

Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local¹

Francisco Velasco Caballero

Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid

1. Planteamiento.
2. Autonomía local como principio constitucional ordenador del Derecho local.
 - 2.1. Superación del concepto de “garantía institucional”. 2.2. Garantía constitucional directa de “estándares mínimos” de autonomía local. 2.3. Autonomía local como principio constitucional.
3. Posición de los estatutos en relación con las leyes básicas de régimen local.
 - 3.1. Primacía formal del Estatuto sobre la legislación básica. 3.2. Articulación funcional de los estatutos y la legislación básica de régimen local.
4. Articulación de las normas básicas y las normas autonómicas.
 - 4.1. Articulación “bases-desarrollo”. 4.2. Articulación “bases-normas plenas”. 4.2.1. Concurrencias de la competencia exclusiva sobre régimen local. 4.2.2. Vigencia de los “estándares básicos” de autonomía local.

1. Planteamiento

1. El régimen local está en proceso de cambio. En toda España. Y singularmente en Cataluña. Dos son los ejes de ese cambio: la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña (PREC)² y el borrador ministerial para la sustitución de la

1. Abreviaturas utilizadas: BLGAL: borrador de Ley del gobierno y la administración local; CE: Constitución española; CEAL: Carta Europea de la Autonomía Local; EAC: Estatuto de autonomía de Cataluña; EACV: Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana; GG: Grundgesetz (Constitución alemana); LBRL: Ley reguladora de las bases del régimen local; LHL: Ley de haciendas locales; LJCA: Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa; LORAFNA: Ley orgánica de reintegración y mejoramiento del Fuero de Navarra; LOTC: Ley orgánica del Tribunal Constitucional; LRJ-PAC: Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común; PREAC: propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña; STC: sentencia del Tribunal Constitucional; TCE: Tratado de la Comunidad Europea.

2. Texto completo de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (núm. B-210-1, de 21 de octubre de 2005, p. 1). Véase la versión electrónica en: www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/B/B_210-01.PDF.

Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), por una nueva ley básica estatal (Ley del Gobierno y la Administración Local: LGAL).³ A poco que se comparen los textos de la propuesta (de Estatuto) y del borrador (de ley básica), en seguida se observa el solapamiento de sus normas. Actual o potencial. Aunque, obviamente, ese solapamiento sólo se da en el territorio de Cataluña. Pues bien: en la hipótesis de concurrencia normativa se hace necesario identificar un criterio nomodinámico del que resulte la preferencia aplicativa de una norma, en perjuicio de otra. Es necesario indagar sobre la posición que el Estatuto y las leyes básicas estatales ocupan en el sistema de fuentes. Y de ahí extraer conclusiones para las concurrencias normativas. Cierto es que la cuestión planteada tiene, hoy por hoy, carácter hipotético. Pues la posible concurrencia normativa sólo ha de darse plenamente si prospera la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña. Pero ni esta aprobación parece hoy irreal (aunque sí conflictiva), ni se puede descartar que luego otros estatutos de autonomía (aunque probablemente ya no todos) incorporen una regulación más completa del régimen local. En este contexto hay que plantearse como algo posible la concurrencia entre la regulación estatutaria y la legislación básica estatal.

2. Empecemos por la propuesta de nuevo Estatuto de Cataluña.⁴ Aquí son dos las novedades fundamentales, en lo que se refiere al régimen local. Primero, la proposición estatutaria contiene una *regulación directa de parte del régimen local* (artículos 83 a 92). Se regula ahí la planta de la organización territorial de Cataluña, la atribución de competencias locales, la participación de los entes locales en las instituciones de la Generalitat, ciertas garantías concretas de autonomía local, y la organización básica de las entidades locales (incluida la nueva veguería, que sustituye a la provincia). De otro lado, la misma proposición estatutaria *incrementa de forma notable las competencias de la Generalitat*; al punto de que la mayor parte del régimen local en Cataluña pasa a ser competencia exclusiva (y por tanto “íntegra”) de la Generalitat (artículos 151 y 160): se propone como exclusiva de la Generalitat la organización territorial y población de los entes locales; las relaciones entre la Generalitat y los entes locales; la determinación de competencias y potestades; el régimen de los bienes y de prestación de los servicios; la regulación de los órganos de gobierno; el procedimiento de aprobación de las normas locales; el régimen electoral por sufragio indirecto de los entes locales no municipales. Y como competencia compartida se propone el resto de las materias que integran el régimen local, incluyendo en todo caso la determinación de las “funciones públicas de existencia necesaria”.

3. El texto del borrador se encuentra reproducido en el portal del Instituto de Derecho Local de la UAM: <http://www.idluam.org/modules.php?name=News&file=article&sid=690>.

4. A la fecha de terminación de este estudio, aún seguía abierta la tramitación parlamentaria (en comisión) de la propuesta estatutaria catalana. Una vez concluido este estudio se ha conocido el texto (oficioso) del acuerdo posterior entre el PSOE-PSC, CiU e IC-EV. Dado lo provisional (y oficioso) del nuevo texto pactado, no he considerado conveniente alterar las propuestas fundamentales del estudio, tan sólo he recogido a pie de página algunas precisiones relacionadas con el nuevo texto pactado.

3. También está en curso, en este caso para toda España, la sustitución de la LBRL de 1985. Se trata de algo más que de una modificación, como fue la de la reciente Ley 57/2003, de medidas de modernización del gobierno local. Es una nueva ley donde, pese a que se reiteran normas de la precedente LBRL, se expresa un programa normativo bien distinto al contenido en la LBRL. Más allá de las concretas regulaciones, el borrador de la nueva ley presenta una *concepción de lo básico bien distinta* de la que expresa la LBRL. No es ya sólo el número de artículos, que es bien inferior al de la LBRL. Es también una comprensión más estricta de lo básico, que lleva a la ampliación del ámbito de la legislación autonómica y de la autonomía local. Ahora bien, pese a esta auto-restricción estatal, lo regulado en el borrador colide con la nueva regulación del régimen local contenida en la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña. La concurrencia es objetivamente menor en lo que se refiere a la regulación estatutaria directa de la planta local y del contenido de la autonomía local en Cataluña. Mucho más relevante es la posible concurrencia entre la legislación básica (la de la LBRL o la del BLGAL) y la posible legislación autonómica al amparo de los nuevos títulos competenciales exclusivos de la Generalitat, tanto en materia de organización territorial como de régimen local.

4. A la vista de los cambios normativos en marcha, y oteada ya la posible concurrencia normativa, surgen dudas sobre la posición del Estatuto en relación con la legislación básica estatal. Y sobre la posición de las leyes autonómicas de régimen local amparadas en un nuevo título competencial autonómico (“exclusivo” e “íntegro”) sobre régimen local. Para dar respuesta a esta cuestión voy a situar estos textos normativos en el *sistema de fuentes del Derecho local*. Y voy a proponer una respuesta coherente con el sistema en su conjunto. Pero para ello es necesario, antes que nada, indagar sobre la articulación sistemática del Derecho local. Como en seguida se expondrá, las fuentes del Derecho local se ordenan, como todas las demás normas del Derecho español, a partir de criterios de jerarquía, competencia y reserva de ley. Pero con la simple mención de estos criterios no se da cuenta exacta de la realidad del sistema. Hay algo más. El conjunto del Derecho local se vertebra también, complementariamente, mediante el “principio de autonomía local” que contienen los artículos 137, 140, 141 y 142 de la CE. En lo que sigue voy a justificar, antes que nada, la posible comprensión de la garantía constitucional de la autonomía local como un “principio” normativo. Más adelante expondré las consecuencias que de esa comprensión principal pueden derivarse para la ordenación del nuevo Derecho local en ciernes.

2. Autonomía local como principio constitucional ordenador del Derecho local

2.1. Superación del concepto de “garantía institucional”

5. La Constitución garantiza la autonomía local en los artículos 137, 140 y 141 de la CE. El artículo 142 de la CE concreta la garantía constitucional general en el específico ámbito de la financiación (suficiencia financiera). Pese a lo parco de la regulación, esa garantía constitucional ostenta una *posición central en el sistema de Derecho local*. Aunque la relevancia real de esta garantía constitucional en el conjunto del Derecho local no ha sido, creo, suficientemente explicada. Desde luego, la vetusta categoría de “garantía institucional” no explica ya con suficiencia la fun-

ción actual de los artículos 137, 140 y 141 de la CE en el conjunto del Derecho local. Por un lado, la función de la garantía constitucional de la autonomía local no se limita a disciplinar la ley (negativa y positivamente). Va más allá: *articula las relaciones entre todas las normas que integran el sistema jurídico local*. Por otro lado, basta con acercarse a los repertorios de jurisprudencia del Tribunal Supremo para observar que *los ayuntamientos invocan de manera directa la garantía constitucional de la autonomía local* frente a actuaciones de otras administraciones públicas; y lo hacen para defender sus concretos intereses o competencias. En lo que sigue me voy a detener, aún de manera introductoria, en la función sistemática de los artículos 137, 140 y 141 de la CE. Más adelante me ocuparé de la dimensión subjetiva de la garantía constitucional de la autonomía local.

6. Si prestamos atención a las *normas que integran el sistema jurídico local* (tratados, leyes del Estado y de las comunidades autónomas, reglamentos estatales y autonómicos, reglamentos y ordenanzas locales) se puede afirmar que todas esas normas se articulan bajo la pauta de la garantía constitucional de la autonomía local. Las relaciones entre estatutos de autonomía, tratados, leyes, reglamentos y ordenanzas no se explican sólo a través de criterios de jerarquía y competencia.⁵ La garantía constitucional de la autonomía local *no es sólo una norma condicionante de la validez de las demás normas del Derecho local*. Los artículos 137, 140 y 141 de la CE pautan también las relaciones entre todas las normas del Derecho local. Así que la garantía constitucional de la autonomía local no se limita a marcar el ámbito normativo de la ley (bien vedándole un posible campo de regulación, bien imponiéndole una actuación positiva). Los artículos 137, 140 y 141 articulan las relaciones entre todas las normas que integran el Derecho local.

7. La *jurisprudencia* (constitucional y judicial) muestra las singulares conexiones entre la garantía constitucional de la autonomía local y las demás normas del ordenamiento local. Por un lado, los artículos 137, 140 y 141 de la CE condicionan el alcance de las *reservas de ley*,⁶ sustancialmente limitado cuando se refiere a provincias y municipios. A partir de estas limitaciones se puede hablar hoy de una “reserva de ordenanza local” directamente derivada de la Constitución (lo cual limitaría considerablemente no sólo el alcance de las reservas constitucionales de la ley sino, también, el alcance del principio de jerarquía normativa). También hay que llamar la atención sobre una cierta tendencia a interpretar la *garantía constitucional de la autonomía local como “norma de mínimos”*, elevables por el resto de las normas que componen el Derecho local.⁷ De aquí resulta, además, una cierta tendencia a la aplicación preferente de aquellas normas que (con independencia de su posición jerárquica) contienen los “estándares más elevados” de autonomía local. Conforme a lo dicho, la garantía constitucional de la autonomía local no sería

5. Para las relaciones entre ley y ordenanza, J. L. BLASCO, *Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, p. 73.

6. En especial, STC 233/1999 y 132/2001. Véase J. L. BLASCO, *Ordenanza municipal y ley*, p. 129 y ss.; F. VELASCO y S. DíEZ SASTRE, “Reserva de ley sancionadora y ordenanzas municipales”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 5 (2004), p. 50 y ss.; J. L. CARRO y FERNÁNDEZ-VALMAYOR, “Sobre la potestad sancionadora municipal”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 5 (2004), p. 131 y ss.

7. Así, a mi juicio: STC 38/1983, FJ 6; 213/1988, FJ 2; 170/1989, FJ 9; 51/2004, FJ 9; 83/2005, FJ 7.

sólo canon de validez de las demás normas del Derecho local: sería también un criterio de articulación de todas esas normas infraconstitucionales.

8. La complejidad y pluralidad de los enunciados jurisprudenciales no casa adecuadamente con la simplicidad con la que, comúnmente, se viene explicando la regulación de los artículos 137, 140 y 141 de la CE. Lo frecuente, entre nosotros, es explicar la autonomía local como una “garantía institucional”.⁸ Hay, se puede decir, satisfacción generalizada con una categoría (“garantía institucional”) que o bien carece de todo contenido preciso, o bien ha quedado desbordada por la realidad. Una aproximación somera a la jurisprudencia constitucional permite observar la utilización generalizada de la “garantía institucional” en la exégesis de los artículos 137, 140 y 141 de la CE.⁹

9. Es cierto que algunos autores vienen mostrando, desde el principio, ciertas dudas sobre la idoneidad de la “garantía institucional” de la autonomía local como concepto explicativo de la regulación constitucional.¹⁰ Similar planteamiento se hace comparando la realidad jurídica española con la alemana, de donde procede la categoría de la “garantía institucional”: lo que se garantiza en el artículo 28 II de la GG sería una institución consolidada, definida y aceptada en el Derecho público alemán anterior a la Constitución. En cambio, en España, a la Constitución no precede una “institución de autonomía local” precisa que resulte simplemente recibida por la Constitución. Antes bien, esa institución sólo existirá por la mediación de la ley.¹¹ Desde otra perspectiva, y ya en tiempos más recientes, se ha cuestionado abiertamente que la categoría de la garantía institucional explique con suficiencia el alcance real actual de lo garantizado por los artículos 137, 140 y 141 de la CE.¹² Con esto no se niega la utilidad, aún hoy, del concepto de garantía institucional,¹³ simplemente se pone de relieve su insuficiencia para explicar la realidad constitucional actual.

10. Probablemente el concepto de “garantía institucional” nunca fuera, ni siquiera al principio, una categoría verdaderamente explicativa del nuevo régimen constitucional-local. De ahí que aunque en la STC 32/1981 (“diputaciones catalanas”) se hablara ya expresamente de “garantía institucional” (FJ 3), también se utilizaran las categorías hermenéuticas como “principio de autonomía” (FJ 3) y “derecho de la comunidad a participar” (FJ 4 y 5). O sea: la autonomía local en la Constitución como institución, como principio y como derecho. Y desde luego, hoy, nuestro Derecho constitucional referido a la autonomía local *no se explica con la exigua*

8. Por todos: L. PAREJO, desde *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, hasta hoy: “La autonomía local en la Constitución”, en S. Muñoz Machado (director), *Tratado de Derecho municipal*, vol. I., Civitas, Madrid, 2003, p. 25 y ss. (p. 40 y ss.).

9. STC 38/1983, FJ 6; 170/1989, FJ 9; 109/1998, FJ 2; 51/2004, FJ 9; 83/2005, FJ 7; 252/2005, FJ 4.

10. Así: A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990, p. 255, nota 42.

11. J. ESTEVE PARDO, “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, en REDC, núm. 31 (1991), p. 125 y ss. (p. 127 y 130). E. AJA, “Configuración constitucional de la autonomía local”, en *Informe sobre el gobierno local*, INAP, Madrid, 1992, p. 41 y ss. (p. 49 y ss.). También: M. T. CARBALLEIRA, *La provincia en el sistema autonómico español*, Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 106.

12. J. GARCÍA MORILLO, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 26 y ss.

13. En este sentido, J. L. CARRO y FERNÁNDEZ-VALMAYOR, “El debate sobre la autonomía municipal”, RAP, núm. 147 (1998), p. 89 y ss.

categoría conceptual de la “garantía institucional”. Así resulta de la jurisprudencia constitucional y judicial. Y así lo ha apuntado ya también la doctrina de los autores, donde se ha subrayado la dimensión positiva (exigencia constitucional de dotación de contenido) y se ha propuesto hablar de “garantía constitucional”.¹⁴ Dando un paso más, creo que las normas de los artículos 137, 140 y 141 de la CE presentan –al menos hoy– un contenido dual:¹⁵ garantizan de forma inmediata y directa (a cada municipio, provincia e isla) un “mínimo de autonomía local”; e imponen a todos los poderes públicos (cada uno en la esfera de su competencia) la elevación de esos mínimos de autonomía local al “máximo de lo posible”.¹⁶

2.2. Garantía constitucional directa de “estándares mínimos” de autonomía local

11. Según lo apuntado más arriba, la Constitución garantiza inmediata y directamente, a cada municipio, provincia e isla, un mínimo de autonomía local.¹⁷ Esta garantía directa de autonomía local se refiere fundamentalmente –pero no sólo– a la posibilidad de enervar toda injerencia jerárquica de otra organización pública en la gestión de los asuntos de la competencia local.¹⁸ Habla aquí la jurisprudencia judicial de autonomía local como “no-injerencia de otros poderes públicos en la ordenación y gestión de sus intereses propios [de los municipios]”.¹⁹ Y se trata, en todo caso, de una garantía directamente invocable por los entes locales. Bien de forma individual, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.²⁰ Bien de forma coaligada, mediante el conflicto en defensa de la autonomía local (artículos 75 bis a 75 quinquies de la LOTC).

12. Es cierto que en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se habla indistintamente de “mínimo” y de “contenido esencial” de la autonomía local.²¹ Y también es cierto que esta indistinción conceptual se encuentra también en la doctrina que analiza la jurisprudencia constitucional.²² Pero, sean cuales sean los términos, la jurisprudencia expresa una única idea: que la Constitución sólo protege un nivel primario de autonomía local, siendo completable ese nivel por el

14. J. GARCÍA MORILLO, *La configuración constitucional de la autonomía local*, p. 137.

15. Una descripción tripartita (subjettiva, objetiva e institucional), distinta de la propuesta en este texto y –en mi opinión– también diferente a la explicación tripartita al uso en Alemania, en J. L. RIVERO YSERN, *Manual de Derecho local*, 5ª edición, Civitas, Madrid, 2003, p. 53.

16. Esta tesis se expone más detalladamente en F. VELASCO CABALLERO, *Autonomía local: sistema de fuentes*, Barcelona, 2005 (aún inédito), p. 18 y ss.

17. Recientemente: STC 51/2004, FJ 9 y 83/2005, FJ 7.

18. M. SÁNCHEZ MORÓN, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990, p. 176.

19. STS de 15 de marzo de 2005 (Aranzadi 2240).

20. Así, STS de 25 de octubre de 1995 (Aranzadi 7711); 9 de mayo de 2001 (Aranzadi 7416); 4 de julio de 2003 (Aranzadi 4377); 21 de febrero de 2004 (Aranzadi 1455); 15 de marzo de 2005 (Aranzadi 2240).

21. Así, STC 38/1983, FJ 6; 170/1989, FJ 9; 213/1988, FJ 2; 51/2004, FJ 9; 83/2005, FJ 7.

22. Así, M. T. CARBALLEIRA (*La provincia...*) habla de “núcleo esencial” de la autonomía local (p. 104) para más adelante referirse a que “lo mínimo” que la garantía institucional de la autonomía local comprende son “aspectos organizativos básicos del ente, las potestades institucionales, sus relaciones interadministrativas y un contenido sustancial mínimo de competencias” (p. 107). De gestión del interés local como “contenido mínimo” de la autonomía local habla M. SÁNCHEZ MORÓN, *La autonomía local...*, p. 186.

resto del ordenamiento jurídico. En suma, lo garantizado por la Constitución no es –más allá de las apariencias– una institución. Ni siquiera la “esencia” abstracta de una institución. Es algo más preciso: un nivel mínimo de autonomía local para municipios, provincias e islas. La diferencia que se apunta es relevante sobre todo para los posibles controles de constitucionalidad: los “estándares constitucionales mínimos” de autonomía local son, por un lado, fácilmente defendibles en procesos subjetivos (como a mi juicio es el “conflicto en defensa de la autonomía local” regulado en la LOTC). Al mismo tiempo, los “estándares mínimos” permiten con sencillez la aplicación de “tests” de proporcionalidad: de toda ley (o actuación administrativa) se puede predicar con facilidad si reduce o no el “nivel mínimo” de autonomía local garantizado directamente en la Constitución; y si ese sacrificio resulta injustificado (por no idóneo, innecesario y no ponderado).²³ Estos posibles controles difieren sustancialmente de los “tests” de reconocibilidad del contenido esencial de una institución.²⁴

13. A la luz de la jurisprudencia constitucional, los artículos 137, 140 y 141 de la CE no garantizan, más allá de los mínimos, un posible “contenido normal” de la autonomía local.²⁵ Ese concepto de “contenido normal” tendría sentido y utilidad en un sistema normativo en el que se partiera de un reconocimiento constitucional extenso de la autonomía local. En ese reconocimiento extenso sí habría sitio para un primer núcleo de mínimos, no atacable por el legislador; y un segundo círculo de “normalidad”, reconocido directamente por la Constitución pero limitable por la ley (aunque a su vez ésta sometida a límites de proporcionalidad). En suma: quizá la propuesta de “contenido normal” de la autonomía local puede ser útil en Derecho alemán, pues allí la jurisprudencia viene interpretando de manera extensa la garantía constitucional de la autonomía local (seguramente porque el artículo 28 II de la GG es la única norma de régimen local con alcance federal), y simultáneamente acepta su limitación (proporcionada) por la ley. Pero no parece correcto hablar de “contenido normal” constitucional en un Derecho público, como el español, donde la ley ocupa una posición de “configuración” de la autonomía local o más precisamente aún (según se viene defendiendo en este estudio), de desarrollo o elevación progresiva de la autonomía local garantizada directamente –aunque sólo en sus mínimos– por la propia Constitución.

14. La comprensión de la garantía constitucional como “estándar mínimo” de autonomía local²⁶ permite articular el Derecho local a través del criterio de la

23. Aun aceptando que el “test” de proporcionalidad no ha de ser igual en materia de derechos que en materias competenciales, hay que admitir que también en Derecho de organización rige la prohibición de exceso (la proporcionalidad). Asumo hoy, en suma, aunque sólo de forma provisional, la tesis sostenida por L. ORTEGA, “El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local”, en *Anuario del Gobierno Local 1997*, p. 112 y ss. Y disiento –también de forma provisional– de la respuesta de D. SARMIENTO, “El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 162 (2003), p. 145 y ss., y de la propuesta general de J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 113 a 115.

24. De forma similar en Derecho alemán (en relación con el artículo 28 II de la GG): H. MAURER, “Verfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung”, en *Deutsches Verwaltungsblatt* (1995), p. 1037 y ss. (p. 1044).

25. Así lo ha propuesto M. SÁNCHEZ MORÓN, *La autonomía local...*, p. 188.

26. También: J. L. RIVERO YSERN, *Manual de Derecho local*, p. 55.

“norma más favorable”.²⁷ Los artículos 137, 140 y 141 de la CE activan una secuencia de normas (de distinta procedencia y rango) dirigidas a elevar progresivamente los “estándares mínimos” de autonomía local fijados por la Constitución. El inicio de ese sistema progresivo de autonomía local está en la propia Constitución, en lo que garantiza de forma directa (y subjetiva). Pero el nivel definitivo de autonomía local provendrá de los estatutos de autonomía, los tratados internacionales y las leyes. Hasta dónde deba llegar finalmente la autonomía local, y cómo se articulan las distintas normas configuradoras de esa autonomía, son cuestiones no resueltas *a priori* con los “estándares mínimos” que garantiza directamente la Constitución. Mas ello no significa indiferencia constitucional sobre el nivel final de autonomía local. Como se expondrá en el siguiente epígrafe, los artículos 137, 140 y 141 de la CE contienen también un “principio constitucional” de autonomía local. Esto es: el deber de alcanzar el “máximo posible” de autonomía. En toda esta exposición está implícito que la autonomía local no es idéntica en toda España. Lo será en sus “niveles mínimos” (los fijados directamente por la Constitución); en los niveles más elevados fijados en la Carta Europea de la Autonomía Local, de 1985; y en los “niveles básicos”, fijados por el Estado al amparo de su competencia ex artículo 149.1.18 de la CE. Más allá, serán los estatutos y las leyes autonómicas quienes, dando cumplimiento al “principio constitucional” de autonomía local, determinen el nivel final de autonomía de los municipios y las provincias en cada comunidad autónoma.

2.3. Autonomía local como principio constitucional

15. La Constitución no sólo garantiza directamente (y subjetivamente) un “mínimo” de autonomía local. También ordena a todos los poderes públicos una *actuación positiva* o favorable a esa autonomía. Se ha dicho, con razón, que “más que como una realidad a preservar, la autonomía local [en la Constitución] se presenta como un deseado objetivo que la Constitución marca”.²⁸ Sólo en este contexto tiene sentido hablar de “legislador de la garantía institucional”, expresión utilizada en la doctrina para marcar una relación positiva de la ley en relación con la garantía constitucional de la autonomía local.²⁹ Ese mandato positivo se refiere, sobre todo, a la asignación de competencias a los entes locales, a fin de que cobre contenido preciso la autonomía local.³⁰ Precisamente esta función positiva del legislador, advertida ya por el Tribunal Constitucional desde 1981, ha dado pie para que en la doctrina se haya propuesto sustituir hoy la categoría “garantía institucional” por la de “garantía constitucional”.³¹

27. Similar, para articular las garantías constitucionales de autonomía local, y las contenidas en la Carta Europea de la Autonomía Local, B. SCHAFFARZIK, *Handbuch der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung*, Booberg Verlag, Stuttgart, 2001 (p. 302, § 5).

28. J. ESTEVE, *Garantía institucional...*, p. 131.

29. L. ORTEGA, “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, *Justicia Administrativa*, núm. extraordinaria, 2000, p. 33 y ss. (p. 41); en similares términos, J. L. RIVERO YSERN, *Manual de Derecho local*, p. 68.

30. STC 27/1987, FJ 2; y luego, STC 109/1998, FJ 2.

31. J. GARCÍA MORILLO, *La configuración constitucional de la autonomía local*, p. 32.

16. Visto ya que los artículos 137, 140 y 141 de la CE contienen un mandato positivo, aún hay que precisar cuál es el alcance de ese mandato. Si atendemos a la jurisprudencia se comprobará que el mandato positivo se proyecta sobre todos los poderes públicos (no sólo sobre el legislador) y que no se limita a la obtención de “suficiente” autonomía local. Así resulta de la jurisprudencia que equipara la autonomía local garantizada por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local.³² Pues recuérdese que el artículo 3 de la CEAL garantiza no ya un “mínimo” sino un nivel “importante” de autonomía local; y que el artículo 4 de la CEAL establece que –por principio– las competencias públicas han de corresponder a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. También hay que traer aquí a colación la jurisprudencia constitucional que aplica cánones de “razonabilidad” a las leyes que, en materias de típico interés local, asignan competencias a otras organizaciones públicas.³³ En estas sentencias se parte de que, en principio, la ley debe tender a optimizar la autonomía municipal en materias típicas de interés local, como el urbanismo. Siendo esto lo que manda el “principio de autonomía local”, sólo con razón constitucional suficiente puede la ley eludir la atribución de amplias competencias a los entes locales. Lo que se acaba de describir –y sin perjuicio de lo que luego sigue– presenta rasgos propios de la categoría jurídica de “principio”. Esto es, como norma diferente a la “regla” que impone a sus destinatarios la consecución de un objetivo final en la medida de la posible. Por último, no es difícil observar cómo la jurisprudencia ordinaria tiende a la interpretación normativa “más favorable a la autonomía local” (en asuntos de “interés local”). Dice el Tribunal Supremo, para limitar el alcance de la reserva de ley sancionadora en los ámbitos de competencia local, que “hay que atenerse a la solución jurisprudencial más favorable a la autonomía municipal que consagran los artículos 137 y 140 de la Constitución [...]”.³⁴ Más clara es aún esta opción hermenéutica judicial (“pro autonomía local”) al aplicar las normas sobre controles urbanísticos municipales³⁵ y las diversas leyes que atribuyen competencias a los municipios.³⁶

17. Como se ve, el mandato positivo al que me vengo refiriendo no es, en la actualidad, únicamente un mandato de suficiencia; es un mandato de optimización. A la vista de la jurisprudencia, los artículos 137, 140 y 141 de la CE imponen a los poderes públicos la consecución del *máximo posible de autonomía local*. Aquellos preceptos imponen que los poderes del Estado (fundamentalmente, los legislativos) configuren la autonomía local de forma óptima, hasta donde lo permita la propia Constitución. Es cierto que en ocasiones la jurisprudencia constitucional habla sólo de un mandato de autonomía “suficiente”, pero este enunciado hay que entenderlo en un contexto competencial: la Constitución ordena el máximo posible de autonomía local, pero no siempre a través de la ley estatal. Así es como

32. Así, STC 159/2001, FJ 4; y STS de 13 de marzo de 1999 (Aranzadi 2955); 18 de junio de 2001 (Aranzadi 8744); y 4 de julio de 2003 (Aranzadi 4377).

33. STC 32/1981, FJ 3; 40/1998, FJ 39; 204/2002, FJ 13.

34. STS de 29 de septiembre de 2003 (Aranzadi 6487).

35. Así, STS de 25 de octubre de 1995 (Aranzadi 7711); y de 18 de abril de 2002 (Aranzadi 4834).

36. Así, STS de 15 de febrero de 2002 (Aranzadi 2914).

hay que entender la STC 61/1997, cuando habla de que la ley básica estatal en materia local “si excede de lo necesario para garantizar la autonomía local habrá invadido competencias autonómicas y será, por ello, inconstitucional”.³⁷ No es que no rija frente al Estado el mandato de optimización de la autonomía local; simplemente, en algunas materias el Estado carece de competencia para alcanzar ese máximo u óptimo de autonomía local.

18. Por lo dicho, la autonomía local es hoy, en nuestro orden constitucional, un *principio en sentido estricto*. La Constitución, además de garantizar directamente un “estándar mínimo” de autonomía local, impone a todos los poderes públicos la consecución del “máximo posible” de autonomía local. No es de extrañar, en este sentido, que en la propia jurisprudencia referida a los artículos 137 y 140 de la CE se hable con frecuencia de “principio de autonomía local”,³⁸ expresión ésta de la que también se sirve en ocasiones el legislador (así, disposición adicional 6.3 de la LBRL, en la redacción dada por la Ley 11/1999). El principio, como tipo específico de norma diferente de la “regla”, contiene propiamente un mandato de optimización; esto es, una orden de satisfacción máxima de un determinado bien o valor jurídico, hasta el límite que se lo permite su concurrencia con otros bienes, valores o principios del mismo sistema constitucional.³⁹ Hablar de la autonomía local como principio –en sentido estricto– es tanto como identificar en la Constitución una opción a favor del máximo posible de autonomía local, el máximo que permita la concurrencia de la garantía constitucional de la autonomía local con otros bienes constitucionales (por ejemplo, el reconocimiento de competencias a otras entidades territoriales, o la existencia de intereses supralocales). Una opción primaria de la Constitución en favor del máximo posible de autonomía local (principio de autonomía local) exige “justificación suficiente” para cada caso en que el legislador (y aplicando la ley, los demás órganos del Estado) decide atribuir competencias (en materias de “interés local”) a organizaciones jurídico-públicas distintas de los municipios, provincias e islas.

19. Hasta aquí se ha propuesto una nueva explicación de la garantía constitucional de la autonomía local. Una explicación acorde con la relevancia actual –en las leyes y en la jurisprudencia– de lo regulado en los artículos 137, 140 y 141 de la CE. El concepto de “garantía institucional” de autonomía local, aún hoy imperante, resulta insuficiente para explicar la invocación y aplicación directa (en procesos ordinarios y constitucionales) de lo garantizado por la Constitución. Tampoco se explica suficientemente la creciente tendencia a interpretar cada norma sobre régimen local como un “mínimo” susceptible de elevación, aunque no de reducción. Ni la tendencia jurisprudencial a la interpretación normativa “más favorable” a la autonomía local. A mi juicio, todos estos fenómenos reales se explican con una comprensión dual de la garantía constitucional de la autonomía local: como “estándar mínimo de autonomía”, garantizado directamente por la Constitución a todos

37. STC 61/1997, FJ 25.

38. En la jurisprudencia constitucional: STC 4/1981, FJ 3, 32/1981, FJ 3; 2/1987, FJ 2; 159/2001, FJ 12; y en la judicial: STS 27 de enero de 2000, Aranzadi 51; 22 de junio de 2000, Aranzadi 7568; de 18 de abril de 2002, Aranzadi 4834.

39. J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 139 y ss.

los municipios, provincias e islas. Y como “principio constitucional” que impone a todos los poderes públicos (cada uno en la esfera de su competencia o jurisdicción) la consecución del “máximo posible” de autonomía local. A partir de esta comprensión dual de la garantía constitucional se puede explicar el Derecho local en su conjunto. Las distintas normas que integran el Derecho local se ordenan conforme a criterios de validez. Esos criterios son unas veces de jerarquía y otras de competencia (o reserva). Ahora bien: sin cuestionar esta articulación, el “principio constitucional” de autonomía local dota de un sentido específico a cada norma del sistema. Permite entender que cada norma contiene un “estándar mínimo” de autonomía local. Y que cada norma tolera o autoriza (implícitamente) la elevación de esos mínimos por otras normas (incluso de distinta jerarquía y competencia). De esta manera, en los posibles casos de conflicto normativo (obviamente, entre normas válidas) el “principio constitucional” de autonomía local determina la aplicación de aquella norma que establece el “estándar” más elevado de autonomía local. A partir de esta construcción se pueden extraer propuestas prácticas para las nuevas normas de Derecho local *in fieri*: las contenidas en la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña (más las que se pueden derivar de la ampliación competencial de Cataluña en materia de régimen local) y las propuestas en el borrador de la nueva Ley del gobierno y la administración local. Como vamos a ver en seguida, nuestro sistema constitucional parte de la superioridad normativa de los estatutos respecto de las leyes básicas del Estado. Y también parte de la supremacía de la ley básica sobre las leyes autonómicas de desarrollo. Pero, siendo esto el punto de partida indiscutible, el alcance de estos criterios nemonómicos ha de completarse, en el caso del Derecho local, con la necesaria eficacia del “principio constitucional” de autonomía local. Este principio constitucional va a actuar, fundamentalmente, en los casos de normas válidas concurrentes (así, de una norma estatutaria y una norma básica; o de una norma autonómica exclusiva y una norma básica estatal). El “principio constitucional” de autonomía local va a primar, en casos de concurrencia normativa, la aplicación de la norma “más favorable a la autonomía local”. Todo ello se explica a continuación.

3. Posición de los estatutos en relación con las leyes básicas de régimen local

20. Hasta aquí se ha expuesto la relevancia actual de la garantía constitucional de la autonomía local para el conjunto del Derecho local. A partir de aquí es necesario plantearse y resolver las posibles disfunciones que pueden derivarse de la modificación de una pieza muy relevante del sistema de Derecho local; hablo de los estatutos de autonomía. Si tomamos como referencia la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña, es necesario plantearse dos cuestiones de principio: la relación de la regulación estatutaria directa sobre la autonomía local (artículos 83 a 92) con lo regulado en la LBRL (y en el BLGAL); y segunda cuestión, a la vista de la ampliación competencial de la Generalitat en materia de régimen local (artículos 151 y 160 del PREAC), la posible concurrencia (en Cataluña) entre la legislación básica estatal y la legislación autonómica de régimen local. Las cuestiones planteadas, circunscritas al Derecho local, forman parte de un debate más amplio sobre la posición constitucional de los estatutos de autonomía (en especial, de la propues-

ta de reforma del Estatuto de Cataluña) en relación con las leyes básicas estatales.⁴⁰ Las líneas generales de este debate son proyectables al ámbito del régimen local. Aunque, como también se verá, el planteamiento conflictivo de fondo puede recibir soluciones específicas a través del “principio de autonomía local” de los artículos 137, 140 y 141 de la CE, que puede articular complementariamente –más allá de los criterios de jerarquía, competencia y reserva– las fuentes del Derecho local. En este estudio voy a abordar, en primer lugar, la *primacía formal de los estatutos de autonomía* en relación con las leyes básicas estatales de régimen local. Y sentado esto, voy a analizar de qué manera el “*principio constitucional*” de *autonomía local puede modular*, para el concreto ámbito del Derecho local, la posición de prevalencia formal del Estatuto.

3.1. Primacía formal del Estatuto sobre la legislación básica

21. Como punto de partida se puede afirmar que el Estatuto de autonomía prevalece, en caso de conflicto normativo, sobre la legislación básica de régimen local. Esto es lo que, como en seguida se verá, resulta de la actual jurisprudencia constitucional, dictada bajo la vigencia de la LBRL. En fechas recientes se ha puesto en tela de juicio este planteamiento de principio.⁴¹ Y se han dado al respecto argumentos razonables. Pero creo que estos argumentos sirven para inspirar una nueva interpretación del sistema de fuentes, no describen la doctrina constitucional actual. Luego voy a entrar en ese debate, que considero *de constitutione ferenda*. Pero primero voy a exponer el Derecho constitucional actual: en él se plasma claramente la primacía de la regulación estatutaria sobre la legislación básica estatal.

22. Desde 1985 está vigente en España una ley básica estatal (LBRL) específicamente dirigida a regular de forma completa el régimen local español. Con ello respondía el legislador estatal a un encargo explícito formulado por el Tribunal Constitucional. Ya en la STC 4/1981 declaró el Tribunal que “el ajuste –en términos positivos– de la legislación de régimen local a la Constitución se producirá cuando se promulgue una nueva ley, en cumplimiento del mandato implícito contenido en los artículos 148.1.1 y 149.1.18 de la Constitución”.⁴² De ahí viene la Ley reguladora de las bases del régimen local. En esta ley, el Estado interpretó de manera laxa su competencia sobre “bases del régimen jurídico de las administraciones públicas” (artículo 149.1.18 de la CE) y llevó a cabo una *regulación extensa e intensa* de las entidades locales. La Ley estableció un “ordenamiento institucional”⁴³ completo para la Administración local. La regulación fue extensa porque se proyectó sobre todos los aspectos de la organización y funcionamiento de las entidades locales;

40. Por todos, L. ORTEGA, “Reforma constitucional y reforma estatutaria”, cito por la versión presentada en la Fundación Jiménez Abad, Zaragoza, 2005, p. 35 y ss. Y la respuesta de C. VIVER, “En defensa de los estatutos de autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional”, que cito por su versión original de octubre de 2005. Véase también, C. VIVER, *La reforma de los estatutos de autonomía*, CEPC, Madrid, 2005, p. 11 y ss.

41. Así, L. ORTEGA, *Reforma constitucional...*, p. 35.

42. STC 4/1981, FJ 5.

43. L. PAREJO, “Una visión sobre el gobierno local”, *Anuario del Gobierno Local 2004*, p. 41 y ss. (p. 57).

tanto de las previstas en la Constitución (municipios, provincias y, en menor medida, islas), como de otras posibles entidades locales de creación voluntaria (por los municipios) o por las diferentes comunidades autónomas. La regulación fue, también, intensa. Porque en las amplias materias reguladas, la normación no se contrajo al mero establecimiento de principios. La regulación de la LBRL se puede considerar como de detalle en muchos aspectos, dejando un ámbito de regulación escaso tanto para las comunidades autónomas como para los propios entes locales. Piénsese, por ejemplo, en la regulación de los órganos necesarios de los ayuntamientos; esos órganos son regulados con precisión y concreción en la LBRL. Al punto de que es difícilmente imaginable un margen de política legislativa propia para cada comunidad autónoma. También es muy reducido el margen de propia regulación de cada ayuntamiento o diputación provincial. El Estado entendió que su competencia de bases permitía una regulación detallada de la organización necesaria de ayuntamientos y diputaciones provinciales, y que la competencia de desarrollo (de las comunidades autónomas) estaba referida no tanto al desarrollo legislativo de esos órganos como a la creación de otros posibles órganos complementarios.

23. El Tribunal Constitucional, en su enjuiciamiento de diversos preceptos impugnados de la LBRL, aceptó con carácter general la interpretación que de la propia competencia había expresado el Estado en su regulación de la LBRL. Y lo hizo apoyando la competencia del Estado en la garantía constitucional de la autonomía local.⁴⁴ Esta opción hermenéutica venía de antes. Pero ahora se produce una trabazón completa entre autonomía local y competencia estatal sobre autonomía local.⁴⁵ Se entiende, de esta manera, que las normas de régimen local configuran positiva o negativamente la autonomía local. Pero no son en ningún caso indiferentes a esa autonomía. Se llega así a la práctica confusión entre autonomía y régimen local, lo que por principio venía diferenciado en los artículos 137, 140 y 141 de la CE, por un lado, y en el artículo 149.1.18 de la CE (en relación con los distintos estatutos de autonomía), por otro lado.

24. La LBRL no sólo fue objeto de un control negativo de constitucionalidad. A partir de la STC 214/1989, el Tribunal Constitucional se sirve de aquella ley como instrumento o canon complementario de constitucionalidad. No sólo en conflictos de orden competencial con las comunidades autónomas (donde la LBRL puede ser canon mediato de inconstitucionalidad de una ley autonómica), sino, incluso, como instrumento de definición constitucional de la autonomía local garantizada por la Constitución. A la hora de precisar el alcance de la autonomía local, el Tribunal Constitucional se ha servido, de forma clara y decidida, de la regulación contenida en la LBRL. No es infrecuente que el propio Tribunal Constitucional se sirva, en sus juicios de constitucionalidad, de preceptos concretos de la LBRL.⁴⁶ Se puede afirmar, así, que el Tribunal ha “constitucionalizado” la LBRL. El resultado es,

44. STC 214/1989, FJ 1.

45. T. FONT I LLOVET, “La reconstrucción jurídica de la autonomía local”, en *Anuario del Gobierno Local 2003*, p. 11 y ss. (p. 40).

46. Así, expresamente, entre otras, STC 27/1987, FJ 4.

como vengo diciendo, una notable extensión de los cánones constitucionales. Y, consecuentemente, una restricción del ámbito de regulación que resta a las comunidades autónomas. Bien porque se lo impide una concepción constitucional muy amplia de la autonomía local; bien como consecuencia de las bases estatales amparadas en el artículo 149.1.18 de la CE.

25. A la integración de la LBRL en los dos cánones primarios de constitucionalidad se llega mediante la mezcla y confusión entre la autonomía local (artículos 137, 140 y 141 de la CE) y la competencia básica del Estado ex artículo 149.1.18 de la CE. De tal manera que la regulación básica estatal se tiene por regulación de la autonomía local; y la tutela de la autonomía local se tiene por tarea básica estatal al amparo del artículo 149.1.18 de la CE. Es visible una clara voluntad jurisprudencial (constitucional) de reforzar la competencia estatal básica sobre “régimen jurídico” de la Administración local (artículo 149.1.18 de la CE) a base de vincular el régimen local básico (que es competencia legislativa del Estado) con la idea de autonomía constitucional de las entidades locales. Tal como dice la STC 27/1987, FJ 3: “Dado que a través de la garantía constitucional de la autonomía local se configura un modelo de Estado (STC 32/1981, FJ 5), corresponde a los órganos centrales de éste la fijación de principios o criterios básicos en esta materia, de aplicación en todo el territorio estatal, y así se deduce de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la CE de la Constitución.” La STC 214/1989 habla una y otra vez, al enjuiciar un posible exceso competencial del Estado en la LBRL, de “las bases conforme al artículo 149.1.18 de la Constitución en relación con los artículos 137 y 140 de la misma” [FJ 4.a)], o de que “el Estado no se ha excedido de la competencia que, con cobertura en el artículo 149.1.18 de la Constitución, puesto en relación con los artículos 137 y 140 de la misma norma fundamental, le corresponde a fin de regular los requisitos que con carácter necesario deben reunir los municipios” [FJ 8.b)]. La misma vinculación está presente, por más que el lenguaje quiera ser evasivo, en la STC 159/2001, donde se dice que “el cauce y el soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional es la Ley estatal de régimen local” (FJ 4). De esta manera se refuerzan las bases del Estado, frente a las comunidades autónomas. Allí donde haya interés local (artículos 137 y 140 de la CE) hay también competencia legislativa básica del Estado. Así que las bases (ex artículo 149.1.18 de la CE) no sólo son normas sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas sino que además definen lo protegido por la autonomía local de los artículos 137 y 140 de la CE.

26. La LBRL, como toda ley básica del Estado, ocupa una *posición infraordenada respecto del Estatuto de autonomía*. Admito que esa superioridad constitucional no implica que el Estatuto sea canon de validez de la ley básica estatal.⁴⁷ Pues, justamente, el juicio de validez requiere la identidad territorial de las normas en cuestión. Y esto es precisamente lo que no se da en las relaciones entre un estatuto (por definición aplicable sólo a una comunidad autónoma) y la ley básica estatal. Así que la superioridad del Estatuto consistirá, más bien (y así lo refleja la jurisprudencia) en la inaplicabilidad de norma básica estatal allí donde entre en conflicto con

47. Esta conclusión, con otros argumentos, en J. L. REQUEJO, *Sistemas normativos, Constitución y ordenamiento*, McGraw-Hill, Madrid, 1995, p. 57.

un estatuto. El hecho de que tanto el Estatuto de autonomía como la LBRL se consideren indiferenciadamente, con cierta impropiedad, como “bloque de la constitucionalidad”⁴⁸ no permite homogeneizar su posición constitucional. De despejar toda duda se ha ocupado la propia jurisprudencia constitucional. En esta jurisprudencia podemos observar dos formas de afirmar la *posición supraordenada del Estatuto, respecto de leyes básicas del Estado*. En ocasiones el Tribunal Constitucional se sirve de una norma estatutaria como *canon de constitucionalidad*, junto con la propia Constitución, frente a una norma básica estatal impugnada. En el segundo grupo de casos la norma estatutaria no actúa propiamente como canon de constitucionalidad, no sirve a un juicio de licitud constitucional, pero sí como *criterio para concluir que una determinada norma básica estatal no es aplicable en una determinada comunidad autónoma*. La distinción recién hecha quiere ser fiel con la Constitución y con la notable diferencia que existe entre procesos en los que se enjuician normas básicas estatales y procesos en los que se enjuician normas autonómicas, y donde es necesario precisar si el canon de constitucionalidad aplicable al caso resulta de una norma estatal o de un precepto estatutario. Pero marcada esta distinción, en seguida hay que señalar que el fallo de inconstitucionalidad en ambos grupos de casos puede ser equivalente. Puede consistir, como en seguida veremos, en una declaración de inaplicabilidad de una norma básica estatal en una determinada comunidad autónoma. Esta precisión es relevante precisamente para subrayar la variabilidad de los cánones de constitucionalidad en función de la comunidad autónoma sobre la que se proyecten.

27. Son varias las ocasiones en las que *el Tribunal Constitucional ha enjuiciado la conformidad constitucional de leyes básicas del Estado*. Y al hacer ese juicio ha utilizado, como canon de constitucionalidad, lo dispuesto en uno o varios estatutos de autonomía. El juicio de constitucionalidad no se ha limitado a un cotejo de la norma estatal con el listado de competencias del artículo 149.1 de la CE. También los estatutos de autonomía han integrado el canon de constitucionalidad.⁴⁹ De esta manera, dentro del denominado “bloque de la constitucionalidad”, el Tribunal Constitucional ha dotado de preferencia o posición supraordenada al Estatuto de autonomía respecto de la legislación básica del Estado. Este tipo de juicio lo encontramos tanto en el ámbito local como en otras materias o sectores próximos.

a) Es el caso, en primer lugar, de la STC 214/1989, donde se enjuiciaba directamente la LBRL. El Tribunal Constitucional se sirve, para integrar los cánones de constitucionalidad, de lo dispuesto en materia local en varios estatutos de autonomía. Fundamentalmente, en los estatutos de Galicia y Cataluña. Y se toma en cuenta por el Tribunal Constitucional no sólo las normas estatutarias atributivas de competencias sino también otras normas estatutarias, fuera de los descriptores competenciales, idóneas para el juicio de constitucionalidad. Es el caso de ciertas normas sobre organización territorial en el Estatuto de Galicia. En suma, no cabe aquí duda alguna de la posición supraordenada de los estatutos de autonomía –en su conjunto– respecto de la LBRL. Y no cabe decir aquí, como se ha hecho

48. Así, STC 27/1987, FJ 4, último párrafo; y STC 109/1998, FJ 12.

49. Disiento, por tanto, de la afirmación de L. ORTEGA, *Reforma constitucional...*, p. 36.

en alguna ocasión,⁵⁰ que esta sentencia se refiere a comunidades autónomas forales (y que, por tanto, el argumento normativo para la supremacía del Estatuto estaría en la disposición adicional primera de la Constitución). Pues la STC 214/1989 aplica la misma doctrina al Estatuto vasco y al Estatuto gallego, y es obvio que en este último caso no rige la disposición adicional primera de la Constitución.

b) En otro ámbito material cercano, como es el de la Administración corporativa, también el Tribunal Constitucional ha dejado clara la preferencia ordinamental del Estatuto respecto de las leyes básicas del Estado. Es el caso de la STC 206/2001, referida a la Ley 3/1993, básica de cámaras oficiales de comercio, industria y navegación. El Tribunal Constitucional se sirve aquí de los estatutos de Cataluña y de la Comunidad Valenciana para formar, junto con el tenor literal del artículo 149.1.18 de la CE, el canon constitucional aplicable a una ley básica estatal. Tal es la relevancia que se concede a los estatutos de autonomía que, en realidad, forma dos cánones de enjuiciamiento distintos, uno a partir del Estatuto de Cataluña y otro a partir del Estatuto valenciano. Fruto de este método de enjuiciamiento, tan atento a los términos de los estatutos de autonomía, es el fallo. En él no se cuestiona la validez de los diversos preceptos impugnados de la ley básica estatal; el fallo se limita a declarar que ciertos preceptos calificados de básicos por el Estado (calificación no directamente contradicha por el Tribunal) no rigen en Cataluña o en la Comunidad Valenciana. Esto es, ciertas normas básicas estatales, aun siendo plenamente válidas y básicas, no son aplicables en algunas comunidades autónomas, justamente porque respecto de ciertas comunidades autónomas la competencia básica estatal es limitada. En suma, la competencia estatal básica ex artículo 149.1.18 de la CE no es uniforme: es más extensa o limitada en función de lo que para cada comunidad autónoma dispongan los respectivos estatutos de autonomía. En concreto, tal como resulta del fallo, la competencia básica estatal sobre cámaras de comercio (en tanto que administraciones públicas) es ligeramente más extensa en Cataluña que en la Comunidad Valenciana, fruto del distinto tenor de los respectivos estatutos de autonomía.

28. Son también varias las ocasiones en que el Tribunal Constitucional ha considerado que un estatuto de autonomía *prevalece*, en caso de conflicto aplicativo, sobre una norma básica estatal amparada en el artículo 149.1.18 de la CE.

a) El desplazamiento aplicativo de una norma básica estatal, cuando no se adecua a lo establecido en un estatuto de autonomía, se afirma –siquiera de forma parca e incidental– en la STC 27/1987, sobre coordinación de las diputaciones provinciales valencianas.⁵¹ A fin de enjuiciar si una norma legal valenciana había infringido lo dispuesto en los artículos 65 y 66 de la LBRL (controles autonómicos sobre las entidades locales) se toma en consideración la posibilidad de que el Estatuto valenciano (EACV) hubiera dispuesto un sistema de control específico, caso en el cual no podría hablarse de inconstitucionalidad de la Ley valenciana. Así afirma el Tribunal que “las reglas competenciales en materia de régimen jurídico de las administra-

50. T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, “¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado”, REDC, núm. 72 (2004), p. 135 y ss. (p. 150).

51. STC 27/1987, FJ 9.

ciones públicas (artículo 149.1.18 de la CE) [...] han de ser respetadas a no ser que, en algún aspecto concreto, su inaplicación resulte expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de autonomía de una determinada comunidad, como una característica específica de la misma” (FJ 9). El Tribunal interpreta que el artículo 47.5 del EACV contiene únicamente una “referencia genérica a las medidas necesarias para obligar a las diputaciones al cumplimiento forzoso de sus obligaciones” y no un verdadero régimen especial de controles sobre las diputaciones provinciales. Y es precisamente esta constatación la que le lleva a aplicar al caso las normas básicas sobre controles de legalidad establecidas en los artículos 65 y 66 de la LBRL.

b) También es el caso de la STC 109/1998, referida a las leyes catalanas 5/1987 y 23/1987, sobre diputaciones provinciales. La sentencia trae causa de varias cuestiones de inconstitucionalidad en las que se planteaba la posible inconstitucionalidad de las leyes locales catalanas por contradicción con la garantía constitucional de la autonomía local y con el orden competencial en materia provincial (que los propios órganos judiciales centran en el artículo 149.1.18 de la CE complementado con el artículo 36 de la LBRL, directamente referido a la organización y competencias provinciales). En este caso, y atendiendo a la singularidad del Estatuto catalán en materia provincial (disposición transitoria 6.6 del EAC), el Tribunal no lleva a cabo un juicio previo de constitucionalidad sobre la LBRL sino un juicio de aplicabilidad de esa misma ley básica estatal en Cataluña. Aunque esta sentencia se ha calificado en la doctrina como “excepcional”,⁵² habría que señalar que lo propiamente excepcional son los procesos en los que se enjuicia la conformidad estatutaria de una ley de bases. Pero cuando ese control se da –como en el caso de la STC 109/1998– la respuesta del Tribunal no es excepcional, sino ordinaria: prioridad aplicativa del Estatuto respecto de las leyes básicas.

29. Más allá de las singularidades procesales propias de los asuntos descritos (en especial, el hecho de que la STC 109/1998 se dictara a partir de cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas) hay que señalar la idoneidad general del juicio constitucional de aplicabilidad (eficacia territorial) conforme al principio dispositivo que rige la formación y aprobación de los estatutos de autonomía. Partimos aquí de que es cada estatuto de autonomía el que, en el seno del “bloque de la constitucionalidad”, marca los límites a las normas básicas estatales. Y precisamente porque los estatutos de autonomía no tienen que ser coincidentes (como consecuencia del propio principio dispositivo) *no hay un canon único para el enjuiciamiento de las normas básicas estatales*. Habrá diversos cánones de constitucionalidad, en función de los diversos estatutos de autonomía, que marcarán los límites de aplicabilidad de las normas estatales en cada comunidad autónoma.

30. Conforme a lo dicho, se puede concluir que no sólo la LBRL no es canon de constitucionalidad del Estatuto sino que, además, la reforma de uno o varios estatutos (en materia local) no afecta de manera general a la LBRL. La actual Ley 7/1985 (o la que pueda resultar del borrador de la LGAL) verá únicamente *limitada su apli-*

52. T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *Estatuto de autonomía...*, p. 151.

*cabilidad en alguna concreta comunidad autónoma, pero nada cambiará en su adecuación a la Constitución y en su aplicabilidad a otras comunidades autónomas (en función de lo que determinen sus correspondientes estatutos). De esta forma, la LBRL no cumpliría ya la función de “mínimo normativo” de la autonomía local en toda España sino sólo allí donde esa regulación no resulte desplazada por el Estatuto de autonomía.*⁵³

31. Estoy de acuerdo, en líneas generales, en que la primacía del Estatuto de autonomía sobre la legislación básica estatal pone en cuestión el propio concepto de norma básica como “mínimo común denominador” normativo para toda España. Habrá normas básicas aplicables en toda España y normas básicas inaplicables en algunas comunidades autónomas.⁵⁴ La norma básica ha de describirse entonces, simplemente, como una norma estatal materialmente incompleta (porque no puede agotar su objeto de regulación) *aplicable allí donde el Estatuto de autonomía no lo impida*. Esta descripción de lo básico no resulta extravagante a nuestro sistema constitucional. Por un lado, el Tribunal Constitucional viene aceptando, de forma pacífica, la existencia de normas básicas por distintas razones aplicables sólo en una parte de España. Por otro lado, el distinto alcance de lo básico (en relación con las diferentes comunidades autónomas) es, más bien, una consecuencia natural de la forma constitucional de España. Detengámonos en estos dos planteamientos.

32. Es cierto que en la jurisprudencia constitucional se viene repitiendo, como cláusula de estilo, que las bases son un “común denominador normativo” y que en la imagen común de las bases está la idea de normas aplicables en el conjunto de España.⁵⁵ Pero esta imagen, con ser cierta, no es completa. Junto a esas bases aplicadas en toda España (y complementadas con normas autonómicas), existen *otras bases que, por distintas razones, presentan una aplicación territorial u objetiva muy limitada*. De forma tal que el Tribunal Constitucional ha admitido que el legislador básico puede, “en supuestos excepcionales”, establecer bases que no contengan una regulación absolutamente uniforme en todos los casos, cabiendo excepciones relativas a supuestos específicos.⁵⁶ Vemos algunos ejemplos donde es natural, y así lo ha aceptado el propio Tribunal Constitucional, la existencia de normas básicas singulares.

a) A veces, las bases estatales presentan un ámbito de aplicación muy limitado en función de que *la materia objeto de regulación es en sí misma muy acotada* o limitada. Es el caso de los parques nacionales. Cada parque nacional, creado cada uno por ley singular del Estado, dispone de su respectivo plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) aprobado por real decreto. Pues bien, en relación con el PORN del Parque Nacional de los Picos de Europa consideró el Tribunal Constitucional⁵⁷ que no había óbice alguno en considerar que parte de las normas

53. En contra, T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *Estatuto de autonomía...*, p. 138 y 154.

54. J. BARNÉS, “Legislación básica y Estatuto de autonomía”, en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004, p. 93 y ss. (p. 119). Crítica el resultado: L. ORTEGA, *Reforma constitucional...*, p. 49.

55. Entre otras, STC 50/1999, FJ 3.

56. STC 214/1989, FJ 26; 147/1991, FJ 4.d) y 5; 109/1998, FJ 5; 50/1999, FJ 6.

57. STC 306/2000, FJ 9.

contenidas en dicho PORN (aquellas que no presentaban un nivel de detalle excesivo) quedaban amparadas en la competencia estatal básica sobre medio ambiente (artículo 149.1.23 de la CE). En suma, no aprecia el Tribunal Constitucional obstáculo alguno en que el Estado regule, al amparo de un título competencial de legislación básica, un supuesto físico concreto, como es la protección singular de un concreto parque nacional. *Lo básico no excluye la regulación concreta*; impide, eso sí, que la regulación especial invada la competencia de desarrollo normativo de la correspondiente comunidad autónoma.

b) También es posible que las normas básicas *acoten territorialmente su ámbito de vigencia espacial*, allí donde hay una razón objetiva suficiente que lo justifique. Tenemos, por de pronto, leyes básicas estatales que excluyen parcial o totalmente la aplicación de sus normas en determinados territorios, como los insulares. Es el caso de la disposición adicional 3 de la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones. En ella se prevé que en los territorios insulares podrán existir criterios de clasificación del suelo distintos de los que rigen con carácter general en el conjunto de España. Al enjuiciar la constitucionalidad de este precepto dijo el Tribunal Constitucional que “la competencia sobre ‘condiciones básicas’ del artículo 149.1.1 de la CE no exige al Estado la fijación de estándares jurídicos uniformes incluso allí donde la propia Constitución ha reconocido la existencia de circunstancias diferenciales. Es así que el mandato de atención a las circunstancias del hecho insular, contenido en el artículo 138.1 de la CE, justifica una modulación objetiva de las ‘condiciones básicas’ del derecho de propiedad, cuando éste se ejerce sobre suelo insular”.⁵⁸ Vemos, pues, cómo las normas básicas no siempre son aplicables en toda España. Al catálogo de excepciones habría que sumar, de acuerdo con lo dicho en este estudio, los casos en los que un estatuto de autonomía desplaza la vigencia de la legislación básica estatal en su territorio.⁵⁹

33. El Estatuto de autonomía, en nuestro sistema constitucional, completa el sistema de distribución de competencias regulado de forma inacabada en la Constitución. El Estatuto, cierto es, no atribuye competencias al Estado, sólo a cada comunidad autónoma. Pero es innegable que también el alcance de las competencias estatales está condicionado por lo que establezca cada estatuto. En otras palabras: el reparto de competencias, en nuestro sistema constitucional, resulta del “juego conjunto de la Constitución y los diecisiete estatutos de autonomía”.⁶⁰

a) Por de pronto: es el propio artículo 149.3 de la CE el que, mediante la cláusula residual de competencia, establece que al Estado corresponden las competencias no reservadas directamente (las no enunciadas en el artículo 149.1 de la CE) sólo en la medida en que no hayan sido asumidas por las comunidades autónomas. Y, como es obvio que los estatutos pueden contener diferentes determinaciones competenciales, la conclusión es doble y obvia: las competencias del Estado (más allá del listado del artículo 149.1 de la CE) dependen de lo que establezcan los estatutos de autonomía; y, segunda conclusión, las competencias del Estado pueden ser de diferente extensión e

58. STC 164/2001, FJ 51.

59. Así, STC 214/1989, FJ 15.

60. C. VIVER, *En defensa de los estatutos de autonomía...*, p. 12.

intensidad en cada comunidad autónoma, en función de lo que establezca cada Estatuto. Ciertamente es que el Tribunal Constitucional nunca se ha servido expresamente del artículo 149.3 de la CE para identificar competencias estatales; pero lo relevante ahora es señalar cómo la propia Constitución atribuye al Estatuto una función relevante y directa a la hora de atribuir competencias tanto a cada comunidad autónoma como al Estado (en el territorio de cada comunidad). Hay razones de peso, creo, para criticar esta función constitucional del Estatuto. Pero lo cierto es que ésta es una opción constitucional clara. Modificable, cierto. Pero, hasta entonces, Derecho vigente.

b) Todo Estatuto, a la hora de atribuir competencias a una comunidad, ha de atenerse a los límites que le impone el artículo 149.1 de la CE (materias competencias reservadas al Estado). Esto es obvio. Pero en esta posición de sometimiento a la Constitución hay dos operaciones jurídicas relevantes. Una: la *interpretación*, por el poder estatutario, de los confines propios de cada materia reservada al Estado; esta interpretación podrá ser inconstitucional si minimiza el alcance de lo básico. Y dos: la *decisión* estatutaria sobre el grado de competencias que, dejando intacta la competencia estatal, ha de corresponder a cada comunidad. Esto es: nada impone que el Estatuto, una vez identificado en una materia determinada el “tramo competencial” reservado al Estado, atribuya el resto de la materia competencial a la propia comunidad autónoma. Lo dicho se ejemplifica bien en las materias compartidas, esto es, distribuidas con el criterio bases-desarrollo: el Estatuto ha de *interpretar*, antes de nada, lo que la Constitución ha reservado (por básico) al Estado. Luego, cada Estatuto ha de *decidir* –a la vista de la singularidad de cada comunidad– hasta dónde ha de llegar la competencia de desarrollo: si ocupar todo el espacio no reservado al Estado o si ocupar sólo una función de complemento normativo ejecutivo. O, incluso, ninguna función normativa *ad extra*. Entonces, es claro que los confines de la competencia estatal básica dependerán –en cada comunidad autónoma– de lo que establezca cada Estatuto.⁶¹ Salvado el núcleo básico irreductible, la competencia estatal podrá ser muy extensa (si la competencia de desarrollo se configura de forma limitada); o podrá ser más restringida (si el Estatuto define la competencia de desarrollo hasta alcanzar el límite de lo reservado al Estado). En suma, el alcance de la competencia estatal en cada comunidad autónoma depende, de una forma natural, de lo que dispongan los estatutos.

3.2. Articulación funcional de los estatutos y la legislación básica de régimen local

34. Hasta aquí se ha afirmado la primacía del Estatuto sobre la legislación básica de régimen local, según resulta de la jurisprudencia constitucional. Pero con ello no se cierra la articulación de las normas básicas con las estatutarias y las autonómicas. Antes se ha dicho que el Derecho local, entendido como sistema, no se articula únicamente a través de los criterios de jerarquía, competencia y reserva de ley. Que es necesario partir de esos criterios, comunes a todo el sistema de fuentes, pero que su relevancia última puede venir determinada por la vigencia del “principio constitucional de autonomía local”. Esto es, de un mandato constitucional, dirigido a todos

61. El mismo resultado, en J. BARNÉS, *Legislación básica...*, p. 110-112 y p. 118.

los poderes públicos (y por tanto, al poder estatutario y al legislativo, estatal o autonómico) para que maximicen la autonomía local. Eso sí, en los términos de la propia competencia y previa ponderación con otros bienes o principios constitucionales.

35. Para comprender la relevancia real del principio constitucional de autonomía local es necesario partir de una situación *a priori* de *conurrencia normativa* entre la regulación estatutaria directa del régimen local (como la que figura en los artículos 83 a 92 del PREAC) y la legislación básica estatal de régimen local. Por definición, tanto la legislación básica del Estado como el Estatuto de autonomía son aplicables en un mismo territorio. Por eso pueden entrar en conflicto aplicativo. Pues bien, en esta situación, el sistema constitucional contiene ya de antemano dos criterios encadenados para primar la eficacia de una norma, en perjuicio de la otra. El punto de partida es la aplicación de la norma estatutaria. Ya se ha visto antes cómo la jurisprudencia constitucional le reconoce al Estatuto de autonomía un “plusvalor” general frente a las normas básicas estatales. Pero esta primacía aplicativa del Estatuto está modulada o condicionada por la propia Constitución, a través del principio constitucional de autonomía local. Como ya se explicó más arriba, el principio constitucional de autonomía local determina que cada norma de régimen local, en la medida en que de ella resulta un margen más o menos elevado de autonomía local, haya de interpretarse como un “estándar mínimo” de autonomía local, superable por otras normas. Pues bien: en la medida en que el Estado puede fijar “estándares básicos” de autonomía local (al amparo del artículo 149.1.18 de la CE), y dado que esos “estándares” pueden concurrir con normas estatutarias sobre régimen local, la aplicación del Estatuto (en principio preferente, ya se ha dicho) puede considerarse condicionada a que su regulación *no reduzca los “estándares básicos” de autonomía local fijados por el Estado.*

36. Lo dicho se puede ejemplificar. Conforme al artículo 86.4 del PREAC: “Los actos y acuerdos adoptados por los municipios no pueden ser objeto de control de oportunidad por ninguna otra administración.” Si bien se lee, este precepto estatutario no excluye los controles de legalidad genéricos sobre los municipios. Tampoco excluye los controles de legalidad sobre las provincias (o sus posibles sustitutas en Cataluña, las veguerías). Y sabido es que tampoco los artículos 137, 140 y 141 de la CE impiden directamente esos controles genéricos de legalidad (por lo demás, normales en Derecho comparado). Sin embargo, el borrador de la nueva LGAL sí proscribía esos controles de legalidad genéricos, pues sólo prevé el control jurisdiccional y el poder extraordinario de suspensión de “actos o acuerdos que atenten gravemente al interés general de España” (artículo 56.7 del BLGAL), regulación ésta coincidente con el actual artículo 67 de la LBRL. De la simple comparación de textos normativos resulta que el “estándar” de autonomía local para todos los municipios de España (el que contempla el artículo 56.7 del BLGAL) es más elevado que el estatutario (artículo 86.4 del PREAC). En la misma medida, el principio constitucional de autonomía local impide el desplazamiento aplicativo de la norma básica estatal a manos del Estatuto de autonomía.

37. La articulación normativa propuesta no conduce a la primacía generalizada de la legislación básica estatal. Mucho menos amplía la competencia estatal sobre régimen local. Veamos.

a) *Lo propuesto no es una primacía a priori de toda norma básica estatal reguladora del régimen local.* Bien al contrario: lo que se propone es la aplicación por principio de la norma estatutaria. Y sólo se corrige esa primacía estatutaria por medio de

un juicio comparativo de resultado: si la norma estatutaria reduce (para sus entes locales) el “estándar básico” de autonomía local fijado por la ley estatal. Por eso, la norma estatutaria se ha de aplicar en los casos de “autonomía local equivalente”. Esto es, allí donde la diferencia de regulación (entre el Estatuto y la legislación básica estatal) no depara niveles diferenciados de autonomía local. Por eso, por ejemplo, la sustitución de la Diputación Provincial por el Consejo de Veguería (artículo 91. 3 del PREAC) no puede encontrar obstáculo alguno en la legislación básica estatal. Como tampoco encontraría obstáculo una regulación organizativa peculiar de la veguería, frente al actual régimen organizativo de la provincia. La regulación estatutaria puede desplazar la aplicación en Cataluña del régimen organizativo provincial. Siempre, claro es, que esa regulación organizativa no reduzca el nivel de autonomía local garantizado por la legislación básica estatal.

b) Por último, reitero que lo expuesto hasta aquí es un simple criterio aplicativo en caso de conflicto: ni amplía ni disminuye las competencias del Estado sobre régimen local. El Estado sigue teniendo únicamente la competencia básica (sobre régimen jurídico de las administraciones públicas) que le asigna el artículo 149.1.18 de la CE. De manera que la norma estatal “más favorable a la autonomía local” sólo primará (respecto de la norma estatutaria) en la medida en que se trate de una norma propiamente básica, y por ello aplicable en todas las comunidades autónomas. Hay que recordar aquí que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la competencia básica del Estado ex artículo 149.1.18 de la CE no le permite optimizar la autonomía local a costa de la competencia autonómica sobre régimen local. Tal como tiene dicho el Tribunal Constitucional, “la ley básica estatal y sectorial [...] si excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local habrá invadido competencias comunitarias y será, por ello, inconstitucional”.⁶² Así que corresponde al Estado establecer, con carácter básico, el “nivel mínimo” de autonomía local”; no el “nivel óptimo”. Esta es una condición constitucional de validez para toda norma estatal sobre régimen local. Y por lo mismo, sólo será aplicable preferentemente (respecto de una norma estatutaria) la norma estatal “más favorable a la autonomía local” que legítimamente pueda calificarse como básica (por amparada en el artículo 149.1.18 de la CE).

38. Bien podría contestarse que la aplicación preferente de la norma básica “más favorable a la autonomía local” proviene, precisamente, de haberse dictado legítimamente al amparo de una competencia estatal. Y que por eso mismo prima sobre la norma estatutaria. De esta manera, la preferencia aplicativa se basaría en el criterio de la competencia, y no en el principio constitucional de autonomía local. Esto es, la norma básica estatal se aplicaría porque es competencialmente legítima. Y por la misma razón no sería aplicable la norma estatutaria. Mas esta posible objeción obviaría un dato fundamental en la relación entre Estatuto de autonomía y ley básica: un estatuto no condiciona la validez competencial de una norma básica estatal. La validez de la norma estatal proviene, únicamente, de la Constitución. Un estatuto puede condicionar o impedir la aplicación de la norma básica estatal en su territorio; pero no condiciona su validez. Por eso, es posible que el Estado dicte normas

62. STC 214/1989, FJ 3. Véase también STC 61/1997, FJ 25.

básicas válidas aunque contrarias o incompatibles con las normas sobre régimen local de un estatuto de autonomía. El Estado puede interpretar de forma extensiva (y legítima) su competencia básica sobre “régimen jurídico de las administraciones públicas” (artículo 149.1.18 de la CE). Sólo el Tribunal Constitucional puede corregir esa interpretación extensiva de la propia competencia, y cuestionar así la validez de la norma básica estatal. Pero una cosa es que la norma básica estatal no sea inconstitucional y otra bien distinta que esa misma norma básica (y válida) sea aplicable en toda España. La aplicabilidad depende de lo que disponga el Estatuto de autonomía, parámetro de eficacia territorial de la norma básica estatal. En este escenario hay que admitir que una norma básica estatal (válida) no sería aplicable allí donde contradijera una norma estatutaria. Por eso vengo diciendo que el simple criterio de la competencia no justifica la aplicación preferente de la norma básica estatal frente a la estatutaria. Si esto llega a ocurrir, si la norma básica se impone sobre la norma estatutaria, será porque el “principio constitucional de autonomía local” impide la reducción, en una comunidad autónoma, del “estándar básico” de autonomía local fijado por el Estado. Sería el “principio constitucional de autonomía local” quien, ante dos normas legítimas y concurrentes, impone la selección y aplicación de aquella que contiene un “estándar más elevado” de autonomía local.

4. Articulación de las normas básicas y las normas autonómicas

39. La propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña amplía notablemente la competencia de la Generalitat sobre organización territorial y régimen local. En esencia, la propuesta de reforma del Estatuto catalán identifica un ámbito muy extenso de competencia exclusiva de la Generalitat y un ámbito, en principio reducido, de competencia compartida. La *competencia exclusiva* se extiende, conforme al nuevo artículo 151 del PREAC, a la organización territorial y población de los entes loca-

63. Artículo 151 del PREAC.

“Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva sobre organización territorial y población de los entes locales, que incluye en todo caso:

“a) La determinación, la creación, la modificación y la supresión de los entes que configuran la organización territorial de Cataluña.

“b) La creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de los entes locales de ámbito territorial inferior; la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y de los demás entes locales; los topónimos, y la determinación de los regímenes especiales.

“c) El establecimiento de procedimientos de relación entre los entes locales y la población.”

Conforme al pacto entre el PSOE-PSC, CiU e IC-EV, posterior al PREAC, el artículo 151 quedaría redactado (a la espera de nuevas modificaciones en la tramitación parlamentaria) de la siguiente forma:

“Artículo 151.

“Corresponde a la Generalitat, en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre organización territorial y población de los entes locales, que incluye:

“a) La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña cuya autonomía no está constitucionalmente garantizada.

“b) La creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior; la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y de las demás entidades locales; los topónimos y la determinación de los regímenes especiales.

“c) El establecimiento mediante ley de procedimientos de relación entre las entidades locales y la población, respetando la autonomía local.”

les.⁶³ También el artículo 161 del PREAC atribuye a la Generalitat competencia exclusiva sobre ámbitos extensos del régimen local⁶⁴ y del sistema electoral indirecto.⁶⁵ El nuevo sistema de distribución competencial necesariamente ha de afectar a la eficacia de la legislación básica de régimen local en Cataluña. Tanto a la actual LBRL como a la posible nueva LGAL. El resultado final será la *conurrencia, en Cataluña, de las normas básicas estatales y las normas catalanas*. Ambos tipos de normas pueden regular legítimamente las mismas realidades. Pues, de acuerdo con la STC 214/1989, la competencia estatal ex artículo 149.1.18 de la CE ampara una regulación extensa e intensa del régimen local para toda España. Y, como se ha dicho ya, también la propuesta estatutaria catalana atribuye a la Generalitat una competencia muy amplia sobre organización territorial y régimen local. Ante la presencia de diversas normas válidas sobre régimen local (las básicas estatales y las catalanas) es preciso

64. Artículo 160.1 del PREAC.

"Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local, que incluye en todo caso:
"a) Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, de mancomunación, convencionales y consorciales.

"b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84.

"c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.

"d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales establecidos por el presente Estatuto, y otros órganos complementarios, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos, de las relaciones entre ellos y de un estatuto especial para los cargos locales electos, respetando el principio de autonomía local.

"e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.

"f) El procedimiento de elaboración y aprobación de las normas locales."

Conforme al pacto entre el PSOE-PSC, CiU e IC-EV, posterior al PREAC, el artículo 151 quedaría redactado (a la espera de nuevas modificaciones en la tramitación parlamentaria) de la siguiente forma:

"Artículo 160. Régimen local

"1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en régimen local en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución y el principio de autonomía local."

Esta competencia incluye:

"a) Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, de mancomunación, convencionales y consorciales.

"b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84.

"c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.

"d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales establecidos por el presente Estatuto y otros órganos complementarios, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos.

"e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.

"f) El procedimiento de elaboración y aprobación de las normas locales."

65. Artículo 160.3 del PREAC.

"Corresponden a la Generalitat la competencia compartida en materia de régimen electoral de los municipios por sufragio universal directo y la competencia exclusiva en materia de régimen electoral por sufragio indirecto con relación a los demás entes locales."

Conforme al pacto entre el PSOE-PSC, CiU e IC-EV, posterior al PREAC, el artículo 151 quedaría redactado así:

"3. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales no previstos en los artículos 140 y 141 de la Constitución."

identificar los criterios de desplazamiento con los que, en última instancia, se hará primar la vigencia de una norma sobre otra.

40. En nuestro sistema constitucional las normas básicas pueden ser canon de validez de las normas autonómicas;⁶⁶ de todas, no sólo de las normas autonómicas de desarrollo. De hecho, la LBRL ha servido ya en varias ocasiones al Tribunal Constitucional para enjuiciar leyes urbanísticas autonómicas.⁶⁷ Las normas básicas, en la medida en que son expresión de competencias básicas estatales, actúan como canon –indirecto– de constitucionalidad de las leyes autonómicas. Este dato ya ha sido destacado en la doctrina para afirmar la “secundariedad” constitucional de la ley autonómica, respecto de la estatal.⁶⁸ Y justamente este dato constitucional está en la base del llamado “blindaje” de las competencias autonómicas, formalizado en la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña. Ahora bien, el hecho de que una norma básica pueda ser canon de constitucionalidad (de una norma autonómica) no implica que efectivamente lo sea –y por igual– en todas las comunidades autónomas. Eso dependerá de la atribución de competencias en cada estatuto de autonomía. Allí donde el Estatuto atribuya una competencia amplia a la comunidad autónoma, quedará simétricamente limitada la eficacia (que no la validez) de la ley básica estatal. Ya dije más arriba que éste no es un fenómeno extraño a la jurisprudencia constitucional. En la STC 206/2001, sobre cámaras de comercio, se graduó la eficacia territorial de varias normas básicas estatales (en la Comunidad Valenciana y en Cataluña) en función del alcance de las competencias atribuidas por el Estatuto a cada comunidad. Y así habría de ocurrir también en relación con la legislación básica de régimen local. Con la peculiaridad, propia del Derecho local, de que el desplazamiento aplicativo de la legislación básica, a favor de las normas autonómicas, no debería deparar un menor nivel de autonomía local que el fijado para toda España por la ley básica.

4.1. Articulación “bases-desarrollo”

41. Como ya se ha indicado, la propuesta estatutaria catalana atribuye competencia compartida a la Generalitat en materia de “funciones públicas de existencia necesaria” (artículo 160.2 del PREAC) y de “régimen electoral de los municipios” (artículo 160.3 del PREAC).⁶⁹ Pese a lo que a primera vista pudiera parecer, las “funciones públicas de existencia necesaria” difieren netamente de las “competencias” y de las “potestades” locales, que son ámbitos de competencia exclusiva de la Generalitat.

66. En general, J. L. REQUEJO, *Sistemas normativos...*, p. 58.

67. Así, STC 213/1988, FJ 2.

68. Así, R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, p. 209 y ss.

69. En el texto oficioso del acuerdo entre el PSOE-PSC, CiU e IC-EV, esta competencia compartida también incluye, implícitamente, el régimen electoral de municipios y provincias. Sólo el régimen electoral de los entes locales “no previstos en los artículos 140 y 141 de la Constitución” serían de competencia exclusiva de la Generalitat. Para los demás entes locales, y a falta de mención expresa, hay que entender que se trata de una materia compartida (conforme al artículo 160.2 del PREAC). Esta previsión estatutaria lógicamente condiciona la comprensión de la reserva de Ley orgánica para el “régimen electoral general” prevista en el artículo 81.1 de la CE.

Se trata de las “funciones públicas necesarias” a que se refiere el actual artículo 92.3 de la LBRL (esto es: funciones de secretaría, fiscalización interna, contabilidad, tesorería y recaudación). También es una materia compartida con el Estado la competencia residual de desarrollo en todos los aspectos de régimen local que no hayan sido reservados en exclusiva a la Generalitat (artículo 160.2 del PREAC). En estas reducidas materias compartidas rige el ya actual criterio de articulación “bases-desarrollo”, si bien con diferencias relevantes en cuanto al alcance de cada función normativa, pues el artículo 111 del PREAC limita con carácter general el alcance de las “bases” y refuerza notablemente la competencia de “desarrollo”. En todo caso, la norma básica sigue siendo, como hasta ahora, canon de validez de la norma autonómica. Aquí hay diferencias cuantitativas (en lo que puede regular cada tipo de norma), pero no diferencias estructurales en la relación de la ley autonómica con la ley estatal.

4.2. Articulación “bases-normas plenas”

42. Mayor complejidad presenta la ampliación de las competencias exclusivas de Cataluña sobre organización territorial y sobre régimen local. En la propuesta de reforma estatutaria las competencias autonómicas sobre régimen local son significativamente más amplias que las que, de hecho, venía disfrutando la Generalitat. La competencia exclusiva sobre régimen local (que ya era tal en el artículo 9.8 del vigente EAC) se refuerza ahora de varias formas: se precisan submaterias del régimen local;⁷⁰ se suprime el límite incondicionado a lo que establezca el Estado al amparo del artículo 149.1.18 de la CE,⁷¹ y se perfila funcionalmente el alcance de la exclusividad. Cierto es que ya el artículo 9.8 del EAC atribuía a Cataluña la competencia “exclusiva” sobre régimen local, si bien esta exclusividad se atribuía sin perjuicio de la legislación del Estado al amparo del artículo 149.1.18 de la CE. El resul-

70. En este punto hay alguna diferencia relevante entre el texto del PREAC y el texto conocido (oficioso) del acuerdo posterior entre el PSOE-PSC, CiU e IC-EV. En el PREAC se dice que la competencia exclusiva de la Generalitat abarca el régimen local, que “en todo caso” comprende una serie de materias específicas. En cambio, el texto pactado por los partidos suprime el “en todo caso” y simplemente establece que “esta competencia [exclusiva] incluye”. El cambio puede ser relevante. Pues el nuevo texto parece describir exhaustivamente el contenido de la competencia exclusiva, por lo que todo lo no descrito en sus letras a) a f) no formaría parte de la competencia exclusiva, sino de la competencia compartida de la Generalitat, conforme a la cláusula residual del artículo 160.1 del PREAC.

71. El texto oficioso del acuerdo entre el PSOE-PSC, CiU e IC-EV, posterior al PREAC, ha vuelto a introducir la mención al artículo 149.1.18 de la CE en la descripción de la competencia sobre régimen local. Dice el nuevo texto que la competencia exclusiva de la Generalitat sobre régimen local se entiende “en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución”. A mi juicio, esta mención al artículo 149.1.18 de la CE es bien distinta a la actualmente contenida en el artículo 9.8 del EAC (que acabó por configurar la competencia sobre régimen local como materialmente compartida). La clave de la distinción no está tanto en la forma de mencionar al artículo 149.1.18 de la CE (la cláusula “en lo no afectado por”, que no considero demasiado distinta de la actualmente vigente “sin perjuicio de”) como en la descripción precisa, en el mismo artículo 160.1 del PREAC, de las submaterias que integran la competencia exclusiva de la Generalitat. Ahora, a diferencia del artículo 9.8 del EAC, el Estatuto no se remite de manera incondicionada a lo que el Estado establezca al amparo del artículo 149.1.18 de la CE. El Estatuto enuncia con precisión varios ámbitos de competencia exclusiva de la Generalitat. Y esa enumeración lógicamente condiciona o limita el alcance de la competencia estatal *ex* artículo 149.1.18 de la CE. Esa competencia estatal sigue existiendo, y puede incidir sobre el régimen de la Administración local, pero ya no de la misma forma que hoy lo hace la LBRL.

tado final de esta autorrestricción competencial ha sido, *de facto*, la configuración del régimen local como una competencia compartida bajo el esquema “bases-desarrollo”, fenómeno éste común a otros títulos competenciales exclusivos.⁷² Si esta es la situación actual, la propuesta estatutaria pretende volver a la exclusividad, esta vez real. Ninguna duda hay de que la nueva competencia autonómica sobre régimen local presenta mucho más alcance que la actual. Ahora bien, esa exclusividad también tiene límites, de dos tipos: límites generales, los que derivan de la concurrencia de la competencia exclusiva con otros títulos competenciales (en especial, con la competencia estatal ex artículo 149.1.18 de la CE); y límites específicos en materia local, que provienen de la articulación del sistema de fuentes a través del “principio constitucional” de autonomía local.

4.2.1. Concurrencias de la competencia exclusiva sobre régimen local

43. La exclusividad ha de entenderse siempre en el marco de la Constitución. Por eso, la exclusividad no puede negar la existencia de competencias estatales (generales o sectoriales) concurrentes. La definición detallada del régimen local evita, ciertamente, un vaciamiento generalizado de la competencia autonómica; pero no elimina las posibles concurrencias con competencias estatales, ni que de esas concurrencias surjan límites a la competencia exclusiva autonómica.⁷³ Pese al tenor literal de artículo 110.1 del PREAC, la concurrencia no puede limitarse a la competencia de igualación básica del artículo 149.1.1 de la CE.⁷⁴ La concurrencia no es en sí un fenómeno controlable por el Estatuto. Es un resultado *ex post* del Estatuto, surge de su comparación con las competencias constitucionales del Estado. Y entre las posibles concurrencias está la de la competencia estatal ex artículo 149.1.18 de la CE. Aunque el significado de ese título competencial habrá de ser ahora distinto.

44. Ya se ha dicho que, hasta hoy, el artículo 9.8 del EAC ha permitido la configuración del régimen local como una materia compartida. Pues aunque formalmente el régimen local se enuncia como “competencia exclusiva”, dicha exclusividad se entiende “sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”. Esta autorrestricción estatutaria, y simultánea remisión incondicionada a la legislación estatal, ha permitido que las amplias bases del régimen local (contenidas fundamentalmente en la LBRL) fueran aplicables a Cataluña. Ha concedido libertad al Estado para formular normas básicas muy extensas (e intensas) en materia de régimen local, y para disponer su aplicación en toda España. En suma, ha sido el propio artículo 9.8 del EAC quien ha convertido la competencia “exclusiva” sobre régimen local en una competencia compartida, de desarrollo.⁷⁵ Esta situación cambiaría sustancialmente con los nuevos artículos 151 y 160.1 del PREAC. En especial, el artículo 160.1 del PREAC ya no limita expresamen-

72. Así, J. BARNÉS, *Legislación básica...*, p. 122.

73. J. BARNÉS, *Legislación básica...*, p. 97; F. BALAGUER, “Comentario a la ponencia”, en C. Viver, *La reforma de los estatutos de autonomía*, CEPC, Madrid, 1995, p. 49.

74. Por lo demás, este precepto ha sido completamente alterado tras el pacto entre el PSOE-PSC, CiU e IC-EV, posterior al PREAC.

75. En este sentido, F. VELASCO CABALLERO, *Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2004, p. 283 y ss. (p. 308 y ss.).

te la competencia sobre régimen local mediante una remisión incondicionada a la legislación básica estatal. Ahora, la materia “régimen local” –al igual que la “organización territorial”– sería propiamente exclusiva, no materialmente compartida. Cuestión distinta es que esas competencias exclusivas, que lo son, puedan concurrir con otras competencias estatales. Y aquí hay que citar necesariamente (entre otras) a la competencia del Estado para dictar la legislación básica del artículo 149.1.18 de la CE.⁷⁶ Pero nótese, y esto es fundamental, que ahora esa competencia estatal *concorre* con la autonómica (exclusiva). El Estado y la Generalitat *no compartirían* ya la materia régimen local, tal como a la postre resultaba del artículo 9.8 del EAC. La situación ahora sería distinta: en el ejercicio de su competencia exclusiva, la Generalitat habría de evitar el vaciamiento de la competencia estatal sobre “bases del régimen jurídico” (del artículo 149.1.18 de la CE). Que el Estado tiene competencia sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas es una determinación constitucional indisponible por los estatutos. Por eso, una posible competencia autonómica (exclusiva) sobre régimen local no puede evitar su concurrencia con la competencia básica estatal sobre “bases del régimen jurídico de las administraciones públicas”. Ahora bien, como aquí no estamos ante títulos que se engargen con la fórmula “bases-desarrollo”, sino ante títulos independientes aunque concurrentes sobre un mismo sector de la realidad, han de utilizarse criterios de solución de la concurrencia.⁷⁷ Por eso, los dos títulos (el exclusivo autonómico y el básico estatal), en la medida en que concurren en un mismo territorio (Cataluña) han de acomodar su alcance para permitir la plena vigencia y reconocibilidad del concurrente. Se puede decir que, al amparo del artículo 160.1 del PREAC, la Generalitat no tiene por función desarrollar la legislación básica estatal sobre régimen local. Su función es regular por completo el régimen local, aunque respetando la existencia de una competencia estatal referida a las “bases del régimen jurídico de las administraciones públicas”. Y por lo mismo, porque se trata de la acomodación de dos títulos concurrentes, *no cualquier norma básica aprobada por el Estado sería aplicable en Cataluña*. Sólo lo sería aquella que, siendo expresión de la competencia estatal del artículo 149.1.18 de la CE, permitiera simultáneamente reconocer la exclusividad competencial de Cataluña en materia de régimen local.

45. Resulta difícil, sin duda, precisar qué bases son esas que sí serían aplicables en Cataluña. A mi juicio, y tal como dije en otro lugar,⁷⁸ el núcleo irreductible de la competencia estatal ex artículo 149.1.18 de la CE consiste en determinar las bases *comunes* a todas las administraciones públicas. El artículo 149.1.18 de la CE no prevé expresamente la existencia de unas bases específicas para la Administración local. Ciertamente es que el artículo 149.1.18 de la CE no impide que el Estado, al inter-

76. Este sentido, la inclusión de una mención expresa al artículo 149.1.18 de la CE (en el texto oficioso del acuerdo entre el PSOE-PSC, CiU e IC-EV posterior al PREAC) no viene, a mi juicio, a romper la exclusividad enunciada en el artículo 160.1 del PREAC sino, más bien, a identificar expresamente una competencia concurrente del Estado (la competencia básica sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas).

77. Una sistematización de estos criterios, en C. VIVER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989, p. 174 y ss.

78. F. VELASCO CABALLERO, *Organización territorial...*, p. 313-314.

pretar su propia competencia por relación a los pocos límites que fijan los actuales estatutos de autonomía, apruebe una ley básica para cada tipo de administración pública. Y nada hay que cuestionar en que el Tribunal Constitucional, a la vista del artículo 149.1.18 de la CE y de los actuales estatutos de autonomía, haya considerado esa opción legislativa estatal como no inconstitucional. Pero una cosa es que esa opción no sea inconstitucional y otra bien distinta es que sea una opción constitucional directa. Pienso, al contrario, que la Constitución ha determinado con firmeza que el conjunto de las administraciones públicas tendrán un régimen jurídico básico común. Y ha quedado abierta a los estatutos la determinación de si, además de esa regulación para el conjunto de las administraciones públicas, era posible también una legislación básica específica para las administraciones locales. Hasta la fecha, la autorrestricción estatutaria (valga el ejemplo del artículo 9.8 del EAC) ha avalado esa interpretación expansiva de la competencia estatal ex artículo 149.1.18 de la CE. Pero esa posible expansión habrá de ceder allí donde, finalmente, un estatuto de autonomía atribuya a la comunidad la competencia exclusiva (con pocas o ninguna restricción expresa) sobre régimen local.⁷⁹ En suma: en la concurrencia del nuevo artículo 160.1 del PREAC y del artículo 149.1.18 de la CE la Generalitat habrá de respetar, sin duda, las normas básicas dictadas por el Estado para el conjunto de las administraciones públicas, normas éstas que hoy se contienen, fundamentalmente, en la Ley 30/1992 (LRJ-PAC). Sólo por excepción será exigible la aplicación en Cataluña de normas básicas específicas sobre régimen local.⁸⁰ Y esa excepción está ligada, en mi opinión, a la vigencia del “principio constitucional” de autonomía local. De manera que, como en seguida se dirá, serán aplicables en Cataluña aquellas normas básicas de régimen local que establecen estándares de autonomía local no alcanzados por la legislación autonómica.

4.2.2. Vigencia de los “estándares básicos” de autonomía local

46. En coherencia con la primera parte de este estudio se puede afirmar que serán aplicables en Cataluña (aun mediando la reforma estatutaria en marcha) los “estándares básicos” de autonomía local que resultan de la actual LBRL o de la posible nueva LGAL. No hablo en general de las normas básicas estatales sino, únicamente, de los “estándares básicos” de autonomía local. La aplicación de la norma bási-

79. Una opinión contraria a la posibilidad de relectura (por mor de nuevos estatutos) de la jurisprudencia constitucional, R. JIMÉNEZ ASENSIO, “Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 70 (2004), p. 97 y ss. (p. 110).

80. A la vista del texto conocido (oficioso) del acuerdo entre el PSOE-PSC, CiU e IC-EV, posterior al PREAC, se puede admitir un mayor margen para la regulación estatal. La mención expresa en el texto del artículo 160.1 del PREAC a “lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la CE” ciertamente refuerza la competencia concurrente estatal (sobre bases de las administraciones públicas) en relación con el régimen local. Pero ello en ningún caso permite articular ambas competencias, como *de facto* ha ocurrido hasta ahora, con el esquema bases-desarrollo. El artículo 160.1 del PREAC describe con minucia los ámbitos de competencia exclusiva de la Generalitat. Sobre esos ámbitos se podría “proyectar” la competencia básica estatal, pero ello no convierte a la competencia autonómica en compartida, de desarrollo de bases estatales. Posiblemente, el artículo 149.1.8 de la CE permita ahora, más bien, la aplicación en Cataluña de estándares de funcionamiento (servicios, prestaciones, derechos) establecidos en favor de los vecinos de todos los municipios de España. Estos “estándares” encajan bien en el fin de “tratamiento común” de los administrados que define la competencia estatal ex artículo 149.1.18 de la CE.

ca estatal estará condicionada implícitamente a la previa comprobación de que la regulación autonómica depara un nivel de autonomía local más limitado que el garantizado con carácter general por la ley básica estatal. Lo que aquí estoy defendiendo (aplicación de los “estándares básicos” de autonomía local) tiene cierto reflejo histórico en el Estatuto catalán de 1932⁸¹ y sería similar –hoy– a lo que, de forma expresa determina el actual Estatuto de Navarra. En efecto, la Ley orgánica 13/1983, de reintegración y amejoramiento del Fuero de Navarra (LORAFNA), articula la aplicación de las normas de régimen local a partir del principio de autonomía local. El artículo 46.3 de la LORAFNA, luego de reintegrar a la comunidad las competencias históricas sobre régimen local, establece que: “Los municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás municipios de la nación.”⁸² El caso es que Navarra presenta algunas singularidades competenciales en materia de régimen local (provenientes del régimen histórico). Así, en materia de bienes o de personal (conforme a las bases 3 y 4 del Real decreto ley de 4 de noviembre de 1925).⁸³ Es posible, a partir de ahí, una colisión entre la legislación navarra y la legislación básica estatal. Pues bien: con carácter general hay que sostener que en Navarra se aplica preferentemente la ley foral. Pero con el límite expreso, fijado por el propio Estatuto, de que el nivel de autonomía local resultante de las leyes navarras no puede ser más limitado que el que la ley básica estatal garantiza a todos los municipios. Para este caso es el propio Estatuto el que impide el desplazamiento de la norma básica estatal. Por eso, aunque la propia ley estatal (disposición adicional tercera de la LBRL) establece la preferencia aplicativa de las leyes forales (amparadas en las competencias históricas reintegradas por el artículo 46.1.2 de la LORAFNA), esta preferencia aplicativa no ha de regir, conforme al artículo 46.3 de la LORAFNA, cuando los “estándares básicos” de autonomía local no sean respetados por las leyes forales. Incluso a falta de un precepto expreso, como el artículo 46.3 de la LORAFNA, podría soste-

81. A ello se refiere T. FONT, “El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía”, p. 7 (de próxima publicación por el CEPC). Conforme al artículo 10 del Estatuto catalán de 1932:

“Correspondrà a la Generalitat de Catalunya la legislació sobre el règim local, que reconeixerà als ajuntaments i restants corporacions administratives que creï, plena autorització per al govern i direcció dels seus interessos peculiars i els concedirà recursos propis per atendre els serveis de la seva competència. Aquesta legislació no podrà reduir l'autonomia municipal a límits menors dels que assenyala la llei general de l'Estat.

“Per al compliment dels seus fins la Generalitat podrà establir dins de Catalunya les demarcacions territorials que cregui convenientes.” (La cursiva es mía.)

82. Según el artículo 46 de la LORAFNA:

“1. En materia de Administración local, corresponden a Navarra:

Las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real decreto ley paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias.

“Las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las comunidades autónomas o a las provincias, conforme a la legislación básica del Estado.

“2. La Diputación Foral, sin perjuicio de la jurisdicción de los tribunales de justicia, ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los municipios, concejos y entidades locales de Navarra, de acuerdo con lo que disponga una ley foral.

“3. Los municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás municipios de la nación.”

83. T. DE LA QUADRA-SALCEDO, “Derecho histórico y régimen local en Navarra”, en S. Martín-Retortillo, *Derecho público foral de Navarra*, Civitas, Madrid, 1992, p. 593 y ss. (p. 635).

nerse que es el “principio constitucional de autonomía local” quien determina la aplicación preferente de los “estándares básicos” fijados por la ley estatal.

47. El esquema expuesto también se puede aplicar, a mi juicio, en los hipotéticos conflictos entre normas básicas estatales y normas de régimen local dictadas al amparo de las (posibles) nuevas competencias exclusivas de régimen local de Cataluña. El “principio constitucional” de autonomía local puede solventar la concurrencia (en Cataluña) de normas básicas estatales y normas autonómicas plenas (dictadas al amparo de títulos competenciales exclusivos); y lo haría disponiendo la aplicación de los “estándares de autonomía local” más elevados.⁸⁴ De manera que las normas básicas estatales sólo serían aplicables en la medida en que contuvieran estándares de autonomía local superiores a los que resultasen de las normas autonómicas.

84. Esta propuesta hermenéutica se refuerza, creo, en el texto oficioso del acuerdo entre el PSOE-PSC, CiU e IC-EV, posterior al PREAC. En el nuevo texto pactado, el artículo 160.1 del PREAC pone el “principio de autonomía local” como límite expreso de la competencia exclusiva autonómica sobre régimen local. Para no ser una mención redundante (pues la garantía de la autonomía local ya está expresa en los artículos 137, 140, 141 y 142 de la CE) la referencia estatutaria al principio de autonomía local se puede entender, creo, como una garantía de los estándares básicos de autonomía local aplicables en toda España.

