle en los epígrafes siguientes.

autonómicas y la delimitación de éstas, respecto del régimen local u otras incidentes sobre él, se harán siempre de acuerdo con el contenido de las disposiciones de la LRBRL, porque sus preceptos efectúan una acotación positiva del campo interpretativo de las comunidades autónomas.

–Respecto a las leyes especiales o sectoriales dictadas por el Estado sobre la materia.

Dice el preámbulo de la LRBRL que a través de ella se desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, según lo cual acudiendo al principio de competencia, la Ley de bases ocupa una “especial posición ordinal”, al estarle reservada esa función garantizadora de la autonomía local, con independencia de que en el plano formal sea una ley ordinaria y que, por tanto, a diferencia de lo que ocurre con los estatutos de autonomía, no esté sujeta a ningún procedimiento especial de elaboración y de aprobación.²⁰² Según esto, aunque la LRBRL no puede definir cualquier aspecto de la autonomía local, sí tiene que precisar el contenido de la garantía institucional ciñéndose a lo básico e imprescindible.

Lo que no puede hacer la ley básica en ningún caso es bloquear la diversidad existente en el mapa español a través de un tratamiento uniforme de las entidades locales garantizadas. Concretamente en el caso de la provincia, tal forma de actuar supondría negar la potestad de las comunidades autónomas para adaptar las instituciones provinciales a su territorio conforme a sus características propias.²⁰³ En consecuencia, la LRBRL, con independencia de su carácter de ley ordinaria, constituye la garantía máxima de protección de la autonomía provincial.

Atendiendo a este razonamiento, y según se desprende de la STC de 22 de diciembre de 1988, la LRBRL es básica porque desde el punto de vista material tiende a “asegurar un nivel mínimo a todas las corporaciones locales en todo el territorio nacional, sea cual fuere la comunidad autónoma en que estén localizadas, lo que resulta plenamente congruente con la garantía institucional del artículo 137 de la CE, garantía que opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autónomos” (fundamento jurídico 2). Consecuentemente, el legislador autonómico, en el desarrollo de sus competencias normativas, tiene que tomar como techo mínimo y preceptivo el que aporte la LRBRL, lo que significa que siempre podrá incrementar el ámbito organizativo y competencial de la provincia y el municipio, pero nunca podrá disminuirlo.

Como señala el Tribunal Constitucional, los preceptos de la LRBRL nacen con una efectiva “pretensión de superioridad ordinal”,²⁰⁴ y, por tanto, el margen de decisión que tienen las comunidades autónomas sobre la configuración del régimen local en su territorio se encuentra constreñido por la garantía de la autonomía local recogida en la Constitución y en la propia LRBRL, lo que permite afirmar la primacía

202. La ausencia de procedimientos especiales se explica por la menor trascendencia de la autonomía local en el juego del pluralismo territorial del Estado, y de ahí su regulación por ley ordinaria. Vid. PAREJO, L., *Derecho básico de la Administración local*, op. cit., p. 185 y ss.

203. En palabras del Tribunal Constitucional, “la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las comunidades autónomas no es en estos casos de carácter reglamentario (STC 28 de julio de 1981, fundamento jurídico 2).

204. STC de 21 de diciembre de 1989, fundamento jurídico 5.

de la LRBRL sobre la voluntad del legislador ordinario, ya sea estatal o autonómico. Esto significa que todas las iniciativas legislativas u organizativas que lleven a cabo las comunidades autónomas deberán acomodarse a lo establecido en la LRBRL.²⁰⁵

Como conclusión de este epígrafe, puede afirmarse que la legislación básica cumple dos funciones específicas: por un lado, es una legislación delimitadora de competencias autonómicas, no atributiva de las mismas, que concreta el espacio normativo al que las comunidades autónomas deben sujetarse cuando en defensa de sus intereses particulares ejerciten competencias propias que estén reguladas por la legislación básica; la segunda función que cumple la legislación básica es la creación de un espacio normativo no uniforme, donde las comunidades autónomas puedan desplegar su potestad legislativa con el objeto de conseguir un equilibrio competencial adecuado entre el Estado y las comunidades autónomas.

6. La importancia de la STC 214/1989 en la modificación del sistema de fuentes recogido en la LRBRL

El ordenamiento local se encuentra influido por una pluralidad de fuentes, legislación del régimen local y legislación sectorial en ambos casos tanto estatal como autonómica. Por esta razón, la LRBRL quiso introducir en su propio articulado, concretamente en el artículo 5 de la Ley, el sistema de fuentes que debía presidir el Derecho local. Originariamente, el artículo 5 de la LRBRL establecía una distinción entre los distintos sectores de regulación y el orden de prelación de fuentes que regía para cada uno de ellos.²⁰⁶ Sin embargo, debido a su carácter interpretativo,

205. Este dato ya ha sido destacado por la doctrina para afirmar la “secundariedad” constitucional de la Ley autonómica sobre la estatal. *Vid.*, JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La Ley autonómica en el sistema de fuentes del Derecho*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, p. 209 y ss. Sobre este mismo tema, F. VELASCO añade que “las normas básicas en la medida en la que son expresión de competencias básicas estatales actúan como canon indirecto de constitucionalidad de las leyes autonómicas”. Y matiza que aunque la norma básica pueda ser canon de constitucionalidad respecto de una norma autonómica, eso no significa que efectivamente lo sea, y por igual en todas las comunidades autónomas. *Vid. El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 45.

206. El artículo 5 de la LRBRL establecía:

“Las entidades locales se rigen en primer término por la presente ley y además:

“En cuanto a su régimen organizativo y de funcionamiento de sus órganos por las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local, y por el reglamento orgánico propio de cada entidad en los términos previstos en esta ley.

“En cuanto al régimen sustantivo de las funciones y servicios: a) por la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, según la distribución constitucional de competencias y b) por las ordenanzas de cada entidad.

“En cuanto al régimen estatutario de sus funcionarios, procedimiento administrativo, contratos, concesiones y demás formas de prestación de los servicios públicos, expropiación y responsabilidad patrimonial: a) por la legislación del Estado, y en su caso, la de las comunidades autónomas, en los términos del artículo 149.1.18 de la CE y b) por las ordenanzas de cada entidad.

“En cuanto al régimen de sus bienes: a) por la legislación básica del estado que desarrolla el artículo 132 de la CE; b) por la legislación de las comunidades autónomas; c) por la legislación de cada entidad.

“En cuanto a las haciendas locales: a) por la legislación general tributaria del Estado y la regulación de las haciendas de las entidades locales, de las que será supletoria la Ley general presupuestaria; b) por las leyes de las comunidades autónomas en el marco y de conformidad con la legislación a la que se refiere el apartado anterior; c) por las ordenanzas fiscales que dicte la correspondiente entidad local, de acuerdo con lo previsto en esta ley y en las leyes mencionadas en los apartados a) y b).”

puesto que contenía una referencia al sistema de fuentes por el que habrían de regirse las entidades locales en cuanto a su organización, funcionarios, servicios, haciendas locales, etc., este artículo fue declarado inconstitucional en su totalidad por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, quedando vacío de contenido hasta la reciente modificación operada en la LRBRL con motivo de la Ley 11/1999, de 21 de abril, que le ha otorgado una nueva redacción.

Los efectos de la STC 214/1989, de 21 de diciembre, han tenido importantes consecuencias en el sistema de ordenación de las fuentes del Derecho local, y su contenido ha suscitado numerosas críticas entre la doctrina hacia el Tribunal Constitucional.²⁰⁷ El Tribunal Constitucional consideró que el artículo 5 de la LRBRL, “en cuanto enumera las normas aplicables en una materia en la que la competencia legislativa está dividida entre el Estado y las comunidades autónomas, el precepto ha de ser entendido, en consecuencia, como una norma interpretativa de lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad respecto de esta materia. Es esta naturaleza de norma meramente interpretativa, sin contenido material alguno, la que hace el precepto constitucionalmente ilegítimo [...]. Prescindiendo de la afirmación preliminar de la prioridad absoluta de la propia LRBRL que naturalmente existirá en la medida en la que sus preceptos puedan apoyarse en los títulos competenciales que el Estado ostenta, el resto de los párrafos que el artículo 5 contiene establecen un orden de prelación de fuentes que será correcto en la medida en la que coincida con lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad, e incorrecto en cuanto se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es en consecuencia superfluo y en cuanto no exista, inválido. Su anulación no origina por tanto vacío normativo alguno” (fundamento jurídico 5).

En segundo lugar, en el orden de prelación de fuentes que se contenía en el artículo 5 de la LRBRL, aparecían después de la legislación estatal y autonómica las ordenanzas locales. Se reconocía de esta forma a determinadas entidades locales (artículo 4 de la LRBRL), la potestad reglamentaria vinculada a su autonomía y a su

207. Crítica de Sosa a la doctrina del Tribunal Constitucional: “a mi entender, el Tribunal Constitucional debió de haber entrado en una valoración de fondo del precepto para comprobar si el orden de prelación de fuentes en él consignado era, en sí mismo, respetuoso o no con el sistema de distribución de competencias y no limitarse a viaticarlo declarando sacramentalmente su falta de contenido material.” *Vid.* MARTÍN MATEO, R. y SOSA WAGNER, F., “Cincuenta años de Administración local”, RAP, núm. 150, 1999, p. 301. En opinión de PAREJO, lo más discutible es la base en la que descansa la conclusión de inconstitucionalidad: “La idea de que la Ley incide en una materia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas, situación por lo demás bastante común en el sistema de distribución de competencias articulado por la CE del 78 y en todos los supuestos articulados sobre la distinción bases-desarrollo. El Tribunal Constitucional se limita a indicar, con carácter general que el orden de fuentes en un ordenamiento compuesto como el español no puede quedar entregado a la disposición de uno de los poderes territoriales constituidos, cuestión que no admite discusión. Pero no es cierto que la LRBRL pretendiera establecer el orden de las fuentes del ordenamiento español en su conjunto, parece que su ambición era mucho más modesta: determinar la estructura de uno de los ordenamientos –el local–, lo cual es radicalmente distinto y afecta a un ordenamiento respecto del cual, y en contraposición a los de las comunidades autónomas parece preciso reconocer la legitimidad de su prácticamente entera definición en sede infraconstitucional (por estar fuera de su disposición la construcción legal de sí mismo y corresponder constitucionalmente), según contradictoriamente reconoce el Tribunal Constitucional al Estado como poder central.” *Vid. Derecho básico de la Administración local, op. cit.*, p. 51.

condición de administraciones públicas conforme a lo establecido en los artículos 49 y 70.2 de la LRBRL. La vinculación directa entre potestad reglamentaria para la autoorganización y autonomía local es la que explica que los artículos 20.2 y 32.2 de la LRBRL atribuyeran al reglamento orgánico local primacía sobre las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local. La sentencia incide sobre la regulación que el artículo 5 de la LRBRL hacía de la organización y funcionamiento de las entidades locales, según la cual tenía que hacerse conforme a lo dispuesto en la propia Ley de bases, otorgando a la legislación autonómica un carácter supletorio y negando, en consecuencia, el reparto constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que exige la concurrencia del Estado en las materias básicas y de las comunidades autónomas en las materias complementarias o de desarrollo.²⁰⁸

La sentencia también rechaza la redacción que la Ley daba a los artículos 20.1.c), 20.2 (referidos al municipio) y 32.2 (relativo a la provincia), porque no dejaban ningún espacio a la legislación autonómica, al afirmar que la potestad reglamentaria de autoorganización no tenía otro límite que el respeto a los órganos necesarios recogidos en la legislación estatal.²⁰⁹ La ley estatal evidentemente implica un límite, pero no niega la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan establecer una organización alternativa para el ámbito municipal o provincial, imponiéndose al reglamento de organización y funcionamiento interno de la entidad local.²¹⁰ Es cierto que la ley estatal es un límite, pero no es el único, ya que las comunidades autónomas pueden establecer una organización complementaria o de desarrollo a tal legislación estatal. En consecuencia, y según la doctrina que se desprende de la STC 214/1989, los reglamentos orgánicos quedan subordinados no sólo a la LRBRL,

208. La Ley de bases quiso que el instrumento por el que las entidades locales pudieran diseñar sus peculiaridades organizativas y de funcionamiento de los órganos de las entidades locales a que aludía el párrafo primero del artículo 5 fuera el reglamento orgánico de la propia entidad al que puso por encima de la legislación autonómica sobre régimen local.

209. De acuerdo con este modelo, las leyes de las comunidades autónomas podrían “establecer una legislación complementaria en todo aquello que su Reglamento orgánico no disponga lo contrario”. Según esta disposición, como señala F. SOSA WAGNER, el orden de prelación de fuentes colocaba al reglamento orgánico por encima de una ley autonómica en lo relativo a la organización complementaria municipal. *Vid. Manual de Derecho Local*, quinta edición, Aranzadi, Navarra, 2000, p. 38.

210. La redacción actual de los artículos mencionados queda como sigue:

Artículo 20.1.c) de la LRBRL: “En los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno existirán, *si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa*, órganos [...]”

Artículo 20.2 de la LRBRL: “Las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria a la prevista en el número anterior.”

Artículo 32.2 de la LRBRL: “Así mismo existirán en todas las diputaciones órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, [...], *siempre que la respectiva legislación autonómica no prevea una forma organizativa distinta en este ámbito* y sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno [...]” La Ley 11/1999, de 21 de abril, introduce un nuevo apartado a este artículo correlativo al artículo 20.2 redactado para el municipio que se pronuncia en los mismos términos.

Artículo 32.3 de la LRBRL: “El resto de los órganos complementarios de los anteriores se establece y regula por las propias diputaciones. *No obstante, las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización provincial complementaria de la prevista en este texto legal.*”

sino también a la legislación autonómica, aunque ésta no podrá desconocer o invadir el ámbito reservado a la autonomía organizativa local.

En tercer lugar, no reconoce la autonomía local ni las competencias que se le atribuyen a entidades locales territoriales de ámbito inferior al municipio que, a partir de ese momento, tendrán que ser atendidas por la legislación autonómica. Después de esta sentencia, los reglamentos locales tendrán que someterse tanto a la Ley de bases como a la legislación de desarrollo, si la hubiera, de las comunidades autónomas.²¹¹ La Ley de bases se configura, así, como la norma de cabecera del autogobierno local. La restante legislación sólo podrá incidir sobre el régimen local en la medida en la que se lo permita esta ley.

Actualmente, con motivo de la Ley 11/1999, de 21 de abril, el artículo 5 ha quedado redactado conforme a la regulación que con carácter básico se contenía en el artículo 1 del Real decreto 78/1986, de 18 de abril, que aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, por entender que la previsión sobre la capacidad jurídica debe figurar en la LRBRL:

“Para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las entidades locales, de acuerdo con la Constitución y con las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes” (artículo 5 de la LRBRL).

7. El bloque de la constitucionalidad y legislación básica. Algunas cuestiones en torno a su contenido, significado y posición en el sistema de fuentes

7.1. La noción de bloque de constitucionalidad en el Derecho español

La noción de bloque de constitucionalidad fue importada a España del sistema constitucional francés en los años 80 y aplicada, sin demasiadas reticencias, tanto por la jurisprudencia constitucional como por la doctrina española a supuestos no siempre iguales y con un sentido diferente al de su país de origen.²¹² En Francia, junto a la Constitución de 1958 como norma fundamental, existen otras normas y disposiciones históricas francesas a las que se ha elevado a la categoría de normas constitucionales y que el Consejo Constitucional francés entiende que forman parte del “*bloc de la constitutionalité*”.²¹³ Así ocurre con la Declaración de los

211. SOSA WAGNER, F., “La organización municipal”, DA, núm. 228, 1991.

212. Como señala A. RUIZ-HUERTA CARBONELL, llama la atención de que se importe este término con el objetivo de perfeccionar el ejercicio de la autonomía en el Estado autonómico cuando se trata de un término que proviene de un Estado puramente centralista. Vid. *Constitución y legislación autonómica. Un estudio del bloque de la constitucionalidad en el Estado autonómico español*, Madrid, Ibídem Ediciones, 1995, p. 218.

213. Señala RUBIO LORENTE en relación con la expresión *bloc de constitucionalité* que no es “la denominación de una categoría, sino el enunciado de un problema, además, que no hace referencia alguna, ni de lejos ni de cerca, a la función de delimitación competencial que realizan al menos parte de las normas (para algunos autores y en algunas sentencias del Tribunal Constitucional todas las normas) que entre nosotros se consideran

Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el preámbulo de la Constitución de 1946 y los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República.²¹⁴

Inicialmente, el artículo 28.1 de la LOTC, con las salvedades y los matices que se expondrán a continuación, es el artículo sobre el que se ha venido sustentando la existencia del bloque de constitucionalidad tanto por parte de la doctrina²¹⁵ como por parte del propio Tribunal Constitucional²¹⁶ en España. Literalmente dice así:

“Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley, disposición o acto con fuerza de ley, del Estado o de las comunidades autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las leyes que dentro del marco constitucional se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes comunidades autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de éstas.”

En su apartado segundo continúa:

“Asimismo, el Tribunal Constitucional podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo 81 de la Constitución los preceptos de un decreto ley, decreto legislativo, ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una comunidad autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a la ley orgánica e impliquen modificación de una ley aprobada con tal carácter cualquiera que sea su contenido.”

De su lectura se desprende cómo el artículo 28.1 de la LOTC no hace ninguna mención específica al denominado bloque de constitucionalidad, puesto que el

parte del bloque de la Constitucionalidad. Resulta por eso sorprendente que se haya apelado a esa ‘idea’ para explicar una realidad, la nuestra, con la que no guarda relación alguna [...]”. *Vid.* “El bloque de la constitucionalidad”, REDC, núm 27, 1989, p. 18. PÉREZ ROYO también se muestra contrario a la utilización del término, puesto que en su opinión se trata de un concepto que “surge en otro ordenamiento con un sentido que no tiene absolutamente nada que ver con el que nosotros le damos cuando hablamos de bloque de la constitucionalidad”, *Vid.* FAVOREAU, L. y RUBIO LLORENTE, F., *El bloque de la constitucionalidad*, Civitas, Madrid, 1991, p. 202.

214. De entre estos textos legales, FAVOREAU entiende que son “elementos esenciales” del bloque de la constitucionalidad francés, la Constitución de 1958, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el preámbulo de la Constitución de 1946 y como “elemento marginal”, los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República. Quedarían fuera del bloque de la constitucionalidad, en opinión de este autor, los reglamentos de las cámaras, las normas internacionales y los principios generales del Derecho. *Vid.* FAVOREAU, L. y RUBIO LLORENTE, F., *El bloque de la constitucionalidad*, *op. cit.*, p. 25 y ss.

215. La explicación de este hecho la expone muy claramente A. RUIZ-HUERTA CARBONELL, cuando hace referencia a la elaboración parlamentaria del mencionado artículo. En este proceso el artículo 28.1 aparecía unido a la idea de bloque de la constitucionalidad y éste puede ser el origen de la tendencia doctrinal posterior a identificar bloque de la constitucionalidad con artículo 28.1 de la LOTC. *Vid.* *Constitución y legislación autonómica...*, *op. cit.*, p. 218 y ss. El primero en establecer esta conexión fue T. R. FERNÁNDEZ al afirmar que en el artículo 28 de la LOTC, “se diseñan los perfiles básicos del bloque de la constitucionalidad”; P. SANTAOLALLA dice que “las normas del artículo 28.1 de la LOTC constituyen el denominado bloque de la constitucionalidad por la doctrina”; TOMÁS y VALIENTE habla del artículo 28.1 de la LOTC como una “noción inducida a partir del artículo 28.1 de la LOTC”. *Vid.* *Constitución y legislación autonómica. Un estudio del bloque de la constitucionalidad en el Estado autonómico*, *op. cit.*, p. 153.

216. Algunas sentencias del Tribunal Constitucional plantean esta relación entre bloque de la constitucionalidad y artículo 28 de la LOTC. Es el caso de la STC 38/1983, en la que dice “el bloque de constitucionalidad formado de acuerdo con el artículo 28.1 de la LOTC”. Igual ocurre con la STC 29/1982, fundamento jurídico 3, que habla de “bloque normativo”. Sentencias recogidas por A. RUIZ-HUERTA, *Constitución y legislación autonómica*, *op. cit.*, p. 155.

Tribunal Constitucional es un órgano independiente y, como tal, en el ejercicio de sus funciones podrá utilizar los instrumentos jurídicos que estime oportunos.²¹⁷ Ahora bien, de este artículo sí se deriva la exigencia de que junto con la Constitución se utilicen otros elementos normativos que la complementen y, desde esta consideración, sí sería posible establecer una conexión entre bloque de constitucionalidad y artículo 28 de la LOTC.²¹⁸ En consecuencia, el artículo 28 de la LOTC no puede considerarse como una enumeración cerrada de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad, aunque es cierto que todas las que en él se citan forman parte del mismo, pero también lo es que otras normas no mencionadas serían susceptibles de formar parte de ese bloque de constitucionalidad.

La confusión suscitada en torno al propio sustento jurídico del concepto ha propiciado que, en España, la utilización de la idea de bloque de constitucionalidad se haya caracterizado por la ambigüedad y la diversidad de contenidos atribuidos al mismo, contribuyendo, de esta forma, a la confusión sobre sus límites y contenido. Esta tendencia es fácilmente observable en las primeras sentencias del Tribunal Constitucional que recogen el concepto bloque de constitucionalidad, porque al mismo se le otorgan diferentes denominaciones y significados.²¹⁹ Gradualmente parece observarse una tendencia en la que se va produciendo una cierta identificación entre la idea de bloque de constitucionalidad y de parámetro de constitucionalidad, según la influencia francesa. Esta conexión permite identificar el bloque de constitucionalidad como el conjunto de normas que, sin necesidad de declarar su pertenencia a este grupo normativo, son empleadas por el Tribunal Constitucional para resolver los conflictos de los que conoce.²²⁰

Sin embargo, tal como se ha apuntado, son abundantes y variadas las aproximaciones doctrinales al concepto de bloque de constitucionalidad:²²¹ para unos, el blo-

217. El Tribunal Constitucional, en la sentencia 66/1985, de 23 de mayo, señalaba en su fundamento jurídico 1 que el bloque de constitucionalidad hace referencia a un conjunto de disposiciones utilizables como parámetro de legitimidad constitucional de las leyes, pero no a contenidos normativos concretos que no puedan ser modificados de acuerdo con el procedimiento previsto según la naturaleza de cada disposición. Sentencia citada por GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "Relación entre leyes: Competencia, jerarquía y función constitucional", RAP, núm. 113, 1987, p. 23.

218. El profesor RUBIO LLORENTE se muestra muy crítico con esta correlación y califica al artículo 28 de la LOTC como "un falso punto de partida" para explicar la noción de bloque de constitucionalidad. *Vid.* "El bloque de constitucionalidad", *op. cit.*, p. 23.

219. En la mayoría de los casos se le denomina como "bloque de la constitucionalidad", aunque también es posible encontrar otras denominaciones. Las STC 10/1982, fundamento jurídico 2, y 29/1986, fundamento jurídico 2, hablan de "bloque de constitucionalidad", las STC 39/1982, fundamento jurídico 3, y 84/1983, fundamento jurídico 2, aluden a un "bloque constitucional", e incluso se encuentran expresiones como "bloque normativo", empleado en las STC 26/1984, fundamento jurídico 2, y 199/1987, fundamento jurídico 11, para hacer referencia al objeto y no al parámetro de control. *Vid.* REQUEJO, P., *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, *op. cit.*, p. 30.

220. STC 10/1982, fundamento jurídico 2; 72/1983 fundamento jurídico 1; 29/1986, fundamento jurídico 2; 183/1988, fundamento jurídico 3, y 227/1988, fundamento jurídico 13.

221. REQUEJO RODRÍGUEZ, P., *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, Oviedo, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1997, y LORENZO RODRÍGUEZ-ARMAS, M., "Reflexiones en torno al concepto de bloque de constitucionalidad", en *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, R. Morodo y P. de Vega (dir.), tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000, p. 2609-2622.

que de constitucionalidad coincidiría con lo que en la doctrina italiana se ha calificado como normas interpuestas. Es decir, una serie de normas que sin figurar en el texto constitucional sirven de parámetro para determinar la constitucionalidad de otras normas. Es el caso de las leyes de delegación del gobierno para la elaboración de decretos legislativos o los reglamentos de las cámaras, los estatutos de autonomía y todas aquellas normas que sirvan para determinar la constitucionalidad de otras atendiendo a lo dispuesto en el texto fundamental. Un segundo significado incluye dentro del bloque de constitucionalidad aquellas normas que se consideran materialmente constitucionales pero que, sin embargo, no figuran formalmente en el texto fundamental. El tercer significado hace referencia al conjunto concreto de normas que sirven para enjuiciar la constitucionalidad de otra norma específica. En este supuesto se exige la impugnación previa de la norma para poder hacer uso del bloque de constitucionalidad. En cuarto lugar, existe otro concepto de bloque de constitucionalidad que lo hace depender de la existencia de un ordenamiento complejo con el objetivo de establecer “una determinación aceptable de las normas de referencia o de los parámetros susceptibles de regular el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas”.²²²

Estas ideas son sintetizadas por el profesor Rubio Llorente en dos criterios que facilitarían la identificación de las normas integrantes del mencionado bloque. El primer criterio integraría dentro del bloque de constitucionalidad aquellas normas que el Tribunal Constitucional utiliza como “parámetro” en los juicios en los que es competente. El segundo consistiría en considerar el bloque de constitucionalidad como un conjunto de normas que distribuyen competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

Tal como se afirmaba al comienzo de este epígrafe, la variedad de argumentaciones sobre el significado y contenido del bloque de constitucionalidad no ha impedido su utilización por la doctrina científica y constitucional. Se pone así de manifiesto la necesidad de encontrar un mecanismo satisfactorio capaz de concretar los imprecisos límites del Estado autonómico. No obstante, estas primeras aproximaciones teórico-conceptuales dejan todavía pendientes interrogantes tan importantes como el tipo de normas que pueden formar parte de ese bloque de la constitucionalidad o la argumentación jurídica sobre la que sustentar que un grupo de normas puedan desempeñar un papel que en principio le está reservado sólo a la Constitución. La respuesta a los mismos permitirá clarificar la posición e importancia de la LRBRL en el complicado sistema de relaciones intergubernamentales en el que se encuentran inmersas las entidades locales.

La consideración de la Constitución como norma abierta e incompleta justifica la necesidad de crear un entramado normativo conforme al cual sea posible tejer lazos de unión entre las normas que emanan del poder central y regional. Desde esta perspectiva, el primer paso es identificar el conjunto de normas susceptibles de formar parte del bloque de constitucionalidad, para a continuación definir los factores jurídicos que lo definen y poder identificar la función específica que cumplen sus nor-

222. DE CABO, A., “Nota sobre el bloque de la constitucionalidad”, *Revista Judicial*, núm. 58, 1995, p. 59.

mas. Desde estas primeras consideraciones, el bloque de constitucionalidad puede definirse como el conjunto normativo que junto con la Constitución trata de dar respuesta a la dualidad existente en el sistema español entre el Estado central y las comunidades autónomas en lo relativo a la distribución de competencias.

7.2. La estructura normativa del bloque de constitucionalidad

Si se considera el bloque de constitucionalidad como una técnica de cohesión inter-normativa entre el Estado y las comunidades autónomas, el primer paso para poder valorar su significado y virtualidad tendrá que ser la determinación de las normas susceptibles de formar parte del mencionado bloque de constitucionalidad.²²³

(i) Normas primarias: la Constitución.

(ii) Normas secundarias: los estatutos de autonomía.

(iii) Normas subconstitucionales o normativa de delimitación competencial, que engloba a cuatro tipo de normas:

–Normas atributivas.

–Normas de delimitación.

–Normas de habilitación.

–Normas de remisión.

(i) Normas primarias: la Constitución, como norma suprema del ordenamiento jurídico, lidera también el conjunto de normas que se integran en el bloque de constitucionalidad y, en consecuencia, vincula a sus contenidos los preceptos de todas las demás normas. Esta posición de la Constitución en el ordenamiento y en los sistemas de control de constitucionalidad viene respaldada por la Ley orgánica del Tribunal Constitucional²²⁴ y por su jurisprudencia.²²⁵ En un escalón inferior a la Constitución, pero dentro de esta misma clasificación, el Tribunal Constitucional incluye la LOTC,²²⁶ a pesar de no ser una ley de delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, que era uno de los criterios barajados para identificar las normas susceptibles de integrarse en el bloque de constitucionalidad. Para el Tribunal Constitucional, ha pesado más el argumento de que la LOTC es una ley que aplica directamente la Constitución, lo que la convierte en una norma de desarrollo de la propia norma fundamental.

223. Clasificación hecha por F. RUBIO LLORENTE, en la obra citada de L. FAVOREU y F. RUBIO LLORENTE, *El bloque de la constitucionalidad*, *op. cit.*, p. 118 y ss., y retomada posteriormente por A. RUIZ-HUERTA CARBONELL, *Constitución y legislación autonómica. Un estudio del bloque de la constitucionalidad en el Estado autonómico español*, Madrid, Ibdem Ediciones, 1995, p. 185, y por M. LORENZO RODRÍGUEZ-ARMAS, "Reflexiones en torno al bloque de la constitucionalidad", *op. cit.*, p. 2616-2617.

224 Artículo 27 de la LOTC en conexión con los artículos 35 y 59 de la misma ley, en lo que afecta a las cuestiones de inconstitucionalidad y a los conflictos constitucionales.

225 Los ejemplos jurisprudenciales sobre este particular son muy numerosos, pero sirvan de ejemplo la STC 38/1983, de 16 de mayo; STC de 29/1986, de 20 de febrero; STC 99/1986, de 11 de julio; STC 137/1986, de 11 de julio, etcétera.

226. En la medida en la que la LOTC "ostenta un valor supraordenado al resto del bloque de constitucionalidad situándose en el vértice de éste o, en otras palabras, de forma interpuesta entre la propia Constitución y el bloque de constitucionalidad". *Vid.* STC 66/1985, de 23 de mayo.

(ii) Normas secundarias: los estatutos de autonomía conforman este segundo nivel del bloque de constitucionalidad por el papel específico que cumplen en la distribución territorial de las competencias estatales en el conjunto del Estado, papel que justifica que se encuentren posicionados por encima del resto de las leyes orgánicas y ordinarias, pese a compartir con las primeras el rango normativo.²²⁷ A partir de los preceptos constitucionales, los estatutos de autonomía atribuyen competencias a las comunidades autónomas, función que resulta esencial para el funcionamiento del Estado descentralizado recogido en la Constitución.

(iii) Normas subconstitucionales:²²⁸ además de la Constitución y los estatutos de autonomía existen otras normas de contenido competencial, normalmente incluidas en leyes ordinarias y/o orgánicas, que cumplen la función constitucional de completar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Es decir, que todas ellas tienen en común el ser normas que completan el sistema diseñado por la Constitución para el reparto de competencias y pueden subclasificarse a su vez en:

(iii.1) Normas atributivas de competencia: son la Constitución y los estatutos de autonomía, que regulan y distribuyen las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

(iii.2) Normas delimitadoras de competencias que coinciden con las denominadas leyes de armonización, recogidas en el artículo 150.3 de la CE, que, aunque inéditas por el momento, tienen como misión establecer “los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas”, lo que implica la delimitación de las competencias autonómicas, en relación con las que corresponden al Estado (LOAPA, LPA y leyes básicas dictadas conforme a la Constitución, entre las que podría incluirse la LRBRL).

(iii.3) Normas de habilitación, que incluyen las leyes marco, las leyes de transferencias y las leyes de delegación, que pueden ser dictadas por expresa autorización del constituyente “en materias de titularidad estatal” (artículo 150.2 de la CE) o “en materias de competencia estatal” (artículo 150.1 de la CE). En ambos casos, la Constitución habilita al legislador para modificar el régimen de las competencias estatales, siempre que cumplan los requisitos habilitantes.²²⁹

227. Existe una gran unanimidad en la doctrina sobre este tema magistralmente expuesto por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, p. 90, *passim*, y por el propio Tribunal Constitucional, que incide en la necesidad de interpretar los estatutos de autonomía a la luz de la Constitución y no al revés como en ocasiones se ha pretendido. *Vid.* STC 18/1982.

228. Este término ha sido utilizado también por F. RUBIO LLORENTE, en el artículo “El bloque de la constitucionalidad”, REDC, núm. 27, 1989, y por P. SANTAOLALLA, “Los estatutos de autonomía y su naturaleza paraconstitucional”, en *Tribunal Constitucional*, IEF, vol. IV.

229. En el caso de las leyes marco, una ley básica estatal debe fijar las bases, directrices y principios en las que se han de basar las normas legislativas territoriales, que pueden ser dictadas en virtud de esa habilitación sin perjuicio de los mecanismos de control de las Cortes sobre las mismas. Para las leyes de transferencia o delegación los requisitos son que la ley sea orgánica y que las materias objeto de transferencia o delegación sean susceptibles de la misma (artículo 150.2 de la CE), y que la ley prevea la correspondiente transferencia de medios financieros y las formas de control que se reserva el Estado.

(iii.4) Normas de remisión, que son aquellas normas a las que tanto la Constitución como los estatutos de autonomía se remiten para que sean tenidas en cuenta cuando se dicte la correspondiente normativa de desarrollo autonómico.

7.3. La función constitucional de las leyes como nuevo criterio interpretativo de su posición en el sistema de fuentes

La aprobación de la Constitución española de 1978 supone una alteración del valor que la ley había estado jugando en el sistema de fuentes del Derecho. La descentralización del Estado conlleva la convivencia en un mismo territorio de diferentes órganos legislativos con competencias tasadas, de forma que el Estado central deja de tener el monopolio de la potestad legislativa, que ahora también va a corresponder a las comunidades autónomas. El principio de autonomía consagrado en el artículo 2 de la CE y desarrollado en el título VIII –artículos 148, 149 y 150–, al distribuir las materias entre el Estado y las comunidades autónomas, provoca una alteración en los principios de interrelación normativa, de forma que las relaciones entre las diferentes administraciones públicas ya no van a estar marcadas solamente por el principio de jerarquía, sino también por el principio de competencia o de distribución de materias y de su conformidad con el denominado “bloque de constitucionalidad”.²³⁰

A este respecto, la distinción de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad de las demás no podrá realizarse a partir del criterio jerárquico, puesto que podrá tratarse de normas situadas en la misma escala jerárquica y, sin embargo, que una de ellas ocupe una posición superior con respecto a la otra en el sistema de fuentes por considerarse como norma parámetro de constitucionalidad.²³¹ En otras ocasiones, la propia complejidad del sistema autonómico impide la utilización del principio de competencia para la resolución de los problemas ocasionados por la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Precisamente en estos casos, en los que no resulta clara la separación de ámbitos legislativos, la utilización del *criterio de la función constitucional* que cumplen determinadas normas permite destacar su valor en relación con otras y permite integrar las normas del bloque de constitucionalidad en el sistema de fuentes general.²³²

Retomando la letra del artículo 28 de la LOTC, una ley puede ser declarada inconstitucional, no solamente por ser contraria a la Constitución, sino, también, por contradecir otras leyes que según la Constitución debería respetar.²³³ La razón

230. Esta idea había sido expuesta por el profesor De Otto haciendo referencia al carácter abierto del sistema de fuentes recogido en la Constitución con una aportación importante: “el principio de jerarquía pierde importancia a favor del principio de autonomía, que es el que desencadena la verdadera alteración de las relaciones internormativas.” *Vid.* DE OTTO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ed. Ariel, Barcelona, 1987, p. 94. También insiste en este punto el profesor L. MORELL, “Las fuentes del Derecho local. Problemas generales. Competencias del Estado y de las comunidades autónomas”, *REALA*, núm. 235-236, 1987, p. 495-498.

231. Eso explicaría que en nuestro sistema constitucional las normas básicas puedan ser canon de validez de las normas autonómicas, como se recoge en la STC 213/1988, fundamento jurídico 2.

232. REQUEJO, J. L., *Sistemas normativos, Constitución y ordenamiento*, McGraw-Hill, Madrid, 1995, p. 58.

233. Esta idea fue formulada por H. KELSEN, “Le garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice Constitutionnelle)”, *Revue de Droit Public*, núm. XIV, p. 198-257.

es que cada tipo de ley cumple una función constitucional específica, y eso es lo que justifica la variada tipología legal que se recoge en la norma fundamental. Según esto, la posición que ocupan las leyes básicas en el ordenamiento deriva de la función constitucional que el Tribunal Constitucional les atribuye como medio de establecer un mínimo común denominador normativo con vigencia en todo el Estado constitucional.²³⁴

7.4. Posición del bloque de constitucionalidad en el sistema de fuentes y valor jurídico de las normas que lo integran

Este cambio de contexto plantea la necesidad de analizar cuál es el valor jurídico y la fuerza normativa del bloque de constitucionalidad y de las normas que lo forman en el conjunto del sistema de fuentes del Derecho una vez que entra en vigor la Constitución de 1978, partiendo de la concepción del bloque de constitucionalidad como un conjunto normativo que, junto con la Constitución, trata de dar coherencia al Estado autonómico.

Sobre esta cuestión pueden abrirse diferentes interrogantes. ¿La pertenencia de una norma al bloque de constitucionalidad le otorga un valor superior al que individualmente posee? Esta primera cuestión es especialmente significativa en el caso de la LRBRL, puesto que puede ayudar a aclarar las diferentes posturas doctrinales en torno a su pertenencia o no al bloque de constitucionalidad. En principio, desde la postura defendida en este estudio, se considera que la inclusión de una norma en el bloque de constitucionalidad no le otorga un valor superior al que individualmente posee. Ahora bien, enlazando con el epígrafe anterior, lo que cambia es la función constitucional que cumple. La LRBRL, en el caso de incluirse en el bloque de constitucionalidad, va a seguir conservando su carácter de ley ordinaria pero, en la medida en la que contiene prescripciones específicas que afectan al reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre el régimen local, pasa a cumplir una función específica que obliga al legislador estatal y autonómico a cumplir sus mandatos. Según esta idea, no podrá aprobarse ninguna norma legal que afecte al Estado autonómico si contradice a alguna de las normas incluidas en el bloque de constitucionalidad, que en este caso funcionaría como una técnica de limitación legislativa, favoreciendo la cohesión jurídica de todo el ordenamiento. En este sentido, el Tribunal Constitucional considera que las normas que se integran dentro del bloque de constitucionalidad no son sólo normas-parámetro de constitucionalidad de otras, sino que, además, son normas sobre la producción jurídica, que condicionan los propios procesos legislativos vinculados al desarrollo y consolidación del Estado autonómico.²³⁵

234. GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "La legislación básica en materia...", *op. cit.*, p. 56. Por lo que respecta a la existencia de determinadas leyes que cumplen una función constitucional y de las que, en consecuencia, puede desprenderse una cierta superioridad en relación con aquellas otras que no cumplen esa función, se pronuncia la STC 76/1986, de 5 de agosto, fundamento jurídico 4, letra a).

235. Así lo define DIEZ-PICAZO, J. M., "Ley autonómica y ley estatal. Sobre el significado del principio de competencia en el Estado autonómico", REDC, núm. 25, 1989, p. 80.

Por otro lado, el valor jurídico de las normas del bloque de constitucionalidad es diferente según se consideren dentro de un conjunto o individualmente. Como parte del bloque de constitucionalidad, las normas integrantes del mismo cumplen una función constitucional específica desde un triple ámbito. Por su *fuera normativa*, se trata de normas que desarrollan aspectos concretos de la Constitución. En segundo lugar, gozan de *prevalencia* sobre las demás normas jurídicas, y, en tercer lugar, son *normas parámetro* o, lo que es igual, que el Tribunal Constitucional utiliza de forma preferente en los juicios de legitimidad constitucional. La Constitución extiende sus efectos normativos al conjunto de leyes que se integran dentro del bloque de constitucionalidad y consecuentemente es posible definir las normas del bloque de constitucionalidad como normas “supraordenadas a las normas que emanan del legislador ordinario”,²³⁶ pero siempre teniendo en cuenta la matización antes apuntada, de que no se trata de una superioridad jerárquica sino que la posición que ocupan se justifica por la función constitucional que cumplen.²³⁷

De este modo, el criterio de la función constitucional se convierte en el argumento clave para establecer la “superioridad” de las normas del bloque de constitucionalidad en relación con el resto de la legislación. Ahora bien, hay que puntualizar el significado del término superioridad. En este contexto, el término estaría más cerca del concepto de prevalencia de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad en los juicios de constitucionalidad y en los conflictos de competencias que afectan al reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que de una superioridad formal, puesto que, como se ha señalado, puede tratarse de normas que compartan el mismo rango normativo.²³⁸

Las normas integradas dentro del bloque de constitucionalidad adquieren una especial resistencia, ya que no podrán ser derogadas o modificadas por otras normas aun cuando posean el mismo rango. El ejemplo más claro lo constituyen los estatutos de autonomía, que ostentando formalmente la condición de ley orgánica no pueden ser modificados por otra ley aunque comparta con ellos la condición de orgánica.

El valor “cuasiconstitucional” del bloque y su superioridad normativa respecto a otras normas no incluidas en él se produce como consecuencia de la específica función constitucional que cumplen sus normas, sin que ello pueda suponer una superioridad jerárquica de las mismas, que mantienen el rango jurídico que les corresponde en el sistema de fuentes, en función de su procedimiento de elaboración y de la materia que regulen. A este respecto, Biglino y Santaolalla han definido el bloque de constitucionalidad como “aquel conjunto de normas que el Tribunal Constitucional debe prioritariamente considerar para resolver los problemas que se suscitan en la distribución de competencias entre el Estado y las comu-

236. RUBIO LLORENTE, F., “El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho”, REDC, núm. 16, 1986, p. 84.

237. STC 39/1982, de 30 de junio, en la que el alto tribunal se refiere a la superioridad de las normas del BC.

238. TORNOS MAS, J., “Ley de bases y legislación de desarrollo. El problema de su articulación por modificación de la ley de bases. La cláusula de la prevalencia”, REDC, núm. 33, 1991, p. 29-45.

nidades autónomas".²³⁹ El carácter preferente de las normas del bloque de constitucionalidad significa que el Tribunal Constitucional tiene que utilizar en sus interpretaciones las normas del bloque de constitucionalidad para dirimir los conflictos que puedan surgir entre el Estado y las comunidades autónomas por la distribución de competencias. Por tanto, a partir de la aceptación de la existencia de este bloque de constitucionalidad, la inconstitucionalidad de una ley o acto puede venir determinada no solamente por su inadecuación a la Constitución, sino también al bloque de constitucionalidad, que pasa así a convertirse en un referente de la constitucionalidad de las restantes normas del ordenamiento jurídico.

Al hilo de estas argumentaciones y en relación con la cuestión anteriormente planteada, habría que preguntarse hasta qué punto puede considerarse la violación de las normas del bloque de constitucionalidad como una violación implícita de la propia Constitución. Ya se ha hecho mención a diferentes sentencias del Tribunal Constitucional referidas a la supremacía de las normas integradas en el del llamado bloque de constitucionalidad con respecto a las demás,²⁴⁰ de lo que podría deducirse que la infracción de las normas del bloque de constitucionalidad, o bien es una infracción directa de la Constitución, si los preceptos de la misma van en contra de la norma fundamental y/o de los estatutos, o bien es una infracción indirecta de la misma.²⁴¹ La respuesta sería que el valor jurídico superior de las normas del bloque de constitucionalidad se predica del conjunto que forman la Constitución, los estatutos de autonomía y las normas de distribución de competencias. De forma aislada sólo la Constitución y los estatutos de autonomía tienen un rango superior a las demás normas. Por tanto, conviene insistir una vez más en que aunque las normas del bloque de constitucionalidad tienen preferencia en su utilización por el Tribunal Constitucional y gozan de prevalencia sobre las demás, eso no las sitúa en una posición jerárquica superior a las demás.²⁴² En definitiva, desde la postura aquí mantenida las normas del bloque de constitucionalidad no pueden diferenciarse conceptualmente del resto de las normas, sino sólo funcionalmente por el papel específico que cumplen en el sistema español de fuentes del Derecho. Por tanto, quitando a la Constitución y a los estatutos de autonomía, el resto de las normas que componen el bloque de constitucionalidad no son superiores a las demás, aunque sí gozan de las cualidades de preferencia y prevalencia en cuanto normas complementarias de las normas primarias mencionadas.

239. SANTAOLALLA, F., *Derecho parlamentario español*, Ed. Nacional, Madrid, 1984, y BIGLINO, P., "Los vicios en el procedimiento legislativo. La postura del Tribunal Constitucional en la sentencia 99/1987", REDC, núm. 24, 1988, p. 220.

240. Si bien, también es cierto, que el Tribunal Constitucional no ha insistido demasiado en sentencias posteriores en el desarrollo de la supremacía de la Constitución o del bloque de constitucionalidad, limitándose tan sólo a señalar la prevalencia y su carácter superior, pero sin aclarar bien que quiere expresar con estos términos.

241. LÓPEZ GUERRA se decanta por la primera opción: "la vulneración del orden de competencias establecido por la Constitución y demás normas integrantes del bloque de constitucionalidad supone una vulneración de la misma". *Vid.* "Colisiones normativas y conflictos de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas", *Organización Territorial del Estado*, vol. II, IEF, Madrid, 1984, p. 1670.

242. En contra, DIEZ PICAZO, J. M., "Ley autonómica...", *op. cit.*, p. 86, quien considera a las normas integrantes del bloque de constitucionalidad como normas jerárquicamente superiores a las demás leyes.

En este contexto, el bloque de constitucionalidad se convierte en una auténtica técnica de cohesión internormativa al conectar jurídicamente entre sí las diferentes normas legislativas propias del Estado autonómico.

7.5. Principios derivados de la idea de bloque de constitucionalidad

De la noción de bloque de constitucionalidad acuñada por el Tribunal Constitucional y por la doctrina científica, se pueden extraer de los siguientes elementos:

(i) Se trata de un conjunto de normas de contenido competencial, estatales y autonómicas, que junto con la Constitución y con los estatutos de autonomía, cumplen la función de favorecer la coherencia del Estado autonómico independientemente de su carácter orgánico, ordinario, general o territorial.

(ii) Las normas que conforman el bloque de constitucionalidad son todas y cada una de ellas normas parámetro de constitucionalidad aplicables como sujetos de control en los correspondientes procesos de contraste constitucional. Ahora bien, el bloque de constitucionalidad es un elemento más dentro de ese conjunto normativo o sujeto de control de constitucionalidad. No se trata de dos términos intercambiables ni asimilables.

(iii) La violación de normas incluidas dentro del bloque de constitucionalidad supone una violación de la propia Constitución, según lo que se ha convenido en denominar como “inconstitucionalidad refleja”.²⁴³

7.6. División doctrinal en torno a la inclusión de la legislación básica en el bloque de constitucionalidad

Las argumentaciones expuestas ponen de manifiesto la estrecha relación que existe entre la pertenencia de ciertas normas al bloque de constitucionalidad y la función constitucional que cumplen esas normas en el conjunto del sistema. Además, hay que recordar que, tal como expuso el Tribunal Constitucional, el bloque de constitucionalidad no es una noción cerrada ni estática; el propio Tribunal Constitucional lo define “como un espacio abierto a las distintas posibilidades legislativas”, y reitera que la noción de bloque de constitucionalidad no hace referencia “a contenidos normativos concretos que no puedan ser modificados”.²⁴⁴ Esas argumentaciones posibilitan la movilidad del concepto de bloque de constitucionalidad, que puede estar formado por normas diferentes en cada momento, sin que eso suponga negar la existencia de un “núcleo duro” de normas que, atendiendo a sus características determinadas, siempre sean susceptibles de integrarse en el bloque de constitucionalidad. Sobre el aspecto variable del bloque de constitucionalidad se pronuncia también Tomás y Valiente en los siguientes términos: “La composición de bloque de la constitucionalidad variará en cada proceso según

243. RUIZ-HUERTA CARBONELL, A., *Constitución y legislación autonómica. Un estudio del bloque de la constitucionalidad en el Estado autonómico español*, op. cit., p. 220.

244. STC 66/1985, de 23 de mayo.

cuales sean los títulos competenciales en juego y la remisión o no que se contenga en las normas constitucionales o estatutarias a otras.²⁴⁵ Es decir, que el contenido del bloque de constitucionalidad variará en función de la materia de que se trate, atendiendo a los listados contenidos en los artículos 148 y 149 de la CE o en los estatutos y en función de las normas de remisión.

Pero pese a este carácter abierto, la inclusión de la legislación básica dentro del bloque de constitucionalidad no ha sido una cuestión unánime entre la doctrina constitucionalista. El profesor Pérez Royo toma como punto de partida de su argumentación la inexistencia del un concepto de lo "básico" en la Constitución o en los estatutos: "Si lo 'básico' son aquellos principios o elementos esenciales de regulación de un modelo a adoptar en un momento determinado, puede ocurrir que ciertas regulaciones que son consideradas básicas en cierto momento no lo sean dentro de algún tiempo. Es decir, que las competencias que finalmente va a tener la comunidad autónoma van a depender de la decisión que en cada momento tome el legislador estatal sobre qué va a considerar como básico y no lo es, de modo que las leyes básicas sí van a determinar cuáles son las competencias que van a corresponder a una comunidad autónoma, puesto que el legislador podría considerar que en un momento determinado ciertos aspectos de un modelo organizativo son básicos, pero en el plazo de cinco, seis o diez años el legislador estatal puede cambiar de idea y puede definir como 'básico' otros aspectos diferentes. Por tanto, si lo básico es cambiante, entonces lo básico sí delimita competencias."²⁴⁶

López Guerra discrepa de esta argumentación y entiende que la legislación básica sí debería estar incluida dentro del bloque de constitucionalidad. En su opinión, la legislación básica puede cambiar en función de quién sea el legislador y eso modificará el marco de competencias de las comunidades autónomas, y por lo tanto sí serán normas delimitadoras de competencias entre el Estado y aquéllas, y por tanto parte del bloque de constitucionalidad.²⁴⁷

Aja comparte la opinión de estos autores mencionados para sembrar cierta incertidumbre sobre un problema que señala pero que no resuelve: "Decir que la Constitución y los estatutos de autonomía son los que marcan la distribución de competencias está muy bien, pero ni al legislador autonómico, ni a la Administración autonómica se les da ninguna seguridad si no existe una ley básica. Y la prueba es que a pesar de la doctrina del Tribunal Constitucional de que se puede elaborar una ley autonómica de desarrollo sin necesidad de esperar a la elaboración de una ley básica, esto no se ha hecho nunca porque es una operación difícilísima. Dificilísima. De tal manera que la ley básica nos resulta prácticamente imprescindible. Y al final de todo, el problema es qué significa excluir la legislación básica del bloque de constitucionalidad. ¿Significa que puede ser controlada la ley

245. TOMÁS Y VALIENTE, F., *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 89.

246. FAVOREAU, L. y F. RUBIO LLORENTE, *El bloque de la constitucionalidad*, op. cit., p. 172 y ss.

247. *Ibidem*, p. 139 y ss.

básica por el Tribunal Constitucional? Yo creo que no..., entonces [...] ¿qué significa exactamente? Yo creo que ello significa, o mejor dicho que ello implicaría [...] una naturaleza de la ley básica diferente de la que hoy se está defendiendo y eso... bueno, me parece que es una vía tan distinta, tan nueva a la que hay que probablemente nos sea muy poco útil porque los problemas reales que al respecto se tienen hoy no se resolverían por ahí.”²⁴⁸

Las opiniones en contra de la inclusión de la legislación básica dentro del bloque de constitucionalidad también son muy numerosas.

Para Gómez-Ferrer, “Las leyes básicas que puede dictar el Estado en ejercicio de competencias que le reserva la Constitución no forman parte del bloque de la constitucionalidad, dado que estas leyes no delimitan el alcance de las competencias que las comunidades autónomas pueden asumir, sino el contenido del concepto de bases o de legislación básica reservada al Estado por la Constitución, la cual delimita directamente así las competencias asumibles por las comunidades autónomas”.²⁴⁹

En opinión de Díez-Picazo, “las leyes de bases no son bloque de constitucionalidad porque, por definición, no pueden serlo, puesto que no definen competencias, sino que operan sobre competencias que, también por definición, son competencias compartidas entre el Estado y las comunidades autónomas, de modo que tales competencias se encuentran definidas *in pectore* en la Constitución e *in acto* en los estatutos de autonomía, quedando conformados definitivamente sus rasgos en la ley correspondiente. Desde este punto de vista, efectivamente, la legislación básica jamás puede ser parte del bloque de la constitucionalidad”.²⁵⁰

Rubio Llorente se muestra tajante: “Las normas básicas, se las entienda como se las entienda, no son normalmente reglas de delimitación competencial y no se integran, en consecuencia, en el bloque de la constitucionalidad”.²⁵¹

Tornos considera que “el principio de la función constitucional que cumplen las leyes básicas no pasa de ser una teoría brillante de explicación de las relaciones ley básica-ley de desarrollo, pero no aporta argumentos jurídicos definitivos a lo que constituye el problema jurídico central, la definición de lo básico. Y el problema no queda resuelto aunque el legislador haya definido formalmente las bases, sino que es necesario que lo sea materialmente, y si es preciso, que así lo estime el Tribunal Constitucional”.²⁵²

En opinión de Jiménez Campo, la legislación básica cumple en el Estado autonómico español una función cohesiva muy importante en la medida en la que define los ámbitos competenciales propios del Estado y las comunidades autónomas, evitando las lagunas e integrando las diferentes legislaciones propias del Estado auto-

248. *Ibidem*, p. 151 y ss.

249. GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “Relación entre leyes: Competencia, jerarquía y función constitucional”, *op. cit.*, p. 30-31.

250. FAVOREAU, L. y RUBIO LLORENTE, F., *El bloque de la constitucionalidad*, *op. cit.*, p. 158.

251. RUBIO LLORENTE, F., “El bloque de constitucionalidad”, REDC, *op. cit.*, p. 30.

252. TORNOS MAS, J., “Ley de bases y legislación de desarrollo. El problema de su articulación por modificación de la Ley de bases. La cláusula de la prevalencia”, REDC, núm. 33, 1991, p. 29-45.

nómico. Sin embargo, no es partidario de incluir estas normas dentro del bloque de constitucionalidad, puesto que en su opinión constriñen al legislador en la medida en la que el bloque es un instrumento articulador del sistema autonómico y que tiene que ser necesariamente tenido en cuenta.²⁵³

8. La función constitucional de la LRBRL en el ordenamiento constitucional como justificación de su inclusión en el bloque de constitucionalidad

La Constitución a través de diferentes instrumentos jurídicos de interrelación normativa es la encargada de determinar la superioridad de unas normas sobre otras. Sin embargo, este criterio no ayuda por sí solo a definir los sistemas de protección de la autonomía local, puesto que no existe en la norma fundamental ningún mandato hacia ninguna ley orientada a establecer el contenido y la garantía de esta autonomía. Ocurre también que la garantía institucional de la autonomía local no es suficiente por sí misma para situar la LRBRL en una posición acorde con su relevancia constitucional. Estas carencias han llevado a la doctrina jurídica a tomar en consideración la utilidad que para este cometido puede tener la noción de “función constitucional” aplicada a la LRBRL como criterio argumental para incluir a esta ley dentro del indeterminado conjunto de normas que integran el bloque de constitucionalidad.²⁵⁴

El criterio según el cual el bloque de constitucionalidad está integrado por diferentes tipos de leyes que sirven para determinar la constitucionalidad de otras normas fue el argumento utilizado por el Tribunal Constitucional para incluir la LRBRL entre las normas integrantes del bloque de constitucionalidad en la sentencia 27/1987, de 27 de febrero. Esta sentencia resolvía el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/1983, de 4 de octubre, sobre la Ley valenciana de diputaciones, y en ella el Tribunal Constitucional también puntualizaba que el bloque de constitucionalidad aplicable en cada caso forma un conjunto que ha de ser interpretado sistemáticamente y de conformidad con la Constitución. Este criterio parece adecuado, más si se tiene en cuenta, como ya se ha indicado, que la configuración constitucional de las entidades locales no se agota en la Constitución de 1978, sino que, dado el carácter abierto de la norma fundamental, principalmente en lo que a la organización territorial se refiere, son precisas toda un suerte de normas integrativas e interpuestas a las normas ordinarias que conforman lo que García Roca denomina como “bloque de la constitucionalidad local”.²⁵⁵

253. JIMÉNEZ CAMPO, J., *El bloque de la constitucionalidad*, *op. cit.*, p. 90-91.

254. *Vid.* “El bloque de constitucionalidad”, *op. cit.*, p. 11. Esta función constitucional de la LRBRL ha sido también resaltada por R. GÓMEZ-FERRER MORANT, en su estudio “Relaciones entre leyes: Competencia, jerarquía y función constitucional”, *op. cit.*, p. 7 y ss.; retomada por L. PAREJO en su manual *Derecho básico de la Administración local*, *op. cit.*, p. 32.

255. No obstante, la posición constitucional de los entes locales en el conjunto del ordenamiento está blindada por la constitución y se convierte en indisponible para el legislador. *Vid.* GARCÍA ROCA, J., “El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad”, en *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, L. López Guerra (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 655.

Por su parte, la idea de función constitucional hace referencia, como ya se ha señalado, a la posición que en el ordenamiento jurídico pueden ocupar determinadas normas en relación con otras del mismo rango normativo sin necesidad de hacer valer el principio de jerarquía.²⁵⁶ La idea de función constitucional aplicada a la LRBRL se utiliza por vez primera en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional con motivo de la sentencia de 22 de diciembre de 1989, según la cual:

“Puede afirmarse, por tanto, que el sistema arbitrado por el párrafo 1 del artículo 2 de la LRBRL resulta plenamente adecuado a la Constitución. Se mantiene y conjunta, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competencias que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local.”

Ante la insuficiencia del concepto de garantía institucional para garantizar la autonomía local constitucionalizada, con este pronunciamiento el Tribunal Constitucional entiende que sólo colocando la LRBRL en una posición supraordenada podía darse cumplimiento al mandato del artículo 2.1 de la LRBRL, según el cual “la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de la 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 procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”. Es decir, se trata de vincular al legislador estatal y autonómico a la LRBRL para que atribuyan a las entidades locales las competencias que requirieran, y eso sólo se puede conseguir situando la LRBRL en una posición de preeminencia –no entendida como superioridad jerárquica– frente a otras normas formalmente idénticas.²⁵⁷ Por tanto, puede pensarse que es el artículo 2.1 de la LRBRL el que impulsa al Tribunal Constitucional a definir la idea de la función constitucional que cumple la LRBRL, puesto que hace patente la necesidad de establecer un criterio que obligue al legislador estatal y autonómico a atribuir a las entidades locales las competencias necesarias para que su autonomía no sea sólo nominal.

256. En opinión de Esteve, con la alusión a la función constitucional se quiere hacer referencia a lo que más comúnmente podría denominarse como estructura normativa básica del régimen local. *Vid.* ESTEVE PARDO, J., “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, REDE, núm. 31, 1991, p. 143-147.

257. Esta postura no es compartida por J. ESTEVE, para quien las carencias observadas en la Constitución en relación con las entidades locales y, más concretamente, con las competencias que pueden ejercer no se resuelven con la proclamación de la LRBRL. Su argumentación se apoya en el preámbulo de la LRBRL, en el que el legislador reconoce la dificultad de abordar una regulación detallada de las mismas, “son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las corporaciones locales”. De conformidad con estas consideraciones, la LRBRL remite a las leyes sectoriales, estatales o autonómicas, la función de ir concretando las competencias locales, lo que a la larga convierte a la LRBRL en una norma de remisión que no sirve por sí misma para definir el ámbito de autonomía de municipios y provincias. *Vid.* “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, *op. cit.*, p. 125 y ss.

Una de las vías para lograr este propósito es que la LRBRL pueda ser considerada como la estructura normativa básica del régimen local y, por tanto, ser incluida dentro del denominado bloque de constitucionalidad. Para eso es necesario determinar si la LRBRL tiene o no contenido competencial, es decir, si se trata o no de una norma delimitadora de competencias, puesto que éste es uno de los criterios que unánimemente se han mantenido en sede doctrinal y jurisprudencial para justificar la inclusión de la LRBRL en el bloque de constitucionalidad. Como señala Jiménez Campo, las normas estatales que manifiestan el ejercicio por el Estado de sus competencias “delimitan también lo que ha de ser propio del desarrollo autonómico” y “la determinación expresa del carácter básico o supletorio del Derecho estatal manifiesta una delimitación competencial que no es ‘efecto’ sino objeto propio y exigible de la normación del Estado”.²⁵⁸ En consecuencia, si bien la LRBRL no puede ser considerada una norma atributiva de competencias, sí puede considerarse que tiene un papel relevante a la hora de delimitar las competencias atribuidas por los estatutos de autonomía y la Constitución a las comunidades autónomas en materia de régimen local. Este papel es especialmente significativo en el ámbito de las materias compartidas entre el Estado y las comunidades autónomas, porque es en él donde la concurrencia competencial ocasiona mayores problemas debido a la comentada indefinición constitucional sobre el contenido de lo básico.²⁵⁹

La inclusión de la LRBRL en el bloque de constitucionalidad, desde la postura mantenida en este estudio, estaría justificada por la función propia que esta ley cumple con respecto a un sector determinado –régimen local–. De infringirse sus preceptos por parte del Estado o de las comunidades autónomas, se estaría incurriendo en inconstitucionalidad en la medida en que la LRBRL, según se desprende del artículo 149.1.18, permite delimitar el marco normativo al que deben ajustarse el Estado y las comunidades autónomas en materia de régimen local.²⁶⁰ Tal como determina el artículo 28.1 de la LOTC, las leyes que pueden integrarse dentro del bloque de constitucionalidad son aquellas que “se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes comunidades autónomas”. Las normas susceptibles de ser incluidas dentro del bloque de constitucionalidad deben dar una respuesta definitiva entorno a la cual se han de articular otras normas, y de ahí deriva su función.²⁶¹

258. JIMÉNEZ CAMPO, J., “¿Qué es lo básico. Legislación compartida en el Estado autonómico”, REDC, *op. cit.*, p. 64 y 84.

259. Ya se ha hecho mención a la variedad de fórmulas que utiliza el artículo 149 de la CE sobre la normativa básica: *legislación, bases, normas y condiciones básicas*. Apartados 1, 13, 16, 17, 18, 23 25, 27 y 30.

260. Esteve tiene un punto de vista diferente sobre el papel que juega la LRBRL en la delimitación de competencias. En su opinión, la consideración de la LRBRL como legislación básica del régimen local, conforme al artículo 149.1.18, a priori delimita el marco normativo del Estado y las comunidades autónomas con relación al régimen local. Pero el Estado, al definir las bases sobre la materia local lo que hace es establecer unos límites que van a ser infranqueables por las comunidades autónomas al desarrollar el régimen local en su territorio. Pone en tela de juicio la interpretación de la LRBRL como un mandato hacía el legislador autonómico y mucho más inaceptable hacía el legislador estatal, que en su opinión no tiene por qué verse vinculado por unas bases que no operan frente a él. *Vid.* ESTEVE PARDO, J., “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, *op. cit.*, p. 143.

261. GÓMEZ-FERRER, *op. cit.*, p. 23.

La otra vía para garantizar la atribución de competencias a las entidades locales por el Estado y las comunidades autónomas es hacer uso de la idea de *función constitucional*, formulada pioneramente por Gómez Ferrer y por Parejo, como criterio sobre el cual fundamentar la superioridad de las leyes básicas, en este caso concreto de la LRBRL, respecto de las leyes de las comunidades autónomas dictadas sobre la misma materia.²⁶²

La LRBRL, en su exposición de motivos, se autocalifica como una norma especial al considerar que “desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualquiera otras normas, presta su posición en el ordenamiento en su conjunto una *vis* específica, no obstante su condición formal de ley ordinaria”.

Sobre la función constitucional que cumple la LRBRL en el conjunto del ordenamiento, las opiniones doctrinales son muy diversas. Leguina²⁶³ entiende que esta ley, “pese a todo su valor político y a su insustituible papel en la ordenación institucional de la Administración en su conjunto, no es, a la postre, más que una simple ley ordinaria que carece de plusvalor alguno frente a las demás leyes ordinarias de carácter sectorial”. Por su parte Entrena²⁶⁴ se refiere a la ausencia del carácter orgánico de esta ley, por lo cual “al estar desprovista de la coraza protectora que aquella legislación le atribuía, sus bien intencionados mandatos podrán ser desconocidos por cualquier ley estatal posterior, sin que ésta pueda ser objeto de reproche desde el punto de vista de su regularidad constitucional”. En opinión de Rubio,²⁶⁵ “se trata de una intuición certera, pero no desarrollada”, si bien al final de su argumentación acaba aceptando tímidamente la idea de la función constitucional que cumplen algunas normas como parámetro para ser incluidas dentro del denominado bloque de constitucionalidad. La LRBRL, para Parejo, “supone una posición específica en el ordenamiento ordinario, caracterizada por la resistencia de sus determinaciones, partícipes de dicha garantía frente a cualquier otra disposición, incluso de igual rango, en la medida en la que la infracción o desconocimiento de los mismos supondría, a su través, una infracción o el desconocimiento de la garantía constitucional”. Para Esteve,²⁶⁶ con la alusión a la función constitucional se pone en evidencia que la teoría de la garantía institucional de la autonomía local no ofrece un sustento sólido definido para situar la LRBRL, dada su relevancia cons-

262. El cambio jurisprudencial que coloca a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la función constitucional de la LRBRL en una posición supraordenada se aprecia en las STC de 5 de noviembre de 1986; auto de 2 de julio de 1988; auto de 27 de diciembre de 1988, y en la STC de 25 de enero de 1989, todas ellas resoluciones en las que se establece la prevalencia de la LRBRL sobre la legislación sectorial. *Vid.* TORNOS, J., “La actividad de control sobre los entes locales”, en *Informe sobre el gobierno local*, T. Font i Llovet (dir.), Madrid, MAP-Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònomic i Locals, 1992, p. 97-122.

263. LEGUINA VILLA, J., “La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley básica del régimen local”, REALA, núm. 227, 1985.

264. ENTRENA CUESTA, R., “Las competencias de las entidades locales”, en *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. I, IEF, Madrid, 1985.

265. RUBIO LLORENTE, F., “El bloque de constitucionalidad”, *op. cit.*, p. 11.

266. ESTEVE PARDO, J., “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, REDC, núm. 31, 1991, p. 144.

titucional, en una situación destacada con respecto a otras normas formalmente idénticas. En opinión de García Roca,²⁶⁷ “se impone la necesidad de fijar con una rigidez mayor a la de la ley ordinaria, y dentro del bloque de la constitucionalidad, un núcleo competencial intocable por el legislador sectorial –de funciones propias de las entidades locales sobre diferentes materias–. [...] Esto supone también el deslinde en su labor y posición constitucional entre el legislador de la LRBR y el estatutario, integrados ambos en el bloque de la constitucionalidad, con respecto al legislador sectorial sometido a las prescripciones y limitaciones constitucionales”. Para el profesor Ruiz-Rico, aunque el Tribunal Constitucional ha reconocido la pretensión de superioridad de la LRBR, en su calidad de marco normativo de referencia para las comunidades autónomas, le parece discutible que ese argumento baste por sí mismo para incluirla dentro del bloque de constitucionalidad.²⁶⁸

En nuestra opinión, la especial posición que ocupa la LRBR dentro del ordenamiento según la teoría de la función constitucional, no reside en el hecho de que la misma sea una ley básica, sino en la función constitucional que cumple. Si realmente pudiera hablarse de una garantía institucional o de una garantía constitucional de la autonomía local, una norma de tal naturaleza sería innecesaria pero, como no es así, la propia LRBR se ha atribuido tal función. La LRBR se ha convertido de esta forma en la norma de referencia para garantizar la autonomía local y se concreta en un mandato al legislador estatal y autonómico para que atribuya a los entes locales las competencias que requieran para hacer efectiva su autonomía. Es decir, que en principio la LRBR vendría a suplir la parquedad constitucional en lo que la regulación de las entidades locales se refiere, aunque, como es bien sabido, muchas de las carencias observadas en la Constitución no obtienen una respuesta adecuada en la Ley.²⁶⁹ El ejemplo más claro es el de las competencias locales sobre las que no existen en la Constitución referencias o criterios constitucionales que las prefiguren y sobre las que tampoco la LRBR ofrece una respuesta definitiva.²⁷⁰ Esta laguna normativa lleva a que finalmente sean las leyes ordinarias sectoriales las que, caso por caso, establezcan los niveles de competencias locales cuan-

267. GARCÍA ROCA, J., “El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad”, en *Estudios de Derecho Constitucional*, *op. cit.*, p. 663-664.

268. RUIZ-RICO, G. y SALVADOR CRESPO, M., “L'autonomia locale in Spagna: alcune considerazioni sul regime costituzionale e legislativo”, en *Stati Nazionali e Poteri Locali*, Silvio Gambino (dir.), Maggioli Editore, Rimini, 1998, p. 160.

269. A este respecto, es muy interesante la propuesta de Parejo, apuntando la oportunidad de plantear fórmulas combinadas, utilizando los principios de función constitucional y el de competencia, para dar respuesta a los problemas competenciales no resueltos por la LRBR. Se trata de evitar que bajo nuevos criterios, todavía carentes de consolidación doctrinal, como el de la función constitucional, se establezcan categorías muy amplias que acaben falseando la letra de la ley. *VID. PAREJO, L., Derecho básico de la Administración local, op. cit.*, p. 132.

270. La propia LRBR rechaza en su preámbulo una regulación detallada de las mismas por considerar que “son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las corporaciones locales”. Consecuente con estas consideraciones, la LRBR remite a las leyes sectoriales, estatales o autonómicas, la función de ir concretando las competencias locales, lo que a la larga convierte a la LRBR en una norma de remisión que no sirve por sí misma para definir el ámbito de autonomía de municipios y provincias. *VID. ESTEVE PARDO, J., “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, op. cit.*, p. 146.

do esta función corresponde al legislador estatal de la LRBRL o, en su caso, al legislador de los diversos estatutos de autonomía, y es también la que pone en tela de juicio la pertenencia de la LRBRL al bloque de constitucionalidad.

Es cierto que la alusión a la idea de función constitucional es una justificación que puede ser vista desde una doble óptica: como un primer síntoma de la insuficiencia que el principio de “garantía institucional” de la autonomía local tiene por sí mismo para garantizar un ámbito propio de actuación a las entidades locales;²⁷¹ pero, por otro, es precisamente gracias a la función constitucional que cumple la LRBRL en el conjunto del ordenamiento por lo que, desde la postura aquí defendida, parece oportuno incluirla dentro del impreciso y discutido término del bloque de constitucionalidad, puesto que sólo desde una posición de supremacía en el ordenamiento jurídico la LRBRL puede conseguir que sus preceptos sean realmente efectivos y repercutir así en una mayor protección de la autonomía local.

271. “La apelación a la función constitucional pone en evidencia, en fin, la falta de entidad de la garantía institucional de la autonomía local y la contradicción de la que, paradójicamente, se alimentan ambas ideas en la base misma del régimen local, pues una ley que –al definir y concretar la autonomía local– está poniendo tan abiertamente en entredicho la existencia de una garantía institucional, pretende luego ocupar una posición de preeminencia en el sistema de fuentes al asumir la función de definir esa garantía institucional que implícitamente niega”. *Vid.* ESTEVE PARDO, J., “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, *op. cit.*, p. 147.

