

DEL RUIDO DE SABLES A LA ALGARABÍA DE LOS MERCADOS: LA LOAPA VISTA DESDE LAS ATÍPICAS ARMONIZACIONES DE HOY

Ezpata-hotsetik Merkatuen zalapartara: Prozesu Autonomikoaren
Harmonizazioko Lege Organikoa (LOAPA) gaur egungo ezohiko
harmonizazioetatik begiratuta

From sabre-rattling to the jubilation of the Markets: the LOAPA
(Autonomy Process Harmonisation Act) seen from the perspective
of the extraordinary harmonisations of today

René Javier SANTAMARÍA ARINAS
Universidad de La Rioja

Fecha de recepción / Jasotze-data: 18-05-2015

Fecha de aceptación / Onartze-data: 01-08-2016

Este trabajo revisa el significado que en el devenir del Estado de las Autonomías tuvo el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico y la STC 76/1983 que impidió su aprobación como tal. Recoge la doctrina sentada en ésta sobre la tensión entre igualdad y diversidad normativa, sobre las leyes interpretativas y sobre las leyes armonizadoras previstas en el artículo 150.3 de la Constitución. Y aporta elementos para su contraste con la praxis posterior que ha deparado armonizaciones por otras vías en un momento de crisis en que el legislador estatal parece seducido por el nuevo poder fáctico de los Mercados.

Palabras clave: Estado de las Autonomías. LOAPA. Leyes de armonización, igualdad y diversidad normativa. Unidad política y unidad de mercado.



Lan honetan, berraztertu egin dugu Harmonizatzeko Lege Organikoaren proiektuak eta hura onartzea eragotzi zuen Auzitegi Konstituzionalaren 76/1983 epaiak Autonomien Estatutuaren bilakaeran zer esanahi izan duten. Lan honetan jaso dugu epai horretan oinarritutako doktrina araudiari lotutako berdintasunaren eta desberdintasunaren arteko tentsioari eta Konstituzioaren 150.3 artikuluan ezarritako lege harmonizatzaileei buruz. Eta aurkeztu ditugu ondoren izandako jardunbideekin alderatzeko elementuak ere; hain zuzen, krisi-une batean harmonizazioak beste bide batetik egitea ekarri duten jardunbideekin alderatzeko elementuak. Krisi-une horretan, badirudi Estatuko legegilea Merkatuek eskuratu berri duten botere faktikoarekin liluratuta dagoela.

Giltza hitzak: Autonomien Estatua. LOAPA. Harmonizazioari, araudi-berdintasunari eta desberdintasunari buruzko legeak. Batasun politikoa eta merkatuko batasuna.



This paper examines the future impact that the draft Autonomy Process Harmonisation Act (*Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico* or *LOAPA*) would have on the State of the Autonomies and Constitutional Court Ruling 76/1983, which would prevent it from being approved as a law. The doctrine therein reflects the conflict between equality and diversity regulations and the harmonising laws set forth in article 105.3 of the Constitution. And it contains elements that can be compared with the subsequent praxis that led to harmonisation in other ways at a time of crisis, when the state legislator seems to have been seduced by the new de facto power of the Markets.

Key-words: State of the Autonomies. LOAPA. Harmonisation laws, equality and diversity regulations. Political unity and market unity.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ARMONIZACIÓN DEL PROCESO AUTONÓMICO. 1. Breve referencia al contexto histórico. 2. El pacto autonómico de 1981. 3. El contenido del proyecto y los recursos previos de inconstitucionalidad interpuestos contra él. III. LA STC 76/1983, DE 5 DE AGOSTO. 1. El fallo y sus consecuencias inmediatas: la Ley del proceso autonómico. 2. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la tensión entre igualdad y diversidad normativa. 3. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre las leyes interpretativas. 4. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre las leyes armonizadoras. 5. Recapitulación. IV. LO QUE HA VENIDO DESPUÉS: DE LA UNIDAD POLÍTICA A LA UNIFORMIDAD ECONÓMICA. 1. El nuevo contexto histórico. 2. La reforma de la Ley de bases de régimen local. 3. El desuso de la armonización propiamente dicha. 4. La emergencia de las armonizaciones atípicas o encubiertas. 5. El caso de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. V. EPÍLOGO. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN*

Debo comenzar mostrando mi agradecimiento a los responsables de la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia (FEDHAV), muchos de los cuales han sido maestros decisivos en mi formación universitaria e investigadora y con los que es un placer reencontrarme al cabo de los años, por su amable invitación para participar en el XIII Simposio de Derecho Histórico y Autonómico de los Territorios de Vasconia, centrado esta vez en «El decurso posterior del Estatuto de Gernika y del Amejoramiento del Fuero de Navarra», con una ponencia sobre «La L.O.A.P.A. y la Sentencia del Tribunal Constitucional: la Ley del Proceso Autonómico». Agradezco también que desde el primer momento se me permitiera interpretar con entera libertad aquel encargo inicial y poder desarrollarlo sin el férreo sometimiento a cánones metodológicos que, francamente, no están a mi alcance (como los de tipo his-

* Este trabajo se ha realizado en la Universidad de La Rioja al amparo del Proyecto de Investigación DER2012-38346-C02-02, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

torigráfico o politológico), o que, como los propiamente jurídicos, requerirían profundizaciones ajenas a las humildes pretensiones del trabajo que ahora se presenta por escrito (por cierto, salta a la vista, con un título distinto y con una exposición que probablemente pueda resultar un tanto impresionista). Por lo demás, lo que se pretende es dejar constancia de los problemas jurídicos que se suscitaron en torno a la pretensión de «armonizar» el devenir político del Estado Autonómico al amparo del artículo 150.3 de la Constitución Española de 1978 [en adelante, CE (II)] y aportar algunos elementos que ha de considerar cualquier reflexión que pretenda confrontar las respuestas que entonces se dieron por el Tribunal Constitucional (III) con las más recientes «armonizaciones» que, ya con pretendida finalidad económica, se están llevando a cabo últimamente al margen de ese precepto (IV).

II. EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ARMONIZACIÓN DEL PROCESO AUTONÓMICO

1. Breve referencia al contexto histórico

El contexto histórico en el que se iba a producir el primer (y hasta el momento único) intento de aplicación del artículo 150.3 CE es sobradamente conocido. Baste recordar, por tanto, que eran años de gran efervescencia social en los que, con la dictadura franquista todavía muy presente, la «transición» impulsada por el Presidente Suárez se abría paso gracias a la adhesión a la «reforma», no sin alguna reticencia, de la mayor parte de los recién legalizados partidos políticos. Pero también en medio de reivindicaciones de «ruptura», sin duda minoritarias en el conjunto del Estado aunque socialmente arraigadas en determinadas zonas con aspiraciones de autogobierno en las que, no por casualidad, se vinculaban con renovados planteamientos nacionalistas e, incluso, independentistas. Como es, por desgracia, bien sabido, en el País Vasco la oposición a la reforma constitucional encontraba expresiones extremas por la existencia de varias «organizaciones armadas» (ETA, ETA p-m, CAA, etc.) que, sin olvidar el inmenso sufrimiento causado por la irreparable pérdida de sus víctimas (por aquel entonces, en su gran mayoría, miembros de cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado), generaban con sus atentados (más de cien en 1980) una auténtica espiral de represión y violencia. Táctica deliberada de desestabilización que se retroalimentaba con los «errores» cometidos en la lucha antiterrorista y por la aparición de «grupos parapoliciales» como la Triple A o el Batallón Vasco Español, principales precedentes de los GAL.

En medio de aquellas tensiones que evocan una sociedad (también la vasca) todavía muy militarizada, alguien acuñó una expresión que haría fortu-

na —el «ruido de sables»— para referirse a la presión que, entre otros «poderes fácticos» tal vez menos activos en aquellos momentos, podía estar ejerciendo sobre las todavía endebles instituciones democráticas un ejército que, en lo sustancial, seguía sin adaptarse al cambio de régimen. Así se llega al golpe de estado del 23 de febrero de 1981, que hoy se sigue prestando a muy diferentes lecturas pero que resulta neutralizado al menos en su aspiración máxima, que era la de volver a imponer en España una «autoridad militar, por supuesto». En esas circunstancias asume la presidencia del Gobierno Leopoldo Calvo Sotelo (UCD) aunque no la ejercería por mucho tiempo ya que en las elecciones generales de octubre de 1982 su partido se hunde mientras que emerge por la derecha Alianza Popular y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) obtiene una amplísima mayoría absoluta en el Congreso. Su candidato, Felipe González Márquez, resultaría investido Presidente del Gobierno; cargo desde el que impulsaría la adhesión a las Comunidades Europeas (1986) y que ostentaría hasta mayo de 1996.

2. El pacto autonómico de 1981

Hay que recordar también que a comienzos de la década de los ochenta del pasado siglo, estaban ya aprobados los Estatutos de Autonomía de País vasco (1979) y Cataluña (1980) mientras que el de Galicia se encontraba en avanzado estado de tramitación. Pero quedaba pendiente todavía el gran reto que representaba la construcción del Estado autonómico vagamente esbozado en la Constitución. La fórmula que habría de imponerse sería la del «café para todos» —otra de las perlas de la jerga político-mediática de la época— pero necesitaba concretarse tanto en términos de técnica jurídica como de consenso político.

Sobre la base del Informe de la Comisión de Expertos presidida por el Profesor García de Enterría, en el verano de 1981 el Presidente Calvo Sotelo y el todavía líder de la oposición, Felipe González, suscriben un acuerdo político que se conoce como el «Pacto autonómico». El pacto no solo estableció el diseño del «mapa autonómico» que, muy probablemente, sin el acuerdo entre UCD y PSOE y su consiguiente traslación a las ejecutivas regionales de ambos partidos, no habría deparado la parcelación territorial en las 17 Comunidades Autónomas tal y como hoy la conocemos. Baste pensar en lo que hubiera podido suceder en Navarra donde los máximos dirigentes socialistas habían apoyado el derecho de autodeterminación del conjunto del Pueblo vasco. El pacto, además, puso fecha para cerrar el «proceso autonómico» en un plazo relativamente breve que efectivamente se cumplió para primeros del año 1983. Fruto también de aquellos acuerdos, todos los Estatutos de Autonomía aprobados contienen una institucionalización idéntica y acogen un poder legislativo que, en principio, pa-

recía reservado a las denominadas «comunidades autónomas de primer grado». El pacto, en fin, expresó la voluntad de encauzar el resultado final de todo este proceso mediante una ley de armonización de las previstas en el artículo 150.3 CE cuyo tenor literal era y es el siguiente:

«El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad».

3. El contenido del proyecto y los recursos previos de inconstitucionalidad interpuestos contra él

El proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) se elaboró siendo Ministro de Administración Territorial Rodolfo Martín Villa y se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, I Legislatura, A-235-111, de 7 de julio de 1982. Los preceptos armonizadores del texto tenían una unidad temática pues se referían casi exclusivamente a cuestiones organizativas. Más precisamente, todo lo referente al proceso autonómico propiamente dicho quedaba excluido. Lo que se buscaba en la práctica era el «ajuste de las estructuras del Estado» a la nueva realidad institucional en un escenario en el que las Comunidades Autónomas iban asumiendo competencias legislativas pero también, y sobre todo, una parte muy importante de las competencias ejecutivas que hasta entonces venían desempeñando entes institucionales y órganos periféricos de la Administración General del Estado. Visto así, se trataba de un típico intento de racionalización administrativa con fundamento en principios constitucionales como los de eficacia, eficiencia, descentralización o coordinación.

Pero frente a esta fría visión técnica, la opinión que cala es que la LOAPA era una operación dirigida a «rectificar» el modelo autonómico sin «reformular» la Constitución¹. De hecho, la oposición política al proyecto adquiere especial fortaleza en las «nacionalidades históricas» donde formaciones claramente reformistas quedan descolocadas ante su propio electorado y escenifican uno de sus primeros y sonados desencuentros con Madrid. La oposición jurídica al proyecto, que es lo que aquí importa, se iba a canalizar a través de una vía de acceso

¹ PAREJO ALFONSO, Luciano, Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional, de 5 de agosto de 1983, relativa al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 3, n° 9 (1983), pp. 147-184.

al Tribunal Constitucional ya desaparecida y que era la del recurso previo de inconstitucionalidad.

Este recurso se contemplaba en el artículo 79 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), que luego sería derogado por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio. No está de más señalar que el debate sobre la utilidad (y aun sobre la legitimidad en relación con las exigencias del principio de separación de poderes) de esta fórmula procesal ha reaparecido muy ocasionalmente pero casi siempre vinculado a los avatares posteriores del Estado Autonómico. En el modo en que se pretendió que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la propuesta del Lehendakari Ibarretxe antes de su aprobación por el Parlamento vasco, pudo verse, por ejemplo, un intento de restauración *ad casum*. Más recientemente, en la nueva fase política que se ha abierto en Cataluña tras la STC 31/2010 sobre el ya «cepillado» y refrendado *Estatut*, no han faltado propuestas para tratar de recuperar algo parecido: «puede ser pertinente reponer el recurso previo de inconstitucionalidad o una consulta preventiva al Tribunal Constitucional para despejar dudas de constitucionalidad»².

Pero, retomando el hilo de la exposición, hay que terminar este apartado recordando que en aquel caso se acumularon los recursos promovidos por el Gobierno vasco, por el Parlamento vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat, por el Parlamento de Cataluña y por 50 diputados del Congreso. Y que la interposición de los recursos suspendía automáticamente la tramitación del proyecto de ley.

III. LA STC 76/1983, DE 5 DE AGOSTO

1. El fallo y sus consecuencias inmediatas: la Ley del proceso autonómico

Como es bien sabido, aquel proceso culminó con la célebre STC 76/1983, de 5 de agosto, de la que fue ponente la Magistrada Gloria Begué Cantón. El fallo, que se adopta por unanimidad del Pleno presidido por Manuel García Pelayo, decide «estimar parcialmente los recursos acumulados» y, en su virtud, declarar: a) «que el Proyecto de LOAPA no puede promulgarse como ley orgánica, de acuerdo con lo señalado en el FJ segundo»; b) «que el Proyecto de LOAPA no puede promulgarse como ley armonizadora, de acuerdo con lo señalado en el FJ tercero» y c) que son inconstitucionales los numerosos preceptos que allí se indican (14 de los 38 que integraban el proyecto) «por vulnerar los preceptos

² MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Cataluña y las demás Españas*, Barcelona: Crítica, 2014.

constitucionales en los términos fijados en los correspondientes fundamentos jurídicos de esta sentencia».

Para acabar de situar las remisiones contenidas en el fallo y sobre las que luego se ha de volver, sépase que el FJ2 procede a la ratificación de la doctrina ya para entonces establecida por el propio Tribunal sobre el carácter material de las leyes orgánicas y que el FJ3, en cambio, sienta por primera vez doctrina sobre las leyes de armonización que, por lo demás, no puede desvincularse de lo razonado en el FJ4 sobre la imposibilidad de leyes interpretativas de la Constitución. Desde estas premisas de alcance general, los fundamentos restantes van procediendo al análisis de cada uno de los preceptos impugnados. Muchos de ellos se reputan inconstitucionales por entender que son «meramente interpretativos» pero hay que observar que ninguno de ellos había sido calificado en el Proyecto como de armonización. A la vista de todo ello, las Cortes Generales aprueban pocos meses más tarde la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico (LPAut). En el texto definitivo, ciertamente, se suprimen los preceptos de carácter interpretativo, lo que afecta a casi todo el Título I del Proyecto. Pero hay que tener en cuenta que, en realidad, para entonces habían quedado rebasados por la jurisprudencia del propio Tribunal y, entre tanto, ya habían sido aplicados de hecho en la aprobación de los Estatutos de Autonomía y en la praxis política y administrativa. En cuanto al resto, en aquel caso concreto el Tribunal Constitucional estimó que el legislador estatal disponía de otros medios y no precisaba acudir a la técnica armonizadora. Así, los contenidos del proyecto se aprueban como ley ordinaria al amparo de la competencia estatal en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18 CE). Valga la escueta referencia a la estructura de la Ley para hacerse una idea de los temas abordados por la regulación resultante:

- El Título I, «Disposiciones generales», tiene cuatro preceptos que versan sobre técnicas de cooperación y coordinación que, como las Conferencias Sectoriales, serían objeto de concreciones en la posterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (LPC).

- El Título II, «Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales», que cuenta con siete preceptos, ordena la integración de las Diputaciones Provinciales en las Comunidades Autónomas uniprovinciales que se constituyan y sugiere en las demás el empleo de las técnicas de coordinación que, como la transferencia o delegación de competencias, allí se perfilan y que luego se recogerían en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL).

- El Título III, «Régimen general de las administraciones de las CCAA», contenía cuatro preceptos (el artículo 14, sobre la creación de secciones terri-

toriales por el Tribunal de Cuentas, sería derogado en 1988). Los dos primeros reiteran el sometimiento de las administraciones autonómicas a la legislación del Estado en las materias enumeradas en el artículo 149.1.18 CE y sobre control económico financiero. El último, que es el más extenso, se ocupa de la adecuación de la Administración Corporativa.

- El Título IV, «Transferencias de servicios», establece en otros seis preceptos el contenido y régimen de los Reales Decretos de traspasos así como reglas para la valoración de los servicios transferidos.

- El Título V, «De la reforma de la Administración del Estado», se compone de dos únicos preceptos que se limitan a ofrecer los «criterios y objetivos» a seguir para la reestructuración de la Administración central y periférica del Estado; una operación que aún continuaría bajo la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

- El Título VI y último, «De la función pública», que es el más denso, se ocupa de las transferencias de personal y del régimen de los funcionarios transferidos con clara vocación de transitoriedad que al año siguiente cerraría la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública pero cuyos ecos todavía resuenan en el vigente Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 abril (EBEP).

Hay también tres disposiciones adicionales (todas ellas relativas a cuestiones de personal), otra transitoria (sobre la Administración corporativa) y una final (en cuyo primer apartado se determinó que la LPAut entraría en vigor a los cinco meses de su publicación oficial).

En el capítulo de las valoraciones, es de reseñar que el senador nacionalista, Iñaki Anasagasti, concluía no hace mucho su comentario titulado «A 30 años de la LOAPA» con las siguientes palabras: «Fue una gran victoria política, pero el centralismo derrotado, se dijo a sí mismo: hemos perdido esta batalla, pero la LOAPA y su espíritu siguen vivos y los aplicaremos». En el plano jurídico, retrospectivamente también se ha considerado que la STC 76/1983 sea «quizás la sentencia que más ha influido en el devenir del Estado autonómico, permitiendo su desarrollo en un sentido que hubiera sido muy diferente si la sentencia hubiera sido otra»³. Ahora bien; entrando en los detalles, los primeros comentarios doctrinales habían dejado constancia de una marcada ambivalen-

³ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, La Sentencia 31/2010: valoración general de su impacto sobre el Estatuto y el estado de las autonomías. En AAVV, *Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, número monográfico de la *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, pp. 11-22, por la cita p. 11.

cia. Así, por ejemplo, se atribuyó al Tribunal Constitucional un «éxito político y efecto pacificador» con el que «ha tratado de congraciarse con todos al mismo tiempo», sin perjuicio del «desacierto de algunas de sus tesis centrales». Para el ciudadano, proseguía esta otra opinión más matizada, «las cosas serán siempre como las han contado los periódicos». Para los juristas, «apagados los últimos ecos, todo volverá a estar como estaba», con la paradoja de que la Sentencia «ha compensado con creces al vencido». O, dicho en términos más castizos: «es posible que el Tribunal no haya respetado, en la medida en que debe, la obra del legislador, metiéndose en cuestiones de oportunidad que no le conciernen, y que, por otra parte, los recurrentes, pasadas las primeras euforias, bien comprensibles, tengan la amarga sensación de quien ha ido por lana y ha vuelto trasquilado»⁴.

2. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la tensión entre igualdad y diversidad normativa

Como ya se ha adelantado, el FJ2 de la STC 76/1983 supone la consolidación de la concepción material de las leyes orgánicas; un asunto, sin duda muy relevante en el plano de las fuentes del Derecho. Pero, en este momento, lo que más interesa del razonamiento allí expuesto es retener las afirmaciones que apelan al necesario equilibrio que la Constitución impone entre los principios de unidad y autonomía o, más exactamente, entre las exigencias de igualdad, por una parte, y de diversidad política, por otra. Tales afirmaciones son, en síntesis, las siguientes:

- «Carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas que sirve de fundamento al Abogado del Estado para cerrar su argumentación». Y ello porque «los artículos que aduce en apoyo de su tesis –9.2, 14, 139.1 y 149.1.1 CE– consagran la igualdad de los individuos y los grupos sociales pero no de las CCAA».

- «Precisamente, el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del estatus jurídico público de las Entidades territoriales que lo integran». «Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías».

⁴ MUÑOZ MACHADO, Santiago, La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones (la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983: asunto LOAPA), *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 3, n° 9 (1983), pp. 117-146.

Así, partiendo de tempranos precedentes en los que ya se había establecido que el principio de igualdad «no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica *uniformidad* del ordenamiento» (STC 37/1981, de 16 de noviembre; énfasis añadido), pocos años después se precisará que dicho principio «no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera y con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, *«como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas»*, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139 y 149.1.1 CE, ya que *«estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales»* (STC 37/1987, de 26 de marzo; énfasis añadido).

3. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre las leyes interpretativas

Por otra parte, como también se ha adelantado, el FJ4 de la STC 76/1983 consagra la imposibilidad de leyes interpretativas de la Constitución; tesis que lleva a entender que no puede haber leyes ordinarias interpuestas entre la CE y los Estatutos de Autonomía y que se funda en los siguientes argumentos principales:

- «El legislador no puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma». Y no ya por razones competenciales sino por la existencia de «límites intrínsecos de la potestad legislativa del Estado». Con estos límites, derivados de la propia Constitución, «lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente».

- Las normas llamadas a fijar las competencias son los Estatutos de Autonomía. Aunque la reserva que la Constitución hace al Estatuto en esta materia no es total o absoluta (pues caben leyes estatales de transferencia o delegación e incluso otras «con función delimitadora de su contenido»), el legislador «tampoco puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución».

En definitiva, el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas cuyo objeto exclusivo sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la norma fundamental. De hacerlo, «el legislador se colocaría indebidamente en el lugar que corresponde al poder constituyente y al Tribunal Constitucional». A esto se denominó «reserva de Constitución» pero para Cruz Villalón «este argumento sobra» porque, en esencia, el Tribunal Constitucional, aun siendo el «intérprete supremo de la CE» no es «el intérprete exclusivo de la CE»⁵. Pero también se ha dicho que fue mal comprendido porque «en materia de articulación territorial» lo que habría pretendido el Tribunal Constitucional era preservar «la esencia misma del sistema abierto y dinámico diseñado en la CE» que «se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y la diversidad»⁶.

Loable intención que, con todo, entrañaría un reto de tal envergadura que ha acabado por sumir al Tribunal Constitucional en su propio laberinto en el momento en que llega a imponer esta tesis incluso sobre los Estatutos de Autonomía, cosa que hace en la STC 31/2010, de 28 de junio (Estatuto de Cataluña) adoptada por mayoría de seis votos a favor y cuatro votos particulares. En efecto; no es ya que se reafirmen aquellos límites del legislador ordinario sino que se sube el último peldaño para proclamar que «sólo al Tribunal Constitucional corresponde la determinación y concreción del alcance material y funcional de las competencias estatales, atendiendo para ello en exclusiva al texto de la Constitución y a su propia jurisprudencia». Una afirmación ésta que se aparta de lo dicho poco antes en la STC 247/2007, de 12 de diciembre (Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana) y que reconocía que «los estatutos son una categoría especial de ley, con una posición subordinada a la Constitución aunque parte del llamado bloque de constitucionalidad, con carácter paccionado, con una superior resistencia frente al resto de leyes orgánicas, con la función de delimitar directamente las competencias autonómicas e indirectamente las del Estado en cada territorio y con el único parámetro de validez de la propia Constitución». Pero que deja de extrañar cuando «de forma expresa y sin cautelas se deja anunciado que el parámetro de validez para enjui-

⁵ CRUZ VILLALÓN, Pedro, ¿Reserva de Constitución? (comentario al Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA), *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 3, nº 9 (1983), pp. 185-208.

⁶ BUSTOS GISBERT, Rafael, Las tensiones del Estado autonómico: una revisión a partir de la sentencia sobre la LOAPA 22 años después. En SÁNCHEZ MACÍAS, José Ignacio; RODRÍGUEZ LÓPEZ, Fernando CALVO y ORTEGA, Rafael (coords.), *Economía, Derecho y tributación: estudios en homenaje a la profesora Gloria Begué Cantón*, Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2005, pp. 507-524.

ciar cualquier precepto estatutario no es ya sólo la Constitución sino la propia jurisprudencia constitucional que actúa en sustitución del poder constituyente mientras no se actualiza el texto constitucional a través de su reforma»⁷.

4. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre las leyes armonizadoras

De acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, «el legislador estatal no puede incidir con carácter general en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria». Pero «la Constitución contiene una previsión de este tipo en el artículo 150.3 al regular las leyes de armonización, por lo que las Cortes Generales, en el ejercicio de su función legislativa, podrán dictarlas dentro de los límites del mencionado precepto». De estos límites se ocupa el FJ3 que queda por glosar. En él se empieza por dilucidar dos cuestiones previas. La primera, para acabar constatando que el carácter armonizador atribuido al proyecto no se extiende a la totalidad de su contenido. Y la segunda, que es la más relevante, para aclarar «si el legislador puede dictar leyes de armonización en el supuesto de que disponga de otros títulos específicos previstos en la Constitución para dictar la regulación legal de que se trate». Es en respuesta, que será negativa, a esta segunda cuestión donde se plasma la doctrina sobre las leyes de armonización en los siguientes términos:

- El artículo 150.3 CE «constituye una pieza dentro del sistema global de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, y por ello no puede ser interpretado aisladamente, sino en relación con el conjunto de normas que configuran dicho sistema».

- «El constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la nación al fijar las competencias estatales». «Es la imposibilidad de que el texto constitucional agote todos los supuestos lo que explica que la propia Constitución haya previsto la posibilidad de que el Estado incida en el ámbito competencial de las CCAA, por razones de interés general, a través de la técnica armonizadora contenida en el artículo 150.3 CE».

- Desde esta perspectiva, el artículo 150.3 CE constituye una «norma de cierre» del sistema de distribución de competencias. Es, por tanto, un mecanismo complementario y no sustitutivo, aplicable «solo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el

⁷ BARCELÓ SERRAMALERA, Mercè, Breves consideraciones sobre la Sentencia 31/2010. En AAVV, *Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional*, op. cit., pp. 33-38, por la cita, pp. 34 y 38.

ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general». En otro caso, «el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias».

- Por lo demás, «si bien normalmente la armonización afectará a competencias exclusivas de las CCAA, no es contrario a la CE que las leyes de armonización sean utilizadas cuando, en el caso de competencias compartidas, se aprecie que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las CCAA produzca una *desarmonía* contraria al interés general de la Nación» (énfasis añadido).

5. Recapitulación

Así pues, cabe entender que la STC 76/1983 descubre límites constitucionales inmanentes que el legislador estatal ha de respetar al concretar los perfiles del Estado autonómico; que para apreciar si tales límites se respetan, el delicado equilibrio entre las exigencias de la homogeneidad y de la diversidad será un parámetro técnico decisivo y que, siendo éste un proceso dinámico, con tal parámetro será el propio Tribunal Constitucional, en su función de velar por la supremacía de la CE, el guardián permanente del equilibrio en cuestión. Este planteamiento, que hoy puede parecer elemental, pudo suponer un avance frente a los temores de involución alimentados por el «ruido de sables» al que antes se ha hecho referencia. Y pudo tener su encanto para quienes aspiraban a una cierta tecnificación de la construcción del Estado autonómico a salvo de bandazos políticos. Pero también debió ser evidente que el éxito de aquella operación, sin embargo, había de depender de factores cambiantes y, muy en particular, de que el Tribunal Constitucional, por aquel entonces adornado con su inicial prestigio, fuera capaz de mantener la posición de neutralidad e independencia de criterio que habría de requerir la rigurosa aplicación de parámetros de control tan poco susceptibles de objetivación como son los que se apuntan para verificar el respeto al equilibrio en cuestión.

Visto el curso posterior de los acontecimientos, no queda nada claro en cuál de los dos platillos de la balanza ha de colocarse la forma en que la STC 76/1983 explicó su decisión –que luego nunca ha vuelto a tener ocasión de revisar– de resguardar las leyes de armonización para su aplicación «solo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general». En la ausencia o

insuficiencia de cauces ordinarios para «garantizar la armonía» se sitúa, pues, la eventual utilidad del artículo 150.3 CE. Si esto significa que así se abría la posibilidad de otras vías distintas para la misma finalidad, habrá que centrar la atención en esta vertiente del asunto en un momento en el que las conocidas exigencias de unidad política parecen haber cedido espacio a los imprevisibles diseños de la unidad económica. Y es que, en efecto, las nuevas armonizaciones (digamos, atípicas) se presentan hoy como exigencia inevitable de otro poder no menos fáctico que es el poder económico de los enigmáticamente denominados «Mercados».

IV. LO QUE HA VENIDO DESPUÉS: DE LA UNIDAD POLÍTICA A LA UNIFORMIDAD ECONÓMICA

1. El nuevo contexto histórico

La doble tensión entre centralización y descentralización (política) y entre homogeneidad y diversidad (normativa) no ha cesado nunca. El Tribunal Constitucional se había comprometido a asegurar con su interpretación un equilibrio entre esos polos. Pero ya a comienzos del nuevo siglo muchas voces denuncian que el equilibrio parecía haberse roto a favor de una creciente homogeneidad y amenazaba con romper la armonía entre centralización y descentralización⁸. Esta inclinación no iba a estar exenta de costes políticos. Ya hubo llamamientos para emprender una «segunda transición» cuando, invocando el «derecho a decidir» pero sin abandonar la tradición pactista⁹, el Lehendakari Ibarretxe lanzó la conocida Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi que se estrelló contra el Congreso de los Diputados¹⁰. Bajo el mandato de Rodríguez Zapatero (PSOE) la renovación de un amplio conjunto de estatutos de autonomía en la segunda mitad de esa década parecía un intento de recomponer la «España asimétrica». Sin embargo, la STC 31/2010 sobre la ley orgánica, previamente refrendada, que aprobó el nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña, acabaron con la ilusión «de avanzar en el modelo federal» dentro la Constitución¹¹.

⁸ BUSTOS GISBERT, R., *Las tensiones del Estado autonómico*, *op. cit.*

⁹ CASTELLS ARTECHE, Manuel, *El hecho diferencial de Vasconia. Evidencias e incertidumbres*, Donostia-San Sebastián: FEDHAV, 2007.

¹⁰ AAVV, *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.

¹¹ FERRET JACAS, Joaquín, Valoración general. En AAVV, *Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional*, *op. cit.*, pp. 39-44, por la cita p. 44.

El subsiguiente proceso soberanista catalán es la avanzadilla que muestra, después de todo, la crisis a la que ha llegado el modelo de Estado Autonomico diseñado en la Constitución¹². En efecto, cumplidos más de treinta años, las tres opciones que parecen abrirse son a cual más arriesgada para la continuidad del modelo puesto que consisten en la «declaración unilateral de independencia», la aplicación del artículo 155 CE o la cada vez más mentada reforma constitucional¹³. Claro que también existe una cuarta que es esperar a que el tiempo vuelva a poner las cosas en su sitio; un «sitio» que no tiene por qué ser necesariamente el punto de equilibrio constitucionalmente ideal, y que es la que, al parecer, practica el Presidente Mariano Rajoy. Bajo el mandato de éste, que se inició ya tras el anuncio del cese definitivo de la lucha armada de ETA el 20 de octubre de 2011, se viven otros acontecimientos históricos como la abdicación del Rey Juan Carlos I y la sucesión en la Corona con la entronización de Felipe VI (2014). Pero, pese a la concurrencia de estos factores en un nuevo escenario sin violencia, no parece que el inmovilismo se supere en esta legislatura.

Y todo ello en un contexto de crisis económica sin precedentes que, por exigencia de los «Mercados», llega a propiciar un nuevo pacto PSOE-PP nada menos que para realizar una «reforma constitucional exprés» aprobada mediante procedimiento de urgencia el 27 de septiembre de 2011. Desde entonces, el artículo 135 CE incorpora el principio de estabilidad presupuestaria al que «todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones» y cuyas exigencias se concretan en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en la redacción resultante de la modificación operada por Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público. Se delimita así el marco de las políticas de austeridad que estaban por llegar para eludir el «rescate» y afrontar los generalizados problemas de deuda, morosidad y déficit públicos que tuvieron su origen, no se olvide, en deuda privada alentada por los excesos del sector financiero en el «casino global». Sirva este apunte para dejar constancia de la centralidad que en estos momentos adquiere la Economía en la política española que, por lo demás, se ve sacudida por constantes escándalos de corrupción que llegan a afectar a sus más altas instancias, por cifras insoportables de paro y por protestas sociales que parecen dispuestas a cuestionar las bases mismas del bipartidismo en que se viene sustentado un «sistema» necesitado, es un clamor, de urgente regeneración democrática.

¹² MUÑOZ MACHADO, S., *Cataluña y las demás*, *op. cit.*

¹³ COELLO MARTÍN, Carlos y GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando, El informe sobre las implicaciones de la independencia de Escocia y su adhesión a la Unión Europea, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014), pp. 943-978, por la cita p. 947.

2. La reforma de la Ley de bases de régimen local

Parece, pues, que el «ruido de sables», que maniobraba en el pasado para conseguir preservar una determinada idea de unidad política o, si se quiere, institucional, ha sido sustituido por la «algarabía de los Mercados», que más bien profundiza en aquella línea para alcanzar objetivos supuestamente vinculados con una más estrecha unidad económica que se habría roto, cosas de la vida, debido a aquel lejano «café para todos». Ciertamente, no siempre resulta sencillo deslindar con nitidez los respectivos ámbitos de cada uno de estos planos político (o institucional) y económico. Así, por ejemplo, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), se justifica en su preámbulo con argumentos predominantemente económicos pero «se dicta al amparo de los títulos competenciales recogidos en los apartados 14 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución».

Aunque esta norma tiene interés por muchos motivos que darían para un tratamiento monográfico, se trae aquí exclusivamente porque de algún modo ha reavivado el debate sobre las leyes de armonización. Así, se ha censurado por suponer «una ley de armonización encubierta» dictada «eludiendo el procedimiento exigido por el artículo 150.3 CE»¹⁴. Más precisamente, otra crítica advierte que en la LRSAL «se exige que cualquier nueva competencia sea atribuida por Ley expresa, con memoria económica y dotación de recursos, evitando duplicidades. No obstante, es pacífico que la ley estatal ordinaria no puede «armonizar» leyes autonómicas, ni siquiera imponer esas exigencias a futuras leyes estatales, dado el carácter de ley ordinaria que tiene la LBRL»¹⁵. Ciertamente, hay disposiciones que modulan su aplicación en Vasconia¹⁶ pero habrá que ver cómo acaban afectando sus discutidas novedades al Proyecto de Ley Municipal de la CAV actualmente en tramitación¹⁷.

¹⁴ DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (coord.), *Reforma del régimen local. Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, p. 40.

¹⁵ ZAFRA VÍCTOR, Manuel, Análisis y valoración sobre la constitucionalidad de la LRSAL. En Carrillo Donaire, Juan Antonio y Navarro Rodríguez, Pilar (coords.), *La reforma del régimen jurídico de la administración local*, Madrid: La Ley-El Consultor, 2014, p. 78 y VILLAR ROJAS, Francisco José, Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, *El Cronista*, 46, 2014.

¹⁶ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín, Reforma local y derechos históricos: Navarra y País Vasco. En Domingo Zaballos, M. J., *Reforma del régimen*, *op. cit.*, p. 118.

¹⁷ URRUTIA LIBARONA, Iñigo, Duplicidades, concurrencias e ineficiencias en el entramado institucional vasco, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014), pp. 2947-2988.

3. El desuso de la armonización propiamente dicha

Obviamente, el artículo 150.3 CE sigue en vigor y, además, completado desde 1983 por el artículo 1 LPAut. Una relectura de esta regulación permite resaltar algunos elementos relativamente garantistas. Para empezar, este mecanismo excepcional requiere la concurrencia de un supuesto de hecho que es la propia «necesidad» de una armonización normativa en materias de competencia autonómica «cuando así lo exija el interés general». Formalmente, la apreciación de tal necesidad corresponde a las Cortes Generales, que han de pronunciarse al respecto «por mayoría absoluta de cada Cámara». Cumplido este requisito, de relevancia práctica, si se quiere, coyuntural, y «antes de la aprobación por el Gobierno de un Proyecto de Ley de armonización, deberá oírse a las Comunidades Autónomas». Mera cortesía o no, lo que más importa es que el resultado de todo ello será una ley de «principios», expresión que parece poder identificarse con el contenido regulador mínimo para lograr la armonización pretendida sin llegar a alcanzar la densidad normativa propia de las «bases».

Como es sabido, nunca se ha dictado ninguna ley de armonización con arreglo a las pautas excepcionales del artículo 150.3 CE. Y no es que no hayan ido surgiendo con los años nuevos e incisivos impulsos armonizadores sino que el Estado descubrió la forma de llegar mucho más lejos en las posibilidades de homogeneización normativa a través de otras vías que pasan por ordinarias. Baste recordar, a estos efectos, que el Tribunal Constitucional ha avalado la expansión de lo básico y otros muchos «malabarismos jurídicos» en la interpretación de los títulos habilitantes del artículo 149.1 CE¹⁸. Además, al artículo 149.1.18 CE (que permitió sustentar la LPAut), se han ido añadiendo otros títulos competenciales del Estado que habilitan para exportar este tipo de operaciones del terreno inicial (que era casi exclusivamente institucional) a los campos más diversos y, desde luego, al que más importa en el actual contexto de globalización, que es el económico. Es el caso del artículo 149.1.1 («condiciones básicas de igualdad») y del artículo 149.1.13 CE («bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»).

Se alega que el Tribunal Constitucional había impuesto una interpretación restrictiva de estas «materias horizontales» para poner freno a su indudable potencial expansivo. Aun así, no parece que eso haya sido suficiente para no desfigurar todo el sistema constitucional de reparto de competencias y menos en

¹⁸ NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, La transposición de directivas ambientales en el Estado autonómico. En Arzo, Xabier (dir.), *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2013, pp. 281-344.

un momento en que el legislador estatal, con la mayoría absoluta del PP, parece sentirse habilitado por esa doctrina para llevar al Boletín Oficial cualquier ocurrencia propia o sugerida por quienquiera que pueda erigirse en portavoz de «los Mercados». De hecho, no hace falta ser «soberanista» para entender que en los últimos tiempos, con el pretexto de la crisis económica, se asiste a un «retroceso del valor de la autonomía» con numerosas muestras de devaluación del poder legislativo de los parlamentos autonómicos¹⁹. Y, puesto que el «Guardián» no lo impide, la preocupación es ya manifiesta incluso en el seno del propio Tribunal Constitucional, como muestra el muy elocuente voto particular de los magistrados Adela Asúa Batarrita y Luis Ignacio Ortega Álvarez a la STC 161/2014, de 7 de octubre:

«En definitiva, la Sentencia aporta un nuevo constreñimiento de las competencias ejecutivas autonómicas, que se añade a otros pronunciamientos recientes, los cuales, si no se corrigen, terminarán redundando en una erosión del sistema de distribución competencial establecido por la Constitución. Por ello, queremos expresar nuestra preocupación por la merma de rigor jurídico que se viene manifestando en los últimos tiempos en nuestra doctrina al resolver cuestiones competenciales».

4. La emergencia de las armonizaciones atípicas o encubiertas

A esta situación, por tanto, no se ha llegado por culpa del artículo 150.3 CE. En realidad, responde al planteamiento de que la Constitución permite armonizar por otras vías. En esta línea, pese a su extensión, se disculpará por su indiscutible interés la reproducción de la siguiente cita:

«Está inédita la utilización de las potestades que confiere al Estado el artículo 149.1.13 de la Constitución para armonizar la legislación aprobada por las Comunidades Autónomas, en tanto que la proliferación de normas o la diversidad de criterios utilizados para su aplicación pudieran afectar a la unidad de mercado. Cuando me refiero a la posibilidad de utilizar las competencias atribuidas al Estado en el precepto indicado para armonizar las regulaciones establecidas en la legislación autonómica, lo hago distinguiendo entre dichas atribuciones de carácter económico y la competencia estatal para dictar leyes de armonización prevista en el artículo 150.3 de la Constitución. [...] Estas leyes tienen un procedimiento especial de tramitación y su utilización quedó políticamente bloqueada tras la STC de 5 de agosto de 1983 [...] la utilización de la normativa de carácter económico para evitar que produzca perjuicios a la

¹⁹ EMBID IRUJO, Antonio, Informe general sobre el gobierno local en 2013, *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2013*, 5 (2014), pp. 11-48.

unidad económica del Estado tiene una justificación constitucional directa en el artículo 149.1.13 citado y puede llevarse a cabo mediante leyes ordinarias, distintas de las contempladas en el artículo 150.3»²⁰.

En cierto modo, esta posibilidad ya se había aprovechado, aunque, por lo visto, sin agotar todas las potencialidades sugeridas por los partidarios de reforzar la unidad económica del Estado, en el proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior («Directiva de Servicios» o «Directiva *Bolkestein*»). Como es sabido, con ella se pretendía impulsar la mejora de la regulación del sector servicios, reduciendo las trabas injustificadas o desproporcionadas, proporcionar un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos que incentivara la creación de empresas y generase ganancias en eficiencia, productividad y empleo. A tal fin, y en sustancia, estableció como régimen general el de la libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio en todo el territorio y consideró excepcionales los supuestos que permiten imponer restricciones a estas actividades. Entre tales restricciones se entiende el sometimiento a autorizaciones previas que se obliga a revisar y, en su caso, sustituir por mecanismos menos intervencionistas como son las denominadas «comunicaciones previas» o «declaraciones responsables».

En transposición de aquella Directiva, el legislador estatal dictó la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley «paraguas»). Destaca en ella su artículo 5, según el cual «la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurren» ciertas condiciones (no discriminación, necesidad de que el régimen de autorización esté justificado por una razón imperiosa de interés general, y sometimiento al principio de proporcionalidad), que «habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen». Esto obligaba a la revisión de decenas de normas internas, tanto estatales como autonómicas. Precisamente por ello, el Dictamen del Consejo de Estado 99/2009 sugirió la conveniencia de dictar una ley de armonización para la adaptación de las normas legales o reglamentarias de las CCAA. Pero también hay quien, en cambio, ha considerado que esta propuesta no era conforme con la doctrina establecida en la STC 76/1983²¹. Sea como fuere, la «Ley paraguas»

²⁰ MUÑOZ MACHADO, S., *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Barcelona: Crítica, 2012, p. 199.

²¹ QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás de la, La Directiva 2006/123/CE de servicios en el mercado interior y su transposición en el ordenamiento jurídico español. En CASADO CASADO, Lucía; FUENTES I GASÓ, Josep Ramón y GIFREU I FONT, Judith (dirs.), *Prestación de servicios, Admi-*

se autoatribuyó carácter básico al amparo conjunto de los artículos 149.1.1, 13 y 18 CE.

Ahora bien; por mucho que estas bases supongan un evidente condicionamiento para el ejercicio de las potestades reguladoras de las Comunidades Autónomas en muchas materias de su competencia, no implican la menor alteración en la titularidad de sus competencias ejecutivas. En este otro plano, temores doctrinales de recentralización de competencias ejecutivas por imperativo del Derecho (comunitario) europeo –que, en realidad, afectaban a aspectos muy concretos y altamente especializados–²², han sido ahuyentados de momento por el propio Tribunal Constitucional en la STC 20/2014, de 10 de febrero. Parte este pronunciamiento de la fundamental premisa de que «los criterios constitucionales de reparto competencial no resultan alterados ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de normas comunitarias». Y reafirma la plena validez del principio de autonomía institucional de los Estados a la hora de aplicar el Derecho (comunitario) europeo en la materia analizada, que era la de protección del medio ambiente y, en concreto, la designación de entidades de acreditación de verificadores medioambientales.

5. El caso de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado

Así pues, la homogeneización normativa más intensa en el plano económico no ha venido impuesta por el Derecho (comunitario) europeo. Pero incluso tras la revisión normativa obligada por la Directiva *Bolkestein*, desde determinados sectores se siguen magnificando las consecuencias negativas de la diversidad regulatoria hasta el punto de acusarles de fragmentar el mercado. Cualquiera que se tome la molestia de leer, por ejemplo, el Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015 (PNIT), un documento oficial de naturaleza jurídica indefinida que se aprueba apenas dos meses después de la llegada al Gobierno del Presidente Rajoy y que responde «a las principales necesidades manifestadas por el sector turístico», podrá comprobar el descaro panfletario con el que se afirma que, en esta materia de competencia exclusiva autonómica (artículo 148.1.18 CE), tal diversidad constituye en sí misma un problema para «el sector» sin detenerse a explicar siquiera por qué. Pero no es, ni mucho menos, un caso aislado. Tam-

nistraciones públicas y Derecho administrativo. Especial referencia al Derecho Ambiental, Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, pp. 62-64.

²² ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente, La recentralización de competencias en España por imperativo del Derecho Europeo, *Revista General de Derecho Constitucional*, 18 (abril 2014).

bién se apunta hacia la superación de un «caos fiscal» en el que los impuestos autonómicos se presentan como «una inextricable maraña de gravámenes que ofende a la racionalidad fiscal» (*El País Negocios*, 17 de mayo de 2015, p. 5); una «racionalidad» que, por lo visto, prescinde del primer parámetro jurídico de enjuiciamiento que sería la constitucionalidad de tales tributos. En suma, el discurso en esta línea, alimentado seguramente por élites empresariales con intereses transnacionales para las que la «regulación uniforme» no sería más que estación de tránsito en su decidido camino hacia la «desregulación», que es su objetivo final, lleva ya un tiempo estando presente por doquier.

Así es como se llega –aunque en este caso, como oportunamente observó el Dictamen del Consejo de Estado 631/2013, de 26 de junio, sin responder a ningún requerimiento expreso de Derecho (comunitario) europeo–, a la aprobación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM). De conformidad con su Disposición final cuarta, «Esta Ley se dicta en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, legislación procesal, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la legislación básica sobre contratos administrativos, recogidas respectivamente en las materias del artículo 149.1. 1.^a, 6.^a, 13.^a y 18.^a de la Constitución».

También aquí se ha caído en la cuenta de que «habría que preguntarse si quizá no hubiera sido más eficaz y menos problemático que el Estado hubiera recurrido a leyes de armonización para hacer efectiva la unidad de mercado, en aquellos aspectos en que sus competencias propias resulten insuficientes»²³. Ciertamente, de esta Ley se ha destacado el protagonismo que confiere a las Conferencias Sectoriales para «propiciar *contenidos normativos uniformes*» en materias de competencia autonómica y local²⁴. Esto se ha presentado desde el propio Ministerio como «armonización paccionada». Por cierto, el reforzamiento de las Conferencias Sectoriales también está presente en otras leyes coetáneas como, por ejemplo, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (artículo 4 LEA); perspectiva de análisis desde la que «se aprecia una tendencia hacia la armonización u homogeneización de la normativa orientada a la

²³ ALONSO MAS, María José, El nuevo régimen de los instrumentos de intervención de las entidades locales. En Domingo Zaballos, M. J., *Reforma del régimen*, op. cit., pp. 439-476, por la cita p. 476.

²⁴ EMBID IRUJO, A., Informe general, op. cit., p. 19; énfasis añadido.

garantía de la unidad de mercado –bajo la que se esconde en cierta medida un planteamiento recentralizador–»²⁵.

La LGUM establece una serie de «principios» para garantizar la unidad de mercado con los que también somete a los legisladores autonómicos. En concreto el principio de no discriminación, el principio de cooperación y confianza mutua, el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, el principio de eficacia de las mismas en todo el territorio nacional, el principio de simplificación de cargas, el principio de transparencia y «la garantía de las libertades de los operadores económicos en aplicación de estos principios». Pero no se limita sólo a establecer «principios». Por ejemplo, se incorporan trámites preceptivos de intercambio de información en el procedimiento de elaboración incluso de leyes (artículo 14 LGUM). Por otra parte, el principio de garantía de unidad de mercado se convierte en parámetro de validez. Tan es así que las «disposiciones» autonómicas son susceptibles del recurso administrativo extraordinario previsto en el artículo 26 LGUM. Se trata de un procedimiento «alternativo» de reclamación centralizado ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado que, eso sí, no puede fundarse en motivos distintos de la vulneración de la libertad de establecimiento o de circulación. Por otra parte, en la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa se ha introducido un «procedimiento para la garantía de la unidad de mercado» mediante el cual la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia puede impugnar, entre otras cosas, «cualquier disposición de carácter general» con la particularidad de que, si solicita su suspensión, ésta se produce «de forma automática» (artículo 127 *quáter* LJ). Pero, sobre todo, la LGUM endurece las exigencias de los principios de necesidad y proporcionalidad y amplía el alcance del «principio de eficacia nacional de los medios de intervención administrativa».

De él dice la exposición de motivos que «constituye uno de los elementos centrales de esta Ley. De acuerdo con este principio, basado en la confianza mutua, cualquier operador legalmente establecido, o cualquier bien legalmente producido y puesto en circulación, podrá ejercer la actividad económica o circular en todo el territorio nacional sin que quepa en principio exigirles nuevas autorizaciones o trámites adicionales de otras autoridades competentes diferentes». Así, «una vez que los operadores han obtenido una autorización o presentado una declaración responsable o comunicación para acceder a una actividad

²⁵ PERNÁS GARCÍA, Juan José, Libre mercado y protección ambiental. De la ordenación administrativa de actividades económicas a la contratación pública verde. En López Ramón, Fernando (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 431-462, por la cita p. 444.

o incluso si han accedido a la misma sin necesidad de realizar ningún trámite previo, ésta podrá ser ejercida en todo el territorio nacional, sin que quepa, por ejemplo, la exigencia de una nueva autorización, declaración responsable o comunicación excepto para determinadas actuaciones para las que se limita este principio de eficacia nacional».

Pues bien; aunque «no es, sin embargo, aplicable a determinadas actuaciones relacionadas con las instalaciones o infraestructuras físicas, con la ocupación del dominio público o con la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas que, por su propia naturaleza, resultan vinculados con un ámbito territorial determinado», en el «principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional» se ha visto «un sutil mecanismo» para la homogeneización de requisitos. Homogeneización, por cierto, a la baja –en términos, por ejemplo, sociales o ambientales; en línea con el modelo que a mayor escala pretende establecer el Tratado Transatlántico de Libre Comercio e Inversiones entre la Unión Europea y Estados Unidos (TTIP, por sus siglas en inglés)– y con evidentes riesgos de «*dumping* regulatorio»²⁶. Más precisamente, «desde la perspectiva de la protección ambiental, el principio de eficacia territorial nacional entendido en términos absolutos como hace la LGUM, es regresivo. Supone un incentivo a la competencia de requisitos a la baja entre CCAA y al desarrollo de políticas desreguladoras, especialmente en el contexto de crisis económica en el que vivimos»²⁷.

Pero, por lo que ahora importa y con alcance más general, también se ha dicho que con este principio de eficacia supraterritorial «la competencia reguladora queda en parte vaciada de contenido» y por ello, «no faltan motivos para dudar de la constitucionalidad de este principio». Estas palabras son de Fernández Farreres y se sustentan en un razonamiento del máximo interés para ir cerrando un trabajo como éste²⁸. Considera el Catedrático de la Complutense que con él se trata de frenar «una divergencia que, por lo demás, hay que presuponer compatible con la unidad de mercado, porque, en otro caso, la misma Constitución garante de esa unidad no lo habría permitido, manteniendo en su integridad la competencia del Estado». Denuncia después que «Con la excusa de garantizar la unidad de mercado, lo que en realidad se busca es neutralizar o, al menos, amortiguar las consecuencias propias de un reparto competencial que dificulta, cuando no imposibilita, que los requisitos y condiciones de actuación

²⁶ TORNOS MÁS, Joaquín, El problema catalán: una solución razonable, *El Cronista*, 42 (2014).

²⁷ PERNÁS GARCÍA, J. J., Libre mercado y protección ambiental, *op. cit.*, p. 438.

²⁸ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, Unidad de mercado y libertades de empresa y de circulación en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 163 (2014), pp. 109-144.

en el mismo sean plena y absolutamente uniformes. Pero, más allá de la razonabilidad o no de ese objetivo, el empeño de la LGUM resulta totalmente inaceptable. Y es que, ni es cierto que el mercado esté fragmentado sin más por razón de la distribución territorial del poder, ni, por consiguiente, era preciso adoptar unas medidas que, con la finalidad de restablecerlo, lo que provocan de hecho, es la alteración de esa distribución». Y concluye con contundencia: «Lo diré sin rodeos. Si el actual régimen de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA no gusta, o si se estima que la unidad de mercado reclama una completa y absoluta igualdad en los requisitos y condiciones de ejercicio de las actividades económicas, abórdese con decisión la reforma constitucional para repensar la actual distribución de competencias y, en su caso, suprimir las autonómicas –al menos las normativas– que lo impiden».

V. EPÍLOGO

La LGUM ha sido objeto de varios recursos de inconstitucionalidad y, por ello, el Tribunal Constitucional tendrá ocasión de volver a ejercer aquel papel que con tanto celo se reservó en la STC 76/1983 y que le permite, según se ha visto, reubicar de cuando en cuando ese delicado punto de equilibrio, no se sabe si perdido o nunca alcanzado, entre las tensiones homogeneizadoras del Estado y la tendencial heterogeneidad normativa resultante del ejercicio de la autonomía política por los diecisiete parlamentos autonómicos. Por el momento no se sabe por dónde irán las deliberaciones de sus magistrados, abiertamente divididos ante la opinión pública entre los alineados con la «mayoría conservadora» y con la «minoría progresista». Esta imagen impropia de una institución que debiera ser políticamente neutral pudiera decantar el primero de los factores que se ha considerado relevante para el fiel desempeño de su exclusiva y trascendente misión (*supra* III.5). En cuanto al otro factor allí también señalado, está por ver qué queda de aquel instrumental técnico que había de objetivar su tarea pero cuya aplicación, hoy como ayer, suscita no pocos interrogantes.

Por lo pronto, ¿no es la LGUM una ley interpretativa del concepto constitucional de libertad de circulación (artículo 139.2 CE) que, «al precisar [su] único sentido, entre los varios posibles», se sitúa en el lugar que corresponde al poder constituyente y vulnera la denominada «reserva de Constitución» (*supra* III.3)? Por otra parte, se recordará que, para preservar las esencias del Estado Autonómico, el Tribunal Constitucional disponía del amplio espacio existente entre los extremos proscritos de la «monolítica uniformidad» normativa, por un lado, y de la diversidad desintegradora, por el otro (*supra* III.2). Pero ¿queda espacio para ningún equilibrio si se acepta la premisa de la que parte la mayoría

parlamentaria que aprobó la LGUM y que viene a decir que la diversidad (normativa) es, por definición, negativa para la economía sin necesidad de mayores explicaciones?

Y en cuanto al propio concepto de armonización (*supra* III.4), ¿no habrá llegado el momento de aclarar su significado constitucional? ¿No es hora, al menos, de poner algún límite técnico a la teoría según la cual lo que está vedado por la vía excepcional del artículo 150.3 CE se puede alcanzar por el legislador ordinario mediante armonizaciones practicadas al margen de las mínimas garantías impuestas por dicho precepto (*supra* IV.4)? Sólo por ilustrar el sentido de esta reflexión, ¿queda al alcance del Tribunal Constitucional en estos casos el control de la efectiva existencia de la «desarmonía» apreciada o, si se prefiere, de la «necesidad» de «armonización» invocada por la LGUM? Y, en cuanto al resultado de la regulación, si el mecanismo excepcional de las leyes de armonización propiamente dichas ha de limitarse a establecer «principios», ¿no sería necesaria una restricción de este concepto en términos de densidad normativa? ¿Se puede asumir, entonces, que las supuestamente ordinarias armonizaciones atípicas de los artículos 149.1.1, 13 y 18 CE se expresen mediante «bases»? ¿Y que el amplio contenido de éstas borre cualquier divergencia por el hecho de serlo y haga tabla rasa de las diferencias consustanciales al Estado autonómico? ¿No es ése, en cualquier caso, un objetivo constitucionalmente ilegítimo?

Claro que, en el fondo, la respuesta a éstas y otras muchas cuestiones acaso dependa, más que de argumentos jurídicos, de si se quiere realmente aprovechar las posibilidades que existen para constitucionalizar al nuevo poder fáctico –tan incompatible con las más elementales exigencias de un Estado democrático como aquel lejano ruido de sables– que representan los hoy por hoy omnipotentes «Mercados».

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AAVV, *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.
- AAVV, *Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, número monográfico de la *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010.
- AJA, Eliseo, *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid: Alianza Editorial, 2014.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, La Sentencia 31/2010: valoración general de su impacto sobre el Estatuto y el estado de las autonomías. En AAVV, *Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autono-*

- mía de Cataluña de 2006*, número monográfico de la *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, pp. 11-22.
- ALONSO MAS, María José, El nuevo régimen de los instrumentos de intervención de las entidades locales. En Domingo Zaballos, Manuel José, (coord.), *Reforma del régimen local. Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 439-476.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique y otros (coords.), *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2011.
- ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente, La recentralización de competencias en España por imperativo del Derecho Europeo, *Revista General de Derecho Constitucional*, 18 (abril 2014).
- BARCELÓ SERRAMALERA, Mercè, Breves consideraciones sobre la Sentencia 31/2010. En AAVV, *Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, número monográfico de la *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, pp. 33-38.
- BUSTOS GISBERT, Rafael, Las tensiones del Estado autonómico: una revisión a partir de la sentencia sobre la LOAPA 22 años después. En Sánchez Macías, José Ignacio; Rodríguez López, Fernando y Calvo Ortega, Rafael (coords.), *Economía, Derecho y tributación: estudios en homenaje a la profesora Gloria Begué Cantón*, Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2005, pp. 507-524.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel, La nueva 'recentralización': la especificidad vasca, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014), pp. 877-886.
- *El hecho diferencial de Vasconia. Evidencias e incertidumbres*, Donostia-San Sebastián: FEDHAV, 2007.
- COELLO MARTÍN, Carlos y GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando, El informe sobre las implicaciones de la independencia de Escocia y su adhesión a la Unión Europea, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014), pp. 943-978.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, ¿Reserva de Constitución? (comentario al Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA), *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 3, 9 (1983), pp. 185-208.
- DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (coord.), *Reforma del régimen local. Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014.

- EMBED IRUJO, Antonio, Informe general sobre el gobierno local en 2013, *Anuario Aragónés del Gobierno Local 2013*, 5 (2014), pp. 11-48.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid: Iustel, 2005.
- *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico?*, Madrid: Thomson-Civitas, 2008.
 - Unidad de mercado y libertades de empresa y de circulación en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 163 (2014), pp. 109-144.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, La España de las autonomías: un estado débil devorado por diecisiete estaditos, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 158 (2013), pp. 25-52.
- FERRET JACAS, Joaquín, Valoración general. En AAVV, *Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, número monográfico de la *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, pp. 39-44.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *Fuentes del Derecho*, Bilbao: Lete, 2012.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones (la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983: asunto LOAPA), *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 3, nº 9 (1983), pp. 117-146.
- *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Barcelona: Crítica, 2012.
 - *Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado*, Madrid: Iustel, 2013.
 - *Cataluña y las demás españas*, Barcelona: Crítica, 2014.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, La transposición de directivas ambientales en el Estado autonómico. En Arzoz, Xabier (dir.), *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2013, pp. 281-344.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional, de 5 de agosto de 1983, relativa al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 3, 9 (1983), pp. 147-184.

- PERNÁS GARCÍA, Juan José, Libre mercado y protección ambiental. De la ordenación administrativa de actividades económicas a la contratación pública verde. En López Ramón, Fernando (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 431-462.
- QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás de la, La Directiva 2006/123/CE de servicios en el mercado interior y su transposición en el ordenamiento jurídico español. En Casado Casado, Lucía; Fuentes I Gasó, Josep Ramón y Gifreu I Font, Judith (dirs.), *Prestación de servicios, Administraciones públicas y Derecho administrativo. Especial referencia al Derecho Ambiental*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín, Reforma local y derechos históricos: Navarra y País Vasco. En Domingo Zaballo, Manuel J., (coord.), *Reforma del régimen local. Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 117-150.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel, Marco jurídico de la evaluación ambiental. En la obra colectiva dirigida por él mismo, *Régimen jurídico de la evaluación ambiental*, Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 29-116.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, El contencioso de la unidad de mercado, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 87 (2013), pp. 51-95.
- TORNOS MAS, Joaquín, La cláusula de prevalencia y el artículo 4º de la LOAPA, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 37 (1983), pp. 185-194.
- El problema catalán: una solución razonable, *El Cronista*, 42 (2014).
- URRUTIA LIBARONA, Iñigo, Duplicidades, concurrencias e ineficiencias en el entramado institucional vasco, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014), pp. 2947-2988.
- VILLAR ROJAS, Francisco José, Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, *El Cronista*, nº 46, 2014.
- ZAFRA VÍCTOR, Manuel, Análisis y valoración sobre la constitucionalidad de la LRSAL. En Carrillo Donaire, Juan Antonio y Navarro Rodríguez, Pilar (coords.), *La reforma del régimen jurídico de la administración local*, Madrid: La Ley-El Consultor, 2014.