

# LOS ENTES LOCALES EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

**Tomàs Font i Llovet**

Instituto de Derecho Público

Universidad de Barcelona

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

### I. El contexto general de las reformas

A lo largo de los últimos años, diversos factores de índole política han delineado un horizonte de reformas institucionales de gran calado. Reformas que comprenden desde una proyectada y frustrada reforma de la propia Constitución y pasan por toda la dinámica de reforma de los Estatutos de Autonomía, para llegar a la anunciada reforma de la legislación básica de régimen local.

No corresponde a este momento<sup>1</sup> la valoración completa de todos estos procesos que se superponen, habida cuenta, sobretudo, del extraordinario alcance de los dos primeros – Constitución, Estatutos- 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 del Estado de las autonomías.

---

1. Este texto, del que expuse una síntesis en el Congreso sobre “La descentralización territorial y cooperación interadministrativa”, celebrado en Sevilla los días 9 a 11 de mayo de 2007 bajo la dirección del Prof. José Luis Rivero Ysern, recoge en buena parte las posiciones que he ido sosteniendo durante los últimos años en el *Anuario del Gobierno local*, en sus ediciones de 2004, 2005 y 2006, Instituto de Derecho Público-, Fundación Democracia y Gobierno Local, así como en el volumen colectivo *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, con trabajos de F. Velasco, L. Ortega y T. Font, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Serie Foro, núm. 6, Madrid, 2006.

Descartada por ahora la reforma constitucional, 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 autonómico<sup>2</sup>. 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 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 de 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.

---

2. 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.

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 Autonomía<sup>3</sup>.

## **2. 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 de los últimos tiempos. En efecto, el Ministerio de Administraciones Públicas propició la redacción de un libro blanco para la reforma del Gobierno Local, - del cual queda excluida, de entrada, la financiación de los entes locales- circunscrito 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 regulación 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.

En el Libro Blanco se recoge 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

---

3. 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*, p. 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, p. 357 ss.

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 109/1998) para excepcionar el régimen básico aplicable a todas las Comunidades Autónomas, en la materia de régimen local<sup>4</sup>. 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”<sup>5</sup>.

Las posibilidades de análisis abiertas son, con todo, ciertamente amplias. Ya que pudiendo existir anclaje estatutario, pudiendo “tolerarse” peculiaridades autonómicas<sup>6</sup>, 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 debiera contemplar la reforma de los Estatutos de Autonomía. En otro caso nos encontraríamos, -y esto es lo que en la realidad ha sucedido- con dos procesos “paralelos”, entendido en el estricto sentido geométrico del término, esto es, que no se encuentran jamás. En este contexto y desde esta perspectiva, pueden establecerse algunas ideas iniciales al respecto, que luego serán objeto de contraste con su efectiva aceptación.

## **II. LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO LOCAL EN LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA**

¿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

---

4. 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.

5. *Ibid.*, pág. 22.

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

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 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.

## **I. 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 CCAA.

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 mantenerse la ecuación hasta ahora sostenida, de que sólo al Estado le corresponde la garantía de la autono-

mía 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 respecto 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 finalidades 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 imposibi-

lidad 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 Administraciones<sup>7</sup>. 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 las 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 coope-

---

7. 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*, p. 37-60.

ración 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.

## **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 establecido 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” organizati-

vos, 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 concejales 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 alemán<sup>8</sup> 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 Tribunal<sup>9</sup>.

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 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

---

8. Vid. en *Anuario del Gobierno Local 2004*, el trabajo de Silvia Díez sobre “La elección directa del Alcalde en Alemania”.

9. P. Pernthaler y otros, “El federalismo austríaco en el año 2004”, en *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, 2005.

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 de 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 fáctica<sup>10</sup>.

## **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

---

10. 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.

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 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 *Ländern* 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 *Ländern* de Baviera<sup>11</sup>, Sarre<sup>12</sup> y Turingia<sup>13</sup>, 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,

---

11. 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.

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

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

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 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 cuestión<sup>14</sup>.

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

---

14. Vid. entre otros, E. Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Ed. 2ª ed. 2003; y con C. Viver Pi-Suñer, "Valoración de 25 Años de autonomía", *REDC*, núm. 69, 2003.

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 podan prever varios mecanismos: que el 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 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 introducidos 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 locales<sup>15</sup>. 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 *Ländern*, 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 Regionales 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 Comuni-

---

15. 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.

dades 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 ciudadanos 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. 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 ya 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 entidades 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”<sup>16</sup>. 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 ed la Ley del Gobierno de 1997, no es posible mantener intacto, sin matices, aquel tipo de fundamentación.

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 desaparcer 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 consitucional 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

---

16. 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

Administraciones públicas. De manera que lo que es específico de las entidades locales podría ser asumido por los Estatutos de Autonomía<sup>17</sup>.

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 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.

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 pre-

---

17. 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.

vistas 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 fórmulas 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, de la que ha empezado ya a circular algún borrador de anteproyecto y cuyo estado aún embrionario no aconseja mayores referencias en este momento.

En definitiva, la panorámica de reformas en marcha 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, y aunque aquélla deba seguir un ritmo singularizado, 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.

#### **IV. LAS PRIMERAS REFORMAS DE LOS ESTATUTOS Y EL GOBIERNO LOCAL: DE NUEVO SOBRE LAS GRANDES CUESTIONES**

En las páginas anteriores se ha dedicado una especial atención al tratamiento del gobierno local que puede abordarse en los procesos de re-

forma de los Estatutos de Autonomía que se han puesto en marcha en los últimos años, por lo que ahora sustancialmente procede actualizar el análisis<sup>18</sup>. En 2006 se han aprobado los de la Comunidad Valenciana y Cataluña, y el de Andalucía, aprobado en referéndum ya en 2007. Las Cortes tramitan ya las propuestas de Canarias, Baleares, Castilla-La Mancha, Aragón y Castilla y León. En síntesis, los aspectos novedosos de mayor relieve atañen a la confirmación de que la regulación sustantiva del gobierno local es una materia propia del Estatuto; a las opciones en materia de organización territorial; y a la asunción por las CCAA de las competencias en la materia de régimen local.

En cualquier caso, como cuestión previa, parece claro que los Estatutos no quieren dar la espalda a las materias propias del gobierno local, sino que, por el contrario, el “modelo” catalán de incrementar la regulación de la Administración local en el Estatuto se ha difundido, con variantes, en el resto de iniciativas. En pocas palabras, los Estatutos han apostado por la garantía del autonomía local, han hecho público su “compromiso” con este principio constitucional ordenador de la organización territorial del Estado.

## **I. El gobierno local como materia estatutaria**

Con distinta extensión e intensidad, todos los Estatutos regulan con mayor detenimiento que hasta la fecha el Gobierno local, ya sea dentro de la regulación de las instituciones propias de la Comunidad, ya sea en la regulación de la organización territorial, de manera que se tiende a configurar las bases de un “modelo” de gobierno local propio. En este sentido, los Estatutos acuden a la previsión admitida por el Tribunal Constitucional, según la cual los Estatutos pueden ofrecer, como ya se ha dicho, un “anclaje estatutario” a una regulación no uniforme del régimen local, sobre la base de incorporar disposiciones específicas para los entes locales de su territorio. El TC ha admitido en varias ocasiones, que son todas en las que se le ha planteado la cuestión, esta posibilidad de diferenciación de lo

---

18. Vid. T. Font i Llovet, “Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo”, *Anuario del Gobierno Local 2005*, p. 16-26. También, el estudio de Francisco Velasco Caballero, “Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local”, en dicho *Anuario 2005*. Vid. asimismo el volumen colectivo *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, con trabajos de F.Velasco, L. Ortega y T. Font, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Serie Foro, núm. 6, Madrid, 2006.

básico a partir de las previsiones estatutarias: régimen local, en especial en relación al régimen de las provincias, cámaras de comercio, función pública, etc.

Según veremos luego, no hay en ello peligro de reducción del contenido mínimo de la autonomía local, puesto que ante un eventual supuesto de menor garantía por parte de un Estatuto en relación con la Ley básica, su interpretación conforme al principio constitucional de autonomía local permitiría la aplicación preferente de la norma más protectora. Principio que ya figuraba explicitado en el régimen local catalán de la Segunda República y en la actualidad está recogido en la legislación foral Navarra de régimen local. Cómo se ha señalado, el legislador básico puede concretar el contenido “mínimo” de la autonomía local, pero el legislador estatutario puede establecer un contenido “óptimo” para su propio territorio.

En todos los casos se proclama la garantía –estatutaria- de la autonomía local y se incluyen los principios ordenadores de la posición de municipios y otros entes locales y su relación con la Comunidad autónoma. Las formulaciones son muy variadas. A parte de la contenida en el Estatuto de Cataluña, ya analizada, puede señalarse que Castilla-La Mancha contiene un específico capítulo dedicado a los municipios que incorpora en lo esencial y de manera eficaz la Carta europea de autonomía local, sobre la base de los principio de subsidiariedad y de diferenciación que la doctrina ha ido perfilando en su aplicación al ámbito local.

La fijación de competencias municipales o locales, con fórmulas diversas, es uno de los objetivos de algunos Estatutos, con la finalidad de ordenar la actuación del legislador.

Así, Cataluña y Andalucía, incluyen la proclamación de la garantía estatutaria de un núcleo de competencias propias para los municipios, que después se concreta en un listado de materias específicas sobre las que los ayuntamientos tienen en todo caso competencias propias de acuerdo con las leyes (Andalucía), listado que en Cataluña se atribuye a los gobiernos locales en su conjunto, y luego, se incorporan los principios de subsidiariedad, etc., como mecanismos de distribución entre los diferentes niveles del gobierno local, asegurándose, así, que ante situaciones de incapacidad e no idoneidad de prestación de los servicios a nivel municipal, la competencia no por ello pasa a ser autonómica, sino que se mantiene en el nivel local supramunicipal de garantía.

La propuesta de reforma del Estatuto de Canarias recoge las competencias de los cabildos y de los municipios en sendas disposiciones adicionales, cuya reforma no está sometida a la rigidez propia de la reforma del Estatuto. Garantía más débil, pues, en este caso.

Por su parte, Castilla-La Mancha contiene una doble lista: la de materias sobre las que le legislador *debe* declarar las competencias propias de los municipios, para ejercerlas solos o asociados, y en su caso con el soporte de las diputaciones; y la más genérica de materias respecto de las cuales el legislador *puede* transferir competencias a los municipios

Junto a las competencias, se presta atención a la participación local en la organización autonómica. El Consejo de Gobiernos Locales se regula inicialmente en Cataluña, básicamente según el modelo avanzado en estas mismas páginas, y es seguido en Castilla-La Mancha (art. 79) con la misma denominación y configuración: órgano de representación de municipios y provincias en las instituciones de la Comunidad autónoma, con participación en la tramitación de las iniciativas normativas y de planificación que afecten a sus intereses propios, es órgano distinto de las comisiones bilaterales o multilaterales de cooperación a que se refiere el art. 77.2. El Consejo Local de Aragón, en cambio, acepta ser órgano de colaboración y coordinación entre el Gobierno de Aragón y las entidades representativas de las entidades locales aragonesas, de modo que se congela ya en el Estatuto un tipo de representación local concreto.

Como órgano de participación o de colaboración, en Andalucía se prevé un “órgano de relación de la Junta de Andalucía y los ayuntamientos”, de composición mixta, como ámbito permanente de diálogo y colaboración, con intervención en la tramitación parlamentaria de de las disposiciones legislativas y de planes que les afecten de forma específica, en la línea ya adelantada por el Estatuto de la Comunitat Valenciana; en este caso se incluye nominativamente a la Federación Valenciana de Municipios y Provincias como sujeto de la colaboración. Es de notar que la composición mixta, válida para la colaboración y la coordinación, no encaja, en cambio, con la función de consulta respecto de proyectos normativos, en los que tiene sentido la función de representación y de participación exclusivamente local<sup>19</sup>.

---

19. Vid. Al respecto el excelente libro de Marc Vilalta Reixach, *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, lustel, 2007.

Además, en Cataluña se prevé que el Consejo de Garantías estatutarias pueda actuar específicamente para la protección de la autonomía local garantizada por el Estatuto frente al legislador (art. 76.2,d), con independencia de su intervención en el procedimiento del conflicto en defensa de la autonomía local (art. 76.3).

Todas estas cuestiones son perfectamente propias del contenido material de las normas estatutarias. Frente a lo que pueda haberse sostenido, en el sentido de que la materia del régimen local no es propia de los Estatutos, porque los municipios no son “instituciones propias de la Comunidad Autónoma” a los efectos del art. 147.2 CE, debe señalarse que la regulación estatutaria comentada afecta al régimen local en la medida en que establece mandatos y límites al legislador autonómico, que debe respetar, tanto en lo competencial como en lo material o sustantivo, de modo que se regula la posición de los entes locales “en relación con” las instituciones propias de la Comunidad, y por tanto, delimita la posición y el régimen de éstas. No cabe, pues sostener, que las opciones actuales de la LBRL, opciones coyunturales, no inmanentes, de una norma contingente, que no es de obligada existencia constitucional, deban quedar congeladas y bloqueadas. El propio TC en su sentencia 240/2006, sobre el conflicto de autonomía local de Ceuta,, reconoce que no puede atribuírsele a la LBRL una específica función constitucional frente a futuras leyes, a excepción de las leyes autonómicas –no de los Estatutos- que se dicten en materia de competencia compartida.

## **2. Las opciones de organización territorial**

Con carácter general, se mantiene la configuración de la estructura territorial en un sistema de dos niveles –como mínimo- el básico municipal, y el supramunicipal que se interpone entre el municipio y la Comunidad Autónoma, y es ahí donde se consolida la diversificación ya preexistente. Como novedad, cabe señalar la sustitución de la provincia por la veguería en Cataluña, por confusión de ambas instituciones y la atribución de su gobierno y administración al consejo de veguería, que sustituiría a la diputación, de acuerdo con la posibilidad ya prevista en el propio art. 141 CE, si perjuicio del número de unidades que se puedan en el futuro constituir.

La “disponibilidad” de la provincia, por cierto, es admitida por la citada STC 240/2006, que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por la ciudad de Ceuta. Como *obiter dicta* en la argumentación

para reconocerle a Ceuta el carácter de ente local se dice que cabe reconocérselo a partir de las previsiones de los arts. 137 y 140 CE, que configuran al municipio “como ente territorial básico en todo el territorio del Estado, respecto al cual, *a diferencia de la provincia*, no existe previsión constitucional alguna que permita *disponer de su existencia o de su base organizativa*”.

Por lo que se refiere a las comarcas, se pretende claramente su desactivación en su Comunidad de origen, Cataluña, donde aparecen como entidades estrictamente voluntarias en el texto inicial de la propuesta estatutaria, aunque luego se modificaría para quedarse en la pura ambigüedad, con una suerte de “garantía existencial” (arts. 83.2 y 92); también en el Estatuto de Andalucía se configuran como voluntarias (art. 97 del texto definitivo). En cambio, en la propuesta de reforma de Aragón aparecen muy reforzadas, y son calificadas como entidades territoriales “fundamentales para la vertebración territorial aragonesa” (art. 83).

Los procesos de reforma en Baleares y en Canarias ponen de manifiesto la evolución hacia una diferente concepción de las islas y de su organización propia dentro de la estructura institucional de la Comunidad Autónoma respectiva, aunque se mantiene el punto común de la elección directa de los consejos y cabildos.

Según la propuesta balear, se deja claro que los Consejos insulares son al mismo tiempo instituciones de gobierno de cada isla e instituciones propias de la Comunidad Autónoma: el mismo Estatuto contiene una amplia regulación sobre su configuración, más prolija que el Estatuto vigente -en realidad viene a elevar a rango estatutario lo esencial de la Ley de Consejos insulares del año 2000-, sobre la base del modelo “parlamentario” de Pleno, Presidente y Consejo ejecutivo, con posibilidad de disolución anticipada, y elección directa y separada del parlamento autonómico. Se efectúa una remisión al legislador autonómico, previendo que la aplicación de la legislación de régimen local sea solamente a título supletorio. El Estatuto garantiza un elenco de competencias propias de los Consejos -destaca el urbanismo, vivienda, ordenación del territorio y del litoral- y de funciones ejecutivas, y se les reconoce la potestad reglamentaria. Se aleja cada vez más la consideración de los consejos insulares respecto de la figura de la provincia, a pesar de que la legislación ordinaria insiste frecuentemente en equipar ambos tipos de entes.

Es de interés la previsión, en el Estatuto Balear, de una Conferencia de Presidentes, que incluye al de la Comunidad Autónoma y a los de los

consejos insulares, como marco general de relación de colaboración y de acuerdo. La Conferencia adoptará su propio reglamento.

En cambio, en el caso de Canarias, luego de plantearse diversas posiciones en los sucesivos trámites de elaboración de la propuesta de reforma estatutaria, incluido el dictamen del Consejo Consultivo, los cabildos se circunscriben a la función de órganos de gobierno de las islas, plenamente inclinados hacia su consideración como entes locales, eliminándose toda referencia a su incardinación en el sistema institucional de la Comunidad autónoma, aunque también se les reconoce el carácter de representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autonómica en las islas. Sus competencias tienen menor protección, puesto que figuran en una disposición adicional, y el régimen jurídico se difiere a la legislación ordinaria, aunque aprobada por mayoría cualificada, y siendo varias las apelaciones directas del Estatuto a la aplicación a los cabildos de la legislación básica estatal.

### **3. Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local**

Como ya se señaló anteriormente, este es un punto novedoso en los actuales procesos estatutarios, que buscan una mejor definición material y funcional, y con ello, una mayor aproximación entre la Comunidad Autónoma y el sistema de gobierno local de su territorio.

En pocas palabras, se trata, en el mejor de los casos, de recuperar el significado genuino de la inicial formulación del art. 9.8 del Estatuto catalán de 1979, que atribuía a la Generalitat la “competencia exclusiva sobre el régimen local, sin perjuicio del art. 149.1.18 CE”. Como es sabido, dicha formulación dio pie al Tribunal constitucional para construir un título competencial nuevo a favor del Estado, las “bases del régimen local”, que cubría la totalidad de la regulación de las entidades locales., convirtiendo una materia que era en parte exclusiva y en parte compartida en una materia totalmente compartida. Ahora se intenta regresar de esta compartición total a la diferenciación: partes exclusivas, partes compartidas. El ejemplo se encuentra en el art. 160 del nuevo Estatuto de Cataluña cuyo contenido puede recordarse:

“1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye

- a. Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales.
- b. La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84.
- c. El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.
- d. La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos.
- e. El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.

2. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1.

3. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales creados por aquélla, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.”

A ello puede añadirse el art. 151:

“Corresponde a la Generalitat, respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141, la competencia exclusiva sobre organización territorial, que incluye en todo caso:

1. La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña.
2. La creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior; la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y de las demás entidades locales; los topónimos y la determinación de los regímenes especiales.
3. El establecimiento mediante ley de procedimientos de relación entre las entidades locales y la población, respetando la autonomía local.”

Estos preceptos dan continuidad al art. 9.8 EAC de 1979, que ya ha reconocido la competencia exclusiva de la Generalidad en el régimen local, y que ha estado vigente de forma pacífica durante más de 25 años. La incorporación de la cláusula “sin perjuicio” en este precepto ni añade ni quita un ápice de vigencia al art. 149.1.18 CE, como tampoco puede añadir ni quitar nada el hecho de que el actual art. 160.1 EAC no incluya dicha cláusula “sin perjuicio”. El Estado sigue teniendo la competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y ello explica precisamente el contenido del párrafo segundo del mismo art. 160 EAC.

El Estatuto de Andalucía, en el texto aprobado por el Parlamento incluía (art. 59) la competencia exclusiva sobre régimen local en una serie de sub-materias que siguen la línea del estatuto catalán, en los términos reproducidos, aunque luego, en el art. 96, al referirse al contenido que debe tener la Ley de régimen local de Andalucía, se enumeran estas mismas materias, “en el marco de la legislación básica del estado”. Posteriormente, en el texto que aprobarían definitivamente las Cortes, la competencia sobre régimen local (art. 60) ya figura como “exclusiva, respetando el art. 149.1.18 de la Constitución”, fórmula que recuerda la del art. 9.8 del Estatuto de Cataluña de 1979, citado, aunque con un matiz importante: la cláusula “sin perjuicio” permitió entender que la competencia estatal podía proyectarse sobre toda la materia asumida por la Comunidad Autónoma. La cláusula “respetando” señala más bien que la competencia estatal es sobre otra materia distinta, -las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas- que puede parcialmente coincidir con la autonómica, y en tal caso opera como un límite externo.

La propuesta de Estatuto de Canarias asume también el listado del texto catalán, aunque calificando la competencia como compartida, sin referirse, no obstante, al art. 149.1.18 CE. El texto de Aragón incorpora también dicha enumeración en el artículo 71 como competencia exclusiva, cuyo ejercicio deberá efectuarse “respetando lo dispuesto en los art. 140 y 149.1 de la Constitución”.

Un parecido listado, en fin, figura en la propuesta de Castilla-La Mancha (art. 105), pero calificando estas “sub-materias” como exclusivas, dentro de la materia compartida “régimen local y haciendas locales”.

En definitiva, como puede verse, se sigue una variedad de formulaciones en los distintos Estatutos, que no hace, por cierto, sino reproducir

la variedad que ha habido hasta ahora a lo largo de un cuarto de siglo, sin que ello haya perjudicado en nada el funcionamiento del Estado y de las instituciones autonómicas y locales, ni la posición jurídica de los ciudadanos.