

“La actualización de las competencias autonómicas, después de 25 años de ejercicio de la autonomía y de la propia democracia local, permite avalar un incremento sustancial de la capacidad autonómica de incidir en la ordenación de la administración local. Los recelos frente a la eventual lesión de la autonomía local por la actuación autonómica deben encontrar en las regulaciones institucionales del mismo Estatuto el primer elemento de protección y garantía.”

6 | **FORO**

LA ESTRUCTURA
TERRITORIAL DEL ESTADO

TOMÀS FONT I LLOVET

*Catedrático de Derecho Administrativo de la
Universidad de Barcelona.*

FRANCISCO VELASCO CABALLERO

*Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid.*

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ

*Catedrático de Derecho Administrativo de la
Universidad de Castilla-La Mancha.*



6 | **FORO**

EL RÉGIMEN LOCAL EN LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA



| CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES |

6 | **FORO**

LA ESTRUCTURA
TERRITORIAL DEL ESTADO

EL RÉGIMEN LOCAL
EN LA REFORMA
DE LOS ESTATUTOS
DE AUTONOMÍA

TOMÀS FONT I LLOVET
FRANCISCO VELASCO CABALLERO
LUIS ORTEGA ÁLVAREZ

EL RÉGIMEN LOCAL EN LA REFORMA
DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Tomàs Font i Llovet
Francisco Velasco Caballero
Luis Ortega Álvarez

EL RÉGIMEN LOCAL EN LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Madrid, 2006

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

NIPO: 005-06-007-2

ISBN: 84-259-1317-9

Depósito legal: M. 12.127-2006

Diseño de cubierta: Área Gráfica Roberto Turégano

Fotocomposición e impresión: TARAVILLA

Mesón de Paños, 6 - 28013 Madrid

taravilla@telefonica.net

ÍNDICE

<p>El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía <i>por</i> TOMÁS FONT I LLOVET</p>	11
<p>I. El Gobierno local en la reforma del sistema de las Autonomías territoriales</p>	11
<p> 1. <i>Los presupuestos, el contexto y los procedimientos (I): la reforma constitucional</i></p>	11
<p> 2. <i>Los presupuestos, el contexto y los procedimientos (II): la reforma estatutaria</i></p>	14
<p> 3. <i>La reforma de la legislación básica: la perspectiva del Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local</i></p>	16
<p>II. Los Estatutos de Autonomía en la Reforma del Gobierno Local (I): aspectos institucionales</p>	18
<p> 1. <i>El municipio como elemento del sistema institucional de la Comunidad Autónoma</i></p>	19
<p> 2. <i>Garantía de la autonomía municipal</i></p>	21
<p> 3. <i>Principios de subsidiariedad, diferenciación y autonomía y suficiencia financieras</i></p>	21
<p> 4. <i>Las competencias municipales</i></p>	23
<p> 5. <i>La potestad normativa de los municipios</i></p>	25
<p> 6. <i>La organización y actuación de los municipios. El sistema electoral local</i></p>	25
<p> 7. <i>Relaciones entre la Administración de la Comunidad Autónoma y la Administración local</i></p>	29
<p> 8. <i>El Consejo de Municipios</i></p>	30
<p> 9. <i>La defensa de la autonomía local</i></p>	33
<p> 10. <i>Relación con las instituciones de supervisión y control de la Comunidad Autónoma</i></p>	34
<p>III. Los Estatutos de Autonomía en la Reforma del Gobierno Local (II): las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de gobierno y administración local</p>	35
<p>Comentario a la ponencia de Tomàs Font i Llovet «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía» <i>por</i> FRANCISCO VELASCO CABALLERO</p>	41

	<u>Página</u>
La interiorización autonómica del régimen local por LUIS ORTEGA	53
I. La inoportunidad e inconveniencia de la interiorización autonómica del régimen local	53
II. La discutible construcción de los Estatutos de Autonomía como subconstituciones territoriales integrando a los entes locales como parte de las instituciones autonómi- cas	57
III. La ampliación del marco competencial autonómico en materia de régimen local mediante la remodelación de los Estatutos de Autonomía.....	64

El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía

Tomàs Font i Llovet

*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona*

I. EL GOBIERNO LOCAL EN LA REFORMA DEL SISTEMA DE LAS AUTONOMÍAS TERRITORIALES

1. LOS PRESUPUESTOS, EL CONTEXTO Y LOS PROCEDIMIENTOS (I): LA REFORMA CONSTITUCIONAL

En el momento presente, diversos factores de índole política han delineado un horizonte de reformas institucionales de gran calado. Reformas que comprenden desde la proyectada reforma de la propia Constitución y pasan por toda la dinámica de reforma de los Estatutos de Autonomía, iniciada con el proyecto de Nuevo Estatuto Político para la Comunidad Vasca aprobado por el Parlamento Vasco, la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana y la elaboración de un nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, para llegar a la anunciada reforma de la legislación básica de régimen local.

No corresponde a este momento¹ la valoración completa de todos estos procesos que se superponen, habida cuenta, sobretudo, del extraordinario alcance de los dos primeros —Constitución, Esta-

¹ Este texto recoge en buena parte las posiciones que he expuesto en el *Anuario del Gobierno local 2004*, Instituto de Derecho Público-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005, y que fueron objeto de debate en el Seminario celebrado el día 30 de septiembre de 2005 en el Ministerio de Administraciones Públicas y organizado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

tutos— que excede abiertamente el campo de lo local. Pero es imprescindible analizar cuál es el papel que asume el gobierno local en dichos procesos reformadores, puesto que éstos lo son de elementos normativos de primer orden que en definitiva enmarcan la posición de los entes locales en el conjunto del cuadro institucional.

Tampoco puede entrarse en este momento en el debate —tan necesario, por lo demás— respecto del orden que deben seguir las reformas, dentro de la lógica institucional, que a menudo no se corresponde con la agenda política marcada por los gobiernos y los partidos. Aunque sí puede decirse, e insistiré luego, que en todo caso han de ser procesos coordinados entre sí.

La reforma constitucional, como se sabe, ha sido circunscrita por el Gobierno a cuatro aspectos bastante concretos y delimitados. En lo que se refiere a las autonomías territoriales, la reforma se cifra en la eventual inclusión de la enumeración de las Comunidades Autónomas en la propia Constitución —lo que significa despejar ya un importante elemento de derecho transitorio ya consumado, consecuencia del principio dispositivo— y en la reforma del Senado. No entraré en la valoración de tal delimitación, sobre la que se han alzado, a posteriori, varias voces reclamando la necesidad de reformar todo el Título VIII. Respecto de la segunda y trascendental cuestión, la del Senado, cuya resolución resulta esencial para el adecuado funcionamiento del Estado autonómico, y sin entrar en todas las posibles propuestas, en cuanto a composición y funciones, que desde hace años se vienen planteando, debe señalarse que algunas afectan de manera directa a los gobiernos locales.

En efecto, coincidiendo con algunas posiciones políticas explicitadas hace ya tiempo, la FEMP, en el «decálogo del municipalismo del siglo XXI» incorporado a la Carta de Vitoria proclamada en noviembre de 2004 con motivo del 25 aniversario de los ayuntamientos democráticos, reclama que hay que garantizar la representación de los poderes locales en el Senado, ya que para que el mismo pueda desarrollar su identidad de Cámara de representación territorial que le confiere el art. 69 CE, su composición debe ser fiel reflejo de la estructura territorial del Estado, que según el art. 137

está compuesta por municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Y la FEMP equipara esta integración territorial con la que se hizo al fijar la representación del Reino de España en el Comité de las Regiones de la Unión Europea.

Parece que no va en esta línea la preocupación del Gobierno y, en general, de las demás fuerzas del arco parlamentario. Incluso diversas entidades municipalistas de ámbito autonómico se han mostrado escépticas sobre la propuesta realizada. No obstante, es cierto que está por resolver la cuestión de la representación local en las instituciones generales, que siempre se ha limitado a lo administrativo y no se ha reflejado en el nivel político constitucional. Sólo con la introducción del conflicto constitucional en defensa de la autonomía local se ha dado un primer paso en esta sentido. Posiblemente, algún tipo de participación de exponentes del gobierno local en el Senado, aunque no integren su composición, puede ofrecer alguna virtualidad (piénsese en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, como primer paso, posibilista, para una ulterior reforma en profundidad).

En el sentido de lo acabado de señalar, puede llamarse la atención sobre el proceso de reforma constitucional que tiene lugar en Italia, cuyo proyecto de ley de reforma ha sido aprobado por el Senado y por la Cámara (2004) y está aprobado en segunda lectura en el mismo Senado (20 de marzo de 2005). En lo que aquí interesa, dejando de lado cantidad de cuestiones que requerirían un cierto detenimiento para valorar el significado y alcance de las propuestas², indiquemos que la reforma del artículo 57 de la Constitución italiana propone que junto a los senadores elegidos por sufragio universal sobre la base de circunscripciones regionales, también «participan en las actividades del Senado federal de la República, sin derecho de voto, representantes de las regiones y de las autonomías locales». Para ello, se establece que cada asamblea legislativa regional designa un representante y otro más es designado por cada Consejo de las autonomías locales, que es el órgano que dentro de

² Vid. los trabajos de Luciano Vandelli en el *Anuario del Gobierno Local 2004*.

cada región representa a municipios y provincias, y al que me refiero con mayor detalle más adelante.

Junto a ello, se prevé que las regiones puedan emitir informe sobre determinados proyectos de ley que estén en tramitación en el Senado federal, habiendo oído al respectivo Consejo de las autonomías locales (art. 64). En fin, también el Senado aparece como sujeto de la «coordinación interinstitucional» con los municipios, provincias, ciudades metropolitanas y regiones (art. 129).

2. LOS PRESUPUESTOS, EL CONTEXTO Y LOS PROCEDIMIENTOS (II): LA REFORMA ESTATUTARIA

Descendiendo de nivel de intervención reformadora, se plantea la cuestión que a mi entender resulta más decisiva: determinar el lugar que ocupa el gobierno local en el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, o lo que es lo mismo, cuál es el papel de los Estatutos en el proceso de reforma del gobierno local. Y resulta decisivo, creo yo, porque despejar esta cuestión es prioritario, desde la lógica política y la del sistema de fuentes, para poder determinar luego el ámbito que corresponde al legislador ordinario, tanto el legislador del Estado, en la eventual reformulación de la Ley de Bases de Régimen Local, como al legislador autonómico.

En este sentido, desde hace tiempo vengo sosteniendo que en nuestro ordenamiento existe un verdadero «déficit estatutario» en la regulación del régimen local, y que sólo el Estatuto es el tipo normativo adecuado para determinar con garantía los elementos definidores de la autonomía local, debido a que es la única norma capaz de imponerse al mismo tiempo al legislador estatal y al autonómico³. Déficit estatutario en los dos sentidos: en la regulación institucional del gobierno y la administración local, que incluye, entre otros extremos, la determinación del núcleo mínimo de las

³ Vid., entre otros trabajos, T. FONT, «La nueva posición del gobierno local en el Estado de las Autonomías», en *Informe Comunidades Autónomas 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999, y en «La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos», en *Anuario del Gobierno Local 2003*, p. 40.

competencias municipales; y en la asunción estatutaria de competencias por parte de las Comunidades Autónomas en la materia de régimen local.

Ciertamente, la dificultad de ensamblar procedimientos es notable. Las reformas estatutarias obedecen a ritmos diversificados, mientras que una intervención sobre la legislación básica estatal responde a un único impulso que puede no coincidir con los tiempos estatutarios. Así, pues, la reforma del régimen local deberá transcurrir probablemente de forma simultánea por dos vías, la estatutaria y la legal —tanto para la reforma de la LBRL como de la LOREG— acompañándose la una a la otra, y debiéndose admitir necesariamente de entrada que una reforma de la legislación básica podría ir quedando parcialmente desplazada de forma sobrevenida por ulteriores reformas estatutarias. Creo que puede aplicarse al caso la teoría de los vasos comunicantes: sometida a dieta de adelgazamiento la LBRL, todo el peso que pierda puede redundar en el robustecimiento de la densidad normativa de los Estatutos en relación con el gobierno local y de mayores competencias autonómicas al respecto.

En la clausura del Foro de las Ciudades, los actos organizados por la FEMP para conmemorar los 25 años de ayuntamientos democráticos, el Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero declaró: «Soy partidario de asumir el reto —que sin duda lo es— de contemplar y acometer las reformas que puedan afectar a nuestro modelo territorial desde una visión global; una visión que permita atender mejor a los necesarios equilibrios entre todos los interlocutores, políticos e institucionales. Si en un primer momento, tras la transición, el gobierno local esperó su regulación a que se aprobaran los Estatutos de Autonomía, creo que esta vez sería muy positivo que, a ser posible, llegáramos todos juntos y a tiempo».

Por tanto, debe insistirse, creo, en que «no hay dinámica posible de ‘pacto local’, en el sentido de impulso político decisivo para reforzar el papel del sistema de gobierno local, si no es a través de la ‘elevación de rango’ de la regulación jurídica de los elementos definidores esenciales del sistema» y que el Estatuto es la única

norma capaz de ejercer supremacía sobre el resto y dar cumplimiento a la Recomendación del Consejo de Europa 121 (2002) sobre la democracia local y regional en España, que aboga por una mayor «regionalización» del régimen local y por una mayor garantía del principio de subsidiariedad en los Estatutos de Autonomía⁴.

3. LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA: LA PERSPECTIVA DEL LIBRO BLANCO SOBRE LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL

Las anteriores apreciaciones coinciden con las que parecen orientar los principales ejes del debate presente. En efecto, el Ministerio de Administraciones Públicas ha elaborado un libro blanco para la reforma del Gobierno Local —del cual queda excluida, de entrada, la financiación de los entes locales— cuya redacción inició mediante la Orden de 27 de julio de 2004, por la que se constituye la Comisión para la elaboración de este Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local. La Orden establece en su artículo segundo que el cometido de la Comisión es el análisis de la situación del Gobierno y la Administración local en España, efectuando las propuestas necesarias para su reforma de acuerdo con el criterio de fortalecimiento del principio de subsidiariedad y de la democracia local. Parece, pues, que el objetivo es de amplio alcance y debería permitir abordar todas las perspectivas e instrumentos de análisis y propuestas, de manera que se pueda apreciar el papel y posibilidades que corresponden a cada uno de los distintos procesos reformadores, constitucionales, estatutarios y legislativos en sus diversos niveles.

A pesar de ello, en el preámbulo de la Orden se adopta una posición algo más acotada, circunscrita al objetivo de la formulación de una nueva Ley de Bases del Gobierno y la Administración local, para lo cual deberá analizarse el alcance que debe tener la regula-

⁴ Así lo he señalado en «La reconstrucción jurídica de la autonomía local», cit. Vid. el texto completo de la Recomendación en el *Anuario del Gobierno Local 2003*, pp. 357 ss., con una introducción de Marc Marsal. En el *Anuario del Gobierno Local 2002*, vid. el *Informe* que precedió a la Recomendación, presentado por F. Merloni, pp. 357 ss.

ción básica como mínimo común denominador regulador. Ahora bien, entiendo que no cabe duda que un tal propósito no puede alcanzarse de forma correcta si no se inscribe en el más amplio proceso de reformas señalado.

A inicios de 2005 estaba concluido el primer borrador, dispuesto para un periodo de información y debate que se ha efectuado en muy diversos ámbitos, y posteriormente se ha hecho pública su versión definitiva⁵. En este momento no interesa tanto entrar en el análisis del contenido del documento como en la perspectiva que se adopta para su formulación. En cuanto a los criterios de fondo, y de acuerdo con su Orden reguladora, la Comisión para la elaboración del Libro Blanco sobre la reforma del Gobierno Local «deberá inspirarse en el acervo europeo en la materia, recogido sustancialmente en las Recomendaciones y Convenios del Consejo de Europa». Ello nos debiera remitir, de entrada, hacia la perspectiva de la citada «regionalización» del régimen local y la garantía de la subsidiariedad en los Estatutos, según la citada Recomendación 121 (2002).

En el Libro Blanco se recoge también la citada intención de elevar de rango la determinación de las competencias locales, aunque se concreta en una pretendida «elevación de la Ley de Bases para hacer efectiva la función constitucional del legislador local y su integración, junto con los Estatutos de Autonomía, en el bloque de la constitucionalidad local». No obstante, también hay que decir que ésta es prácticamente la única referencia sustantiva que hace el Libro Blanco al papel de los Estatutos de Autonomía en la reforma del Gobierno Local. Ello sin duda ayuda a delimitar el alcance que se pretende otorgar al proceso de reforma, pero también es cierto que no se recoge expresamente la idea antes aludida de que es oportuno abordar de forma conjunta y global las reformas estatutarias y las de la legislación básica.

En línea con lo ya destacado en otras ocasiones, igualmente se recuerda que puede existir un específico anclaje estatutario (STC

⁵ Vid. el texto del «Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España» en www.map.es.

109/1998) para excepcionar el régimen básico aplicable a todas las Comunidades Autónomas, en la materia de régimen local⁶. La perspectiva adoptada, en la que se inscribe esta referencia al papel de los Estatutos, es, no obstante, la de partir del principio de que según la jurisprudencia constitucional el art. 149.1.18 CE permite la «instauración» de un «modelo local común». La introducción del concepto mismo de «modelo» en este contexto es de por sí bien significativa. Un modelo que, aún así, «no ha cerrado completamente el paso a que junto al régimen general establecido por la normativa básica convivan determinadas peculiaridades autonómicas»⁷.

Las posibilidades de análisis abiertas son, con todo, ciertamente amplias. Ya que pudiendo existir anclaje estatutario, pudiendo «tolerarse» peculiaridades autonómicas⁸, el proceso de debate iniciado debería incluir la determinación del alcance que a todo ello cabe otorgar a la luz de la Constitución. Ésta constituye el único límite real a considerar en un proceso que contempla —que debiera contemplar— la reforma de los Estatutos de Autonomía. En este contexto y desde esta perspectiva, pueden adelantarse algunas ideas iniciales al respecto.

II. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL (I): ASPECTOS INSTITUCIONALES

¿Qué pueden decir los Estatutos de Autonomía sobre el Gobierno y la Administración local? Antes de entrar en ello, quiero recordar que cuando se debate sobre la densidad normativa que debe tener el Estatuto en relación con ésta cuestión, es decir, el grado de detalle con que debe regularse el régimen local en los Estatutos, hay que tener en cuenta, dos facetas. Por un lado, que en efecto es cierto que a mayor regulación estatutaria, queda menor libertad al legislador ordinario, lo cual justificaría una regulación mínima del

⁶ Entre otros, he insistido en ello en T. FONT, «La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos», en *Anuario del Gobierno Local 2003*, p. 40.

⁷ *Ibid.*, p. 22.

⁸ Es otra de las expresiones recogidas en el texto del Libro Blanco.

Estatuto que consienta una mayor posibilidad de opciones por parte de la ley autonómica. Pero, por otro lado, también debe considerarse que el gran déficit en la protección de la autonomía local es precisamente la falta de parámetros supralegales con los que juzgar la constitucionalidad de la ley; por lo que, desde esta perspectiva, a mayor regulación estatutaria —y según cuál sea su contenido—, mayor garantía de la autonomía local frente al legislador.

1. EL MUNICIPIO COMO ELEMENTO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

El Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, regula, entre otros extremos, sus instituciones de autogobierno. El punto de partida es el de considerar que el municipio forma parte del sistema institucional de la Comunidad Autónoma y así tiene que ser tratado en el Estatuto. Me apresuro a aclarar que ello no significa en absoluto, en contra de lo que alguien pudiera interpretar, que el municipio «pertenece» a la Comunidad Autónoma. Si no, más bien, que se relaciona preferentemente, y con mayor naturalidad, con las instituciones autonómicas, como ya señalara hace años el Tribunal Constitucional, y como es absolutamente natural en los sistemas de corte federal. En este sentido puede parecer algo equívoca, a mi entender, la declaración contenida en la Carta de Vitoria aprobada por la FEMP en noviembre de 2004, según la cual, «los poderes locales son parte integrante del Estado y conforman uno de los tres niveles de su estructura administrativa, gozando de plena autonomía en las funciones que les son propias y no siendo en ningún caso Instituciones de ámbito Autonómico». Claro que son parte integrante del Estado, como también lo son las Comunidades Autónomas.

Lo que aquí se sostiene es que la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Recomendación del Consejo de Europa, ha de ser la primera implicada en la garantía de la autonomía municipal, y para ello el Estatuto de Autonomía le debe atribuir la adecuada posición institucional y los poderes correspondientes, que no puede mante-

nerse la ecuación hasta ahora sostenida de que sólo al Estado le corresponde la garantía de la autonomía local, en virtud de sus competencias básicas en materia de régimen de las administraciones públicas.

Al mismo tiempo, el municipio es la institución básica de identificación y de participación política de los ciudadanos, y por esto tiene que disfrutar de la autonomía garantizada por la Constitución y por el propio Estatuto para regular, gestionar y satisfacer los intereses de los ciudadanos. En este sentido, el Estatuto debe declarar que el municipio es la entidad básica de la organización territorial de la Comunidad Autónoma y que es instrumento esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos.

Asimismo, el Estatuto debe reconocer y amparar la autonomía de los municipios garantizada por la Constitución, precisando que se hace de acuerdo con los principios de subsidiariedad, de proporcionalidad, de diferenciación y de máxima proximidad a los ciudadanos, principios reconocidos en la Carta Europea de la Autonomía Local. Por otro lado, el Estatuto también debe declarar que dentro del respeto a la autonomía de los municipios y a los citados principios de subsidiariedad, proporcionalidad, diferenciación y máxima proximidad a los ciudadanos, la Comunidad Autónoma promueve una actuación coordinada de los entes locales, con el fin de garantizar el equilibrio, la solidaridad y la equidad entre todos los territorios de la Comunidad Autónoma. Con ello se habilita para que el legislador incida en la posición de los municipios pero al mismo tiempo se delimita la finalidad que la puede justificar.

Cuestión distinta es la regulación de las instituciones supramunicipales, en particular de la provincia en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, que deben configurarse mucho más libremente con funciones de cooperación municipal y de descentralización de la Comunidad Autónoma. En este campo se debe reconocer una capacidad de configuración estatutaria mucho más amplia que en relación con la institución municipal.

2. GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

La garantía de la autonomía municipal debe concretarse, en primer lugar, en la declaración de que el Estatuto, en términos parecidos a los utilizados por la Carta Europea de la Autonomía Local, garantiza el derecho y la capacidad efectiva de los municipios para ordenar y gestionar libremente una parte importante de los asuntos públicos, a través de órganos propios y bajo su responsabilidad, así como el derecho y la capacidad de intervenir con efectividad en aquellas otras decisiones que les afecten. Para ello, los municipios ostentan potestades y competencias en los términos establecidos en el propio Estatuto y en las leyes.

Por otro lado, el Estatuto puede fijar un estándar determinado de autonomía, declarando que los acuerdos y las resoluciones de los municipios de la Comunidad Autónoma no pueden ser objeto de control de oportunidad por ninguna otra Administración, y que sólo pueden ser susceptibles de control de legalidad por la jurisdicción competente, en los términos establecidos en el propio Estatuto y en las Leyes. De este modo se puede «congelar» un determinado nivel de control constitucionalmente admisible, ya que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el que ahora está fijado en la LBRL bien pudiera ser modificado y llevado a un nivel de mayor injerencia sobre las actuaciones municipales. Como cláusula de cierre, podría recordarse la declaración, procedente del ordenamiento autonómico de Cataluña bajo el Estatuto de 1932, de que los municipios de la Comunidad Autónoma gozarán, como mínimo, del mismo nivel de autonomía que los del resto del Estado.

3. PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD, DIFERENCIACIÓN Y AUTONOMÍA Y SUFICIENCIA FINANCIERAS

El Estatuto de Autonomía puede concretar el contenido del principio de subsidiariedad, señalando que corresponde preferentemente a los municipios las funciones de gobierno y administración en todas aquellas materias que los afectan, funciones que pueden

ejercer si es preciso de manera asociada. En las materias sobre las que la Comunidad Autónoma tiene reconocida capacidad legislativa, las leyes habrán de determinar qué funciones corresponden a las instituciones de la Comunidad Autónoma (o a otros entes locales), cuando por razón de su dimensión o de los efectos de la actividad de que se trate, requieran un tratamiento unitario o los objetivos pretendidos puedan obtenerse mejor por la actuación de la Comunidad Autónoma.

Para la garantía de este principio, los proyectos y proposiciones de ley que se sometan a debate en la asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma habrán de incluir la fundamentación suficiente del respeto del principio de subsidiariedad, aportando indicadores cuantitativos y cualitativos respecto de su incidencia sobre las competencias e intereses locales.

Se ha criticado que los procedimientos previstos en el Protocolo anejo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, dirigidos a garantizar el respeto de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, son de extrema complejidad para su efectiva aplicación. Es posible que ello sea así en el ámbito y nivel de relación entre las instituciones europeas y los Estados miembros y sus instituciones regionales. Pero no cabe duda que la introducción de este tipo de mecanismos y su adaptación al ámbito del legislador autonómico en relación con los entes locales ofrece muchas más posibilidades prácticas y efectivas, por razón de dimensión, de proximidad, de interrelación, de mayor conocimiento, etc.

En cuanto al principio de diferenciación, el Estatuto debe declarar que las leyes que afectan el régimen jurídico, orgánico, competencial y financiero de los municipios han de tener en cuenta necesariamente sus diferentes situaciones demográficas, geográficas, de dimensión, funcionales, organizativas y de capacidad de gestión, con el fin de asegurar la igualdad substancial de los ciudadanos en la satisfacción de sus intereses, en el ejercicio de sus derechos y en el acceso a los servicios públicos y de interés general. Puede contener la previsión de que la ley puede establecer regímenes especiales para determinados tipos de municipios con las fina-

lidades señaladas. En cualquier caso, el criterio demográfico no puede ser el único, como en la realidad ahora sucede, que señale las posibilidades de actuación diferenciada. También la voluntad municipal de actuación, esto es, el compromiso de programación y, si procede, de cofinanciación de determinadas políticas, es un factor determinante para un trato diferencial.

En relación con el principio de autonomía y suficiencia financieras, el Estatuto debe garantizar el derecho de los municipios a regular sus propias finanzas, en el marco de la ley, y a disponer de recursos suficientes para el ejercicio autónomo de sus funciones y competencias. La Comunidad Autónoma debe asegurar la atribución de recursos propios a los municipios y su participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con criterios de equidad, solidaridad y eficiencia, y no únicamente a través de planes de obras y servicios finalistas, sino por medio de fondos de cooperación incondicionados.

4. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

Es capital determinar si el Estatuto debe contener disposiciones sobre las competencias municipales. Se ha señalado frecuentemente la imposibilidad real de la Ley de Bases de Régimen Local para imponerse al legislador sectorial en virtud del juego de los artículos 2 y 25, debiendo acudir a los artículos 26 y 86, referidos a servicios, para hallar verdaderas garantías, aunque formuladas, no obstante, en términos de obligaciones o de reservas. Y la cláusula del art. 2.2, para imponerse al legislador autonómico, hubo de ser objeto de un fallo interpretativo en la STC 214/1989. En la medida que los Estatutos asuman ellos la garantía de la autonomía local, pueden ir desplazando paulatinamente la función de la ley de bases de determinar ámbitos competenciales municipales, con la virtualidad de que el Estatuto sí que se impone sin ninguna sombra de dudas, sobre el legislador sectorial, tanto estatal como autonómico.

Si se admite lo anterior, los Estatutos debieran incluir la declaración general de que los municipios tienen, dentro del marco de la

ley, plena capacidad para ejercer libremente su iniciativa y prestar toda clase de servicios en todo aquello que contribuya a la satisfacción de los intereses de la comunidad local, sin otro límite que el respeto a la ley y a las competencias que estén atribuidas a otras Administraciones⁹. En este caso, no obstante, los municipios pueden ejercer competencias complementarias a las desarrolladas por dichas Administraciones. A partir de ahí, cabe incorporar un listado de los ámbitos materiales que son competencia propia de los municipios y en los cuales han de ejercer funciones de gobierno y administración, en el marco establecido por las leyes. Sería lógico incluir las que ya hoy constan en la LBRL, superando los anacronismos que aún perviven, y puede ser conveniente precisar mejor las facultades o potestades y campos de actuación que configuran cada materia. Además, hace falta concretar los servicios sociales, sanitarios y educativos, e incorporar con mayor garantía nuevos ámbitos de intervención municipal en las políticas de ocupación, de vivienda, de inmigración, de telecomunicaciones, de tecnologías de la información y del conocimiento, etc.

Además, el Estatuto puede determinar que los municipios ejercen también las competencias que les delegan o encomiendan la Comunidad Autónoma u otras entidades locales en los casos y términos que establezca la ley, que en todo caso deberá garantizar la correspondiente financiación.

Por lo que se refiere a las entidades supramunicipales, el Estatuto debe establecer que además de ostentar sus competencias propias de cooperación municipalista y las que les delegan los mismos municipios, se configuran como Administración indirecta de la Comunidad Autónoma, que les delega o encomienda normalmente el ejercicio de sus propias competencias. La vieja construcción de la llamada administración indirecta debe actualizarse en sede estatutaria.

⁹ La cláusula general en estos términos ha sido analizada entre otros por J. L. CARRO, «La cláusula de competencia municipal», en *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, pp. 37-60.

5. LA POTESTAD NORMATIVA DE LOS MUNICIPIOS

Formalizando lo que ya va siendo asumido por la jurisprudencia constitucional y ordinaria, por la doctrina y por el propio legislador de la «modernización», el Estatuto debe garantizar que los municipios tienen potestad normativa para regular la organización y el ejercicio de las competencias que les corresponden, y que pueden tipificar infracciones y establecer sanciones, de acuerdo con los criterios establecidos por la ley.

Más en general aún, y para despejar toda duda acerca del pretendido alcance de un reserva general de ley, cabe precisar que las normas municipales pueden ordenar la actividad de los particulares, imponiendo obligaciones, limitaciones y prohibiciones, siempre dentro del marco establecido por ley, esto es, sin infracción de la ley.

Por su lado, también debe declarar que los municipios adoptan las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la normativa emanada de las instituciones europeas, del Estado y de la Comunidad Autónoma. En fin, cabe incluir la regla de que las normas reglamentarias que apruebe el Gobierno de la Comunidad Autónoma en materias de competencia municipal tendrán carácter supletorio de las que aprueben los mismos municipios.

6. LA ORGANIZACIÓN Y ACTUACIÓN DE LOS MUNICIPIOS. EL SISTEMA ELECTORAL LOCAL

El Estatuto puede incorporar el contenido básico del principio de organización democrática, según el cual, el gobierno y la administración autónoma de los municipios corresponde al respectivo ayuntamiento, formado por el alcalde o alcaldesa y por los concejales, y que la ley puede prever otros órganos representativos y ejecutivos que en ningún caso pueden afectar el carácter democrático del gobierno y de la administración municipal. Ciertamente, el Estatuto no debería imponer «modelos» organizativos, sino preservar principios y criterios a respetar por el legislador, pero es a éste a quien corresponde ordenar la «forma de gobierno» municipal.

Además del contenido principal que el Estatuto puede expresar sobre este extremo, la Comunidad Autónoma puede asumir competencias en materia de régimen electoral local, que en todo caso deben respetar el principio de que el alcalde es escogido por los concejales o por los vecinos, lo que está estrechamente ligado a la determinación de la forma de gobierno local. ¿Es constitucionalmente obligado un sistema único como el hoy establecido en la LOREG? ¿Pueden las Comunidades Autónomas ostentar competencias sobre el régimen electoral local?

Al respecto, debe recordarse que ciertamente el Tribunal Constitucional incluyó en el ámbito del artículo 81 CE el sistema electoral a que hace referencia el artículo 140 CE, según la STC 38/1983, de 16 de mayo, lo que daría pie a la formulación de la LOREG de 1985 en los términos en que se hizo. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que en esa misma Sentencia 38/1983, el Tribunal Constitucional también había admitido que los Estatutos de autonomía pueden incorporar normas singularizadas y asumir competencias en la materia de elecciones locales. Y, en el mismo sentido, se pronunció la STC 132/1983. La STC 38/1983 dice claramente que «el alcance y el contenido del 'régimen electoral general', según la expresión del art. 81.1 de la CE viene dado por aquello que resulta del bloque de la constitucionalidad formado, de acuerdo con el art. 20 de la LOTC, por la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía».

En consecuencia, en un proceso de reforma estatutaria no es de descartar que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias sobre el sistema electoral local, dentro del respeto a lo que es el derecho común electoral o disposiciones comunes fijadas por el Estado para todas las elecciones por sufragio universal. Así, es propio del Estado la regulación del derecho al sufragio, la administración electoral, el censo, procedimientos, recursos, esto es, los elementos de garantía del derecho fundamental; pero pudiera ser asumido en los Estatutos y regulado por las Comunidades Autónomas un conjunto de cuestiones específicas de las elecciones locales vinculadas a la determinación del sistema de elección de los conce-

jales y del alcalde, tales como: la determinación de las circunscripciones electorales para las elecciones municipales —por ejemplo, el tema de los distritos en las ciudades—, la composición del ayuntamiento, esto es, el número de concejales de cada municipio, el sistema de elección del alcalde, y, por supuesto, los casos de sufragio indirecto o de segundo grado para la composición de los demás entes locales quedan mucho más vinculados a los aspectos estrictamente organizativos, que pueden requerir tratamientos diferenciados según los distintos territorios.

Piénsese que esta distribución competencial en materia de elecciones locales es una cuestión pacífica en los sistemas federales, como el alemán¹⁰ o el austríaco. A título de ejemplo reciente, la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Austria de 30 de junio de 2004 confirma la competencia del Estado federado de Viena para la regulación de las elecciones en los distritos de Viena, quedando para la Federación la determinación del derecho al sufragio, en este caso, de los extranjeros; lo que, por cierto, no ha dejado de ser valorado por la doctrina como una interpretación excesivamente restrictiva por parte del Tribunal¹¹.

Incluso en sistemas descentralizados de nuevo cuño, como el resultante de la *devolution* a Escocia, a partir de la Scotland Act de 1998, la materia del sistema electoral local es de la competencia exclusiva del Parlamento Escocés. Y éste ha adoptado ya varias leyes en la materia, entre ellas la *Scottish Local Government (Elections) Act* de 2002, para hacer coincidir las elecciones locales con las regionales; la *Local Government in Scotland Act* de 2003, de alcance más general, y no sólo electoral; y la *Local Governance (Scotland) Act* de 2004, referida al sistema electoral, que es regulado en su totalidad y que, entre otros aspectos, introduce el método del voto preferencial auspiciado por los liberales, diferenciándose así del resto de elecciones municipales del Reino Unido (y

¹⁰ Vid. en *Anuario del Gobierno Local 2004*, el trabajo de Silvia Diez sobre «La elección directa del Alcalde en Alemania».

¹¹ P. PERNTHALER y otros, «El federalismo austríaco en el año 2004», en *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, 2005.

aproximándose al de Irlanda del Norte, regulado, no obstante, por ley nacional).

En cuanto al principio de la organización democrática municipal, cabe incluir, en fin, entre las competencias de la Comunidad Autónoma la de regular y fomentar los instrumentos de participación ciudadana y, en su caso, la de regular y autorizar los referéndums y las consultas populares municipales. Téngase en cuenta, en este sentido, que estas fórmulas de democracia directa municipal no son ninguna de las «distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución» cuya regulación el art. 92.3 CE reserva a ley orgánica. Como se sabe, en la actualidad están reguladas en el art. 71 LBRL, que ya prevé la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas, e incluye una autorización del Gobierno, que no es constitucionalmente exigible para estos casos, por más que el Estado disponga de competencia exclusiva para dicha autorización.

En relación con los demás aspectos de la organización municipal, de naturaleza más administrativa, no se observa dificultad en que la regulación de los órganos complementarios pueda corresponder a las Comunidades Autónomas, dentro del respeto a lo que, en su caso, pueda ser básico y común a la organización de todas las administraciones públicas.

En cuanto a la actuación de los municipios, puede incorporarse, entre otros, el principio de actuación cooperativa, según el cual, los municipios tienen el derecho a asociarse con otros y a cooperar entre ellos y con otras entidades públicas para el ejercicio de sus competencias y la prestación sus servicios, así como para realizar tareas de interés común. A estos efectos pueden establecer mancomunidades, convenios, consorcios y otras formas de actuación conjunta. Lo importante de este tipo de reconocimiento es el de incorporar la garantía de que la ley no puede limitar este derecho si no es para garantizar la autonomía de las demás entidades que la tengan reconocida. Se trataría así de evitar actuaciones como las ya efectuadas en momentos precedentes, en el sentido de restringir dicha capacidad asociativa para contenerla dentro de determinados márgenes territoriales y funcionales con el objetivo de preservar el

espacio atribuido a entes de nueva creación pero sin ningún tipo de implantación fáctica¹².

7. RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Parece claro que las relaciones entre las Comunidades Autónomas y los entes locales de su territorio no pueden quedar ajenas a una regulación estatutaria. El Estatuto debe establecer la regla general de que la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales fundamentan sus relaciones recíprocas en los principios de lealtad institucional y de colaboración mutua. Se facilitan la información necesaria para el ejercicio de las respectivas competencias y, al ejercerlas, tienen en cuenta la totalidad de los intereses implicados. Con la finalidad de hacer efectiva la cooperación pueden establecer convenios, consorcios y otras formas de actuación conjunta.

Asimismo debe prever la existencia de un órgano bilateral de colaboración permanente entre la Administración local y la Administración de la Comunidad Autónoma. La ley determina su composición, que es paritaria, su organización y sus funciones. Esta comisión o conferencia informa preceptivamente los anteproyectos de ley, proyectos de disposiciones de carácter general, planes y programas de actuaciones administrativas generales que haya de aprobar el Gobierno y que afecten a la Administración local. Sin perjuicio de lo anterior, el Estatuto debe garantizar el derecho de los municipios, directamente o a través de sus entidades representativas, a intervenir de manera efectiva, con tiempo suficiente y de manera adecuada, en los órganos y en los procedimientos normativos y administrativos que los afectan. En tales casos, de acuerdo con el

¹² Me refiero, por ejemplo, a las leyes catalanas de organización comarcal de 1987, que limitaban las posibilidades de las mancomunidades y consorcios con el objeto de que no aparecieran como alternativas reales y voluntarias a las nuevas comarcas establecidas por ley. Vid. mi trabajo «La comarca y las estructuras del gobierno local», en R. GÓMEZ-FERRER (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, 1991.

principio de primacía de la voluntad municipal en los asuntos de su competencia, la voluntad expresada por el municipio afectado tendrá que ser tenida en cuenta para la resolución del procedimiento, y aquella voluntad prevalecerá si no es contradicha de forma expresa y motivada.

Las audiencias a los municipios en el procedimiento legislativo están reguladas en las Constituciones de algunos *länder* alemanes, como el art. 71 de la Constitución de Baden-Württemberg, ya desde 1953; y en el art. 84 de la de Sajonia o el 97.4 de la de Brandemburgo, además de similares previsiones en los *länder* de Baviera¹³, Sarre¹⁴ y Turingia¹⁵, incorporadas en los años 90. Aún sin previsión constitucional expresa, de facto, los municipios participan activamente en los procedimientos legislativos con una influencia decisiva.

En cuanto a las relaciones de conflicto, la Comunidad Autónoma está legitimada para impugnar los acuerdos y las resoluciones de los entes locales que vulneren las leyes o excedan de sus competencias. Puede incluirse la cautela de que antes de formalizar un conflicto con una entidad local, el Gobierno de la Comunidad Autónoma debe solicitar preceptivamente el dictamen del supremo órgano consultivo de la Comunidad.

8. EL CONSEJO DE MUNICIPIOS

La ausencia de una determinación constitucional o estatutaria del contenido funcional de la autonomía local —potestades, competencias—, incrementa como sabemos la dificultad a la hora de establecer mecanismos claros de delimitación del papel de la ley en la determinación de las competencias locales. En definitiva, la teoría de la garantía institucional de la autonomía local puede llegar a operar como un límite negativo para el legislador, pero no soluciona

¹³ Art. 87.3 de la Constitución de Baviera, de 1946, añadido por Ley de 20 de febrero de 1998 y modificado por Ley de 10 de noviembre de 2003.

¹⁴ Art. 124, añadido por Ley de 25 de agosto de 1999.

¹⁵ Art. 91.4, Constitución de 25 de octubre de 1993.

en positivo hasta donde debe llegar la ley en la dotación competencial para considerar satisfecha la autonomía constitucionalmente garantizada. Se hace necesario incorporar nuevos instrumentos para contribuir a otorgar a la ley verdaderamente esa función delimitadora de las competencias locales. En un nivel distinto, pero no tan distante, como es el de determinar el alcance de la legislación básica del Estado, y después de la enjundiosa pero insatisfactoria labor del Tribunal Constitucional de cara a poder establecer un método definitivo para definir en cada caso lo que sea básico, la doctrina ha sugerido que a la postre sólo la intervención de las propias Comunidades Autónomas, a través de un Senado verdaderamente autonómico, en la definición de lo básico —y por tanto, del propio ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas en estas materias compartidas— puede aportar nuevos medios para resolver la cuestión¹⁶.

Pues bien, sin ánimo de comparar, y sin perjuicio de las formas de relación interadministrativa clásica, ya sea procedimentales u orgánicas a través de órganos mixtos de colaboración, los Estatutos pueden regular un órgano de exclusiva representación de la autonomía municipal, el Consejo de Municipios, con funciones consultivas y de propuesta. Pueden establecer el sistema y los criterios de composición, representación y funcionamiento, garantizando la representación de los distintos territorios y la diversidad demográfica y funcional de los municipios.

Este órgano habría de intervenir con informe preceptivo en la aprobación del presupuesto de la Comunidad Autónoma y de los proyectos y proposiciones de ley sometidos a debate en la Asamblea legislativa que afecten a la organización local, la atribución y el ejercicio de las competencias locales y su financiación, contribuyendo así a delimitar el campo de actuación de los propios municipios. En caso de desacuerdo de la Asamblea con el informe del Consejo de municipios, se podrían prever varios mecanismos: que el

¹⁶ Vid. entre otros, E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Ed., 2.ª ed., 2003; y con C. VIVER PI-SUÑER, «Valoración de 25 Años de autonomía», *REDC*, núm. 69, 2003.

Parlamento tenga que motivar expresamente la discrepancia del parecer del Consejo de Municipios, o bien exigirse un quórum reforzado para la aprobación del proyecto, especialmente si el informe desfavorable del Consejo de Municipios también se había adoptado por mayoría reforzada.

Más allá de esta primera función, también cabe prever que, en el citado caso de desacuerdo, pero también más en general, el Consejo de Municipios pueda solicitar dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma en defensa de la autonomía local, con independencia del conflicto constitucional previsto en la LOTC. Asimismo se le puede atribuir al Consejo de Municipios la iniciativa para formular proposiciones de ley, aunque la iniciativa legislativa también se puede atribuir directamente a un determinado número de municipios, con independencia de la posterior intervención del Consejo de los Municipios. Por otro lado, el Estatuto puede atribuir al Consejo de Municipios la potestad de proponer a la Asamblea legislativa la designación de un miembro del Consejo Consultivo, del órgano de fiscalización de cuentas, del Consejo Audiovisual, etc.

En fin, cabe prever que la Asamblea legislativa y el Consejo de Municipios se reúnan en sesión conjunta para tratar cuestiones de común interés y formular un debate sobre el estado de la autonomía local.

Esta intervención del municipalismo en relación con el poder legislativo de la Comunidad Autónoma puede articularse también de otras maneras más internas, como son la previsión de una comisión parlamentaria permanente, a la que son invitados los representantes de los municipios, y que ha de intervenir preceptivamente en los proyectos que afectan a la posición de los entes locales, en términos parecidos a los ya previstos en algunas Comunidades Autónomas para hacer efectiva la participación de la representación de estructuras territoriales propias de la Comunidad (p. ej., Comisión de cabildos, en el Parlamento Canario).

Una solución institucional de este tipo no es desconocida en derecho comparado. Al margen de otros ejemplos más lejanos, hemos de referirnos a los Consejos de las Autonomías Locales introdu-

cidos en Italia por la reforma constitucional de 2001. El artículo 123 prevé este órgano en el seno de cada región, y en la actualidad, los diversos Estatutos regionales en fase de reelaboración regulan efectivamente el Consejo de las Autonomías locales¹⁷. Las opciones en cuanto a composición y funciones son variadas, pero incluyen tanto las de participación en funciones legislativas como las de acuerdo y concertación con las regiones. Naturalmente, no es menor la cuestión de si hay que ubicar la participación local en sede parlamentaria o bien en sede del ejecutivo, por lo que habrá que pensar en soluciones adecuadas para ambas exigencias, como puede ser, tal vez, la previsión de un plenario de relación con el parlamento y de una comisión permanente de relación con el gobierno regional.

Además de las previsiones que se están incorporando a los Estatutos regionales italianos, el nuevo proyecto de reforma constitucional, en trámite en el Senado, como se ha dicho ya, prevé que dichos consejos de las autonomías locales designen un senador, con voz y sin voto, igual que lo designan las asambleas legislativas de cada región, para que se incorporen al Senado federal de la República.

Por su parte, en el contexto del sistema federal alemán, donde ya existe una participación procedimental de los municipios en los procesos legislativos de los respectivos *länder*, según se ha dicho, es recurrente la reclamación municipalista de la creación de un «senado municipal» en el seno de los Parlamentos de los *länder*.

9. LA DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Se ha señalado a menudo la insuficiencia de la actual regulación del conflicto constitucional en defensa de la autonomía local. La propia Recomendación 121 (2002) del Congreso de Poderes Re-

¹⁷ Vid. los trabajos de L. Vandelli en el *Anuario del Gobierno Local 2004*. Además, los diversos estudios incluidos en *Istituzioni del federalismo*, 2004/4, entre ellos «Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale» de Roberto Bin.

gionales y Locales del Consejo de Europa así lo confirma. Aquella regulación de 1999 se inscribía en un contexto de temor ante la avalancha de recursos, y se basó en la legitimación colectiva y uniforme. En este segundo aspecto, el del régimen uniforme, lo que es natural para impugnar leyes estatales no lo es tanto cuando se trata de impugnar leyes autonómicas, puesto que la distinta estructura demográfica, territorial y dimensional de las diversas Comunidades Autónomas lleva como consecuencia una distinta capacidad efectiva de los municipios para ejercer su iniciativa en defensa de su autonomía según en qué Comunidad Autónoma se encuentren.

Pues bien, con independencia de los mecanismos constitucionales y de su necesaria reforma, el Estatuto puede completar los instrumentos de defensa de la autonomía local en relación con la actividad de la propia Comunidad Autónoma. Así, puede establecer que corresponde al Consejo consultivo dictaminar si los proyectos y proposiciones de ley que se tramitan en la Asamblea legislativa afectan a la autonomía local garantizada por el Estatuto, ya sea a solicitud del Consejo de Municipios, o de los propios municipios, considerados individual o colectivamente.

Por su parte, también cabe establecer que corresponde al máximo órgano consultivo dictaminar si los proyectos de disposiciones de carácter general, planes y programas de actuaciones administrativas generales que haya de aprobar el Gobierno de la Comunidad Autónoma afectan a la autonomía local, a solicitud de los municipios individual o colectivamente, sin perjuicio de las demás competencias que le puedan corresponder al órgano consultivo.

10. RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES DE SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

En fin, los Estatutos deben mejorar la regulación de las instituciones de supervisión y control propias en su proyección sobre los entes locales. Así, al regular la figura del Defensor del Pueblo autonómico, el Estatuto debe determinar si su actuación de supervisión de la Administración pública en defensa de los derechos de los ciu-

dadanos se proyecta también sobre la actuación de los entes locales. En este caso, y en garantía de la autonomía municipal, el Estatuto tiene que prever que la Ley regule los mecanismos de coordinación entre el Defensor autonómico y los defensores cívicos municipales o instituciones equivalentes que se puedan crear en virtud de la potestad de autoorganización de los municipios.

Por otro lado, el Estatuto puede determinar que la función que corresponde al órgano autonómico equivalente al Tribunal de Cuentas en relación al control y fiscalización económico-financiera de los entes locales se ejercerá con respeto de la autonomía municipal y con el objetivo, entre otros, de garantizar la calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.

III. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL (II): LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Junto a la regulación de carácter institucional que los Estatutos de autonomía pueden incluir respecto de los municipios y demás entes locales de su territorio, es evidente que un aspecto fundamental a tener en cuenta es el alcance de las competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir, mediante la reforma de sus Estatutos, en la materia relativa al Gobierno y a la Administración local. La lógica de los vasos comunicantes, antes señalada, hace que mediante la asunción estatutaria de competencias y su posterior ejercicio por las Comunidades Autónomas, progresivamente puede ir desplazando el papel de la legislación estatal. En este momento es suficiente apuntar algunas ideas esenciales al respecto, sin que sea posible la exposición pormenorizada de todas las implicaciones que pueden aparecer.

Sirva de contexto general la decisiva aportación de la doctrina constitucionalista, que en los últimos tiempos ha enriquecido sustancialmente los análisis de esta temática al normalizar la consideración de los municipios —y demás entes locales territoriales— como verdaderas instituciones de «gobierno» y no sólo como entida-

des de «administración». Y ello tiene sus consecuencias en el ámbito competencial.

Así, por un lado, cabe plantearse la virtualidad del título material «régimen local», inexistente en el art. 149.1 CE, y reconducido al mismo por la jurisprudencia constitucional, por vía de su inclusión en las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» del núm. 18. Y ello, en virtud de las remisiones que los propios Estatutos efectúan. Así, según el art. 9.8 del Estatuto de Cataluña, la Generalitat ostenta «competencia exclusiva en la materia de régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE». Ello es lo que ha condicionado la jurisprudencia constitucional, ya desde la STC 32/1981, de 28 de julio. Al plantearse procesos de reforma estatutaria, las interpretaciones del Tribunal Constitucional fundadas precisamente en los preceptos estatutarios, pierde cierta virtualidad.

En este sentido, Caamaño ha destacado cómo «las bases estatales, por tanto, deben venir referidas no al gobierno local, sino exclusivamente al régimen jurídico de su actividad administrativa. La organización municipal es cuestión que debe corresponder sustancialmente al legislador autonómico»¹⁸. En efecto, creo que deben relativizarse las consecuencias derivadas de los conceptos utilizados por la STC 32/1981, y reproducidos, entre otras ocasiones, por las STC 214/1989, y que, por cierto son los únicos a su vez aducidos por el Dictamen 269, de 1 de septiembre de 2005, del Consejo Consultivo de Cataluña, sobre la propuesta de Estatuto. El Tribunal, por un lado, negó en 1981 que el uso de la expresión «régimen jurídico» para designar sólo los procedimientos y el régimen de recursos fuera una práctica legislativa extendida ni un criterio constante y uniforme para todas las Administraciones. Lo que es evidente es que con posterioridad, a partir de la Ley 30/1992, y de la Ley del Gobierno de 1997, no es posible mantener intacto, sin matices, aquel tipo de fundamentación.

¹⁸ FRANCISCO CAAMAÑO, «Autonomía local y Constitución: dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato», *Revista española de Derecho Constitucional*, 70 (2004), p. 185.

Y por otro lado, el Tribunal afirmó en 1981 que «como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas, en lo que toca a la definición de sus competencias y a la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de este derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley». También aquí es evidente que la simple evolución histórica, con la creación del conflicto en defensa de la autonomía local por Ley orgánica 7/1999, ha hecho desaparecer de forma sobrevenida la fuerza argumental que en su caso pudiera haber tenido aquella ya antigua Sentencia 32/1981. Es decir, repito que la jurisprudencia constitucional hay que manejarla en su contexto histórico-ordinamental, y también en su contexto procesal, esto es, habiéndose pronunciado sobre decisiones del legislador y no del Estatuto.

Por otro lado, también puede acotarse que lo que queda cubierto por el art. 149.1.18 CE es todo aquella regulación básica de las Administraciones locales que es común a todas las Administraciones públicas, puesto que el sentido teleológico del precepto, avalado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es la garantía de un tratamiento común a los ciudadanos. El art. 149.1.18 no prevé que existan unas bases del régimen jurídico de las Administraciones locales distintas a las del conjunto de las Administraciones públicas. De manera que lo que es específico de las entidades locales podría ser asumido por los Estatutos de Autonomía¹⁹.

En todo caso, la actualización de las competencias autonómicas, después de 25 años de ejercicio de la autonomía y de la propia democracia local, permite avalar un incremento sustancial de la capacidad autonómica de incidir en la ordenación de la Administra-

¹⁹ Una brillante exposición de esta posibilidad es la de F. VELASCO CABALLERO, «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales», en AA.VV., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona, Instituto de Estudios Autonómicos, 2005.

ción local. Los recelos frente a la eventual lesión de la autonomía local por la actuación autonómica deben encontrar en las regulaciones institucionales del mismo Estatuto el primer elemento de protección y garantía.

Así, ya se ha aludido antes a la capacidad de incidencia en el sistema electoral, ligado a la forma de gobierno local. Algo parecido cabe señalar respecto de la determinación de todos los elementos que configuran la organización territorial, incluidas la creación y supresión de municipios y las alteraciones de términos municipales, sobre los que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias exclusivas. Asimismo, las relaciones intergubernamentales entre la Comunidad Autónoma y los entes locales, a partir de las previsiones estatutarias al respecto —el «anclaje estatutario» a que aluden la STC 27/1987 y la STC 109/1998— pueden ser objeto de competencia exclusiva autonómica; así como las relaciones de cooperación entre los propios entes locales y de éstos con la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, la regulación de la potestad normativa local y de su procedimiento puede recaer en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Ya sabemos que esta materia no pertenece al «régimen jurídico de las Administraciones públicas» ni al «procedimiento administrativo común», sino a la materia de «gobierno»: no se regula la potestad reglamentaria en la Ley 30/1992, sino en la Ley del Gobierno, para el del Estado, y en las leyes autonómicas de Gobierno, para las mismas. Por lo que, no habiendo título estatal en el 149.1, nada impide a los Estatutos incluir esta competencia.

Por su parte, en relación con las instituciones de información y participación ciudadanas, incluidas las consultas municipales, ya se ha indicado que no están incluidas entre las «distintas modalidades de referéndum previstas por la Constitución» reservadas a la ley orgánica, sin perjuicio de la competencia estatal sobre la autorización de aquéllos referenda.

En relación con la organización municipal para la realización de actividades y prestación de los servicios públicos, incluidas las fór-

mulas instrumentales, también parece claro que no se corresponde con las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» comunes a todas ellas, y en efecto la LOFAGE afecta sólo a la Administración del Estado. Se ha criticado ampliamente en este sentido a la propia Ley de Modernización del Gobierno Local, por el patente exceso competencial, que una formulación estatutaria más precisa hubiera puesto en evidencia.

No me extendiendo más en estas enumeraciones. La otra cara de la moneda de la asunción estatutaria de competencias, al margen de las que se asumen con carácter exclusivo, la constituye, sin duda, la recuperación del concepto de las bases como principios y criterios generales, sobre todo cuando se trata de la regulación jurídica de una materia y no del establecimiento de una política pública sectorial. Éste, creo, es el reto de una nueva ley de bases del Gobierno y la Administración local.

* * *

En definitiva, la panorámica de reformas en ciernes no es de poco calado. El papel central en la misma lo ocupa la reforma estatutaria, verdadero presupuesto y condicionante de la reforma de la legislación básica, aunque aquélla deba seguir un ritmo singularizado, y ello aconseja un tratamiento conjunto y global que permita coordinar los procesos, con el objetivo de acabar con la dinámica seguida hasta ahora de contraponer la autonomía de las Comunidades Autónomas a la autonomía local, estando reservada a la legislación básica estatal la función de protección de la autonomía local. Una nueva consideración de los Estatutos de Autonomía ha de permitir la implicación de las propias Comunidades Autónomas en esta función de garantía de la autonomía local.

Comentario a la ponencia
de Tomàs Font i Llovet
«El régimen local en la reforma
de los Estatutos de Autonomía»

Francisco Velasco Caballero

*Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid*

Comparto sustancialmente el planteamiento y las propuestas concretas del profesor Font. Así resulta de mis últimas publicaciones sobre el tema que nos ocupa¹. Sólo en dos aspectos de la ponencia de Tomàs Font creo necesario extremar las cautelas: en relación con la densidad normativa del Estatuto; y en lo que hace a la participación de los entes locales en los niveles supralocales de gobierno. En cuanto a lo primero, creo necesario destacar que el alcance regulador del Estatuto ha de respetar la forma de gobierno parlamentaria (arts. 1.3 y 152.1 CE). Y que ello exige cierta contención en la regulación estatutaria del régimen local. Por mucho que el fin normativo sea constitucionalmente idóneo (garantía de la autonomía local mediante el Estatuto) la forma de regulación ha de

¹ F. VELASCO CABALLERO, «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales», en AA.VV., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004, pp. 283 y ss.; y después: «Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos de Autonomía», en *Anuario del Gobierno Local 2004*, pp. 117 y ss.

partir de la premisa de que en un Estado con forma de gobierno parlamentaria es la Ley, y no el Estatuto, el cauce normativo principal del régimen local. En suma, lo mismo que hay que predicar hoy de la Constitución (su apertura a la Ley) se debe extender a los Estatutos. En este sentido, albergo algunas dudas sobre el nivel de detalle al que puede llegar un Estatuto de Autonomía al enumerar las materias competenciales de los municipios.

El segundo ámbito donde hay que extremar las cautelas es el de la participación de los entes locales en niveles superiores de gobierno. No me cabe duda de que la organización descentralizada del Estado exige cooperación. Y, por tanto, cauces de participación de unas organizaciones territoriales en los procedimientos decisorios de las otras. Es la lógica de las cámaras territoriales en los Estados federales. Tomàs Font se extiende en su ponencia, como modelo comparado, en el caso de Italia; y a ello podríamos añadir el caso alemán². Ese esquema participativo podría trasladarse también, en principio, a los entes locales dotados de autonomía. Ahora bien, esa participación, aunque posible y deseable, debe ser medida y prudente. Primero, porque un nivel de participación muy intenso acaba borrando la imputación de la actividad pública a una concreta organización territorial. Y no se olvide que esa imputación clara (articulada a través de una distribución neta de las competencias) es una exigencia directa del principio democrático: es la forma en que los ciudadanos pueden controlar el ejercicio del poder público por cada organización territorial³. La imputación y el control democrático se difuminan cuando quien tiene el poder (y la legitimación democrática) para decidir lo hace vinculado por otras organizaciones territoriales con legitimación democrática distinta y propia. En suma, la participación cooperativa no puede llevar a la confusión o puesta en común de las competencias. La segunda razón de la cau-

² Véase S. DÍEZ SASTRE, «La participación de los Entes Locales en los procedimientos de elaboración de normas en Alemania», de próxima publicación en el *Anuario del Gobierno Local 2005*.

³ J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios entre Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 311.

tela, a la hora de promover la participación de las entidades locales en las decisiones de otras organizaciones territoriales superiores, está en que puede volverse un instrumento de debilitamiento de las competencias locales. Es ya larga la discusión académica sobre cómo deben ser las competencias locales, a fin de satisfacer la garantía de autonomía local de los arts. 137, 140 y 141 CE. Creo que se ha llegado ya a un cierto consenso, bien expresado por L. ORTEGA, de que las competencias locales deben ser propias y precisas⁴. Pues bien, esa opción por las competencias propias y definidas (que en última instancia es una exigencia al legislador autonómico) pudiera erosionarse con la justificación de que la exigencia constitucional (y estatutaria) de autonomía local se satisface también con una generosa «participación» de las entidades locales en las decisiones supralocales. O sea: a más participación, menos competencias propias.

Hasta aquí dos precisiones mínimas en un cuadro general de conformidad con la ponencia de Tomàs Font. Dicho esto, y para que este comentario aún pueda tener algún interés, voy a situarme en el escalón cronológico posterior a la reforma estatutaria que defiende Tomàs Font. Esto es, me voy a situar en la hipótesis —nada inverosímil— de que se apruebe la reforma del Estatuto de Cataluña con pocas variaciones (en lo que hace a la organización territorial y el régimen local) respecto del texto aprobado por el Parlamento de Cataluña. Y en la hipótesis, tampoco imposible, de que el Estado apruebe la nueva Ley del Gobierno y la Administración Local (LGAL) con un contenido no muy diferente al del actual borrador. Para esa situación posible es necesario ir delimitando criterios que determinen qué normas (si autonómicas o básicas estatales) serán aplicables en cada caso. La actual propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña, en tramitación en el Congreso de los Diputados, *incrementa de forma notable las competencias de la Generalidad*; al punto de que la mayor parte del régimen local en

⁴ L. ORTEGA, «Las competencias como paradigma de la autonomía local», en *Justicia Administrativa*, núm. Extraordinario año 2000, pp. 33 y ss.

Cataluña pasa a ser competencia exclusiva (y por tanto «íntegra») de la Generalidad (arts. 151 y 160): Se propone como exclusiva de la Generalidad la organización territorial y población de los entes locales; las relaciones entre la Generalidad y los entes locales; la determinación de competencias y potestades; el régimen de los bienes y de prestación de los servicios; la regulación de los órganos de gobierno; el procedimiento de aprobación de las normas locales; el régimen electoral por sufragio indirecto de los entes locales no municipales. Y como competencia compartida se propone el resto de las materias que integran el régimen local, incluyendo en todo caso la determinación de las «funciones públicas de existencia necesaria».

El nuevo (posible) sistema de distribución competencial necesariamente ha de afectar a la eficacia de la legislación básica de régimen local en Cataluña. Tanto a la actual LBRL como a la posible nueva LGAL. El resultado final será la *conurrencia, en Cataluña, de las normas básicas estatales y las normas catalanas*. Ambos tipos de normas pueden regular legítimamente las mismas realidades. Pues, de acuerdo con la STC 214/1989, la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE ampara una regulación extensa e intensa del régimen local para toda España. Y, como se ha dicho ya, también la propuesta estatutaria catalana atribuye a la Generalidad una competencia muy amplia sobre organización territorial y régimen local. Ante la presencia de diversas normas válidas sobre régimen local (las básicas estatales y las catalanas) es preciso identificar los criterios de desplazamiento con los que, en última instancia, se hará primar la vigencia de una norma sobre otra.

En nuestro sistema constitucional las normas básicas pueden ser canon de validez de las normas autonómicas⁵; de todas, no sólo de las normas autonómicas de desarrollo. De hecho, la LBRL ha servido ya en varias ocasiones al Tribunal Constitucional para enjuiciar leyes urbanísticas autonómicas⁶. Las normas básicas, en la medida

⁵ En general, J. L. REQUEJO, *Sistemas normativos, Constitución y Ordenamiento*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1995, p. 58.

⁶ Así: STC 213/1988, FJ 2.

en que son expresión de competencias básicas estatales, actúan como canon —indirecto— de constitucionalidad de las leyes autonómicas. Este dato ya ha sido destacado en la doctrina para afirmar la «secundariedad» constitucional de la Ley autonómica, respecto de la estatal⁷. Y justamente este dato constitucional está en la base del llamado «blindaje» de las competencias autonómicas, formalizado en la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña (PREAC). Ahora bien, el hecho de que una norma básica pueda ser canon de constitucionalidad (de una norma autonómica) no implica que efectivamente lo sea —y por igual— en todas las Comunidades Autónomas. Eso dependerá de la atribución de competencias en cada Estatuto de Autonomía. Allí donde el Estatuto atribuya una competencia amplia a la Comunidad Autónoma, quedará simétricamente limitada la eficacia (que no la validez) de la Ley básica estatal. Éste no es un fenómeno extraño a la jurisprudencia constitucional. En la STC 206/2001, sobre Cámaras de Comercio, se graduó la eficacia territorial de varias normas básicas estatales (en la Comunidad Valenciana y en Cataluña) en función del alcance de las competencias atribuidas por el Estatuto a cada Comunidad. Y así habría de ocurrir también en relación con la legislación básica de régimen local. Con la peculiaridad, propia del Derecho local, de que el desplazamiento aplicativo de la legislación básica, a favor de las normas autonómicas, no debería deparar un menor nivel de autonomía local que el fijado para toda España por la ley básica.

Como ya se ha indicado, la propuesta estatutaria catalana atribuye competencia compartida a la Generalidad en materia de «funciones públicas de existencia necesaria» (art. 160.2 PREAC) y de «régimen electoral de los municipios» (art. 160.3 PREAC). A ello habría que añadir la competencia residual de desarrollo en todos los aspectos de régimen local que no hayan sido reservados en exclusiva a la Generalidad (art. 160.2 PREAC). En estas reducidas materias compartidas rige el ya actual criterio de articulación «ba-

⁷ Así, R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, pp. 209 y ss.

ses-desarrollo», si bien con diferencias relevantes en cuanto al alcance de cada función normativa, pues el art. 111 PREAC limita con carácter general el alcance de las «bases» y refuerza notablemente la competencia de «desarrollo». En todo caso, la norma básica sigue siendo, como hasta ahora, canon de validez de la norma autonómica. Aquí hay diferencias cuantitativas (en lo que puede regular cada tipo de norma), pero no diferencias estructurales en la relación de la ley autonómica con la Ley estatal.

Mayor complejidad presenta la ampliación de las competencias exclusivas de Cataluña sobre organización territorial y sobre régimen local. En la propuesta de reforma estatutaria las competencias autonómicas sobre régimen local son significativamente más amplias que las que, de hecho, venía disfrutando la Generalidad. La competencia exclusiva sobre régimen local (que ya era tal en el art. 9.8 del vigente EAC) se refuerza ahora de varias formas: se precisan submaterias del régimen local; se suprime el límite incondicionado a lo que establezca el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE; y se perfila funcionalmente el alcance de la exclusividad. Cierto es que ya el art. 9.8 EAC atribuía a Cataluña la competencia «exclusiva» sobre régimen local, si bien esta exclusividad se atribuía sin perjuicio de la legislación del Estado al amparo del art. 149.1.18 CE. El resultado final de esta autorrestricción competencial ha sido, «de facto», la configuración del régimen local como una competencia compartida bajo el esquema «bases-desarrollo», fenómeno éste común a otros títulos competenciales exclusivos. Si esta es la situación actual, la propuesta estatutaria pretende volver a la exclusividad, esta vez real. Ninguna duda hay de que la nueva competencia autonómica sobre régimen local presenta mucho más alcance que la actual. Ahora bien, esa exclusividad también tiene límites, más allá de los que resultan expresamente de la propuesta estatutaria. Esos límites son ahora de dos tipos: límites generales, los que derivan de la concurrencia de la competencia exclusiva con otros títulos competenciales; y límites específicos en materia local, que provienen de la articulación del sistema de fuentes a través del «principio constitucional» de autonomía local.

La exclusividad ha de entenderse siempre en el marco de la Constitución. Por eso, la exclusividad no puede negar la existencia de competencias estatales (generales o sectoriales) concurrentes. La definición detallada del régimen local evita, ciertamente, un vaciamiento generalizado de la competencia autonómica; pero no elimina las posibles concurrencias con competencias estatales, ni que de esas concurrencias surjan límites a la competencia exclusiva autonómica⁸. Pese al tenor literal de art. 110.1 PREAC, la concurrencia no puede limitarse a la competencia de igualación básica del art. 149.1.1 CE. La concurrencia no es en sí un fenómeno controlable por el Estatuto. Es un resultado «ex post» del Estatuto, surge de su comparación con las competencias constitucionales del Estado. Y entre las posibles concurrencias está la de la competencia estatal *ex art.* 149.1.18 CE. Aunque el significado de ese título competencial habrá de ser ahora distinto.

Ya se ha dicho que, hasta hoy, el art. 9.8 EAC ha permitido la configuración del régimen local como una materia compartida. Pues aunque formalmente el régimen local se enuncia como «competencia exclusiva», dicha exclusividad se entiende «sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». Esta auto-restricción estatutaria, y simultánea remisión incondicionada a la legislación estatal, ha permitido que las amplias bases del régimen local (contenidas fundamentalmente en la LBRL) fueran aplicables a Cataluña. Ha concedido libertad al Estado para formular normas básicas muy extensas (e intensas) en materia de régimen local, y para disponer su aplicación en toda España. En suma, ha sido el propio art. 9.8 EAC quien ha convertido la competencia «exclusiva» sobre régimen local en una competencia compartida, de desarrollo⁹. Esta situación cambiaría sustan-

⁸ J. BARNÉS, «Legislación básica y Estatuto de Autonomía», en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2004, pp. 93 y ss. (p. 97); F. BALAGUER, «Comentario a la ponencia», en C. VIVER, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, Madrid, 2005, p. 49.

⁹ En este sentido, F. VELASCO CABALLERO, *Organización territorial...*, pp. 308 y ss.

cialmente con los nuevos arts. 151 y 160.1 PREAC. En especial, el art. 160.1 PREAC ya no limita expresamente la competencia sobre régimen local mediante una remisión incondicionada a la legislación básica estatal. Ahora, la materia «régimen local» —al igual que la «organización territorial»— sería propiamente exclusiva, no materialmente compartida. Cuestión distinta es que esas competencias exclusivas, que lo son, puedan concurrir con otras competencias estatales. Y aquí hay que citar necesariamente (entre otras) a la competencia del Estado para dictar la legislación básica del art. 149.1.18 CE. Pero nótese, y esto es fundamental, que ahora esa competencia estatal *concorre* con la autonómica (exclusiva). El Estado y la Generalidad *no compartirían* ya la materia régimen local, tal y como a la postre resultaba del art. 9.8 EAC. La situación ahora sería distinta: en el ejercicio de su competencia exclusiva, la Generalidad habría de evitar el vaciamiento de la competencia estatal sobre «bases del régimen jurídico» (del art. 149.1.18 CE). Que el Estado tiene competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas es una determinación constitucional (art. 149.1.18 CE) indisponible por los Estatutos. Por eso, una posible competencia autonómica (exclusiva) sobre régimen local no puede evitar su concurrencia con la competencia básica estatal sobre «bases del régimen jurídico». Ahora bien como aquí no estamos ante títulos que se engargen con la fórmula «bases-desarrollo», sino ante títulos independientes aunque concurrentes sobre un mismo sector de la realidad, han de utilizarse criterios de solución de la concurrencia. Por eso, los dos títulos (el exclusivo autonómico y el básico estatal), en la medida en que concurren en un mismo territorio (Cataluña) han de acomodar su alcance para permitir la plena vigencia y reconocibilidad del concurrente. Se puede decir que, al amparo del art. 160.1 PREAC, la Generalidad no tiene por función desarrollar la legislación básica estatal sobre régimen local. Su función es regular por completo el régimen local, aunque respetando la existencia de una competencia estatal referida a las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas». Y por lo mismo, porque se trata de la acomodación de dos títulos concurren-

tes, *no cualquier norma básica aprobada por el Estado sería aplicable en Cataluña*. Sólo lo sería aquella que, siendo expresión de la competencia estatal del art. 149.1.18 CE, permitiera simultáneamente reconocer la exclusividad competencial de Cataluña en materia de régimen local.

Resulta difícil, sin duda, precisar qué bases son esas que sí serían aplicables en Cataluña. A mi juicio, y tal y como dije en otro lugar¹⁰, el núcleo irreductible de la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE consiste en determinar las bases *comunes* a todas las Administraciones públicas. El art. 149.1.18 CE no prevé expresamente la existencia de unas bases específicas para la Administración local. Ciertamente es que el art. 149.1.18 CE no impide que el Estado, al interpretar su propia competencia por relación a los pocos límites que fijan los actuales Estatutos de Autonomía, apruebe una Ley básica para cada tipo de Administración pública. Y nada hay que cuestionar en que el Tribunal Constitucional, a la vista del art. 149.1.18 CE y de los actuales Estatutos de Autonomía, haya considerado esa opción legislativa estatal como no inconstitucional. Pero una cosa es que esa opción no sea inconstitucional y otra bien distinta es que sea una opción constitucional directa. Pienso, al contrario, que la Constitución ha determinado con firmeza que el conjunto de las Administraciones públicas tendrán un régimen jurídico básico común. Y ha quedado abierta a los Estatutos la determinación de si, además de esa regulación para el conjunto de las Administraciones públicas, era posible también una legislación básica específica para las Administraciones locales. Hasta la fecha, la autorrestricción estatutaria (valga el ejemplo del art. 9.8 EAC) ha avalado esa interpretación expansiva de la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE. Pero esa posible expansión habrá de ceder allí donde, finalmente, un Estatuto de Autonomía atribuya a la Comunidad la competencia exclusiva (sin restricciones) sobre régimen local¹¹. En suma: en la concurrencia del nuevo art. 160.1 PREAC y

¹⁰ F. VELASCO CABALLERO, *Organización territorial...*, pp. 313-314.

¹¹ Una opinión contraria a la posibilidad de relectura (por mor de nuevos Estatutos) de la jurisprudencia constitucional: R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Reforma del

del art. 149.1.18 CE la Generalidad habrá de respetar, sin duda, las normas básicas dictadas por el Estado para el conjunto de las Administraciones públicas, normas éstas que hoy se contienen, fundamentalmente, en la Ley 30/1992 (LRJ-PAC). Sólo por excepción será exigible la aplicación en Cataluña de normas básicas específicas sobre régimen local. Y esa excepción está ligada, en mi opinión, a la vigencia del «principio constitucional» de autonomía local. De manera que, como en seguida se dirá, sólo serán aplicables en Cataluña aquellas normas básicas de régimen local que establecen estándares de autonomía local no alcanzados por la legislación autonómica.

Se puede afirmar que serán aplicables en Cataluña (aun mediante la reforma estatutaria en marcha) los «estándares básicos» de autonomía local que resultan de la actual LBRL o de la posible nueva LGAL. No hablo en general de las normas básicas estatales sino, únicamente, de los «estándares básicos» de autonomía local. La aplicación de la norma básica estatal estará condicionada implícitamente a la previa comprobación de que la regulación autonómica depara un nivel de autonomía local más limitado que el garantizado con carácter general por la ley básica estatal. Lo que aquí estoy defendiendo (aplicación de los «estándares básicos» de autonomía local) tiene cierto reflejo histórico en el Estatuto Catalán de 1932 y sería similar —hoy— a lo que de forma expresa determina el actual Estatuto de Navarra. En efecto, la Ley Orgánica 13/1983, de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra (LORAFNA) articula la aplicación de las normas de régimen local a partir del principio de autonomía local. El art. 46.3 LORAFNA, luego de reintegrar a la Comunidad las competencias históricas sobre régimen local, establece que: «Los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación»¹². El caso es que Na-

Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 70 (2004), pp. 97 y ss. (p. 110).

¹² Según el art. 46 LORAFNA:

1. En materia de Administración Local, corresponden a Navarra:

varra presenta algunas singularidades competenciales en materia de régimen local (provenientes del régimen histórico). Así, en materia de bienes o de personal (conforme a las bases 3ª y 4ª del Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925). Es posible, a partir de ahí, una colisión entre la legislación navarra y la legislación básica estatal. Pues bien: con carácter general hay que sostener que en Navarra se aplica preferentemente la ley foral. Pero con el límite expreso, fijado por el propio Estatuto, de que el nivel de autonomía local resultante de las leyes navarras no puede ser más limitado que el que la ley básica estatal garantiza a todos los municipios. Para este caso es el propio Estatuto el que impide el desplazamiento de la norma básica estatal. Por eso, aunque la propia ley estatal (Disposición adicional tercera de la LBRL) establece la preferencia aplicativa de las leyes forales (amparadas en las competencias históricas reintegradas por el art. 46.1.2º LORAFNA), esta preferencia aplicativa no ha de regir, conforme al art. 46.3 LORAFNA, cuando los «estándares básicos» de autonomía local no sean respetados por las leyes forales. Incluso a falta de un precepto expreso, como el art. 46.3 LORAFNA, podría sostenerse que es el «principio constitucional de autonomía local» quien determina la aplicación preferente de los «estándares básicos» fijados por la Ley estatal.

El esquema expuesto también se puede aplicar, a mi juicio, en los hipotéticos conflictos entre normas básicas estatales y normas de régimen local dictadas al amparo de las (posibles) nuevas competencias exclusivas de régimen local de Cataluña. El «principio

Las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1.841, en el Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1.925 y disposiciones complementarias.

Las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado.

2. La Diputación Foral, sin perjuicio de la jurisdicción de los Tri-bunales de Justicia, ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra, de acuerdo con lo que disponga una Ley foral.

3. Los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación.

constitucional» de autonomía local puede solventar la concurrencia (en Cataluña) de normas básicas estatales y normas autonómicas plenas (dictadas al amparo de títulos competenciales exclusivos); y lo haría disponiendo la aplicación de los «estándares de autonomía local» más elevados. De manera que las normas básicas estatales sólo serían aplicables en la medida en que contuvieran estándares de autonomía local superiores a los que resultasen de las normas autonómicas.

La interiorización autonómica del régimen local*

Luis Ortega

*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha*

I. LA INOPORTUNIDAD E INCONVENIENCIA DE LA INTERIORIZACIÓN AUTONÓMICA DEL RÉGIMEN LOCAL

La propuesta de Tomàs Font que es el objeto de análisis de estas páginas se puede concretar en la idea de la interiorización del régimen local en el ámbito competencial e institucional de las Comunidades Autónomas.

Esta propuesta conocida ya de antes a través de muchos de sus trabajos no ha sido plenamente compartida por la doctrina, ni por la legislación, ni por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Las cuales, en cambio, incluso han detectado o elaborado, como una de las principales peculiaridades de nuestro modelo constitucional de descentralización política, las denominadas «tres patas» (Estado-Comunidades Autónomas-Entes Locales) en las que se asienta el funcionamiento y la organización territorial del Estado en su conjunto.

Hay un primer tema de debate, que es el de la oportunidad o conveniencia de la implantación de dicho modelo de interioriza-

* Este trabajo es un comentario a la Ponencia principal presentada en los debates del FORO del CEPC por Tomàs Font, titulada «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía».

ción, que apenas se discute y que, sin embargo, es tan relevante o más que el de su posible encaje constitucional.

En alguna ocasión he señalado¹ que muchas de las discordancias de nuestro modelo legislativo de régimen local derivan del hecho de tener que situarse éste dentro de dos lógicas. La lógica tradicional de nuestro régimen local es herencia francesa, a través de la articulación del ente local dentro de la voluntad general del Estado, con la construcción del concepto de *pouvoir municipal* y la consiguiente relación entre intereses propios y competencias propias, los poderes de control y vigilancia de la Administración periférica del Estado, etc.

Dentro de esa construcción jacobina, en nuestro debate histórico, y por influencia del conocimiento que tuvieron los ilustrados exiliados a Inglaterra del *selfgovernment* del municipalismo inglés, se introdujo la aspiración democrática de que los poderes locales fuesen elegidos por los vecinos.

La autonomía local tenía, así, en el discurso político del *xix* un contenido más orientado a la configuración democrática del poder que a una forma de articulación del ámbito de actuación de las administraciones. No importaba tanto, por decirlo así, el debate sobre el volumen competencial y su adecuada distribución de cara a la mejor gestión de los servicios, sino que el poder local fuese autónomo del poder estatal y se aliviasen los controles gubernativos, que se ejercían habitualmente por vía de nombramientos y suspensiones administrativas. Este discurso es el que nos llega hasta la Constitución y las primeras elecciones municipales.

Junto a este modelo, la Constitución introduce el escalón autonómico, basado en otra lógica de descentralización que, partiendo de la estructura democrática general derivada del texto constitucional, se dirige esencialmente al reparto del poder entre el nivel estatal y el de los territorios autónomos.

Sin embargo, precisamente ha sido destacado por la doctri-

¹ ORTEGA, «Diferenciación frente a uniformidad en la organización territorial local», *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, pp. 77 y ss.

na² cómo la aparición de este nuevo poder territorial se ha caracterizado por intentar expandirse, tanto más que sobre los poderes que el Estado ejercía en su territorio, sobre los poderes locales ubicados en el mismo. Precisamente Cataluña es el ejemplo paradigmático, de cómo el intento de interiorización del poder local como parte de su ámbito competencial exclusivo se ha conjugado con el intento de vaciamiento competencial y financiero de las Diputaciones Provinciales y con la desaparición de entes supramunicipales conurbanos como los existentes en el área metropolitana barcelonesa.

Quiero señalar con lo anterior que, de forma generalizada, la Administración autonómica, se ha mostrado con relación a la Administración local en la implantación del Estado autonómico, con el mismo espíritu invasivo que lo hizo la Administración del Estado cuando, desde la construcción de la administración periférica, fue desplazando de la gestión de los servicios a la Administración local.

En modo alguno, la Administración autonómica ha partido de una interpretación de sus competencias como un poder limitado en su territorio por otra Administración, como la local. La Administración autonómica, con acertadas denuncias³, se ha pretendido a sí misma como la «Administración única». Y es un hecho que el denominado Pacto Local, en cuanto descentralización de los poderes autonómicos en los poderes locales, ha sido impulsado, aun de manera deficiente, esencialmente por el Estado⁴.

Una parte relevante de la doctrina que ha estado atenta a este fenómeno, entre otros el mismo Font de manera singular, ha realizado un importante esfuerzo de construcción dogmática para, desde las categorías de la garantía institucional y de la garantía constitu-

² LEGUINA, «Gobierno municipal y Estado Autonómico», *RAP*, núm. 100.

³ PAREJO, «Algunas reflexiones sobre el poder público administrativo, como sistema, en el Estado autonómico: una contribución al debate sobre la llamada Administración única», *DA*, núm. 232-233.

⁴ Impulso que se continúa en estos momentos con el intento de ampliar el ámbito competencial de los Municipios desde el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local y de delimitar un ámbito cierto de competencias propias que expresen el contenido mínimo a nivel nacional de la garantía institucional de los entes locales.

cional de la autonomía local, instrumentar mecanismos de reacción que se han dirigido esencialmente a proteger a la autonomía local de su vecino autonómico más que del estatal.

Partimos, así, de una experiencia de veinticinco años de modelo autonómico local, de la que se pueden extraer unos rasgos fundamentales:

- Se ha construido una autonomía local basada en la posición autónoma de los poderes locales respecto de los poderes autonómicos y estatales, derivada del principio democrático de elección de sus órganos de gobierno.
- Se han desarrollado en este sentido garantías efectivas respecto de los controles de oportunidad y legalidad de las Administraciones supraordenadas.
- No se ha conseguido, en cambio, una descentralización competencial en beneficio de los entes locales ni un sistema de suficiencia financiera.
- Entre la Administración autonómica y local no han funcionado de forma generalizada los mecanismos de colaboración y cooperación, sino que han tendido a construirse como realidades administrativas diferenciadas, aún actuando sobre los mismos ámbitos materiales.
- No se ha observado desde la legislación autonómica local una voluntad decidida por la defensa de los espacios competenciales locales ni por reforzar su configuración como entes dotados de autonomía política.

En definitiva, si el modelo actual sufriese una interiorización autonómica, se haría en una situación funcional de espacios competenciales mínimos donde la voluntad autonómica de constituirse en la «Administración única» limitaría una descentralización local. No se interiorizaría una Administración local potente y vigorosa en un modelo de gestión basada en la subsidiariedad, sino una Administración local de la que se sigue desconfiando como ente político y de gestión alternativo al propio poder autonómico.

Por ello, la primera cuestión que cabría destacar es que no existen razones de peso para promover una interiorización y un cambio de modelo. Si algo tendría sentido, vista la experiencia de este periodo, sería introducir en una futura reforma constitucional, principios de ordenación y garantía del régimen local que permitan una activación más eficaz de los instrumentos de defensa de la autonomía local.

II. LA DISCUTIBLE CONSTRUCCIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA COMO SUBCONSTITUCIONES TERRITORIALES INTEGRANDO A LOS ENTES LOCALES COMO PARTE DE LAS INSTITUCIONES AUTONÓMICAS

El segundo punto que me gustaría tratar es la propia concepción del Estatuto de Autonomía como el marco en el cual se deba regular con detalle el régimen jurídico propio de los entes locales.

La razón de ello es muy básica: los entes locales no forman parte del ordenamiento jurídico autonómico, sino que lo local se constituye como un ordenamiento propio relacionado con el estatal y el autonómico bajo el principio constitucional de autonomía.

En tal sentido, cada ordenamiento local tiene su propia colectividad política, distinta de la autonómica, con capacidad de expresión política diferenciada para la elección de su propia organización y la adopción de las decisiones de consulta popular que consienta la legislación.

La organización local, no se integra en la organización autonómica, sino que es propia de cada ente local, ligada y responsable ante su propia colectividad política y nunca ante la colectividad política autonómica. Esta organización amparada por la autonomía no está nunca en una posición de sumisión jerárquica frente a la organización política autonómica y desarrolla los poderes propios de autoorganización y de dirección de su propio aparato administrativo en los términos del mismo principio de autonomía.

Esta sometida a la ley, tanto estatal, como autonómica, que les puede encomendar tareas y obligaciones, pero que debe respetar en

todo caso dicha posición de autonomía constitucionalmente garantizada.

No cabe, así, confundir el hecho de que la organización de un ordenamiento jurídico pueda servir de instrumento de otro ordenamiento jurídico, con el de la posibilidad de que una misma organización pertenezca a dos colectividades políticas, es decir, que esa organización sea, al mismo tiempo, la expresión de dos ordenamientos jurídicos.

La normativa local, es una expresión también propia del principio de autonomía, la cual, aun debiendo respetar el marco normativo estatal y autonómico, debe poder, en primer lugar, tener un ámbito de expresión del poder local, es decir, que sobre dicha normativa cabe afirmar dogmáticamente la reserva de un espacio normativo (una suerte de reserva reglamentaria) que no puede ser completamente invadido en ejercicio de la libertad del legislador estatal y autonómico. Pero, además, dicha normativa no es producto de la relación entre un ejecutivo y un legislativo del mismo ordenamiento, sino que se emana desde una posición de autonomía, por lo que tiene una naturaleza diferente de los reglamentos propios de una Administración vicarial. Expresan así una posición de orientación política que, aun sometida a la ley, no se controla desde el Parlamento autonómico, sino ante sus propios órganos de control político y, en último término ante su propia colectividad política.

Así como de la Comunidad Autónoma decimos que es Estado, en el sentido de que es poder público constitucionalmente reconocido, pero no por ello integramos a este ordenamiento en el del Estado, sino, al contrario, lo diferenciamos mediante una regulación propia contenida en cada Estatuto de Autonomía, también los entes locales, además de que son declarados desde la Constitución «Estado» a los mismos efectos de caracterizarlos como poder público, no por eso se integran en los espacios ordinamentales autonómico y estatal, sino que su propio espacio debe estar garantizado de una forma autónoma.

Estas son a mi juicio razones de peso que abogan por una regulación de los entes locales fuera del instrumento ordinamental típico

co de las Comunidades Autónomas, el Estatuto de Autonomía, pues la integración local en las estructuras autonómicas siempre va en detrimento de la propia autonomía local. Así lo he querido demostrar en otro trabajo referido a la doble funcionalidad los Consejos Insulares⁵, como entes locales y entes auxiliares de la Comunidad Autónoma, que les hace ostentar a la postre una posición de autonomía inferior a las que les hubiese correspondido actuando como puros entes locales.

El Estatuto de Autonomía es la norma institucional del ordenamiento autonómico y, por tanto, fuera de él y como garantía de su posición constitucional de autonomía, debe situarse la regulación del régimen jurídico de los entes locales.

La Constitución es muy clara en este sentido, tanto en los artículos 137, 140 y 141, que claramente delimitan los entes locales como organización propia y ajena a la autonómica, como en los mismos artículos 147.2 y 152.3, que se refieren a los elementos que deben ser contenidos en los Estatutos de Autonomía, y donde sólo se regula la mera posibilidad de que los Estatutos, en correspondencia con el artículo 141.3, puedan establecer circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de municipios limítrofes, en clara alusión a la posible existencia de comarcas en determinadas Comunidades Autónomas.

Es distinto, sin embargo, concebir que los Estatutos puedan y deben contener las reglas de la forma en que tal ordenamiento se quiere relacionar con el ordenamiento local, introduciendo, por ejemplo:

- las formas de participación local en la adopción de las decisiones administrativas y normativas que les puedan afectar o disponiendo;
- los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;

⁵ «El régimen jurídico de las funciones y competencias de los Consejos Insulares en la Ley 8/2000, de 27 de octubre», en *Los Consejos Insulares*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 129 a 145.

- un listado de las competencias autonómicas que son descentralizadas en los entes locales y las potestades administrativas necesarias para su ejercicio;
- órganos de colaboración y de coordinación competencial y funcional;
- la autorestricción normativa en determinadas materias propias, previendo que competencias legislativas autonómicas serán desarrolladas únicamente por ordenanza local;
- garantías de que la función inspectora de la Comunidad en modo alguno afecta a la autonomía de gestión de la propia organización local;
- la previsión de que los Defensores del Pueblo o los Síndicos de Cuentas autonómicos, ceden su función en relación a la Administración local cuando a nivel local se creen figuras de control semejantes;
- la garantía de la efectiva participación local en los impuestos autonómicos propios o cedidos;
- la eventual concesión de que en determinados supuestos las autoridades locales presidan actos donde se encuentren autoridades autonómicas;

y así un largo etcétera de supuestos en los que la Comunidad Autónoma abre su ordenamiento a la participación local o lo modula para consentir una mayor capacidad de intervención local en beneficio del principio de descentralización. Supuestos, además, que como veremos más adelante, en modo alguno afectan a la posición del legislador básico, ya que éste no podría disponer de la forma en que una Comunidad Autónoma modula su propio espacio institucional, competencial y normativo a favor de los entes locales de su territorio.

Este es en realidad el verdadero mensaje de la Recomendación 121, de 14 de noviembre de 2002, sobre la democracia local y regional en España del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa. En él, en efecto, se destacan los siguientes puntos:

- la frecuente tendencia a que la legislación sectorial, particularmente la autonómica, realice una delegación de poderes más que una atribución de competencias propias (F-9);
- la recomendación de introducir de forma explícita el principio de subsidiariedad en los Estatutos de Autonomía (F-13);
- la recomendación de establecer mecanismos de participación de las Autoridades locales en las decisiones de las Comunidades Autónomas que les afecten (H-1);
- la recomendación de establecer mecanismos de coordinación de políticas y actividades administrativas mediante los procedimientos apropiados para garantizar la posición de autonomía de ambas partes en dicha cooperación (H-3);
- la mención a que el Pacto Local se está desarrollando de forma dificultosa en materia de competencias y responsabilidades (I-1).

No se desprende, en cambio, de esta Recomendación una «regionalización» del régimen local español en el sentido de desplazar su regulación desde la instancia estatal a la autonómica.

En este sentido se señala:

- que la Constitución de 1978 no ha transformado a España en un Estado federal (E-6);
- que el poder normativo sobre los entes locales está compartido por el Estado y las Comunidades Autónomas, determinando el primero sus principales y uniformadoras características y decidiendo las segundas las peculiaridades locales (F-3);
- que expresa su satisfacción por el significativo papel jugado por el Tribunal Constitucional en la resolución de los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas (G-12);
- que considera que a largo plazo aumentarán los poderes regionales de regulación local dentro del respeto a los principios generales contenidos en la Constitución y la ley nacional como garantía de la autonomía local (I-8).

De todo lo anterior se puede concluir que esta Recomendación acepta plenamente el papel jugado hasta ahora por el legislador estatal con relación al régimen local (no hay ni una sola crítica en este sentido) y que la llamada a regionalización se refiere, en mayor medida, a los esfuerzos que deben hacer las Comunidades Autónomas para reformar sus ordenamientos, de forma que asuman que en sus territorios existen entes públicos territoriales que también están dotados de autonomía política y que ello exige una forma específica de relacionarse con ellos.

En este sentido el Proyecto de Estatuto de Cataluña, si bien recoge algunas medidas de las que anteriormente se han señalado de apertura de su ordenamiento a los entes locales⁶, también, y derivado del concepto de subconstitución territorial de que está penetrado todo su contenido, hace que se produzca una extensión regulatoria que va más allá de la propia organización de las instituciones de la Generalitat.

En primer lugar debe destacarse el artículo 2.3 que declara que los entes locales «integran el sistema institucional de la Generalidad»⁷, teniendo en cuenta de que el art. 2 se rotula «La Generalidad» y que en su apartado 1 se declara que: «La Generalidad es el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña». Se produce un salto, así, de considerar que los entes locales son *territorios* en los que se organiza la Generalidad, a determinar que son *instituciones* de la Generalidad, es decir, for-

⁶ Así sucede con relación a su participación en el proceso legislativo que les afecte (art. 62.1); a la defensa de la autonomía local por el Consejo de Garantías Estatutarias (art. 76.2.d); a los posibles acuerdos entre el Síndico de Agravios y los defensores locales de la ciudadanía (art. 78.4); a la garantía de competencias propias (art. 84); a las funciones de participación del Consejo de Gobiernos Locales (art. 85) y a la reserva de ordenanza local en materia de organización y funcionamiento (art. 87.1).

⁷ A fecha de 20 de febrero este precepto dice:

«3. Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen también integran el sistema institucional de la generalidad, como entes en los que esta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía».

man parte de la organización política propia de la Comunidad Autónoma.

El hecho de que en el artículo 71.1 se produzca implícitamente una diferenciación entre la Administración de la Generalidad y la Administración local no implica que, a tenor del artículo 2.3, ambas no se integren en la organización autonómica. No en vano, el Gobierno local aparece en el Capítulo VI dentro del Título de las Instituciones, que están formadas por el Parlamento (cap. I), el Presidente/a de la Generalidad (cap. II), el Gobierno y la Administración de la Generalidad (cap. III), las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno (cap. IV) y otras instituciones de la Generalidad (cap. V). Igualmente, las haciendas locales aparecen como Capítulo III dentro del Título VI dedicado a la «Financiación de la Generalidad».

Además hay una clara reiteración de estas manifestaciones, pese el cambio de sujeto y de articulación que recoge el artículo 83.1 cuando declara que «Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías». El municipio y la veguería se convierten, así, en parte de la organización territorial de Cataluña y en parte de la organización institucional de la Generalitat, que es, a su vez, el sistema institucional en el que se organiza políticamente Cataluña. Si nos fijamos, esta doble ligazón acumula los rasgos de identidad de ordenamiento, al identificarse la conexión con el territorio que es la base la organización política, y de dualidad de organizaciones, lo que coloca la organización local catalana en una posición impropia de su derecho a ser configurada como un ordenamiento propio.

En segundo término, esta pertenencia al sistema institucional implica que la organización local tiene una posibilidad de un control político y administrativo desde la organización autonómica, entendida en su conjunto institucional, que puede llegar a cobrar cuotas de gran intensidad y que se manifiesta en los siguientes aspectos:

- la obligación de las autoridades locales de Cataluña de comparecer a requerimiento del Parlamento (art. 59.5);

- la posibilidad de crear comisiones de investigación sobre asuntos locales que sean considerados de relevancia pública y de interés de la Generalidad, con el consiguiente deber de comparecencia obligatorio ante las mismas (art. 59.6);
- el Síndico de Agravios extiende sus funciones a la supervisión de la actividad de la Administración local de Cataluña y a la de los organismos públicos o privados vinculados que dependen de la misma (art. 78.1);
- la Sindicatura de Cuentas, con dependencia orgánica del Parlamento, fiscaliza las cuentas, la gestión económica y el control de eficiencia de los entes locales de Cataluña (art. 80.1).

El Estatuto de Autonomía, que en puridad debe servir para configurar los elementos propios del ordenamiento autonómico, sitúa, de este modo, a la Generalidad en una clara posición de predominio sobre los poderes locales de Cataluña que va más allá del mero predominio ordinamental y los hace aparecer, por tanto, concebidos como entidades insertadas en la propia organización política de Cataluña, lo que podría pretender amparar ulteriores poderes autonómicos, basados en esta integración ordinamental.

III. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO COMPETENCIAL AUTONÓMICO EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL MEDIANTE LA REMODELACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

El tercer aspecto que querría tratar es el relativo a la afirmación de que la amplitud de la legislación básica del Estado tendrá más o menos aplicación en base a lo dispuesto en cada territorio por su Estatuto.

Lógicamente el cometido de este trabajo no me permite entrar a fondo en esta cuestión, pero sí quiero dejar despejados algunos argumentos que me parecen fundamentales.

Uno de los coautores de este volumen ha sostenido⁸ que la razón

⁸ FRANCISCO VELASCO, «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales», en Estudios sobre la

por la cual el Tribunal Constitucional ha interpretado la amplitud del artículo 149.1.18, en materia de régimen local, especialmente en la STC 32/1981, ha sido porque tal amplitud no había sido contrarestada por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en concreto por su artículo 9.8. en el que se asume la competencia exclusiva en materia de régimen local, pero entendiendo dicha exclusividad «sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la constitución».

Derivación de lo anterior sería la segunda tesis, ya señalada, según la cual la legislación básica del Estado en materia de régimen local tendría una aplicación diferente según lo que dispusieran los distintos Estatutos de Autonomía. Dicha tesis se ampara ciertamente en algunas sentencias del Tribunal Constitucional que han matizado el alcance alguna disposición básica en función de determinadas previsiones estatutarias.

Sin embargo, entiendo que esta construcción no es posible elevarla a teoría general en nuestro actual modelo constitucional, ni siquiera con la eventual aprobación de las innovaciones contenidas en el Proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña.

Parto de entender que la relación entre los Estatutos de Autonomía y la legislación básica no es relación de jerarquía normativa, sino de adecuado reparto competencial. En ese sentido, ambos tipos de normas son canon complementario de constitucionalidad, sólo que se desarrollan en ámbitos separados. La ley básica es servidora del espacio competencial reservada al Estado por la Constitución, del mismo modo que el Estatuto lo es con relación al espacio competencial autonómico.

La ley básica actúa libremente en el campo acotado y reservado por la Constitución a favor del Estado. Cabe discutir si dicho campo es más o menos amplio, pero esa discusión no se establece entre ley básica y Estatuto, sino entre Constitución y Estatuto.

El artículo 149.1 en sus distintos apartados no está configura-

reforma del Estatuto, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2004, pp. 283 y ss.

do con una dimensión variable que se hace depender del contenido estatutario. La prueba de ello es que si se suprimiese el principio dispositivo con relación a las competencias autonómicas y la Constitución atribuyese directamente a las Comunidades Autónomas lo no reservado al Estado por el 149.1, los eventuales excesos de la legislación básica serían siendo una vulneración de la Constitución. Por ello, si a través de la ley básica el Estado ocupa el lugar preciso, ni en más ni en menos, de lo que le está reservado por la Constitución, lo dispuesto por el Estatuto no puede alterar lo básico, pues de hacerlo supondría de forma inherente una vulneración de la Constitución misma.

Sí existen otros supuestos en los que, en cambio, existe un juego Estatuto-legislador básico. El primero de ellos es cuando, en virtud del principio dispositivo, el Estatuto no ocupa todo el campo que le ésta reservado en la Constitución y provoca la puesta en marcha de la cláusula residual a favor del Estado, lo que puede hacer que se amplíe el ámbito de lo regulado por el Estado, aunque en puridad tal ampliación no tendría la condición de normativa básica.

El segundo es cuando el Estado no ocupa por la norma básica todo el hipotético campo acotado a su favor por la Constitución. En este caso, si el Estatuto ha atribuido con plenitud la normativa de desarrollo al legislador autonómico, este puede incorporar en sus disposiciones todo el terreno no regulado por el legislador estatal.

En definitiva, el pretendido debate entre legislación básica y Estatuto, es un falso debate porque de lo que se trata es de interpretar el texto constitucional y esa tarea no le corresponde al legislador estatutario, sino al Tribunal Constitucional.

No cabe duda que el Alto Tribunal, puede acudir a los Estatutos, al igual que a cualquier otra regla de Derecho, para interpretar el contenido de una norma constitucional. Pero lo que no cabe es que se pretenda que tal interpretación constitucional quede alterada necesariamente por un cambio de regulación estatutaria. Tal pretensión implicaría que el legislador estatutario, que es en definitiva, un legislador constituido, estaría intentando ocupar el lugar del legislador constituyente y del propio Tribunal Constitucional.

No es explicable en términos de reglas de constitucionalidad, que se pretenda construir la peregrina teoría de que 25 años de interpretación de la Constitución por el Tribunal Constitucional no ha producido un efecto de integración de su doctrina en el propio texto constitucional, ¿qué estudiaríamos entonces del constitucionalismo americano?

A mi juicio, en la STC 32/1981, de 28 de julio, que se dicta con anterioridad a la propia Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y en la que se construye buena parte de la interpretación de la extensión del título competencial del Estado sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» contenido en el art. 149.1.18^a, en nada influye la redacción contenida en el artículo 9.8 del Estatuto de Autonomía⁹. Esta redacción, en la que se parte de una atribución en exclusiva del régimen local, se remite, como no podía dejar de ser, al precepto constitucional en que se atribuyen al Estado competencias sobre las Administraciones públicas y el Derecho público en general, título que afecta de forma evidente al régimen local en cuanto regulación de un tipo de Administración. Esta remisión, era obligada si se quería respetar el espacio competencial estatal.

Por tanto, en la STS 32/1981 lo que se interpreta, en sí, es el ámbito de la competencia estatal de establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Esta interpretación sigue siendo la clave de buena parte del sistema de Administración local y tiene dos elementos fundamentales que en nada influye, a mi juicio, ninguna redacción estatutaria.

El primer elemento es la construcción del apartado 18 como un título competencial especial dentro del art. 149.1 (como una excepción lo califica el T.C.) y la especialidad se basa en que, al regular el Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, no regula una sector de actividad, sino que realiza una reflexión sobre la forma de articulación del conjunto del aparato

⁹ Art. 9.8 Est.Cat.: «La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ...Régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución...».

administrativo. Se trata de una reflexión que no podría venir condicionada en base a las diferentes excepciones que de lo básico se pretendiesen contener en cada Estatuto de Autonomía, ya que en tales términos tal reflexión no podría ser realizada y en consecuencia, se dejaría sin contenido a la peculiaridad misma del punto 18 tal como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional.

El segundo elemento, ligado al anterior y no a ninguna norma estatutaria, y concretado en la garantía constitucional de la autonomía local, consiste en que el T.C. manifiesta que:

«La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de los principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado».

Esta es la interpretación esencial de la competencia del Estado sobre las bases del régimen local, cuya variación no está al alcance de ningún Estatuto.

Como el propio T.C. dice en la misma sentencia: «Las Cortes deberán establecer que es lo que haya de entenderse por básico, y en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución».

En cualquier caso, el actual Proyecto de Reforma del Estatuto de Cataluña teniendo en cuenta la redacción del Texto acordado entre PSOE y CiU de enero de 2006, no altera, a mi juicio, en lo sustancial la situación actual.

El art. 160. 1 del Proyecto atribuye¹⁰ a la Generalidad «la competencia exclusiva en régimen local en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución y el principio de autonomía local», a lo que siguen una serie de contenidos, que en ningún caso pueden ser condicionantes necesarios de la interpretación de este primer enunciado, tal como ya se ha razonado, al advertir de la inva-

¹⁰ Con una redacción manifiestamente mejorable.

sión del papel de legislador constituyente que ello supondría. Como vemos, esta redacción, comparada con la del actual 9.8, es incluso más limitativa del ámbito autonómico, al incluir expresamente el principio de la autonomía local.

El apartado 2 del art. 160 dispone a su vez, «Corresponde a la generalidad la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1, que incluye, en todo caso, la determinación de las funciones públicas de existencia necesaria en todos los entes locales de Cataluña». Estamos, como en el caso anterior, en una competencia compartida, en la que en nada innova el hecho de que después de ser determinados por el legislador básico los servicios obligatorios en beneficio de los ciudadanos de cualquier parte del territorio de España, el legislador autonómico pueda añadir para Cataluña otros servicios obligatorios.

En definitiva, a mi juicio, la interiorización del régimen local por los Estatutos de Autonomía tiene su pleno sentido en la apertura del ordenamiento autonómico a la participación local en su ámbito de ejercicio de poderes públicos, pero ello no debe abocar a una reforma de la posición ordinamental del régimen local basado en la autonomía de su propio ordenamiento.

Igualmente, las reformas estatutarias no deben ser pensadas como un vehículo para reinterpretar los títulos competenciales contenidos en la Constitución, pues ello implicaría situarse en posición de legislador constituyente y en desconocer la posición del Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la misma.

