

# Fuentes del derecho local durante la vigencia de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)

FRANCISCO VELASCO CABALLERO  
*Instituto de Derecho Local.*  
*Universidad Autónoma de Madrid*

- 1. Introducción**
- 2. Constitucionalización y desconstitucionalización de la LBRL**
- 3. Articulación de las relaciones nomodinámicas**
- 4. Limitación de la legislación autonómica sobre régimen local**
  - 4.1. *Vís* expansiva de la LBRL y secundariedad de las leyes autonómicas
  - 4.2. La fallida contención de la LBRL mediante los estatutos de autonomía
  - 4.3. Retranqueo de la LBRL
- 5. Derecho local estatal con eficacia supletoria**
- 6. Leyes especiales**
- 7. Normas locales**
  - 7.1. Las normas locales como tipo normativo singular
  - 7.2. Reservas de ley y normas locales
  - 7.3. Relación entre reglamentos gubernativos y normas locales
- 8. Conclusión final**
- 9. Bibliografía**

## Resumen

Desde su aprobación en 1985, la LBRL pretendía ser el centro de un nuevo sistema de derecho local, a cuyo alrededor debían girar otros tipos normativos: el Texto Refundido de Régimen Local, sus reglamentos de desarrollo y actualización, las leyes autonómicas de desarrollo, las posibles leyes especiales, y las normas aprobadas por las propias entidades locales. Cuarenta años después, el sistema no ha permanecido tal y como estaba diseñado. En primer lugar, las distintas reformas de la LBRL (así como diversas normas estatales que la han complementado) han ido ocupando

*Artículo recibido el 01/04/2025; aceptado el 27/04/2025.*

cada vez mayor espacio, a costa de la posible regulación autonómica de desarrollo, actualmente muy limitada. El intento de frenar esta expansión mediante los nuevos estatutos de autonomía, aprobados a partir de 2006, resultó fallido como consecuencia de la STC 31/2010, sobre el Estatuto catalán, de manera que la recuperación del espacio legislativo autonómico pasa hoy necesariamente por un adelgazamiento de la LBRL. En segundo lugar, el Texto Refundido de Régimen Local de 1986, en la medida en que una parte importante de su articulado se dictó como meramente suplementaria, carece hoy de legitimidad constitucional, y lo mismo se puede decir de sus reglamentos de desarrollo. En tercer lugar, las leyes especiales que podían desplazar a la LBRL no han cumplido plenamente su función, siendo frecuentemente objetadas por los tribunales. Finalmente, las normas locales, que inicialmente gozaban de una posición muy secundaria en el sistema de la LBRL, han mejorado su posición relativa.

Palabras clave: *derecho local; bases del régimen local; Gobiernos locales; normas locales.*

### **Sources of local law during the validity of law 7/1985, of 2 April, regulating the bases of local regime (LBRL)**

#### **Abstract**

*Since its approval in 1985, the LBRL aimed to be the core of a new system of local law, around which other normative types were intended to revolve: the Consolidated Text of Local Regime, its developing and updating regulations, regional complementary laws, possible special laws, and the by-laws approved by the local entities themselves. Forty years later, the system has not remained as it was designed. Firstly, the various reforms of the LBRL (as well as various state norms that have complemented it) have progressively occupied more space, at the expense of potential regional complementary regulation, which is currently very limited. The attempt to curb this expansion through the new statutes of autonomy, approved from 2006 onwards, proved unsuccessful as a result of the Constitutional Court judgment n° 31/2010, on the Catalan Statute, meaning that the recovery of regional legislative space today necessarily requires a slimming down of the LBRL. Secondly, the Consolidated Text of Local Regime of 1986, to the extent that a significant part of its articles were dictated as merely supplementary, today lacks constitutional legitimacy, and the same can be said of its developing regulations. Thirdly, the special laws*

*that could displace the LBRL have not fully fulfilled their function, being frequently challenged by the courts. Finally, local norms, which initially enjoyed a very secondary position in the LBRL system, have improved their relative standing.*

*Keywords:* local law; bases of local regime; local governments; local norms.

## 1 Introducción

1. El presente estudio se enmarca en un análisis colectivo de la LBRL tras sus cuarenta años de vigencia. Por eso, si bien el derecho local se compone de muy diversas normas, este estudio se va a centrar en la *posición central de la LBRL* en el conjunto del sistema. Y solo por relación a la LBRL se van a considerar los demás tipos normativos. Por supuesto, esta opción analítica no quita relevancia a otros textos fundamentales del derecho local, como la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE), la Carta Europea de Autonomía Local (1985) o las normas de la Unión Europea que de una u otra forma inciden sobre el derecho local. Simplemente, en esta ocasión la atención se centra en la LBRL.

2. Como punto de partida, hay que destacar que *la Constitución no exige* la aprobación de una ley estatal básica que regule el régimen local en toda España. Esta fue una opción legal estatal en 1985, en alguna medida sugerida por la jurisprudencia constitucional. En principio, el art. 149.1 CE no menciona expresamente el régimen local, ni la Administración local, como ámbitos competenciales estatales. El art. 149.1.18 CE tan solo atribuye al Estado competencia básica sobre el “régimen jurídico de las Administraciones públicas”, lo cual bien podía entenderse que se refería a la regulación de un régimen común y básico para el conjunto de las Administraciones públicas (incluidas las locales) sin autorizar una regulación específica del régimen local. Sin embargo, muy tempranamente la STC 4/1981 declaró 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 arts. 148.1.1 y 149.1.18 de la Constitución” (FJ 5). También la STC 32/1981 contenía llamadas expresas a la legislación estatal (a “la Ley del Estado que en su día se dicte a partir del art. 149.1.18 de la Constitución”: FJ 7) a fin de configurar una regulación mínima estatal para el conjunto de las entidades locales de España.

3. A partir de las directas sugerencias del Tribunal Constitucional, en 1985 el Estado optó por aprobar una ley básica *específica* sobre régimen local –la LBRL– en paralelo a la regulación básica para el conjunto de las Administracio-

nes públicas. En ella, y según se irá precisando a lo largo de este estudio, el Estado pretendió *definir* por completo el sistema de fuentes del derecho local. La LBRL no pretendía —por las propias limitaciones de la competencia estatal— regular por entero el régimen local. Pero sí se erigía a la LBRL en el *centro de una vasta red normativa*. La LBRL no agotaba las posibilidades de regulación en las distintas materias que comprenden el régimen local, pero sí determinaba el alcance y la función de las demás normas del derecho local. De varias formas se expresa este objetivo legislativo. En primer lugar, la LBRL pretendía ocupar una *función o posición constitucional especial*, a mitad de camino entre la propia Constitución y el resto de las leyes. En segundo lugar, la LBRL también pretendió articular en abstracto las relaciones nomodinámicas en el *conjunto del sistema de fuentes* del derecho local (art. 5), lo que fue abiertamente objetado por la STC 214/1989. En tercer lugar, y como es propio de una ley básica estatal, la LBRL definió el espacio y los *límites de la legislación autonómica*. También, desde la posición de centralidad sistemática que pretendía ocupar la LBRL, en ella se preveía expresamente que, como *complemento transitorio* de la misma, el propio Estado aprobaría otras normas no básicas de régimen local (meramente supletorias) a la espera de que las diversas comunidades autónomas fueran aprobando sus correspondientes leyes de desarrollo. En quinto lugar, la LBRL previó directamente la existencia de diversas *leyes especiales*, que podrían desplazar su aplicación. En especial, en la disposición adicional 6.<sup>a</sup> LBRL se preveía la actualización de los regímenes especiales de Madrid y Barcelona. Por último, la LBRL concedió un campo estrecho e impreciso para el *poder normativo local*, residual respecto de las diversas normas estatales y autonómicas llamadas a estructurar el régimen local.

4. Transcurridos cuarenta años de vigencia de la LBRL, se puede analizar qué ha resultado de su estrategia normativa. En general, y con las precisiones que luego se harán, el modelo regulador ha quedado seriamente *erosionado*. De esta manera, si bien el contenido sustantivo de la LBRL ha tenido una considerable estabilidad a lo largo de estos cuatro decenios, el sistema de derecho local ya no responde fielmente al patrón definido en la propia LBRL. Esta erosión del modelo original se va a analizar en relación con los distintos elementos configuradores del sistema de derecho local, a los que se ha acaba de hacer referencia.

## 2

### Constitucionalización y desconstitucionalización de la LBRL

5. Como ya se ha mencionado, mediante la LBRL el legislador estatal respondía a un previo llamamiento explícito del Tribunal Constitucional. Con la

LBRL se ponía fin a la vigencia del derecho local de la dictadura (fundamentalmente, la Ley de Régimen Local de 1955), que solo fragmentariamente se había adaptado o remendado en los primeros años del Estado democrático. En la LBRL, el Estado interpretó de manera amplia su competencia sobre “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE), y llevó a cabo una *regulación extensa e intensa de las entidades locales*. La Ley estableció un “ordenamiento institucional” completo para la Administración local (Parejo, 2005: 57). Pronto surgió la idea de que la LBRL ocupaba una posición “cuasiconstitucional” en el sistema de fuentes. Bien porque la LBRL formaba parte del “bloque de la constitucionalidad” al que hace referencia el art. 28 LOTC (SSTC 27/1987, FJ 5; 109/1998, FF JJ 5 y 12), bien porque cumplía una concreta “función constitucional”, a la que aludía el propio preámbulo de la LBRL<sup>1</sup> y de la que se hacía mención frecuente en la doctrina (Parejo, 1988: 178; Parejo, 2005: 61; García Roca, 2000: 14; Blasco, 2001: 48; Salvador Crespo, 2007: 118). En coherencia con este planteamiento, y si bien la jurisprudencia constitucional no es ni mucho menos uniforme, el Tribunal Constitucional expresamente declaró que la LBRL “tiene una singular y específica naturaleza y posición en el ordenamiento jurídico” (STC 259/1988, FJ 2). La calificación de la LBRL como “bloque de la constitucionalidad”, aun no siendo una declaración estable y uniforme de la jurisprudencia constitucional, sí daba a entender una cierta elevación de rango a las leyes básicas estatales, poniéndolas al nivel de la propia Constitución y los estatutos de autonomía. La referencia a la especial “función constitucional” de la LBRL confundía la competencia estatal sobre régimen local (ex art. 149.1.18 CE) con la garantía constitucional de autonomía local (art. 137 CE).

6. Esta comprensión constitucional de la LBRL ha tenido una *evolución errática* en los últimos cuarenta años. En ocasiones, la jurisprudencia constitucional ha puesto severos límites a la constitucionalización de la LBRL. Pero otras veces ha propiciado inmediatamente esa elevación de rango.

7. Importantes límites puso, en primer lugar, la STC 214/1989, que negó a la LBRL la posibilidad de definir con carácter general la posición de las normas autonómicas sobre régimen local, por ser esta una función *definitoria de las competencias autonómicas* reservada a la Constitución y los estatutos de autonomía. Sin embargo, la misma sentencia constitucional concedió un significado especial a las bases del régimen local por su función configuradora de la autonomía local garantizada por el art. 137 CE. La

---

1. “Esa norma [la LBRL] desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una *vis* específica, no obstante su condición formal de ley ordinaria”.

STC 214/1989 habla una y otra vez, al enjuiciar un posible exceso competencial del Estado en la LBRL, de “las bases conforme al art. 149.1.18 de la Constitución en relación con los arts. 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 art. 149.1.18 de la Constitución, puesto en relación con los arts. 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). Esto ha propiciado una lectura de toda la LBRL en clave de autonomía local. Se llega así a la práctica *confusión entre autonomía y régimen local*, lo que por principio venía diferenciado en los arts. 137, 140 y 141 CE, de un lado, y en el art. 149.1.18 CE (en relación con los distintos estatutos de autonomía), de otro lado.

8. Según lo dicho, a partir de la STC 214/1989, el Tribunal Constitucional se ha servido de la LBRL como instrumento o canon complementario de constitucionalidad. No solo en conflictos de orden competencial con las comunidades autónomas (donde la LBRL puede ser canon mediato de inconstitucionalidad de una ley autonómica), sino también como instrumento de *definición constitucional de la autonomía local* garantizada por la Constitución. A la hora de precisar el alcance de la autonomía local ex art. 137 CE, el Tribunal Constitucional se sirvió, de forma clara y decidida, de la regulación contenida en la LBRL (STC 27/1987, FJ 4). Se llegó así a una confusión biunívoca entre la Constitución y la LBRL: la Constitución se nutre de normas legales, las de la LBRL (Ortega, 2000: 44; crítico: Sánchez Morón, 1990: 159); y la legislación básica estatal de régimen local tiene como función propia, primordial y característica, el desarrollo o configuración de la garantía constitucional de autonomía local. El resultado de ambas direcciones es el mismo: la afirmación de una “posición” o “función” constitucional de la LBRL en la configuración de la autonomía local.

9. Un intento más preciso de definir la posición constitucional de la LBRL se encuentra, algunos años después, en la STC 159/2001, donde se disecionan los distintos contenidos de la LBRL, y a cada uno de ellos se le asigna una posición diferente en relación con la Constitución. Se identifican, de un lado, normas que contienen los “rasgos definitorios” de la autonomía local. Y al lado estarían otras normas que contienen “la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales”. Hecha esta distinción, se concluye que “sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se

refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental” (FJ 4).

10. Esta argumentación constitucional se quebró formalmente, a mi juicio, en la STC 240/2006, sobre el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por la ciudad de Ceuta. Allí el Tribunal Constitucional hizo un claro esfuerzo de deslinde entre la garantía constitucional de autonomía local y la regulación básica del régimen local. Según el Tribunal Constitucional: “el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese ‘contenido mínimo’ que protege la garantía institucional [...] pero la legislación básica sobre régimen local no se integra en el ‘bloque de la constitucionalidad’ ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales” (FJ 8). Sin embargo, la singularidad del caso en que se dictó aquella sentencia, en un conflicto en defensa de la autonomía local y referido a la ciudad autónoma de Ceuta (que ocupa una posición intermedia entre las comunidades autónomas y los municipios), ha restado a la misma la relevancia que le corresponde.

11. En tiempos más recientes se ha ido diluyendo la búsqueda de una posición constitucional especial de la LBRL, como “bloque de la constitucionalidad” o como ley dotada de una especial “función constitucional”. Más sencillamente, la jurisprudencia constitucional considera hoy que la LBRL, en cuanto que lícitamente dictada al amparo del art. 149.1.18 CE, vincula a las comunidades autónomas. Y allí donde las leyes autonómicas contradicen la LBRL, están infringiendo el art. 149.1.18 CE, y son por tanto inconstitucionales y nulas. Este control indirecto de constitucionalidad de las leyes autonómicas se enuncia expresamente, entre otras, en las SSTC 210/2014 (sobre el régimen de concejo abierto del art. 29 LBRL); 137/2018 (sobre la regulación de las sociedades mercantiles locales en el art. 85.3 LBRL); y 19/2022 (sobre el régimen de las mancomunidades en el art. 44.3 LBRL). En esta argumentación se omite toda referencia a la LBRL como “bloque de la constitucionalidad”. Se distingue así cada vez con más claridad entre las normas que conforman el “bloque de la constitucionalidad” y las leyes básicas del Estado, que se someten a los parámetros competenciales de ese “bloque”. Así ocurre, por ejemplo, en la STC 82/2020, FJ 7 (en relación con las facultades de coordinación provincial previstas en la LBRL). De otro lado, la jurisprudencia constitucional más reciente ha redefinido

la relación entre la LBRL y la garantía constitucional de autonomía local (art. 137 CE). Entendida la autonomía local como un “principio” constitucional (STC 41/2016, FJ 9, y STC 65/2025, FJ 6), el Tribunal Constitucional renuncia a identificar una especial conexión constitucional entre algunas normas de la LBRL y el art. 137 CE. De esta manera, la LBRL puede dotar de mayor o menor autonomía a las entidades locales, en función de los demás bienes y principios constitucionales que concurren en cada materia (STC 124/2023, FJ 6). La LBRL no estaría definiendo el contenido constitucional de la autonomía local, sino estableciendo un *estándar legal* básico de autonomía, modificable al alza o la baja por leyes posteriores (STC 41/2016, FJ 3; Medina Alcoz, 2016: 193).

### 3

#### Articulación de las relaciones nomodinámicas

12. En su versión original, el art. 5 LBRL definió de forma detallada, materia a materia, las relaciones entre las normas estatales, autonómicas y locales<sup>2</sup>. En puridad, y pese a que dicho precepto distinguía entre la organización local, las distintas materias sectoriales de actuación local, el empleo público, los bienes y el régimen económico-financiero, la articulación del derecho local era siempre *jerárquica*, y con tres escalones: legislación estatal; legislación autonómica; y ordenanzas locales. Solo en relación con la organización municipal, el complementario art. 20.2 LBRL concedía una especial relevancia

---

2. Según el art. 5 LBRL, en su texto original, las entidades locales se rigen en primer término por esta ley y, además:

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

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

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

D) En cuanto al régimen de sus bienes: a) por la legislación básica del Estado que desarrolle el art. 132 de la Constitución; b) por la legislación de las comunidades autónomas; c) por las ordenanzas propias de cada entidad.

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

al reglamento orgánico municipal (en perjuicio de la legislación autonómica). Aparte de esto, no había en la configuración legal de la LBRL ningún ámbito donde el poder normativo local pudiera ser especialmente intenso o extenso.

13. Esta articulación general del sistema de fuentes fue anulada por la STC 214/1989, con el argumento de que la LBRL, al definir la prelación de fuentes en cada materia local, estaba de hecho definiendo las competencias del propio Estado y de las comunidades autónomas, tarea esta reservada al bloque de la constitucionalidad: a la Constitución y a los estatutos de autonomía (FJ 5). Sin perjuicio de esta anulación formal, lo cierto es que el actual sistema de derecho local responde al criterio del primigenio art. 5 LBRL. Ninguna duda hay hoy de que, en sus ámbitos competenciales, la legislación estatal vincula a la legislación autonómica; y ninguna duda hay, tampoco, de que la legislación autonómica vincula a las ordenanzas (y reglamentos) locales. En realidad, los espacios de incertidumbre siguen estando donde se localizaban inicialmente: en determinar si solo las leyes —o también los *reglamentos gubernativos*— se insertan en la estructura normativa jerarquizada y, por tanto, si también los reglamentos estatales vinculan a las leyes y reglamentos autonómicos, así como a las ordenanzas locales; y en los límites que el principio constitucional de *autonomía local* (art. 137 CE) impone a la vinculación jerárquica de las normas estatales y autonómicas sobre las normas locales. Preciso ahora, con carácter preliminar, que bajo la expresión “normas locales” hago referencia a cualesquiera normas aprobadas por una entidad local, incluyendo tanto las ordenanzas como los reglamentos plenarios, e incluso los decretos de alcaldía o junta de gobierno local, allí donde la ley les ha conferido naturaleza normativa. Por ahora basta con señalar que los reglamentos estatales sí pueden ocupar una superior posición supraordenada o vinculante (respecto de leyes y reglamentos autonómicos y respecto de ordenanzas locales), pues la jurisprudencia constitucional ha sido muy tolerante con la posibilidad de que el Estado ejerza su competencia básica a través de reglamentos (Arzo, 2016: 207; Arroyo, 2024: 671). Esta jurisprudencia es constante desde la STC 1/1982, FJ 1, hasta hoy: STC 99/2022. Y también el reglamento autonómico puede ser jerárquicamente superior respecto de la ordenanza. Sin embargo, esta superior posición jerárquica de los reglamentos gubernativos (estatales o autonómicos) respecto de las normas locales no se tiene que dar necesariamente (*infra* § 48). Al no estar expresamente fijada en la LBRL, dependerá de lo que en cada caso disponga la ley sectorial (estatal o autonómica).

## 4

### Limitación de la legislación autonómica sobre régimen local

#### 4.1

#### **Vís expansiva de la LBRL y secundariedad de las leyes autonómicas**

14. En nuestro sistema constitucional las normas básicas estatales son canon indirecto de validez de las normas autonómicas (entre muchas: STC 213/1988, FJ 2). De hecho, la LBRL ha servido ya en varias ocasiones al Tribunal Constitucional para enjuiciar leyes urbanísticas autonómicas (SSTC 46/1992 y 11/1999, entre otras). 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 (Jiménez Asensio, 2001: 209). Dicho esto, es claro que cuanto más extensa e intensa sea la regulación básica estatal, más limitado es el posible alcance de la regulación autonómica de desarrollo.

15. En la LBRL el Estado optó por una interpretación amplia de su competencia básica y así aprobó una *regulación extensa* (casi todas las cuestiones importantes) e *intensa* (alto grado de detalle) del régimen local. Al enjuiciar la constitucionalidad de la LBRL en su texto original, la STC 214/1989 aceptó el planteamiento competencial que había expresado el Estado en la LBRL. Esta amplia regulación básica estatal incluso se ha intensificado por medio de reformas parciales posteriores, en especial por medio de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMMGL), y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

16. La LMMGL introdujo un régimen jurídico especial para los *municipios de gran población*. A este grupo de municipios de gran población, compuesto con criterios muy heterogéneos y no siempre explicables (art. 121 LBRL), se le aplican normas específicas que contienen una regulación organizativa muy amplia y detallada. De esta forma, la legislación básica estatal, que ya desde 1985 es extensa e intensa, ensanchó aún más su contenido. La LMMGL, si bien introduce un régimen organizativo singular para los municipios de gran población, lo hace de manera uniforme. Es esta una opción al tiempo diferenciadora (porque solo se refiere a los municipios de gran población) y uniformizadora (dado que rige para los municipios de gran población de toda España), que ha recibido el visto bueno del Tribunal Constitucional (STC 103/2013).

17. Una década después, en 2013, la LRSAL volvió a ampliar la *uniformidad* del régimen local al amparo de la competencia estatal básica ex art. 149.1.18 CE, en un cuádruple eje: para limitar las competencias municipales; para reducir la planta local inframunicipal (entidades locales menores o autónomas); para ampliar las competencias provinciales de coordinación; y para aumentar los controles económico-financieros sobre el conjunto de las entidades locales. En este caso, el Tribunal Constitucional rechazó algunas de las nuevas reglas uniformadoras del Estado. Fundamentalmente, el Tribunal rechazó o desactivó en la práctica los preceptos referidos a las competencias municipales (STC 41/2016, FFJJ 10 y 13), pero aceptó en cambio otras vías de homogeneización del régimen local, como la privación de personalidad jurídica a las futuras entidades locales menores (FJ 7), o el nuevo régimen de control económico-financiero (STC 111/2016).

## 4.2

### La fallida contención de la LBRL mediante los estatutos de autonomía

18. La centralidad de la LBRL, y el consiguiente alcance secundario o limitado de la legislación autonómica, también han sido reafirmados, siquiera de forma mediata, a partir de la STC 31/2010, sobre el *Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Recuérdese que los estatutos de autonomía reformados desde 2006, como los de Cataluña, Andalucía, Castilla y León o Aragón, regulaban directamente ciertos aspectos del régimen local o atribuían a las correspondientes comunidades autónomas algunas competencias *exclusivas* sobre materias que hasta ese momento estaban reguladas en la LBRL. Con estas reformas estatutarias se pretendía impedir la vocación expansiva de las competencias básicas estatales sobre Administración local. Al amparo de la previa doctrina de la STC 247/2007, sobre el Estatuto de la Comunidad Valenciana, podría haberse pensado que es constitucionalmente posible que los estatutos de autonomía contribuyan a fijar los límites de las competencias básicas estatales. Sin embargo, esta posibilidad quedó categóricamente negada en la posterior STC 31/2010, FJ 37, sobre el Estatuto de Cataluña. De ahí que actualmente el Tribunal Constitucional declare —implícita pero claramente— que una norma básica estatal (como el actual art. 24 *bis* LBRL, que regula las entidades locales menores) *prevalece* sobre la regulación de las parroquias rurales en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (STC 168/2016, FJ 3 b). Según esta sentencia, “una norma estatutaria de régimen local no puede [...] suponer que las nuevas bases dejen de ope-

rar como mínimo común normativo, esto es, que sean inaplicables en una Comunidad Autónoma por virtud del Derecho local incluido en su Estatuto". En la misma medida, una ley autonómica sobre régimen local, incluso amparada en un título competencial formalmente exclusivo de la comunidad autónoma, es inconstitucional si contradice una norma de la LBRL (STC 210/2014, FJ 3).

19. A mi juicio, si bien la STC 31/2010 ha afirmado con claridad que los estatutos de autonomía *no pueden limitar o condicionar* la competencia estatal básica (y, por tanto, la competencia estatal para regular las bases del régimen local), de ahí no resulta la esterilización total del régimen local configurado en los nuevos estatutos de autonomía. Así, en lo que se refiere específicamente a los nuevos títulos competenciales, la jurisprudencia constitucional no niega que toda competencia autonómica (atribuida por el correspondiente estatuto) suponga, de forma *refleja*, una delimitación de las competencias del Estado. Esta es una característica estructural del sistema autonómico desde su creación. La STC 247/2007, sobre el Estatuto valenciano, había señalado que "el Estatuto de Autonomía, en cuanto que es norma estatal, puede realizar su función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma, con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y autonómicas, incidiendo en el alcance de las primeras" (FJ 10). Dice después la STC 31/2010 que "[el Estatuto de Autonomía] define, por un lado, un ámbito privativo de formación y de ejercicio del poder público por parte de la Comunidad Autónoma [...] y *contribuye a perfilar*, por otro, el ámbito de formación y poder propio del Estado. Esto último, en la medida en que las competencias del Estado dependen mediatamente en su contenido y alcance de la existencia y extensión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas". En conclusión, es sostenible aún hoy que la atribución de materias competenciales por un estatuto (que en todo caso ha de ser respetuoso con el "contenido y alcance mínimos" de las competencias estatales *ex art. 149.1 CE*) *perfila o determina "mediatamente"* las competencias estatales en una comunidad autónoma (otra opinión: De la Quadra-Salcedo Janini, 2010: 300). Esto implica que, ciertamente, las competencias "exclusivas" sobre régimen local contenidas en varios estatutos de autonomía son limitadas cuando *concurren* con las competencias estatales, como la competencia básica estatal sobre régimen local al amparo del art. 149.1.18 CE (STC 31/2010, FJ 59). Pero siendo esto innegable, nada autoriza a dar un paso más y convertir las competencias exclusivas en *competencias compartidas* (esto es, de desarrollo) cuando concurren con las del Estado. Aunque parezca una cuestión de matiz, la diferencia es relevante: una cosa es que una competencia exclusiva (expresiva de una política íntegramente

autonómica) tenga límites en otras competencias estatales, y otra cosa distinta es que en una determinada materia la opción política primaria (básica) haya de ser estatal, quedando a la comunidad autónoma solo el desarrollo o pormenorización de la opción política estatal.

### 4.3 Retranqueo de la LBRL

20. Visto ya que la reforma estatutaria no ha servido para embridar la expansión de la LBRL, se ha abierto la posibilidad de que sea *el propio Estado* el que revise sus normas básicas sobre régimen local y reduzca su extensión o densidad. Esta posible autorrevisión de las bases estatales puede resultar de acuerdos parlamentarios con grupos políticos nacionalistas o regionalistas. Y puede hacerse de tres formas: simplemente reduciendo la actual regulación de la LBRL; permitiendo que las comunidades autónomas desplacen algunas normas básicas estatales; e introduciendo asimetrías en la aplicación de las bases estatales (en paralelo a los diferentes títulos competenciales sobre régimen local que hoy se contienen en los distintos estatutos de autonomía).

21. La simple reducción de la extensión e intensidad de las bases estatales no presenta mayor dificultad jurídica. Las normas básicas son, por definición, modificables. Trasladando aquí lo ya dicho por el Tribunal Constitucional en relación con la regulación básica del sistema educativo (STC 34/2023, FJ 9), se puede afirmar que el art. 149.1.18 CE no exige a la LBRL, por sí, *ningún mínimo normativo*. Ni siquiera el principio constitucional de autonomía local (art. 137 CE) contiene esa exigencia. Que en todas las comunidades autónomas se respete la autonomía local no depende —al menos no primariamente— de cómo el Estado regule el régimen local, sino de la inexistencia de leyes autonómicas que sacrifiquen desproporcionadamente ese principio constitucional. Por supuesto que ese objetivo se puede alcanzar mediante bases estatales favorables a la autonomía local, en la medida en que esas bases vinculan a las leyes autonómicas. Pero el art. 137 CE no exige por sí que el Estado apruebe tales bases. Sí prohíbe, en cambio, que las leyes autonómicas limiten la *vis* expansiva de la autonomía local sin razón suficiente y de forma proporcionada (STC 124/2023, FJ 6; STC 65/2025, FJ 6).

22. Según se ha dicho, el Estado puede, al amparo de su competencia legislativa ex art. 149.1.18 CE, optar tanto por una regulación relativamente extensa y detallada (hasta el tenue límite que hoy le permite la jurisprudencia

cia constitucional) como por una *regulación mucho más selectiva y/o principal*, dejando en consecuencia mayor margen a la regulación autonómica. Si la regulación estatal es muy extensa e intensa, apenas si hay margen para políticas autonómicas que pretendan atender a la propia singularidad de su territorio. Pero, del otro lado, una regulación estatal muy reducida o principal impone una alta actividad legislativa o reglamentaria a todas las comunidades autónomas, incluidas aquellas que se muestran conformes con una regulación estatal amplia. La diversa comprensión de las competencias autonómicas por parte de cada comunidad autónoma plantea la posibilidad de una *regulación básica dual*, compuesta por preceptos aplicables *sine qua non* y otros preceptos desplazables por las leyes autonómicas. Esto es, supletorios. Esta afirmación, aparentemente contraria a la doctrina constitucional que proscribe la aprobación de normas estatales supletorias, requiere alguna explicación. Como sigue.

23. El carácter pleno, básico o de condiciones básicas de una ley estatal no es óbice para que incluya singularidades aplicativas. Esto es, para que no se aplique de modo uniforme en toda España. De hecho, son numerosos los ejemplos actuales de normas básicas estatales con aplicación territorial restringida o, incluso, muy acotada. Desde su origen, la DA 2.<sup>a</sup> LBRL preveía el desplazamiento parcial de la LBRL en el País Vasco (si bien esta no era una opción propia de la LBRL, sino consecuencia obligada de los derechos forales garantizados expresamente por la DA 1.<sup>a</sup> CE). Algo similar se puede decir de la DA 3.<sup>a</sup> LBRL, en relación con Navarra. Más tarde, y ya sin ninguna conexión directa con la Constitución, la LRSAL expresamente previó la singularización autonómica de su regulación en Aragón (DA 3.<sup>a</sup>3 LRSAL) y en los dos archipiélagos (DA 16.<sup>a</sup> LRSAL) (Velasco, 2014: 40). En general, la opción de posible desplazamiento territorial de algunas normas básicas ha sido pacíficamente aceptada por la jurisprudencia constitucional (SSTC 214/1989, FJ 26; 147/1991, FFJJ 4 d) y 5; 109/1998, FJ 3; 50/1999, FJ 6; 132/2012, FJ 3, entre otras). En estos casos, *es la propia norma estatal* la que opta por un cierto grado de diversidad, y no por la completa uniformidad, como patrón normativo común en toda España. En otros términos: la opción de uniformidad inherente a toda norma estatal bien puede consistir en *abrir espacios de diversidad aplicativa*, para cuando las comunidades autónomas consideren oportuna una modulación, sustitución o corrección de algunos criterios normativos estatales (los expresamente considerados como desplazables o corregibles por la propia ley estatal). Esto es, una vez asumido que una competencia estatal permite al Estado muchos grados y formas de regulación, incidiendo correlativamente sobre el alcance efectivo de las competencias autonómicas (incluso las exclusivas), una de esas posibles formas de regu-

lación consiste en *dotar a sus propias normas de una eficacia limitada*, autorizando su posible desplazamiento por leyes autonómicas (Font, 2000: 235; Velasco, 2009: 188). No estamos aquí ante una regulación estatal meramente supletoria, sino ante una regulación *directamente vinculante* que, por decisión del propio Estado, puede ser *parcialmente desplazada* en alguna comunidad autónoma. El Estado, al ejercer su competencia legislativa, lo está haciendo de la manera más favorable posible al pleno despliegue de la competencia autonómica (exclusiva concurrente o de desarrollo), pues permite incluso el desplazamiento parcial de la regulación estatal. En este sentido, no es invocable aquí la jurisprudencia constitucional que enuncia severos límites a la legislación supletoria estatal (SSTC 118/1996, FJ 6; 161/1997, FJ 12 c); y 68/2021, FJ 9). En estas sentencias considera el Tribunal Constitucional que la supletoriedad del derecho estatal, a la que se refiere el art. 149.3 CE, es solo una técnica de integración del ordenamiento jurídico de cada comunidad autónoma, y no una competencia estatal. Rechaza el Tribunal Constitucional, de forma absoluta, que allí donde el Estado carezca de un título competencial propio y expreso (alguno de los enunciados en el art. 149.1 CE) pueda aprobar leyes “meramente supletorias”, aplicables solo en defecto de regulación autonómica. En las tres sentencias citadas, el Tribunal Constitucional considera que las correspondientes normas impugnadas no tienen anclaje en ningún título competencial estatal, y por eso declarará la inconstitucionalidad: en la STC 118/1996, porque el Estado carece de competencias sobre transporte urbano; en la STC 61/1997, porque el Estado carece de competencias sobre urbanismo; y en la STC 68/2021, porque la competencia estatal básica ex art. 149.1.18 CE sobre Administración local y sobre contratación pública no alcanza para fijar el órgano competente para la resolución del recurso especial en materia de contratación en las entidades locales (y por eso mismo el Estado no puede fijar ese órgano, ni siquiera de forma supletoria). Cuestión muy distinta es que el Estado, *allí donde cuente con un título competencial específico, expreso y suficiente* en el art. 149.1 CE (incluyendo en su caso un título competencial básico), opte por una regulación flexible, dejando un cierto margen de divergencia a cada comunidad autónoma. En tal caso, la opción legislativa estatal está amparada por un título competencial concreto (no es meramente supletoria, lo que rechaza categóricamente el Tribunal Constitucional). Y ocurre, únicamente, que en el ejercicio legítimo de su competencia legislativa el Estado puede prever y autorizar el desplazamiento o inaplicación de alguno de los preceptos estatales. De esta forma, el Estado estaría actuando en los límites de su competencia, pero de una forma tal que permite el mayor desarrollo posible

de la competencia autonómica (pues la legislación autonómica puede incluso desplazar la aplicación de la norma estatal).

24. En especial, la regulación estatal desplazable resulta adecuada allí donde uno o varios *estatutos de autonomía* enuncian un aspecto o submateria como de competencia “exclusiva” autonómica. Es el caso, por ejemplo, del “régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales” conforme al art. 160.1 e) del Estatuto catalán (2006). Es cierto que, de acuerdo con la STC 31/2010, FFJJ 60 y 64, las submaterias exclusivas autonómicas (sobre régimen local) son “impropias”, en la medida en que no pueden impedir el “pleno despliegue” de las competencias estatales. Pero siendo esto incuestionable, también lo es que la válida existencia de una competencia autonómica exclusiva es una clara *directriz del bloque de la constitucionalidad* para que —salvo que exista una razón constitucional muy cualificada— la ley estatal no agote toda su extensión potencial (STC 50/2018, FJ 6 c).

25. La tercera forma de reducir el alcance de las bases estatales, en este caso de forma directamente asimétrica, consiste en activar la plena potencialidad de las competencias estatutarias autonómicas sobre régimen local. Un primer ejemplo de esta posibilidad lo tenemos hoy en el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, que incluye una reforma parcial de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Se incluye ahora una nueva disposición adicional 17.<sup>a</sup> en la LBRL, referida a los “derechos históricos de Cataluña”. Según la nueva DA 17.<sup>a</sup> LBRL: “las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando en todo caso la posición singular en materia de sistema institucional recogida en el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como las competencias exclusivas y compartidas en materia de régimen local y organización territorial previstas en dicho Estatuto, de acuerdo con el marco competencial establecido en la Constitución y en especial en el Estatuto de Autonomía de Cataluña”. En este caso, la nueva DA 17.<sup>a</sup> LBRL no dice expresamente que la LBRL sea parcialmente inaplicable (desplazable) en Cataluña, pero esta puede ser una de las consecuencias necesarias del “respeto” de la propia LBRL a lo regulado en el estatuto de autonomía.

26. Para entender el posible significado de esta nueva DA 17.<sup>a</sup> de la LBRL hay que recordar la ya mencionada STC 31/2010, sobre el Estatuto catalán, que dejó claro que ningún estatuto de autonomía puede impedir el “pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales” (FJ 59), y, entre ellas, la competencia estatal sobre bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE. En consecuencia, ni la atribución de algunas *competencias exclusivas sobre régimen local* a la Generalitat (art. 160.1 c) del *Estatut*) ni la regulación di-

recta de la organización local y territorial de Cataluña (art. 83 y siguientes del *Estatut*) pueden prevalecer respecto de lo establecido en la legislación estatal básica de régimen local. A partir de esta jurisprudencia constitucional, el alcance real de toda regulación estatutaria sobre régimen local (tanto organizativa como competencial) depende de lo que en cada momento determine la legislación básica estatal. Tal y como daba a entender la complicada STC 132/2012, sobre los consejos insulares baleares (FJ 2), el despliegue real de las normas estatutarias sobre régimen local queda *condicionado a que así lo permita la LBRL*. A mi juicio, esto es precisamente lo que ha hecho la nueva DA 17.<sup>a</sup> LBRL. Según el tenor literal de esta DA, en Cataluña *la LBRL debe aplicarse de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Autonomía*, tanto en lo relativo al sistema institucional como a la existencia de competencias exclusivas y compartidas de la Generalitat sobre régimen local y organización territorial (Ridao, 2025: 163). Según esto, allí donde el Estatuto catalán atribuye a la Generalitat competencias exclusivas sobre régimen local (así, sobre “régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos”, conforme al art. 160.1 c] EAC) hay que entender que la propia LBRL ha establecido que el Parlamento de Cataluña puede *desplazar la regulación básica estatal*. Obviamente, una ley catalana no puede derogar una ley estatal, pero, por decisión de la DA 17.<sup>a</sup> LBRL, la ley catalana puede, en materias en las que cuenta con competencia exclusiva, desplazar la aplicación de normas básicas de la LBRL. Con lo dicho, va aumentando el número de *normas básicas asimétricas*, cuya presencia efectiva en nuestro orden constitucional no es ni mucho menos nueva, aunque tampoco está generalizada (Velasco, 2023: 86).

## 5

### Derecho local estatal con eficacia supletoria

27. La LBRL, pese a su amplia concepción de lo básico, no contenía una regulación completa del régimen local. El Estado asumía que la existencia de competencias autonómicas sobre régimen local (a veces, incluso, exclusivas) impedía completar el régimen local en una ley básica (Parejo, 1988: 178). Pero se planteaba, al mismo tiempo, la posibilidad de que las comunidades autónomas —emergentes aún en los años ochenta— dilataran o no llegaran a aprobar sus propias leyes de régimen local. Podía darse, en tal caso, un *déficit de regulación legal* (no siempre salvable por la autorregulación local) claramente contrario al principio de seguridad jurídica. De ahí viene la previsión, en la disposición

final 1.<sup>a</sup> de la LBRL, de un texto refundido (de “las disposiciones legales vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria”) y de la adaptación (por el Estado) de los reglamentos sobre régimen local aún vigentes en 1985.

28. La labor de refundición fue ciertamente cumplida con el Real Decreto Legislativo 781/1986, el 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL), aunque el sentido original de la delegación legislativa quedó algo alterado en el Texto Refundido. En efecto, el objetivo original de la disposición final 1.<sup>a</sup> LBRL era la aprobación de un texto complementario de la Ley básica con eficacia meramente *supletoria*, allí donde las comunidades autónomas no contasen con normas propias de régimen local (Parejo, 1988: 183, 193). En 1985 era una práctica legislativa admitida la aprobación de normas estatales con simple valor supletorio respecto del derecho autonómico. Solo con las SSTC 118/1996 y 61/1997 se puso fin a esta interpretación de la supletoriedad estatal a que hace referencia el art. 149.3 CE. Lo cierto es que el sentido original de la disposición final 1.<sup>a</sup> LBRL quedó alterado en la disposición final 7.<sup>a</sup>1 a) del Texto Refundido, que identificaba, con más o menos precisión, qué preceptos del propio TRRL se consideraban *básicos*. Resulta, entonces, que parte de los preceptos del Texto Refundido pasaban a ser una *extensión de la legislación básica* de régimen local, mientras que otros preceptos conservaban el alcance *supletorio* que originalmente pretendía la disposición final 1.<sup>a</sup> LBRL.

29. La posición del TRRL en el sistema de fuentes ha sido objeto de continuo cuestionamiento, incluso hasta nuestros días. Desde un principio se puso en duda la posibilidad de que un texto refundido pudiera calificar a parte de su articulado como básico (Baño, 2003: 456). Esta posibilidad fue finalmente aceptada por el Tribunal Constitucional (STC 385/1993, FJ 3), aunque con límites. Así, se declaró inconstitucional el párrafo 1 b) de la disposición final 7.<sup>a</sup> TRRL por infracción del principio constitucional de seguridad jurídica. Tras esta advertencia del Tribunal Constitucional, y siguiendo el tenor del aún vigente de la disposición final 7.<sup>a</sup>1 b) TRRL, el legislador estatal se cuidó de señalar —en leyes sectoriales— qué preceptos del Texto Refundido tenían carácter básico (y cuáles no). De esta manera, el Texto Refundido de Régimen Local ha ido *alterando progresivamente su posición en el sistema de fuentes*. Ha pasado de ser un texto con vocación complementaria, transitoria y supletoria, a una ley potencialmente básica (en función de que posteriores leyes sectoriales vayan calificando parte de su articulado como básico).

30. La siempre cuestionable posición del TRRL en el sistema de fuentes se complicó a partir de la jurisprudencia constitucional sobre supleto-

riedad dictada en 1996. Ya se ha dicho más arriba que la disposición final 7.ª a) TRRL identifica una parte de su articulado como *normas básicas*. Pero quedaba por determinar cuál era la eficacia del resto de normas del TRRL. Pues bien, dado que el Estado solo dispone de competencia básica sobre Administración local, hay que concluir que la mayoría de los preceptos del Texto Refundido carecían de una cobertura competencial específica. Se dictaron con *vocación de supletoriedad* al amparo de la interpretación del art. 149.3 CE admitida hasta 1996. Pero, después de las SSTC 118/1996 y 61/1997, el Estado ya no puede dictar normas meramente supletorias. Esta doctrina se mantiene hasta hoy (STC 68/2021, FJ 9). Esto determina que buena parte de los preceptos del TRRL estén hoy afectados por una *causa de invalidez* (falta de competencia estatal). Seguirán siendo eficaces, ciertamente, pero por vía de una cuestión de inconstitucionalidad podrán ser expulsados del ordenamiento jurídico. Ni siquiera se puede considerar aquí una simple pérdida de rango de los preceptos no básicos del TRRL, conservando entonces su vigencia como normas reglamentarias, pues el déficit de competencia estatal afecta a cualquier acto jurídico estatal; y por lo mismo, también un texto refundido “degradado” a una posición reglamentaria seguiría siendo inválido.

31. Como ya se ha señalado antes, además del TRRL, la DF 1.ª LBRL preveía también la *adaptación de varios reglamentos* hasta entonces vigentes. Entre los mencionados reglamentos se encuentra el contenido en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF). Estos reglamentos —en la medida en que por ser disposiciones sin rango legal difícilmente podían ampararse en el título competencial básico del art. 149.1.18 CE (SSTC 128/1999, FJ 15; y 272/2000, FJ 9)— nacían con vocación supletoria respecto de la legislación autonómica. Por eso mismo, de acuerdo con la posterior doctrina constitucional expresada en las SSTC 118/1996, 61/1997 y 68/2021, hay que considerar que esos reglamentos (salvo alguna norma que pueda considerarse básica) son hoy inconstitucionales. No solamente desplazables por normas autonómicas, sino directamente inconstitucionales, por falta de competencia estatal para su aprobación. Esta inconstitucionalidad podrá ser declarada en cualquier momento, mediante impugnación indirecta, por la Jurisdicción contencioso-administrativa. Más aún, la única forma en que un órgano judicial puede aplicar hoy uno de aquellos reglamentos consiste en calificar la norma en cuestión como *básica*. Así lo ha hecho, en relación con el ROF, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:2611) que anula parcialmente el Reglamento Orgánico de Barcelona, por contradecir el art. 85.2 ROF, que

el Tribunal Supremo califica como básico<sup>3</sup>. Esta sentencia es cuestionable. Fundamentalmente, porque presume que la calificación de una norma reglamentaria como “básica” es una labor por completo *abierto a los tribunales contencioso-administrativos*. Parecería que los tribunales están llamados a valorar con amplio margen de libertad si, a la vista de su contenido, una concreta norma reglamentaria es verdaderamente “básica”, por expresar directamente el interés general estatal en la correspondiente materia. Pero esto, a mi juicio, no es correcto. En primer lugar, porque para calificar una norma reglamentaria como básica es imprescindible atender, antes de nada, a si *alguna ley* ha determinado ya *ex ante* el carácter “básico” o “no básico” de la futura norma reglamentaria. Un órgano judicial, en cuanto que vinculado a la ley (art. 117.1 CE), no puede contradecir, ni extender, ni adaptar, ni optimizar lo que una ley califica (o no) como básico. Esto es: si una ley considera que su desarrollo reglamentario no es básico, no corresponde a un tribunal contencioso cuestionar ni ampliar esa calificación legal. En segundo lugar, aunque es verdad que la jurisprudencia constitucional ha admitido la existencia excepcional de normas básicas con forma reglamentaria, el propio carácter excepcional de esa posibilidad lleva a pensar que requiere de la *mediación legal* (STC 69/1988, FJ 5). Esto es: siendo constitucionalmente excepcional la existencia de normas reglamentarias básicas, lo procedente es exigir que sea precisamente *una ley la que cree esa excepción*. Teniendo en cuenta que una norma básica vincula a los parlamentos autonómicos, hay que entender que la posible existencia de normas reglamentarias básicas —precisamente por su carácter excepcional— está reservada a la ley. Esto es, debe ser solo la ley, y no el propio reglamento o el tribunal que lo aplica, la que pueda crear una excepción al criterio constitucional general.

## 6

### Leyes especiales

32. Pese a su centralidad estructural, la LBRL convive con *leyes especiales del propio Estado*. Lo propio de estas leyes o normas especiales es, en principio, su *preferencia aplicativa* respecto de la LBRL. Quedan ahora al margen las posibles normas especiales autonómicas que, aunque previstas o habili-

---

3. Este precepto impone la presencia, en la sala municipal de plenos, de los símbolos del Estado, como la efigie del rey. En el proceso contencioso se impugnaba una modificación del Reglamento Orgánico de Barcelona (2015) que había permitido la retirada de la efigie real, lo que efectivamente tuvo lugar. Ese precepto municipal sería ilegal y nulo, por haber contradicho una norma reglamentaria (básica) estatal.

tadas directamente por la LBRL (como en el art. 32 respecto de los municipios turísticos, o en la disposición adicional 6.<sup>ª</sup>2 en relación con el municipio de Barcelona), no responden al binomio nomodinámico general-especial, sino a la articulación territorial del derecho local, esto es, a la relación entre la legislación básica estatal y las leyes autonómicas de desarrollo.

33. Algunas de las leyes especiales *estatales* sobre régimen local están previstas expresamente en la LBRL. Genéricamente se refiere a ellas el art. 9 LBRL. Más específicamente, la disposición adicional 6.<sup>ª</sup>1 LBRL prevé la aprobación de una ley especial para el municipio de Madrid. Esta última previsión legal se ha materializado con la vigente Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (LCREM). La previsión expresa de esas leyes estatales especiales no ha encontrado objeción en la jurisprudencia constitucional (STC 214/1989, FJ 7). En esta jurisprudencia no se cuestiona la aprobación de regímenes especiales por parte del Estado, aunque sí se ponen cautelas específicas para cuando *las leyes especiales provienen de las comunidades autónomas*.

34. Otras leyes especiales *no están previstas* expresamente en la LBRL, pero también deberían ser de aplicación preferente respecto de esta. Así, por ejemplo, la vigente Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona (LREB), no está mencionada expresamente en la LBRL (que en su DA 6.<sup>ª</sup>2 solo se refiere a una la ley autonómica específica para ese municipio). Sin embargo, es claro que lo regulado en esta ley especial debería desplazar —en caso de contradicción— lo establecido en la LBRL. Sin embargo, y como enseguida se va a explicar, la jurisprudencia ha contestado la aplicación preferente de las leyes especiales de Madrid y Barcelona respecto a otras leyes básicas estatales posteriores (bien leyes de reforma de la LBRL, bien otras leyes básicas estatales).

35. Cuando dos normas del mismo rango jerárquico provienen de una misma fuente de producción (Unión Europea, Estado, comunidad autónoma o municipio) y dichas normas entran en conflicto, tradicionalmente se opta por la aplicación de uno de estos tres criterios: la norma de mayor *jerarquía* deroga la de menos grado; la *norma posterior* deroga la anterior (incluso la especial); o la *norma especial* (incluso anterior) se aplica con preferencia sobre la norma general (incluso posterior). El conflicto es aparente cuando estamos ante una nueva norma especial (por ejemplo, una norma legal estatal sobre empleo público local) que contradice lo establecido en una previa norma general (por ejemplo, en el Estatuto Básico del Empleado Público). En este caso, la norma especial, que tiene la misma procedencia y rango que la general, se aplica siempre con carácter prevalente. Porque es posterior (a la previa norma general) y porque es especial. En términos generales, los conflictos normativos surgen cuando a

una norma especial sigue en el tiempo una norma general (de la misma procedencia y rango) y esta norma general no enuncia expresamente la vigencia y aplicabilidad de la previa norma especial. En tal caso, la única manera de excluir *a radice* la aplicación de la ley general posterior es la inclusión expresa de una salvaguarda (a favor de la ley especial anterior) en la propia ley general posterior. Así se hizo, por ejemplo, en la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL, donde expresamente se establecía que “las disposiciones de esta Ley son de aplicación a los municipios de Madrid y Barcelona, sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica [...]”. A falta de una salvaguarda específica, es altamente probable que, en caso de conflicto normativo, la norma especial anterior ceda ante la norma general posterior.

36. En relación con el municipio de *Barcelona* han sido varias las sentencias que han optado por la aplicación de la LBRL (modificada por la LRSAL en 2013) frente a diversas normas especiales de la LREB (2006). Se puede considerar que hay un verdadero conflicto entre el art. 3 LREB (que enuncia la competencia universal del Ayuntamiento en asuntos de interés local) y la posterior LRSAL (2013), que modifica de forma relevante el listado de materias de necesaria competencia municipal contenido en el art. 25.2 LBRL. En este caso, la aplicación preferente de la norma posterior (el precepto de la LRSAL que modifica el art. 25.2 LBRL) supone la aplicación preferente de la ley general posterior, frente a la ley especial anterior<sup>4</sup>. En puridad, la solución de este conflicto normativo tanto podía articularse mediante la aplicación de la *lex posterior* como por la aplicación de la *lex specialis* anterior. A falta de un criterio vinculante y cierto en el sistema de fuentes, el órgano judicial optó por la aplicación —más sencilla— de la ley posterior.

37. Algo diferente es el caso de la STS de 27 de diciembre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:6490) referida al *Ayuntamiento de Madrid*, porque aquí el conflicto normativo se trababa entre el art. 55 LCREM (de 2006) y la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), hoy sustituida por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Aunque en este caso el conflicto inmediato se da entre la LCREM y el EBEP, también está en juego la LBRL, dado que es precisamente esta ley básica estatal la que dispone (DA 6. 1.<sup>a</sup>) que la ciudad de Madrid tendrá un régimen jurídico especial. Resulta, en el concreto caso mencionado, que el art. 55 LCREM no reservaba determinadas atribuciones a funcionarios de Administración local con habilitación nacional (“habilitados nacionales”). En cambio, la posterior disposición adicional 2.<sup>a</sup> 1.2 b) EBEP (2007) expresamente contenía tal reserva funcional para los habilitados

4. Véase en este sentido la Sentencia 127/2021, de 30 de abril, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Barcelona, en relación con el servicio municipal de odontología.

nacionales. Este segundo precepto no mencionaba en ningún sentido el previo art. 55 LCREM. Por ello, en el caso sometido a juicio (la creación de la Agencia Tributaria de Madrid sin reservar determinados puestos a habilitados nacionales), era preciso determinar si se aplicaba la ley especial anterior (la LCREM de 2006) o la ley general posterior (el EBEP de 2007). El Tribunal Supremo optó expresamente por aplicar la ley general posterior (el EBEP). Consideró que, no habiendo ninguna excepción expresa en la DA 2.<sup>a</sup> 1.2 b) EBEP, el art. 55 LCREM había sido derogado tácitamente por la ley posterior (el EBEP)<sup>5</sup>. En apoyo de esta conclusión se invocaba el art. 2.2 del Código Civil, que expresamente establece que las normas anteriores se derogan por otras posteriores. Esta opción jurisdiccional es, sin duda, posible. Y, de mantenerse de una forma estable, allana la solución de los conflictos normativos, pues descansa sobre dos criterios por completo ciertos: la fecha de cada ley; y la existencia o no de una excepción expresa a la aplicación de la ley posterior. Sus mayores problemas son, de un lado, el mantenimiento de ese criterio en todos los casos de conflicto entre ley general y ley especial; y, en segundo lugar, la necesidad de una técnica normativa (inexistente en la actualidad) en la que la ley general ha de identificar todas las posibles normas especiales que mantienen su vigencia, frente a la ley general posterior. La dificultad intrínseca de identificar expresamente las normas especiales existentes (para, en su caso, evitar su derogación tácita) conduce directamente a que, en la mayoría de los casos, serán los jueces quienes interpreten cuál era el verdadero espíritu de la nueva ley: si pretendía derogar todas las especialidades anteriores o si tácitamente quería mantener alguna especialidad. De esta manera, lo que *a priori* parecería un criterio cierto y seguro (la aplicación sistemática de la ley posterior) en última instancia acaba siendo un ámbito para el arbitrio judicial.

## 7

### Normas locales

38. Como ya se anunció al inicio de este estudio, en su texto original la LBRL concedía un *espacio residual* a las ordenanzas (y reglamentos) locales, ambos tipos normativos agrupados en este estudio bajo la denominación

5. El epígono de esta sentencia fue la posterior STS de 23 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1804). En este caso, una vez que la DA 2.<sup>a</sup> 1.2 b) EBEP fue expresamente derogada por el posterior art. 92 *bis* de la LBRL, introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), el Tribunal Supremo consideró que, conforme al art. 2.2 CC, el art. 55 LCREM, al haber quedado derogado por la DA 2.<sup>a</sup> 1.2 b) EBEP (2007), no podía ya volver a la vigencia, pese a que la propia DA 2.<sup>a</sup> 1.2 b) EBEP (2007) había quedado ya derogada.

amplia de “normas locales”. Eso era patente en el art. 5 LBRL (luego declarado inconstitucional), que expresamente situaba las ordenanzas locales en una posición jerárquicamente inferior a la “legislación” estatal y autonómica. Además, la regulación expresa de las ordenanzas en la LBRL era muy escasa, y de ella no se podía inferir que las ordenanzas locales fueran una pieza fundamental del derecho local. Eran, más bien, *reglamentos de segundo orden*.

39. A lo largo de los últimos cuarenta años, esta comprensión tan limitada de las ordenanzas locales se ha ido erosionando. En primer lugar, las ordenanzas (y reglamentos) locales han alcanzado *identidad propia*, diferenciada respecto de los reglamentos gubernativos (del Estado o las comunidades autónomas). Conectado con esto, hoy es posible, aunque aún relativamente incierto, que las ordenanzas puedan *prevaler* sobre reglamentos gubernativos (estatales o autonómicos). Por último, desde la STC 233/1999, sobre la Ley de Haciendas Locales, la ordenanza municipal goza hoy de una especial posición normativa en *materias reservadas a la ley*. A partir de estos datos, que se tratan con detalle seguidamente, se puede concluir que las ordenanzas y reglamentos municipales han *mejorado su posición* en el sistema de derecho local, respecto de la que les asignaba originariamente la LBRL. Esta circunstancia no ha llevado necesariamente a un incremento en el ejercicio del poder normativo local. Son muchos aún los ayuntamientos con escasa actividad normativa, normalmente por falta de capacidad técnica (no siempre suplida por las diputaciones provinciales). Pero sí es cierto que los ámbitos temáticos son cada vez más amplios, extendiéndose hacia la convivencia ciudadana, la producción de energía, los servicios sociales, la protección ambiental o la actividad económica. Y algunos grandes ayuntamientos, con capacidad técnica suficiente, desarrollan hoy ya una amplia actividad normativa.

## 7.1

### Las normas locales como tipo normativo singular

40. Tradicionalmente, las normas locales se han asimilado, sin más, a los *reglamentos administrativos* (Toscano Gil, 2006: 103). Esto es una consecuencia directa de la consolidación del poder estatal o central (real) a partir del siglo XIX y de la consagración del binomio ley-reglamento. De esta forma, tras la superación de la sociedad y el derecho corporativos, era necesario asegurar que las ordenanzas locales se sometían al derecho estatal. Y, en cuanto que no provenían de las Cortes (ley), se asimilaban a los reglamentos

gubernativos —aunque no lo fueran— para reafirmar su posición de inferioridad respecto de la ley (Velasco, 2009: 236).

41. Asimilar las normas locales a los reglamentos ha sido, desde siempre, una simplificación insatisfactoria, pues los “reglamentos locales” no encajan en las categorías reglamentarias propias del derecho estatal: no han sido nunca ni *ejecutivos* de las leyes (ya que estas no les encomiendan su desarrollo orgánico o sistemático) ni propiamente *independientes* (Díez-Picazo, 1988: 65). Hoy, esta categorización de las normas locales como reglamentos no encaja bien con la configuración de la autonomía local y del principio democrático en la Constitución. Y no es coherente con la doctrina constitucional sobre la reserva de ley contenida en las SSTC 233/1999 y 132/2001. De entrada, el poder normativo local goza hoy de un *fundamento constitucional directo* en la garantía constitucional de autonomía local (art. 137 CE), si bien esta garantía solo se refiere directamente a los municipios, provincias e islas, para las que el poder normativo es “inherente” a la autonomía local (STC 214/1989, FJ 6; SSTS de 13 de julio de 1987, ECLI: ES:TS:1987:15385, y de 29 de septiembre de 1988, ECLI: ES:TS:1988:12266; Parejo, 1988: 41; Sánchez Goyanes, 2000: 74, 82; Blasco, 2001: 85, 104).

42. Las ordenanzas y reglamentos locales tienen hoy posibilidades de regulación superiores a las de los reglamentos ejecutivos estatales o autonómicos (Parejo, 1998: 22; crítico: Cano Campos, 1998: 22). En términos comparados, esta singular naturaleza de las normas locales está presente en el derecho local alemán, donde se califican como “estatutos” (*Satzungen*) y no como “reglamentos” (*Rechtsverordnungen*) (Burgi, 2010: 185). Entre nosotros, en relación con la vigencia de los derechos fundamentales en el ámbito local, se ha propuesto que las ordenanzas y reglamentos locales cumplen una función normativa muy singular, cual es la de adaptar el alcance tuitivo de los derechos fundamentales a la realidad de cada comunidad municipal (Ortega Bernardo, 2014: 214).

## 7.2

### Reservas de ley y normas locales

43. Sin duda que la singularidad de las normas locales se observa hoy, sobre todo, en relación con el principio de legalidad y, más específicamente, respecto de las reservas de ley. En primer lugar, de forma hoy ya clara la jurisprudencia contencioso-administrativa viene entendiendo que las ordenanzas y “reglamentos” locales están vinculados a la ley solo de forma negativa. Esto es, salvo en las materias donde existe una reserva de ley, una entidad puede

aprobar directamente ordenanzas, aun sin contar con una autorización o previsión legal expresa (STS de 22 de mayo de 2015, ECLI:ES:TS:2015:2339; y STS de 13 de diciembre de 2019, ECLI:ES:TS:2019:3912). En principio, las reservas de ley presentan una *dimensión limitativa* del poder normativo local: allí donde la Constitución exige una previa regulación por ley (como ocurre con la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales, conforme al art. 53.1 CE), es la propia Constitución la que está impidiendo la regulación directa por ordenanza local. En este planteamiento no se diferencia entre las normas locales y los reglamentos gubernativos, tanto estatales como autonómicos (Galán, 2001: 313).

44. Esta situación fue objeto de críticas doctrinales que defendían que, en materias reservadas a la ley, las ordenanzas o reglamentos aprobados por los plenos de las entidades locales debían gozar de un *ámbito de regulación superior* al del reglamento gubernativo estatal o autonómico. Esta revisión doctrinal crítica se basaba en tres argumentos. En primer lugar, el pleno municipal tiene *legitimación democrática directa*, de forma que sería asimilable a los parlamentos estatal y autonómicos (y no a los Gobiernos, cuya legitimación es de segundo grado) (Galán, 2001: 204). En segundo lugar, se cumple el fin de la reserva de ley, que es garantizar el *principio democrático* en ciertas materias por su especial relevancia. El tercer argumento consiste en que una reserva de ley muy exigente tendría efectos sobre la *distribución territorial del poder*, que podría no ajustarse al principio constitucional de autonomía local (Velasco, 2009: 256-257).

45. La flexibilización de la reserva de ley, respecto de las normas locales, fue acogida (tardíamente) en la jurisprudencia constitucional: primero, por la STC 233/1999, sobre la reserva de ley tributaria; y luego, por la STC 132/2001, sobre la reserva de ley sancionadora. En ambas sentencias, el *principio democrático* (las ordenanzas y reglamentos se aprueban por el pleno de la correspondiente entidad local) y el *principio constitucional de autonomía local* fueron determinantes para que el Tribunal Constitucional flexibilizara la reserva de ley, reduciendo su intensidad (pero no su extensión). Esta doctrina se ha mantenido ya de forma constante hasta hoy, por ejemplo en la STC 111/2016, FJ 8, sobre la LRSAL.

46. Tomando pie en esta jurisprudencia se ha defendido en relación con *todos los derechos fundamentales* (para los que rige la reserva de ley del art. 53.1 CE) la posible regulación por ordenanza local, porque el disfrute de los derechos fundamentales puede requerir de un "ajuste singular" en cada municipio (Ortega Bernardo, 2014: 212). Este planteamiento no cuestiona la necesidad de previa ley para la regulación de los derechos fundamentales, pero sí flexibiliza mucho la *densidad* que es exigible a esa ley, justamente

para permitir que, en los ámbitos de interés y competencia local, se produzca el mencionado “ajuste singular”. Siendo esta argumentación convincente y asumible, ya es más cuestionable que, para regular el ejercicio de derechos fundamentales en el ámbito local, baste con la *ley que atribuye competencias sectoriales* a los municipios (sin ninguna precisión adicional sobre cómo debe ejercerse esa competencia, cuando están en juego derechos fundamentales).

### 7.3

#### Relación entre reglamentos gubernativos y normas locales

47. A la hora de analizar la relación entre los reglamentos gubernativos (estatales o autonómicos) y las normas locales, lo primero que se constata es que la Constitución no ordena expresamente la relación entre ambos tipos normativos. Tampoco existe un criterio histórico único y fiable. Tanto en la jurisprudencia como en el derecho positivo hay *diversas formas de conexión* entre las normas locales y los reglamentos: se emplean los criterios de jerarquía, competencia y prevalencia. Aquí hay que precisar, de entrada, que, si bien las entidades locales no están sometidas jerárquicamente al Estado o las comunidades autónomas, por simple exigencia del principio constitucional de autonomía local (art. 1347 CE), esto no impide que con carácter general o para concretas materias las leyes estatales o autonómicas articulen las relaciones nomodinámicas (entre las normas locales y los reglamentos estatales o autonómicos) mediante el criterio de la jerarquía. La jurisprudencia ha mostrado oscilaciones importantes en cuanto a la posición de los reglamentos gubernativos en relación con las normas locales. A veces, afirmando sin un fundamento claro la *primacía* del reglamento gubernativo sobre la ordenanza municipal (STS de 25 de mayo de 1993, ECLI: ES:TS:1993:14364). Otras veces, distinguiendo entre reglamentos estatales y autonómicos sin una razón clara (STS de 15 de junio de 1992, ECLI: ES:TS:1992:18593).

48. Dado que no existe un criterio constitucional expreso, es *la ley la que determinará*, con carácter general o sectorial, las relaciones entre los reglamentos gubernativos (estatales o autonómicos) y las normas locales (Rodríguez de Santiago, 2021: 183 § 181, 133 § 284). Este criterio podría explicar, además, las oscilaciones jurisprudenciales. En ningún caso corresponde al propio reglamento gubernativo definir su propia posición respecto de las normas locales. *Podría ser la LBRL* la que regulase con carácter general las relaciones entre reglamentos gubernativos y normas locales. A ello no se opone en absoluto la doctrina de la STC 214/1989 (FJ 5) respecto del art. 5

LBRL original (que fue declarado inconstitucional). Lo que el art. 5 LBRL en su redacción original hacía era determinar, materia a materia, la posición de las normas autonómicas respecto de las estatales y locales. Ocupaba así una posición constitucional de distribución territorial del poder que no le correspondía. Ahora bien, el Estado podría establecer una regla básica general que regulase la posición de las normas locales respecto de cualesquiera reglamentos gubernativos (estatales o autonómicos). Con ello no se alteraría el sistema constitucional de distribución de competencias.

49. Dado que es la ley la que debe articular la relación entre las normas locales y los reglamentos gubernativos, no es exacto afirmar con carácter general que el *reglamento gubernativo ejecutivo* prevalezca siempre sobre las normas locales. La categoría "reglamento ejecutivo" no sirve hoy más que para describir los reglamentos que desarrollan o completan leyes, pero carece en sí misma de contenido prescriptivo. Y ni la Constitución ni las leyes establecen su posición superior respecto de las normas locales. Esta posición dependerá de lo que, en cada materia, determine la ley. Y, en su defecto, regirá el criterio supletorio de prevalencia de las normas locales, deducible del art. 4.1 a) LBRL. Nada aportan aquí las cláusulas de desarrollo reglamentario gubernativo que suelen contener las leyes, pues no dicen nada, ni implícita ni explícitamente, sobre la articulación del poder normativo reglamentario y local.

50. Tampoco sirve distinguir a estos efectos entre dos tipos estructurales de normas locales, como sucede en el derecho público alemán (que distingue entre *Rechtsverordnungen* como normas propiamente reglamentarias y *Satzungen* como normas "estatutarias" sobre materias de autonomía local). En el derecho español prima una concepción unitaria del poder normativo local, sin dos ámbitos materiales definidos. Otra cosa es que en las distintas materias sobre las que se proyecta el poder normativo local pueda variar la relación entre la norma local y la ley o el reglamento. La clave, por ello, se encuentra en la amplia diversidad de relaciones entre norma local y ley, por un lado, y norma local y reglamento gubernativo, por otro.

51. En las leyes sectoriales, así como en la jurisprudencia y la doctrina, pueden identificarse *tres criterios* distintos para articular las normas locales y los reglamentos gubernativos: jerarquía, competencia y primacía. De entrada, no hay objeción constitucional a que la ley sectorial opte por una *articulación jerárquica* en la que el reglamento gubernativo sea superior a la norma local. Nótese que la superioridad jerárquica se predica aquí de la norma, no del órgano que la dicta (Ruiz Miguel, 1988: 137; Díez-Picazo, 1990: 95), pues las entidades locales no están jerárquicamente subordinadas al Estado o las comunidades autónomas (STC 4/1981, FJ 3). Así, hay leyes que

prevén expresamente la vinculación de las normas locales a los reglamentos gubernativos. Sirvan como ejemplos el art. 31.3 b) de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio, del Suelo (LSM), y el art. 4.4 de la Ley madrileña 20/1998, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos. En estos casos, la ordenanza que contradiga un reglamento gubernativo es nula de pleno derecho (STS de 5 de junio de 2020, ECLI:ES:TS:2020:1560). Eso sí, los reglamentos gubernativos deben respetar siempre la garantía constitucional de la autonomía local y las materias de necesaria competencia municipal enunciadas en el art. 25.2 LBRL.

52. El segundo criterio de ordenación normativa es el de *competencia*. Este es el criterio por el que opta la ley cuando atribuye distintos ámbitos de regulación a un gobierno (estatal o autonómico) y a las entidades locales. Puede hablarse así de una reserva legal de regulación local que puede formularse de distintas formas. Así, el espacio regulatorio puede distribuirse por *ámbitos materiales netos y completos*, como hace el art. 20.3 EBEP (efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal) o el art. 6 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona (LCMB): organización, obras, actividades y servicios municipales. Pero también pueden distribuirse entre reglamentos gubernativos y normas locales *aspectos o ámbitos concretos* de regulación dentro de una misma materia. Es por lo que optan el art. 16 de la Ley madrileña 17/1997, de Espectáculos (espectáculos en espacios abiertos), y los arts. 7 b) (usos de vías urbanas) y 39.4 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad (parada y estacionamiento de vehículos). Como ya se ha señalado, nada aportan aquí las habilitaciones genéricas para el desarrollo reglamentario gubernativo que suelen contener las leyes. Cuando una norma gubernativa o local se entrometa en el ámbito regulatorio atribuido a la otra será ilegal y nula, pues estará vulnerando la ley que establece esa distribución de competencias.

53. Por último, la ley puede optar por articular los reglamentos gubernativos y las normas locales únicamente mediante criterios de *preferencia o prioridad aplicativa*. De esta forma, dos normas podrían regular válidamente la misma materia, y el criterio de articulación simplemente dispondría cuál se aplicaría preferentemente en caso de conflicto. Un buen ejemplo de ello es el art. 20 de la Ley catalana 11/2009, de Regulación Administrativa de los Espectáculos Públicos y las Actividades Recreativas (horarios de cierre de establecimientos públicos). En estos casos se está ante normas dictadas en ejercicio de competencias concurrentes (en general, Muñoz Machado, 2003: 269), por lo que no se plantea la cuestión en clave de validez de las normas,

sino en términos de *aplicabilidad*. La norma prevalente posterior desplaza la aplicación de la norma preexistente, y la norma prevalente anterior impide la aplicación de una norma posterior de otra organización pública, incluso superior (*preemption, Sperrwirkung*) (Muñoz Machado, 2003: 271). La ley puede optar, materia a materia, por la preferencia aplicativa del reglamento gubernativo o de la norma local.

54. Para seleccionar un criterio nomodinámico de entre los anteriores (jerarquía, competencia, prevalencia) el legislador está dirigido por el *principio de autonomía local* (arts. 137 CE, 3 CEAL y estatutos de autonomía). Allí donde el interés local sea característico o esencial, la ley normalmente articulará la relación entre normas locales y gubernativas mediante los criterios de competencia o primacía aplicativa de la norma local. En otros ámbitos cualificados de mayor relevancia supralocal (lo que limita la actuación del principio constitucional de autonomía local) la ley podrá prever la superioridad jerárquica del reglamento gubernativo. En defecto de un criterio legal expreso se puede interpretar que el art. 4.1 a) LBRL contiene un *criterio supletorio* favorable a la aplicación preferente de la norma local. Así cobra sentido esta atribución legal expresa de potestad normativa, que no es una mera reiteración de la atribución directa de poder normativo por el art. 137 CE (Velasco, 2009: 302).

## 8

### Conclusión final

55. De todo lo expuesto hasta aquí se concluye que el sistema de fuentes de la LBRL ha permanecido relativamente estable durante los últimos cuarenta años, hasta hoy. En general, la LBRL mantiene su posición central en el sistema normativo, resistiendo frente a un mayor protagonismo de la legislación autonómica, que bien podría haber resultado de las reformas estatutarias desde 2006. Esta estabilidad y centralidad de la LBRL es compatible con una evolución pausada de algunos de sus elementos fundamentales, como son la relativización de las reservas de ley (en relación con las normas locales) o la desaparición de las normas estatales supletorias (inicialmente previstas por la propia LBRL), si bien muchas de aquellas normas estatales supletorias se mantienen vigentes, ahora como normas “básicas” estatales. A futuro es pronosticable una sustancial permanencia del sistema normativo de la LBRL. Podrían acontecer reformas parciales de la LBRL que regulen lo local con menor extensión e intensidad, ampliándose así los confines de la legislación autonómica y local. Con todo, no es previsible que este posible retranqueo de la legislación

básica estatal resulte verdaderamente relevante. Volveré sobre ello más adelante, dentro de otros cuarenta años.

## 9 Bibliografía

- Arroyo Gil, A. (2024). La amplia, pero limitada, libertad del legislador estatal para determinar (el alcance máximo y mínimo de) lo básico. En M. Aragón Reyes, J. J. Solozábal Echavarría y J. L. Requejo Pagés (dirs.). *El Estado constitucional democrático. Libro homenaje a Javier Jiménez Campo* (pp. 661-685). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Arzoz Santisteban, X. (2016). Reforma o abandono de la legislación básica como técnica de delimitación de competencias. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 23, 201-234.
- Baño León, J. M. (2003). La ordenación de las normas reguladoras del régimen local. En S. Muñoz Machado (coord.). *Tratado de derecho municipal* (vol. 1, pp. 447-506). Madrid: lustel.
- Blasco Díaz, J. L. (2001). *Ordenanza Municipal y Ley*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Burgi, M. (2010). *Kommunalrecht* (3.<sup>a</sup> ed.). München: Beck.
- Cano Campos, T. (2019). El poder normativo local y la crisis de la ley. *Documentación Administrativa*, 6, 26-42.
- De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2010). El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución: el mantenimiento del modelo competencial en la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 90, 287-334.
- Díez-Picazo Jiménez, L. M. (1988). Concepto de ley y tipos de leyes: ¿existe una noción unitaria de ley en la Constitución española? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 8, 47-94.
- Díez-Picazo Jiménez, L. M. (1990). *La derogación de las leyes*. Madrid: Civitas.
- Font i Llovet, T. (2000). La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local. *Justicia Administrativa*, Extraordinario, 231-242.
- Galán Galán, A. (2001). *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Atelier.
- García Roca, J. (2000). El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local. *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, 1, 5-32.
- Jiménez Asensio, R. (2001). *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.

- Medina Alcoz, L. (2016). La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013. *Anuario del Gobierno Local 2015*, 189-224.
- Ortega Álvarez, L. (2000). Las competencias como paradigma de la autonomía local. *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, 1, 33-54.
- Ortega Bernardo, J. (2014). *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Parejo Alfonso, L. (1988). *Derecho básico de la Administración Local*. Barcelona: Ariel.
- Parejo Alfonso, L. (1998). *La potestad normativa local*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Parejo Alfonso, L. (2005). Una visión sobre el gobierno local. *Anuario del Gobierno Local 2004*, 55-95.
- Ridao Martín, J. (2025). Reconstruir l'asimetria: els drets històrics com a via de modulació o excepció de les competències i normes de l'Estat a Catalunya. *Revista Catalana de Dret Públic*, 64, 153-171.
- Rodríguez de Santiago, J. M. (2021). *Sistema de fuentes del Derecho administrativo*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Ruiz Miguel, A. (1988). El principio de jerarquía normativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24, 135-154.
- Salvador Crespo, M. (2007). *La autonomía provincial en el sistema constitucional español*. Madrid-Barcelona: INAP y Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Sánchez Goyanes, E. (2000). *La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- Sánchez Morón, M. (1990). *La autonomía local: antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas.
- Toscano Gil, F. (2006). *Autonomía y potestad normativa local*. Granada: Comares.
- Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Velasco Caballero, F. (2014). Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Anuario de Derecho Municipal*, 7, 23-70.
- Velasco Caballero, F. (2023). Complejidad competencial y diversidad de formas normativas: el caso de la Ley por el Derecho a la Vivienda. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 8, 61-94.