

# ORGANITZACIÓ CONSTITUCIONAL DE L'ESTAT I FONTS DEL DRET

## TEMA 6: L'AUTONOMIA POLÍTICA

1. RESUM DEL TEMA
2. CONCEPTES CLAU
3. CAS PRÀCTIC
4. MATERIALS ADDICIONALS

HÈCTOR LÓPEZ BOFILL

ÚLTIMA ACTUALITZACIÓ: 19/11/2010

Materials elaborats amb el finançament de: "Projecte d'innovació docent de les assignatures: Dret Constitucional II (12178), Dret Públic de Catalunya (12525), Dret Constitucional III (12426)" 8 PMSIQD 2008-2009 1, CQUID, UPF.

# L'AUTONOMIA POLÍTICA

HÈCTOR LÓPEZ BOFILL

Última actualització: 19/11/2010

## **ESTAT AUTONÒMIC**

- 1) Descentralització del poder polític
- 2) 2 nivells de govern: Estat central i comunitat autònoma
- 3) Reconeixement i garantia del dret a l'autonomia política.

## **AUTONOMIA POLÍTICA**

Capacitat de decidir i desenvolupar **polítiques pròpies** dins el **marc de competències** reconegut per la Constitució.

Implica:

- 1) Dotar-se d'unes institucions d'autogovern i d'un ordenament jurídic propi.
- 2) L'exercici de la funció legislativa a través d'un Parlament escollit per sufragi universal.
- 3) L'exercici de funcions de direcció política
- 4) L'exercici de la funció executiva i de la potestat reglamentària.
- 5) L'autonomia financera per al desenvolupament i execució de les competències reconegudes.

## PRINCIPI D'AUTONOMIA

Recolzament normatiu:

**Article 2 CE:** «La Constitució (...) reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les **nacionalitats i regions**»

**Article 137 CE:** «L'Estat s'organitza territorialment (...) en les Comunitats autònomes que es constitueixin.»

L'article 2 consagra el dret a l'autonomia que poden exercir les nacionalitats i regions que se'n reconeguin com a titulars a través dels processos previstos a la Constitució.

L'article 137 es refereix al règim de les Comunitats Autònomes constituïdes.

## **AUTONOMIA** en el marc del **PRINCIPI D'UNITAT**

Autonomia no és SOBIRANIA (STC 4/1981, de 2 de febrer)

Les autonomies no són subjectes de dret internacional

Les autonomies no decideixen lliurement sobre la seva participació en una unitat estatal més àmplia (diferència respecte les unions Federals).

**EI PRINCIPI D'UNITAT** implica:

1) Un **mínim institucional homogeni** fixat des de la Constitució (articles **147** i **151.2 CE**)

2) **Principi d'igualtat de drets i deures** dels ciutadans en tot territori de l'Estat.

3) **El principi de solidaritat** (article **2 CE**). Solidaritat implica:

a) criteri que emmarca l'autonomia financera de les CA a fi d'aconseguir un equilibri econòmic adequat entre les diverses parts del territori de l'Estat (articles **138.1**, **156.1** i **158 CE**)

b) deure general de col·laboració entre tots els poders públics

4) **Principi d'unitat de mercat.**

AUTONOMIA POLÍTICA és **diferent**  
de l'AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

AUTONOMIA ADMINISTRATIVA: reconeguda als ens locals  
(municipis i províncies) i a d'altres ens.

Només comporta potestats reglamentàries i executives.

Se'ls atribueix:

- 1) personalitat jurídica
- 2) una administració per gestionar els seus interessos.



EL DRET A L'AUTONOMIA va ser exercit d'acord amb el **PRINCIPI DISPOSITIU**.

La Constitució no establia quins eren **els subjectes** del dret a l'autonomia.

**No establia l'obligatorietat** de constituir-se en Comunitat Autònoma.

(finalment, el model autonòmic es va generalitzar però no era una conseqüència necessària del disseny constitucional)

# Constitució

Ordenament Estatal  
Autonòmic

Ordenament  
Estatut d'Autonomia

Normes  
amb rang  
de llei

Relació de  
Competència

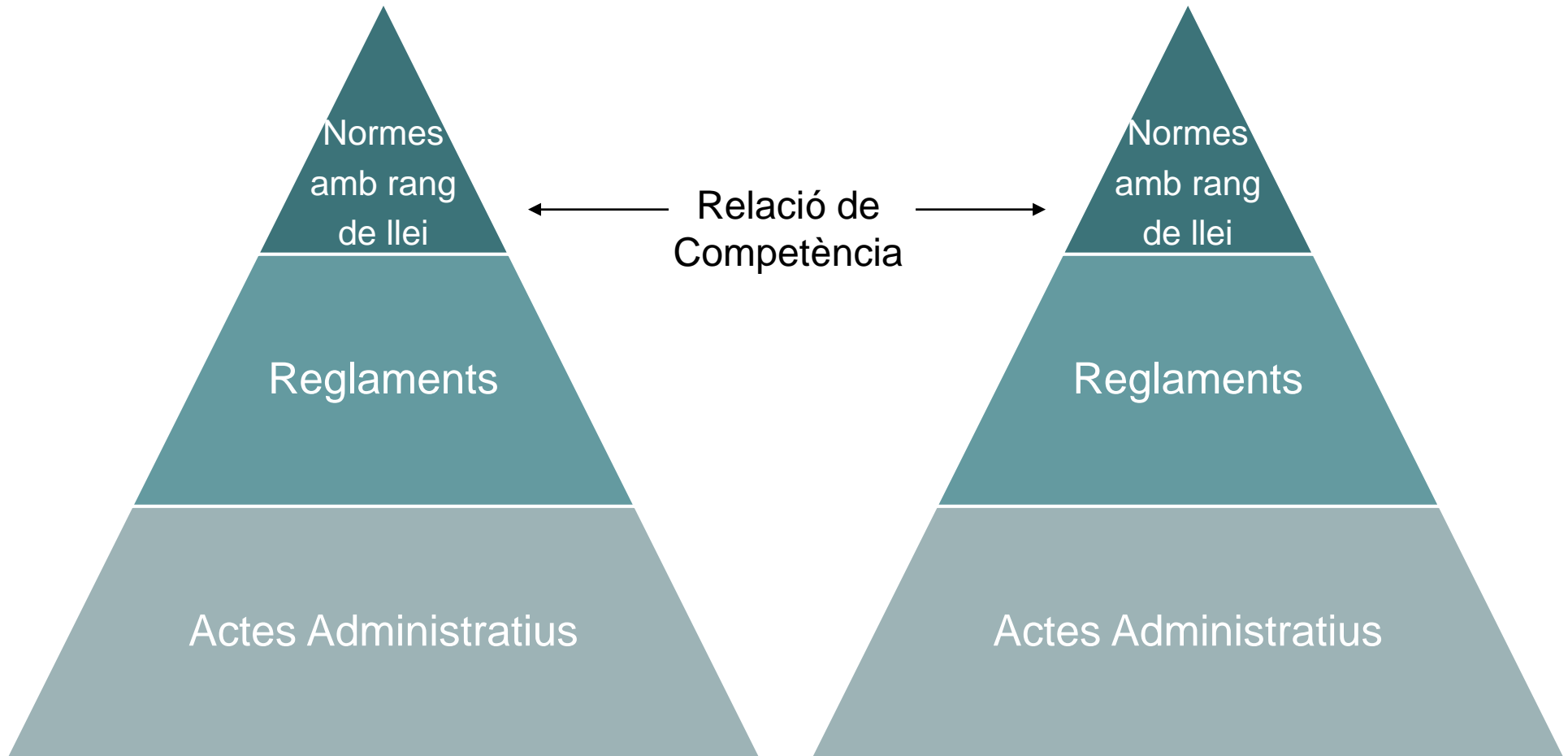
Normes  
amb rang  
de llei

Reglaments

Reglaments

Actes Administratius

Actes Administratius



**Vies d'accés a l'autonomia**

Iniciativa autonòmica  
Aprovació d'Estatuts

Procés general (via ordinària): 143.2 CE i 146 CE

Només competències 148 CE

Procés especial:

151.1 CE i 147 CE  
Disposició Transitòria 2a  
Disposició Addicional 1a

Competències 148 i 149 CE

Altres vies d'accés a l'autonomia: 144 CE

## **EVOLUCIÓ ESTAT AUTONÒMIC (1982-2010)**

1) Ampliació de competències per Llei Orgànica de Transferència i Delegació (València i Canàries) 1982.

2) Reforma i ampliació competències Comunitats Autònomes de “via lenta”.

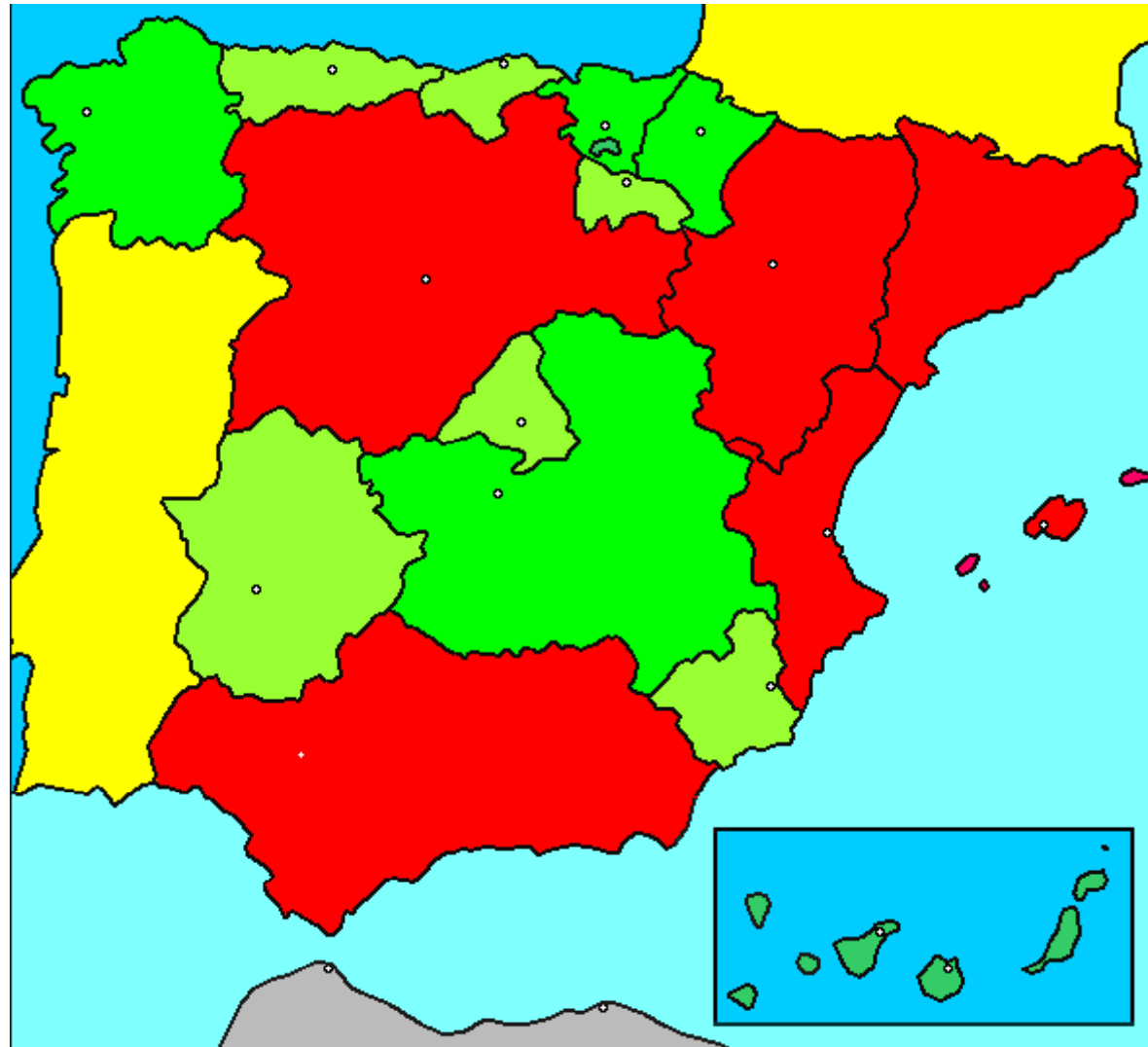
Acords Autonòmics de 1992

Llei Orgànica de Transferència de Competències 9/1992

Reforma d'Estatuts d'Autonomia (1994)

3) Reforma estatuts: València (2006), Catalunya (2006), Andalusia (2007), Balears (2007), Aragó (2007), Castella-Lleó (2007).

## Comunitats Autònomes amb Estatuts reformats



## L'ESTATUT COM A NORMA INSTITUCIONAL BÀSICA

L'Estatut és:

- 1) La norma fundacional d'una Comunitat Autònoma
- 2) La norma que organitza les institucions d'autogovern  
(en el marc de l'article 152 CE)
- 3) La norma per la qual s'assumeixen competències.

Continguts mínims de l'Estatut (article 147.2 CE)

## ELABORACIÓ I REFORMA D'ESTATUTS (remissió)

Formalment són Lleis Orgàniques (81.1 CE)

Però estan subjectes a un procediment especial d'aprovació i de reforma.

Per exemple, reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya aprovada per LO 6/2006, de 19 de juliol.

- 1) Aprovació de la proposta pel Parlament per majoria de 2/3.
- 2) Aprovació per les Corts Generals com a Llei Orgànica.
- 3) Ratificació en referèndum.

# **ORGANITZACIÓ CONSTITUCIONAL DE L'ESTAT I FONTS DEL DRET**

## **TEMA: L'AUTONOMIA POLÍTICA**

### **PARAULES CLAU**

- 1) **ESTAT AUTONÒMIC**
- 2) **AUTONOMIA POLÍTICA**
- 3) **PRINCIPI D'AUTONOMIA I DRET A L'AUTONOMIA**
- 4) **PRINCIPI D'UNITAT**
- 5) **PRINCIPI DE SOLIDARITAT**
- 6) **AUTONOMIA ADMINISTRATIVA**
- 7) **PRINCIPI DISPOSITIU**
- 8) **PRINCIPI DE COMPETÈNCIA**
- 9) **ESTATUT D'AUTONOMIA**
- 10) **NORMA INSTITUCIONAL BÀSICA**



# ORGANITZACIÓ CONSTITUCIONAL DE L'ESTAT I FONTS DEL DRET

## TEMA: L'AUTONOMIA POLÍTICA

### CAS PRÀCTIC

#### ACCÉS A L'AUTONOMIA I REFORMA D'ESTATUTS

- 1) L'any 2006 es va produir la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Explica les fases principals d'aquell procés.
- 2) Què va distingir, des de la perspectiva del procés, la reforma dels Estatuts d'autonomia de Catalunya i d'Andalusia de la reforma experimentada pels Estatuts de València, Balears, Aragó i Castella-Lleó?
- 3) Hi ha alguna relació amb les diverses vies que van fer servir els territoris per constituir-se en Comunitat Autònoma que permeti explicar les diferències en el procés de reforma?
- 4) Hi ha alguna diferència en el procés d'aprovació i reforma dels Estatuts d'Autonomia i els procés d'aprovació i reforma de la Constitució d'un Estat membre d'una Federació? Posa algun exemple de dret comparat.
- 5) Podria alguna Comunitat Autònoma reformar el seu Estatut per introduir un sistema d'elecció directa del President de la Comunitat? Quins principis constitucionals justificarien la limitació a aquesta reforma.
- 6) Posa almenys dos exemples d'expressió del principi de solidaritat que es manifestin en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya vigent.

# ORGANITZACIÓ CONSTITUCIONAL DE L'ESTAT I FONTS DEL DRET

## TEMA: L'AUTONOMIA POLÍTICA

### MATERIAL ADDICIONAL

#### 1) BIBLIOGRAFIA GENERAL

BARCELÓ, M i VINTRÓ, J (coordinadors): *Dret Públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2008.

APARICIO, M.A. i BARCELÓ, M. (Coordinadors): *Manual de Derecho Constitucional*, Atelier, Barcelona, 2009. Tema 20, pp. 457-476.

#### 2) BIBLIOGRAFIA ESPECÍFICA

Evolució de l'Estat Autonòmic fins l'any 2003:

AJA, E. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza, 2003.

Reforma Estatut d'Autonomia de Catalunya:

M.CARRILLO, A.TORRES i H.LÓPEZ BOFILL: *L'Estatut de Catalunya de 2006 en els seus textos*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007.

Estatut d'Autonomia com a norma institucional bàsica:

AA.DD: *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2005.

CASTELLÀ ANDREU, J.M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004.

LÓPEZ GUERRA, L. *“La función y el contenido del Estatuto de Autonomía”*. *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Institut d’Estudis Autònoms, 2004. pp. 11-45.

# ORGANITZACIÓ CONSTITUCIONAL DE L'ESTAT I FONTS DEL DRET

## TEMA: L'AUTONOMIA POLÍTICA

### JURISPRUDÈNCIA

#### **STC 247/2007 de 12 de desembre (FJ: 4, 5 i 6)**

*El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados*

*ha pronunciado*

*EN NOMBRE DEL REY*

*la siguiente*

*SENTENCIA*

*En el recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2006, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su art. 17.1. Han sido parte el Abogado del Estado, el Consejo de la Generalidad de la Comunidad Valenciana y las Cortes Valencianas. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.*

#### I. ANTECEDENTES

#### II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

4. De acuerdo con lo que se acaba de decir, procede, en primer lugar, examinar los principios de la organización territorial del Estado que recoge nuestra Constitución, incidiendo para ello en los principios de unidad, autonomía, solidaridad e igualdad. Dichos principios se manifiestan y modulan de modo específico en los ámbitos que les son propios:

a) Hay que comenzar destacando que el art. 2 CE afirma de modo contundente: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas" (art. 2 CE). En consecuencia, la estructuración del poder del Estado se basa, según la Constitución, en el

principio de unidad, fundamento de la propia Constitución, y en los de autonomía y solidaridad.

La relación entre los principios de unidad y autonomía ha sido reiterada por el Tribunal Constitucional desde sus primeros pronunciamientos:

"[L]a Constitución parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización -el Estado- para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el art. 137 de la Constitución al decir que 'el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses'.

El precepto transcrito refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía. Resulta así necesario delimitar cuál es el ámbito del principio de autonomía, con especial referencia a municipios y provincias, a cuyo efecto es preciso relacionar este principio con otros establecidos en la Constitución.

Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución.

De aquí que el art. 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autonómicos circunscribiéndolos a la 'gestión de sus respectivos intereses', lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo. ...

Este poder 'para la gestión de sus respectivos intereses' se ejerce -por lo demás- en el marco del Ordenamiento. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad -como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación- de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (art. 148.1.2)" (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3).

Este Tribunal ha insistido, por tanto, en que nuestro sistema constitucional descansa en la adecuada integración del principio de autonomía en el principio

de unidad, que lo engloba. De ahí que el nuestro sea un Estado políticamente descentralizado, como consecuencia del referido engarce entre aquellos dos principios. Así, hemos dicho que "al consagrar ésta [la Constitución] como fundamentos, de una parte el principio de unidad indisoluble de la Nación española y, de la otra, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, determina implícitamente la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales" (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2).

De ese modo, el Estado autonómico se asienta en el principio fundamental de que nuestra Constitución hace residir la soberanía nacional en el pueblo español (art. 1.2 CE), de manera que aquélla, como señalamos en su momento, "no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones 'históricas' anteriores" (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3).

b) Por su parte, el principio de solidaridad complementa e integra los principios de unidad y de autonomía (art. 2 CE), pues "este Tribunal se ha referido con reiteración a la existencia de un 'deber de auxilio recíproco' (STC 18/1982, FJ 14), 'de recíproco apoyo y mutua lealtad' (STC 96/1986, FJ 3), 'concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución' (STC 11/1986, FJ 5). Y aunque, en los supuestos en que así ha tenido ocasión de hacerlo, lo haya identificado como regla a la que debe acomodarse el proceder entre autoridades estatales y autonómicas, igualmente está vigente y ha de ser atendido entre los poderes de las diversas Comunidades Autónomas, a las que, en efecto, el principio de solidaridad, que en el art. 2 de la Constitución encuentra general formulación y en el art. 138 de la misma se refleja como equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y prohibición entre éstas de privilegios económicos o sociales, requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses. La autonomía -ha dicho la STC 4/1981- no se garantiza por la Constitución -como es obvio- para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad (FJ 10). El principio de solidaridad es su corolario (STC 25/1981, FJ 3)" (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7).

Importa insistir en que el art. 138 CE hace garante al Estado de "la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español". Dicho principio, que también vincula a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias (art. 156.1 CE), trasciende la

señalada perspectiva económica y financiera y se proyecta en las diferentes áreas de la actuación pública. En este sentido, hemos señalado que "la virtualidad propia del principio constitucional de solidaridad, que aspira a unos resultados globales para todo el territorio español, recuerda la técnica de los vasos comunicantes" (STC 109/2004, de 30 de junio, FJ 3).

En definitiva, el art. 138.1 CE, que incorpora el principio de solidaridad, "no puede ser reducid[o] al carácter de un precepto programático, o tan siquiera al de elemento interpretativo de las normas competenciales. Es, por el contrario, un precepto con peso y significados propios, que debe ser interpretado, eso sí, en coherencia con las normas competenciales que resultan de la Constitución y de los Estatutos" (STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 1), toda vez que dicho principio ha de constituirse en la práctica en "un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2)" (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 7).

c) Junto a los principios de unidad, autonomía y solidaridad opera también, y lo hace de modo relevante, el de igualdad, que la Constitución proclama en su art. 139.1 como principio general de la organización territorial del Estado (capítulo primero, título VIII, CE). Sin embargo, importa precisar el ámbito en que se proyecta el principio de igualdad y también su alcance, pues lo hace, esencialmente, en un ámbito distinto al que es propio de aquellos otros tres principios. En efecto, ha de advertirse que la jurisprudencia constitucional no sólo ha afirmado positivamente la sustentación del reparto del poder político en los principios de unidad, autonomía y solidaridad, según hemos visto, sino que, además, ha precisado expresamente que el principio de igualdad, que se predica de los ciudadanos, no excluye la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas:

"Ya este Tribunal Constitucional puso de manifiesto en su Sentencia de 16 de noviembre de 1981, al valorar la función del principio de igualdad en el marco de las autonomías, que la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier punto del territorio nacional no puede ser entendida como rigurosa uniformidad del ordenamiento. No es, en definitiva, la igualdad de derechos de las Comunidades lo que garantiza el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos, como pretende el Abogado del Estado, sino que es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, mediante la fijación de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas" [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2 a)].

La conclusión no podría ser otra a la vista de que la Constitución vincula el principio de autonomía con el llamado principio dispositivo (art. 147.2, en conexión con el art. 149.3 CE), principio dispositivo que, actuando dentro de los límites que le marca la Constitución, como con posterioridad se señalará con más detalle, extrae su valor no sólo de estos preceptos sino también, de modo expreso, del art. 138.2 CE, que posibilita la existencia de "diferencias entre los

Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas", si bien esas diferencias "no podrán implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales". Por otra parte, hay que insistir en la idea antes expresada de que el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). Por el contrario, la Constitución impone la integración de ambos principios de unidad y de autonomía mediante la virtualidad que atribuye a cada uno de ellos y que se manifiesta a través del reparto competencial, y, asimismo, su armonización con otros principios constitucionales, a través del principio de solidaridad, consagrado igualmente en los arts. 2 y 138 CE.

Pero no es en dicha esfera propiamente política, sino en el ámbito de los ciudadanos, en concreto, de sus condiciones de vida, donde opera el principio constitucional de igualdad. Y es que la esfera de la ciudadanía, en sentido estricto, está conceptualmente separada de la esfera correspondiente a la configuración del poder político contenida en el art. 2 CE. Ello no obstante, dicha separación debe matizarse a partir de la consideración de que la estructura del poder se proyecta sobre los ciudadanos a través de las potestades que la Constitución atribuye, precisamente, a los diversos entes de naturaleza política, potestades que se ejercen en la esfera de la ciudadanía en la que sí opera el principio de igualdad imponiendo ciertos límites a la acción de los poderes públicos. En conclusión, el principio de igualdad incide en el despliegue del principio de autonomía pero no puede desvirtuarlo.

Al respecto, conviene apuntar ya la idea de que la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles se garantiza por Ley de las Cortes Generales (arts. 81.1 y 149.1.1 CE), pero las Leyes autonómicas, garantizada esa igualdad fundamental en la materia de que se trate, pueden también incidir en dichas posiciones jurídicas, si han asumido competencias sobre las mismas:

"La interpretación del art. 53 de la Constitución en el marco general de ésta obliga a entender, en consecuencia, que, si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I de la Constitución requiere siempre una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar precisamente de las Cortes Generales cuando afecte a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Cuando la norma legal, aunque con incidencia sobre el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos les atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados" (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2).

Es necesario, pues, distinguir los planos en que actúan el art. 14 CE, de un lado, y, de otro, los principios y reglas que operan en la esfera de la distribución



de competencias y su reflejo en las condiciones de vida de los ciudadanos. En este sentido, hemos dejado sentado lo siguiente:

"Uno es, en efecto, el ámbito propio del principio constitucional de igualdad ex art. 14 (principio que impide, en lo que aquí interesa, que las normas establezcan diferenciaciones no razonables o arbitrarias entre los sujetos a un mismo Legislador) y otro, sin duda alguna, el alcance de las reglas constitucionales que confieren competencias exclusivas al Estado o que limitan las divergencias resultantes del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias propias. Estos últimos preceptos (y, entre ellos, los arts. 139.1, 149.1.1 y 149.1.18, invocados en la presente cuestión) aseguran, con técnicas diversas, una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preservan también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente, del legítimo ejercicio de la autonomía (por todas, STC 122/1988, fFJ 5). Pero ni la igualdad así procurada por la Constitución - igualdad integradora de la autonomía- puede identificarse con la afirmada por el art. 14 (precepto que no es medida de validez, por razón de competencia, de las normas autonómicas) ni cabe tampoco sostener que esta última -igualdad en la ley y ante ley- resulte menoscabada a resultas de cualquier conculcación autonómica del orden, constitucional y estatutario, de articulación y distribución de competencias. Como dijimos ya en la STC 76/1986 (fundamento jurídico 3), la divergencia entre normas que emanan de poderes legislativos distintos no puede dar lugar a una pretensión de igualdad (aunque sí, claro está, a otro tipo de controversia constitucional)" (STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5).

En definitiva, el principio de igualdad de los ciudadanos ante la Ley que incorpora el art. 14 CE no puede concebirse haciendo caso omiso de la diversidad normativa que deriva directamente de la Constitución (arts. 2 y 149.3), dentro de ciertos límites (fundamentalmente, los derivados del art. 149.1.1 CE para el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales y del art. 139.1 CE, en su alcance general, como se verá en los FFJJ 13 y siguientes).

d) Por último ha de hacerse referencia también al principio de lealtad constitucional, aunque su relevancia sea de un orden diferente a la que es propia de los principios constitucionales examinados hasta ahora, pues, al contrario que éstos, aquél no aparece recogido en la Constitución de modo expreso.

Al efecto, conviene recordar que, de acuerdo con la STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3, antes citada, el principio de lealtad constitucional requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las Comunidades Autónomas, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses

propios. En suma, la lealtad constitucional debe presidir "las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial y constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada (STC 239/2002, FJ 11)" (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7).

5. Procede ahora, según avanzábamos en el fundamento jurídico 3, realizar algunas consideraciones generales acerca de la relevancia que los Estatutos de Autonomía tienen en nuestro sistema constitucional.

En este sentido, hay que tener en cuenta que nuestra Constitución prevé un Estado "compuesto" o "complejo" pues en él las Comunidades Autónomas participan con el Estado del poder político, configurándose así nuestro Estado Autonómico. Ya en la STC 1/1982 afirmamos que "esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquéllos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (tít. VIII CE)" (STC 1/1982, de 28 de marzo, FJ 1). E inmediatamente después manifestamos que la Constitución, al consagrar como fundamentos "de una parte el principio de unidad indisoluble de la Nación española y, de la otra, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, determina implícitamente la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales" (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2). Por tanto, la idea de que la Constitución de 1978 ha configurado un Estado compuesto ha sido una constante en nuestra doctrina desde entonces (entre otras, SSTC 27/1983, de 20 de abril, FJ 2; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 2; 49/1995, de 16 de febrero, FJ 4) hasta el momento presente (STC 13/2007, de 18 de marzo, FJ 3).

Importa destacar que las afirmaciones de nuestra doctrina en el sentido de que la Constitución configura un Estado compuesto no se han realizado sólo desde una perspectiva general, sino también, muy señaladamente, en relación con los elementos sustanciales de la organización y del funcionamiento del Estado en su conjunto: así, respecto del orden económico nacional (STC 1/1982, FJ 1), del sistema general de financiación (STC 13/2007, FJ 3), del marco de las relaciones laborales (STC 35/1982, FJ 2), del régimen de la Seguridad Social (STC 27/1983, FJ 2) o del sistema de las subvenciones estatales en las diferentes áreas de la acción pública (STC 13/1992, FJ 2).

Todo ello a partir de la constatación de que "la Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito" (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3).

De este modo, nuestra reflexión sobre el marco político que la Constitución, como norma suprema del ordenamiento (art. 9.1 CE), regula, ha de partir de que "resulta indudable, a la vista del art. 2 de la Constitución, que la misma ha

instaurado un Estado complejo, en el que el ejercicio de las funciones estatales se encomienda tanto a las instituciones generales del Estado como a las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política que son expresión del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles" (STC 119/1992, de 18 de septiembre, FJ 1).

En esta configuración del Estado autonómico, los Estatutos de Autonomía constituyen una pieza esencial en la estructura compuesta del Estado que nuestra Constitución recoge. Así, el art. 147.1 CE declara que "dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico". El carácter que los Estatutos de Autonomía tienen como "norma institucional básica" de las Comunidades Autónomas atiende, sustancialmente, al relevante papel que la propia Constitución les atribuye en el sistema territorial de distribución del poder político, puesto que son las normas a través de las cuales opera el principio dispositivo. Este principio, ínsito en la Constitución y que opera dentro del marco jurídico regulado en la misma, otorga un importante margen de decisión al legislador estatutario, pues depende de su determinación, al elaborar y aprobar el Estatuto, incluso, la creación de la Comunidad Autónoma. Los Estatutos de Autonomía son, así, no sólo la norma fundacional de la correspondiente Comunidad Autónoma (arts. 143 y 151 CE), sino también la norma expresiva de su acervo institucional y competencial (art. 147.2 CE).

En tal sentido hemos declarado que "el acceso de las nacionalidades y regiones a la autonomía aparece regulado en la Constitución de acuerdo con unos principios dispositivos que permiten que el régimen autonómico se adecue en cada caso a las peculiaridades y características de esas regiones y nacionalidades. Principio dispositivo que alcanza a materias como la denominación a adoptar, que podrá acomodarse a la tradición histórica; el procedimiento de acceso a la autonomía, que presenta diversas modalidades, como se desprende de los arts. 143, 144, 151, disposición adicional primera, disposiciones transitorias primera, segunda, cuarta y quinta de la CE, competencias a asumir, como resulta de los artículos 148 y 149, entre otros, de la CE, e instituciones de los entes autonómicos, siempre dentro de los límites que la Constitución señala. Como consecuencia, y en virtud de las disposiciones constitucionales, el acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones se ha producido por vías diversas y se ha configurado en formas muy distintas de un caso a otro" (STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 2).

Ahora bien, los Estatutos de Autonomía, que tienen una eficacia territorial limitada, al dotar de virtualidad al principio constitucional de autonomía en un territorio determinado, se configuran como las normas de cabecera de los correspondientes ordenamientos autonómicos, de conformidad con la Constitución, la cual, como expresión de la soberanía del pueblo español, "del

que emanan los poderes del Estado" (art. 1.2 CE), es la norma superior del Ordenamiento a la que todas las demás normas se subordinan (art. 9 CE) y que integra y articula los ordenamientos estatal y autonómicos.

Importa detenerse en el carácter que los Estatutos de Autonomía tienen como normas de cabecera de los ordenamientos de las respectivas Comunidades Autónomas y en sus consecuencias, pues ello constituye una de las claves del Estado Autonómico. Como hemos indicado, el Estatuto es vehículo de la pretensión de autonomía de un determinado territorio y manifiesta la voluntad del Estado, expresada en el marco prefigurado para ello en la Constitución, de nacimiento y configuración de un ente, la correspondiente Comunidad Autónoma, dotado de autonomía. Una autonomía que tiene naturaleza política y no meramente administrativa en virtud del mandato constitucional (art. 152.1 CE) de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas de la vía del art. 151 CE incorporen necesariamente, entre otras instituciones, la que los dota de aquella naturaleza: la Asamblea Legislativa, con potestad de dictar leyes en los ámbitos materiales de actuación que tienen atribuidos; leyes que han de sujetarse a lo dispuesto en aquéllos, incurriendo en inconstitucionalidad en caso contrario (STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 12). Y es que, según nuestra doctrina, la autonomía política de las Comunidades Autónomas "se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia" (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, entre otras).

Por lo demás, la configuración institucional de las citadas Comunidades Autónomas, con la inclusión en ella de Asambleas Legislativas, se ha extendido a las demás Comunidades por haberlo dispuesto así sus Estatutos de Autonomía, lo que es una manifestación más de la relevante función constitucional que desempeñan los Estatutos como pieza esencial en la distribución territorial del poder político del Estado.

En definitiva, los Estatutos de Autonomía, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el título VIII de la Constitución, fundan la Comunidad Autónoma, la dotan del correspondiente poder político y permiten el natural desenvolvimiento de dicho poder mediante la emanación de leyes en sus ámbitos de competencia, desarrollándolas reglamentariamente y aplicándolas a través, respectivamente, de sus Consejos de Gobierno y de sus Administraciones públicas. Cobra, así, sentido la calificación constitucional de los Estatutos como "norma institucional básica" de la correspondiente Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE).

6. Los Estatutos de Autonomía presentan tres características fundamentales. La primera de ellas es la necesaria confluencia de diferentes voluntades en su procedimiento de elaboración, rasgo que es más nítido en las sucesivas reformas de un Estatuto que en su aprobación inicial, pues la Constitución puso fin a un Estado políticamente centralizado en el que no existían aún Asambleas Legislativas autonómicas en sentido estricto, sino representaciones territoriales

reguladas transitoriamente por la Constitución a los fines, precisamente, de la implantación de las Comunidades Autónomas (arts. 143 y 151 CE). En todo caso, la reforma de los Estatutos ya vigentes se realiza mediante un procedimiento complejo, que exige la intervención sucesiva de la Asamblea Legislativa autonómica y de las Cortes Generales, aprobando éstas el Estatuto mediante Ley Orgánica (art. 81.1 CE), con sometimiento a referéndum, en su caso.

La segunda característica es consecuencia de la primera, pues la aprobación de los Estatutos por las Cortes Generales, que representan la soberanía nacional (arts. 1.2 y 66.1 CE) determina que aquéllos sean, además de la norma institucional básica de la correspondiente Comunidad Autónoma, normas del Estado, subordinadas como las restantes normas del Ordenamiento jurídico a la Constitución, norma suprema de nuestro Estado Autonómico (art. 9.1 CE).

Tal ha sido el planteamiento reiterado en nuestra doctrina, al dejar sentado "el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 de la Constitución). Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución" (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 1; en igual sentido, SSTC 69/1982, de 23 de noviembre, FJ 1; 77/1985, de 27 de junio, FJ 4; 20/1988, de 18 de febrero, FJ 3; 178/1994, de 16 de junio, FJ 4; etc.). E importa recordar, como ya dijimos en un proceso en el que se examinaba la posible colisión entre dos Estatutos de Autonomía, que "el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución; esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la Norma fundamental. Ello significa que el juicio sobre la validez constitucional de la disposición transitoria séptima, 3, EACL habrá de hacerse por contraste directo con lo previsto en la Constitución -en este caso, la reserva estatutaria relativa a la delimitación territorial- y no cotejando directamente preceptos estatutarios diversos" (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4).

Esta idea que se acaba de exponer, la de que la validez de un Estatuto de Autonomía que pudiera estar en oposición con otro Estatuto sólo puede extraerse de su contraste con la Constitución, debemos afirmarla también respecto de la consideración aislada de un solo Estatuto de Autonomía. En efecto, la invalidez de un precepto estatutario sólo puede derivarse de la Constitución misma -incluidas, claro está, sus normas de remisión a determinadas leyes orgánicas-, pues, dado que sólo la Constitución establece la función y contenido de los Estatutos, sólo a ella se infraordenan; lo que se

acentúa como consecuencia del peculiar procedimiento de elaboración y reforma de los estatutos, que los dota de una singular rigidez respecto de las demás leyes orgánicas. Cuestión distinta a la de la validez de un Estatuto de Autonomía es, como más adelante se verá, la de su eficacia.

En los términos indicados, los Estatutos de Autonomía, en su concreta posición, subordinada a la Constitución, la complementan, lo que incluso se traduce de modo significativo en su integración en el parámetro de apreciación de la constitucionalidad de las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley, tanto estatales como autonómicas (art. 28.1 LOTC), de manera que forman parte de lo que hemos llamado "bloque de la constitucionalidad" (SSTC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1; 11/1986, de 28 de enero, FJ 5; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5, entre otras muchas).

La tercera característica de los Estatutos de Autonomía es, asimismo, consecuencia del carácter paccionado de su procedimiento de elaboración y, sobre todo, de reforma. Se trata de la rigidez de que los Estatutos están dotados; rigidez que es garantía del derecho a la autonomía que se ha ejercido y que refuerza su naturaleza de norma de cabecera del correspondiente ordenamiento autonómico.

El señalado procedimiento de elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía los sitúa en una posición singular en el sistema de fuentes. Así se manifiesta en las relaciones que los Estatutos de Autonomía mantienen, en el seno del Ordenamiento del Estado, supraordenado por la Constitución y del que los Estatutos forman parte, tanto con el resto del ordenamiento del Estado en sentido estricto, como con el propio ordenamiento autonómico del que aquéllos son la norma de cabecera.

Respecto del ordenamiento estatal en sentido estricto, hay que partir de que los Estatutos de Autonomía se infraordenan a la Constitución, sometiéndose a sus prescripciones. Así, en cuanto a su relación con las restantes leyes estatales, orgánicas u ordinarias, viene establecida según criterios de carácter material, es decir, con criterios conectados con el principio de competencia sustantiva sobre las materias en que unos y otras, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, pueden intervenir.

Sin embargo, la integración de los Estatutos en el bloque de la constitucionalidad, su consiguiente consideración como parámetro para el enjuiciamiento de las normas legales y, sobre todo, la función que los Estatutos desempeñan y su muy especial rigidez, les otorgan una singular resistencia frente a las otras leyes del Estado que hace imposible que puedan ser formalmente reformados por éstas. Esta afirmación opera, sin duda, con carácter general frente a las leyes estatales ordinarias. Respecto de las otras leyes orgánicas, la relación de los Estatutos se regula, como ya se ha adelantado, por la propia Constitución, según criterios de competencia material, de modo que el parámetro de relación entre unas y otras es, exclusivamente, la Norma constitucional. En este sentido, los Estatutos de Autonomía no pueden

desconocer los criterios materiales empleados por la Constitución cuando reenvía la regulación de aspectos específicos a las correspondientes leyes orgánicas (arts. 81.1, 122.1, 149.1.29, 152.1 ó 157.3 CE), pues dichos criterios, referidos a materias concretas para cada ley orgánica, determinan el ámbito que la Constitución les reserva a cada una de ellas, ámbito que, por tal razón, se configura como límite para la regulación estatutaria.

Por lo demás, en el sistema de relaciones existente entre los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas previstas en la Constitución no puede desconocerse tampoco la diferente posición de los Estatutos respecto de las leyes orgánicas como consecuencia de la rigidez que los caracteriza. Su procedimiento de reforma, que no puede realizarse a través de su sola aprobación por las Cortes Generales, determina la superior resistencia de los Estatutos sobre las leyes orgánicas, de tal forma que éstas (salvo las de su propia reforma ex art. 147.3 CE), por la razón señalada, no pueden modificarlos formalmente.

En todo caso, de acuerdo con lo que indicábamos con anterioridad, las relaciones entre los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas previstas en la Constitución, están sujetas a lo que al respecto dispone esta última. De ahí que la reserva material que, en términos específicos para cada caso, realiza la Constitución a favor de determinadas leyes orgánicas, suponga que cada una de dichas leyes pueda llevar a cabo una delimitación de su propio ámbito (STC 154/2005, de 9 de junio, FFJJ 4 y 5, con referencia a otras), circunscribiendo la eficacia de las normas estatutarias de acuerdo con dicha delimitación. Pues bien, en caso de colisión, será competencia de este Tribunal la apreciación del alcance de la correspondiente reserva y sus efectos sobre la validez o eficacia de la normativa estatutaria.

En cuanto al ordenamiento autonómico, el Estatuto de Autonomía constituye su norma de cabecera, esto es, su norma superior, lo que supone que las demás le estén subordinadas.

Resta por hacer una última reflexión relativa a la relación entre el principio democrático y la rigidez de los Estatutos de Autonomía, toda vez que aquél pudiera resultar afectado por las regulaciones estatutarias que estuvieran dotadas de tal densidad normativa que limitara la actividad del legislador autonómico.

Sobre este aspecto, siempre difícil de apreciar en abstracto, conviene indicar algunos criterios que nos sirvan de pauta para el enjuiciamiento de sus manifestaciones concretas. Tal cuestión deberemos abordarla partiendo de la idea de que la Constitución ha considerado adecuado al principio democrático que sea el legislador orgánico (art. 81 CE) y no el legislador ordinario, el que deba regular dentro de unos criterios estrictos, los aspectos centrales, por ejemplo, de los derechos fundamentales, quedando ello reservado a las correspondientes mayorías parlamentarias cualificadas [por todas, STC 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 c), con cita de otras]. Por tanto, los Estatutos de

Autonomía también podrán establecer con diverso grado de concreción normativa aspectos centrales o nucleares de las instituciones que regulen y de las competencias que atribuyan en los ámbitos materiales que constitucionalmente les corresponden, pues no puede olvidarse que el Estatuto, aprobado como Ley Orgánica, es obra de un legislador democrático y que la regulación que realiza, como se ha dicho, es vehículo de la voluntad de autogobierno de un determinado territorio y expresión de la voluntad del Estado.



**STC 4/1981 de 2 de febrer (FJ: 3)**

*El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Angel Escudero del Corral,*

*Magistrados, ha pronunciado*

*EN NOMBRE DEL REY*

*la siguiente*

*SENTENCIA*

*En el recurso de inconstitucionalidad promovido por cincuenta y seis Senadores representados por el Comisionado don José María Mohedano Fuertes, contra diversos preceptos del Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955; de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944; de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957; del Texto Articulado parcial, aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977, de la Ley 41/75 de Bases del Estatuto de Régimen Local; y contra la Base 33, párrafo segundo, de la misma, recurso en el que ha comparecido el Gobierno representado por el Abogado del Estado; siendo Ponente el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant.*

**I. ANTECEDENTES****II. FUNDAMENTOS JURIDICOS**

3. El recurso se fundamenta sustancialmente en la disconformidad o contradicción existente entre los preceptos impugnados y el principio de autonomía de los Municipios y Provincias que garantiza la Constitución. Por ello resulta necesario efectuar unas consideraciones generales sobre el ámbito de este principio que permitirán, en una segunda fase, enjuiciar la constitucionalidad de los artículos objeto del presente recurso. Pero, con carácter previo, es necesario efectuar una precisión. En un sistema de pluralismo político (art. 1 de la Constitución) la función del Tribunal Constitucional es fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas, pues, en términos generales, resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo. Aplicado este criterio al principio de autonomía de municipios y provincias, se traduce en que la función del Tribunal consiste en fijar unos límites cuya inobservancia constituiría una negación del principio de autonomía, pero dentro de los cuales las diversas opciones políticas pueden moverse libremente.

Pues bien, la Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización -el Estado- para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una

distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el art. 137 de la Constitución al decir que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

El precepto transcrito refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía. Resulta así necesario delimitar cuál es el ámbito del principio de autonomía, con especial referencia a municipios y provincias, a cuyo efecto es preciso relacionar este principio con otros establecidos en la Constitución.

Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución.

De aquí que el art. 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo. De acuerdo pues con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del Municipio, de la Provincia, de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. Al enjuiciar la conformidad de las Leyes con la Constitución habrá que determinar, por tanto, si se está ante un supuesto de competencia exclusiva - o que debía serlo de acuerdo con la Constitución- no de competencias compartidas entre diversos entes.

Este poder «para la gestión de sus respectivos intereses» se ejerce -por lo demás- en el marco del Ordenamiento. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad - como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación- de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (art. 148.1.2.º).

Posición de superioridad que permite afirmar -como admiten expresamente los recurrentes y se admite también en el Derecho comparado- que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado.

El control de legalidad, con la precisión anterior, puede ejercerse en el caso de los municipios y provincias -dado su carácter de administraciones públicas- por la Administración del Estado, aun cuando es posible también su transferencia a las Comunidades Autónomas en los términos que expresa el art. 148.1.2.º de la Constitución, y, naturalmente, en uno y otro caso, siempre con la posibilidad de control jurisdiccional posterior. Ello, sin perjuicio de que el ajuste a la Constitución de la legislación de régimen local -en términos positivos y no de evitar incompatibilidades- se producirá cuando se promulgue una nueva Ley en cumplimiento del mandato implícito contenido en la Constitución, según se indica en el epígrafe 1, B), in fine, de esta Sentencia.

En cambio, la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a «la gestión de los intereses respectivos» fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución, como se comprobará más adelante.

Las consideraciones anteriores sobre el concepto constitucional de autonomía y los límites de los controles no se ven afectadas por el hecho de que se haya producido la transferencia de determinadas competencias en relación con la materia que aquí interesa, «interior» o «administración local», a los diversos entes preautonómicos y Comunidades Autónomas, en virtud de una serie de Reales Decretos (2115/1978, de 26 de julio, respecto a la Generalidad de Cataluña; 2488/1978, de 25 de agosto, Consejo General del País Vasco; 1014/1979, de 13 de febrero, Junta de Galicia; 698/1979, de 13 de febrero, Junta de Andalucía; 694/1979, de 13 de febrero, Diputación General de Aragón; 695/1979, de 13 de febrero, Consejo del País Valenciano; 2245/1979, de 7 de septiembre, Consejo General Interinsular de las Islas Baleares; 2843/1979, de 7 de diciembre, Junta de Canarias; 2874/1979, de 17 de diciembre, Consejo Regional de Asturias; 2912/1979, de 21 de diciembre, Junta Regional de Extremadura; 466/1980, de 29 de febrero, Consejo Regional de Murcia), transferencia que, en el caso de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, ha pasado a ser «definitiva» de acuerdo con las previsiones

de sus respectivos Estatutos de Autonomía (Disposiciones transitorias segunda y sexta, respectivamente).

La existencia de tales transferencias no es una circunstancia relevante a los efectos de la resolución del presente recurso, cuyo objeto es determinar si los controles a los que se refieren los preceptos impugnados se ajustan o no a la Constitución.

.