

RECENSIONES

COSCULLUELA MONTANER, L., y CARBONELL PORRAS, E., (Dir.), MEDINA ALCOZ, L., (Coord.), *Reforma estatutaria y régimen local.*

El Prof. COSCULLUELA MONTANER da inicio al trabajo con una nota preliminar en la que, de forma completa y brillante, expone la razón de ser y el contenido de la obra. Este libro, como su codirector aclara, surge en el marco de un Proyecto I+D+i del Ministerio de Educación y Ciencia “El papel de las Entidades locales ante las transformaciones del régimen local: la reforma de los Estatutos de Autonomía y de la legislación básica estatal”, que pretende analizar los cambios que está sufriendo el régimen local como consecuencia del proceso de reformas estatutarias. Su contenido se ha visto enaltecido por las aportaciones de expertos externos, distintos de los miembros integrantes del Proyecto citado, en un Seminario que se organizó en dos partes en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid (el 18 de diciembre de 2009 y el 22 de junio de 2010).

Se trata de un trabajo colectivo que comprende en realidad cuatro partes distintas conectadas entre sí: el marco constitucional, el régimen local tras las reformas estatutarias, modelos comparados y estudios sectoriales. En definitiva, la obra ofrece una visión detallada de los distintos ámbitos enunciados mediante un enfoque metodológico que enriquece el tratamiento y merece el mejor de los comentarios.

Pese a que este libro versa principalmente sobre Derecho español de las Comunidades Autónomas, no obstante adquiere un alto interés doctrinal, en primer término, para el conjunto de España, y en segundo, para toda Europa, pues no olvida un análisis de Derecho comparado en la materia.

Las cuatro partes que forman el libro colectivo se integran a su vez por diversos trabajos. Veamos de forma resumida cada una de ellas.

La Parte I, relativa al marco constitucional, comprende cuatro trabajos “El régimen local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, “Los límites institucionales de la legislación básica”, “Estatutos de Autonomía y Gobierno

local: la constitución territorial local” y “Régimen local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán”.

En esta Parte I (p. 38 y ss.) TORRES MURO emprende un estudio nítido y ordenado de la jurisprudencia del TC sobre el régimen local, que mira al pasado (p. 40 y ss.) y al futuro (p. 46 y ss.), y trata de evidenciar un equilibrio entre, de un lado, las pretensiones del Estado de intervenir en materia local y, de otro lado, las Comunidades Autónomas que pretenden “interiorizar” dicho régimen, manteniéndose en todo caso un cierto protagonismo estatal. Lo cierto es que las Sentencias del TC sobre la constitucionalidad del Estatuto de Cataluña de 2006, siendo la más importante la STC 31/2010, de 28 de junio, en las materias relacionadas con el régimen local, marcan un punto de inflexión en la cuestión objeto de estudio.

A continuación, ARGULLOL MURGADAS aborda con exquisitez el análisis de los límites institucionales de la legislación básica (p. 55 y ss.) dejando en evidencia la complejidad de la definición de espacios que corresponden a los legisladores estatales y autonómicos en la Constitución española de 1978, agravada por el carácter bifronte del régimen local proclamado en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, y ratificada por la STC de 21 de diciembre de 1989. En este punto se torna esencial la delimitación de lo que es la legislación básica estatal (p. 57 y ss.), la función constitucional de los Estatutos de Autonomía (p. 59 y ss.) y la acotación de la legislación básica por los propios Estatutos de Autonomía (p. 65 y ss.).

Por su parte, FONT I LLOVET trata con excelencia el estudio de los Estatutos de Autonomía y del Gobierno local. Para ello parte de la necesidad de llevar a cabo una reforma local, pues existen diversas cuestiones institucionales no resueltas en la configuración constitucional de los Entes locales (p. 70 y ss.). A ello se suma el papel de los Estatutos de Autonomía, que efectúan la “interiorización” de lo local en el ámbito autonómico, sin dejar de ser una norma estatal, modulando el conocido carácter bifronte del régimen local, tal y como ha sido entendido hasta ahora. De este modo, todos los Estatutos de Autonomía regulan con mayor detenimiento que con anterioridad el Gobierno local, dando lugar a una auténtica “constitución territorial local”. Para finalizar el autor, e introducir el trabajo siguiente, se centra en el caso particular del Estatuto de Autonomía catalán y el Gobierno local (p. 78 y ss.).

Concluye la Parte I VELASCO CABALLERO con el análisis exquisito del panorama del régimen local y del papel de los Estatutos de Autonomía tras la, ya citada, STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña, pues la misma contie-

ne, a juicio del autor, una “guía interpretativa” del propio Estatuto y se trata de una “guía” vinculante, ya que avisa al legislador catalán sobre qué leyes autonómicas no serían conformes con la Constitución. El problema es que tal “guía” no siempre es clara, por ello VELASCO CABALLERO ofrece los criterios interpretativos precisos, a su juicio, para leer la Sentencia (p. 87 y ss.) y se refiere de forma detenida al ámbito local, en particular, a la regulación estatutaria directa del régimen local (p. 94 y ss.), a la distribución de competencias sobre Gobiernos locales (p. 99 y ss.) y al alcance de los títulos autonómicos exclusivos sobre régimen local (p. 104 y ss.).

La Parte II, relativa al régimen local tras la reforma estatutaria se integra de siete trabajos que hacen referencia a la regulación del régimen local en distintos Estatutos de Autonomía de España (en particular los de Cataluña, Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Castilla y León y Madrid –no falta una referencia concisa al de Valencia en la nota preliminar–) tras las últimas reformas: “La organización territorial en Cataluña tras el Estatuto de Autonomía de 2006: tres proyectos de ley sobre fondo gris”, “El régimen local en el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007”, “Desarrollos normativos de las previsiones estatutarias andaluzas sobre régimen local”, “Régimen local aragonés tras la reforma estatutaria”, “Régimen local y los cabildos insulares en el Estatuto balear de 2007”, “Régimen local en la reforma estatutaria de Castilla y León”, “Comunidad Autónoma y Entidades locales madrileñas; situación actual y expectativas en un entorno de modificación estatutaria”. En todos estos capítulos los distintos autores coinciden en afirmar que los Estatutos de Autonomía aprobados en los años 2006 y 2007, haciéndose eco de los postulados del Pacto Local, han prestado mayor atención al régimen local que sus predecesores.

Esta Parte (p. 121 y ss.) se inicia con el estudio grandilocuente de TOR-NOS MAS sobre la organización territorial en Cataluña tras el Estatuto de Autonomía de 2006, pues el Estatuto catalán de 2006 atribuyó a la Generalidad una competencia amplia sobre régimen local y, sobre todo, en lo relativo a la organización territorial. En concreto, el autor diserta en el trabajo sobre tres proyectos de ley de Consejos de Gobiernos locales que abordan cuestiones relativas a la organización territorial de Cataluña y son los de las Veguerías (p. 129 y ss.) y los de la Autoridad Metropolitana de Barcelona (p. 140 y ss.).

Por su parte, CARBONELL PORRAS aborda con maestría el régimen local en el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 y hace hincapié en que esta norma no prescinde del carácter bifronte del régimen local, ni lleva a ca-

bo una “interiorización” del mismo. En particular, se detiene en el estudio de las competencias autonómicas en materia de organización territorial y régimen local (p. 150 y ss.) y en la regulación del Estatuto andaluz de las distintas Entidades locales: los Municipios, las provincias y otras agrupaciones de Municipios (p. 157 y ss.).

Más adelante LÓPEZ BENÍTEZ expone de forma soberbia los desarrollos normativos de las previsiones del mismo Estatuto de Autonomía, el andaluz, sobre régimen local. En particular el autor se refiere a la Ley 2/2008, de 10 de diciembre, por la que se establece el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población, y al Decreto 41/2008, de 12 de febrero, mediante el que se regula la remisión de actos y acuerdos de las Entidades locales a la Junta de Andalucía (p. 170 y ss.). Tampoco olvida el autor la Ley 5/2010, de 11 de junio, por la que se aprueba la Ley de Autonomía Local de Andalucía (p. 171 y ss.) y la Ley 6/2010, de 11 de junio, por la que se aprueba la Ley Reguladora de la participación de las Entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que eran proyectos de ley en el momento de escribirse este libro.

El régimen local aragonés tras su reforma estatutaria es tratado con autoridad por LÓPEZ RAMÓN, quién comienza su trabajo reflejando la diversas previsiones dispersas que existían en el Estatuto de Autonomía aragonés de 1982 (p. 189 y ss.) y su desarrollo normativo posterior (p. 192 y ss.) –que se limitó casi a regular las relaciones de la citada Comunidad con las Diputaciones provinciales–. De esto modo el autor desemboca en el estudio de las referencias al régimen local contenidas en el Estatuto de Autonomía aragonés de 2007 (p. 195 y ss.), el cual no contempla una lista de competencias garantizadas a los municipios ni cuestiona la institución provincial.

En este orden de cosas COSCULLUELA MONTANER se ocupa con brillantez del estudio del régimen local en el Estatuto de Autonomía de Islas Baleares de 2007 (p. 199 y ss.). Frente a las Islas Canarias, las Baleares no habían logrado tener una organización que recogiera la identidad de cada isla, hasta el Real Decreto–Ley 18/1978 que reconocía la preautonomía de las islas Baleares y consagró por primera vez a la Isla como entidad pública mediante el Consejo Insular, con naturaleza de Entidad local directamente relacionada con la Comunidad Autónoma. Tal reconocimiento ha llegado hasta el Estatuto de 2007, que establece la organización territorial de las Baleares en el art. 8. Por último, el autor se detiene en el análisis de los Municipios y de las demás Entidades locales de las Islas Baleares (p. 202 y ss.) y de los Consejos Insulares (p. 205 y ss.).

Del estudio del régimen local en la reforma estatutaria de Castilla y León se ocupa, con precisión, HERNANDO RYDINGS quién de partida señala las competencias que ostenta la citada Comunidad Autónoma en materia de régimen local (p. 218 y ss.). Este Estatuto de Autonomía no resulta tan ambicioso como otros pues, según la autora, no incorpora bajo la denominación de organización territorial un conjunto de submaterias respecto de las cuáles aparentemente le corresponde al Estado la competencia para dictar la legislación básica sobre la materia por tratarse de régimen local. Por el contrario, sí resulta novedoso –coincidiendo con otros Estatutos de Autonomía– que las relaciones entre las instituciones de la Comunidad y los Entes locales constituyan una competencia exclusiva de la Comunidad. Finalmente, la autora se detiene en el análisis de las distintas Entidades locales en esta reforma estatutaria (p. 216 y ss.) y de las relaciones entre la Comunidad y los Entes locales (p. 223 y ss.).

Concluye la Parte II SUIDÁN FERNÁNDEZ que expone el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid de forma espléndida. Para ello comienza explicando la regulación estatutaria –partiendo de la base de que la regulación del régimen local en este Estatuto de Autonomía es puntual y asistemática– (p. 236 y ss.) y las leyes de desarrollo en materia de régimen local –a partir del Pacto Local la Comunidad Autónoma de Madrid optó por aprobar leyes generales para definir el papel relacional entre la Comunidad y las Entidades locales de su ámbito territorial– (p. 237 y ss.). También examina las relaciones entre la Administración de la Comunidad de Madrid y las Entidades locales de su ámbito territorial: colaboración y cooperación interadministrativa (p. 242 y ss.). Por último, el autor aporta una visión resumida de la reforma estatutaria y del modelo de financiación.

La Parte III del libro (p. 269 y ss.) relativa a los Modelos comparados se estructura en dos trabajos: “El régimen local de la República Federal alemana antes y después de la reforma del federalismo de 2006” y “La distribución de competencias sobre Entes locales en la República italiana”.

De este modo, el estudio de Derecho comparado alemán, a pesar de su complejidad, lo lleva a cabo RODRÍGUEZ DE SANTIAGO con elocuencia. El autor comienza indicando cómo se efectúa el reparto constitucional del poder público (p. 270) y de competencias entre el *Bund* y los *Länder* en materia de régimen local (p. 271 y ss.), que supone la interiorización completa por los *Länder* del régimen local y el que las propias Entidades locales tengan el carácter de Administración indirecta del *Land*. A lo anterior se suma que la autonomía municipal, como principio del Derecho de organización alemán, constituye una garantía de un mínimo competencial a favor de los Municipios, al mismo

tiempo que un mandato dirigido al legislador en la forma de un principio rector que le impone la obligación de resultado de seguir un criterio “favorable al Municipio” siempre que se regulen repartos competenciales (p. 272 y ss.). Entre otras cuestiones, el autor concluye explicando las distintas formas de democracia directa en la Administración municipal (p. 282 y ss.), centrándose en las más importantes: la asamblea de vecinos *Bürgerversammlung*, la iniciativa popular *Bürgerantrag* y la propuesta de consulta popular local y la propia consulta popular *Bürgerbegehren* y *Bürgerentscheid*.

Completa el estudio de modelo comparado el trabajo, denso y generoso, de MEDINA ALCOZ relativo a la distribución de competencias sobre Entes locales en la República italiana. Con este fin el autor comienza su estudio con la Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre, que emprendió una reforma importante del Título V de la Constitución italiana de 1948 y transformó de forma radical los criterios de distribución del poder público entre los Entes locales, las regiones y el Estado. Tal distribución de poder tripartita recibe la calificación de sistema policéntrico o gobierno multinivel (p. 287 y ss.). El autor también se detiene en explicar cómo se efectúa en el modelo italiano la distribución competencial cuasifederal (p. 295 y ss.) y asimétrica (p. 322 y ss.). A juicio del autor la reforma de 2001 de la Constitución italiana parece situar el régimen local en línea con el modelo de sistema federal alemán, “regionalizándolo” en buena medida. Es más, el nuevo Título V no ha producido una “interiorización” regional de los Entes locales sino que el Estado ha perdido en beneficio de las regiones ordinarias el lugar central que, de forma tradicional, ha ocupado en la configuración del régimen local. En consecuencia, el autor concluye que tanto el ordenamiento español como el italiano en relación a la delimitación de las cuotas de poder en materia de Entes locales están aún en gran medida abiertos o indefinidos.

La Parte IV del libro (p. 344 y ss.) relativa a los Estudios sectoriales se compone de cinco trabajos: “Las veguerías”, “La configuración del sistema de controles administrativos sobre los entes locales en el marco de los procesos de reforma estatutaria”, “El principio de transparencia y el derecho a una buena administración en los Estatutos de autonomía reformados: su incidencia en las Entidades locales”, “Las fundaciones del sector público y el ámbito de competencia de las Entidades locales” e “Inversión de las Corporaciones locales en infraestructuras: incidencia en la creación de empleo y en el PIB de España”.

Ocupa un lugar destacado el estudio completo de las veguerías, realizado por TRAYTER JIMÉNEZ, como terreno gubernativo en el que se organizaba Cataluña desde la Alta Edad Media, que comienza en la Alta Edad Media

pasa por la Constitución de 1978 y llega hasta el Estatuto de 2006 (p. 345 y ss.). En efecto, la región o veguería, que se refunde con la provincia en un momento posterior se describe por los expertos como “una agrupación de municipios; una agrupación forzosa que tiene la cobertura constitucional (art. 141.1 CE)”. Una vez conocido el marco constitucional y estatutario el autor se detiene en el análisis de la STC de 23 de junio de 2010 y en el dictamen del *Consell de garanties* estatutarias, 11/2010, de 5 de junio (p. 354 y ss.). El TC en la citada Sentencia establece que será el legislador de desarrollo el que concrete si la veguería es una Entidad local o una nueva denominación de la provincia. De este modo el legislador catalán deja claro que su voluntad es transformar las provincias en veguerías, como una nueva Entidad local. Por último, completa este trabajo el estudio de la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías, según la cual la división veguerial de la Ley abarca todo el territorio de Cataluña, pues dispone que ningún municipio o comarca pueden quedar excluidos de esta división (art. 3).

El libro continúa con el análisis ambicioso de ALMEIDA CERREDA de cómo se configura el sistema de controles administrativos sobre los Entes locales en el marco de los procesos de reforma estatutaria (p. 377 y ss.). Con este fin el autor tras exponer los distintos tipos de controles sobre los Entes locales, describe la regulación y la conformación del sistema actual de controles administrativos sobre los Entes locales, en particular, en algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía, como es el caso del catalán (arts. 84.1, 86.4 y 5, y 218.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), del andaluz (arts. 92.1, 60.3 y 192.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía) y del balear (art. 75 del Estatuto de Autonomía balear), y en la legislación básica estatal, Ley Reguladora de las Bases del Régimen local de 1985 (p. 384 y ss.). De lo anterior se desprende que el sistema de controles sobre los Entes locales en España no es estrictamente judicial, sino más bien mixto, acorde con la Carta europea de autonomía local, que prevé unos límites importantes al empleo de controles sobre los Entes locales. Además, el autor analiza cuáles son los instrumentos normativos a través de los cuales se puede configurar el sistema de control de los Entes locales (p. 387 y ss.), a sabiendas de que deben estar previstos en una norma con rango legal, y para ello lo hace de forma separada, de un lado, analiza el plano de la legislación ordinaria, y de otro lado, el de la normativa estatutaria.

El libro dedica también un capítulo, brillantemente realizado por RAMS RAMOS, a explicar la incidencia de los principios de transparencia y de buena Administración en los Estatutos de Autonomía reformados, en particular, en las Entidades locales, principios, que cada vez han adquirido mayor importancia hasta convertirse en auténticos derechos subjetivos de los ciudadanos. Ta-

les principios se contemplan en los nuevos Estatutos de Autonomía, pero no en los mismos términos que lo hace la CE de 1978 (p. 411 y ss.). Este capítulo muestra con claridad que el derecho a una buena Administración consiste en una nueva positivización del principio de transparencia administrativa, entendido de forma amplia, que hoy en día se intenta reforzar al constituirse como un nuevo derecho subjetivo de los ciudadanos, que viene a agrupar en un solo derecho, otros ya existentes, reconocidos en la CE 78 y desarrollados en la legislación básica estatal (LRJAP y LBRL).

Cuestión diversa, y valga la pena decir compleja, es la tratada con sutileza por LÓPEZ DÍAZ que analiza el régimen jurídico de las fundaciones del sector público (p. 426 y ss.), partiendo de la Constitución española de 1978 y exponiendo el contenido esencial de la legislación estatal y autonómica. Por último, la autora se detiene en el examen de las fundaciones de las Entidades locales (p. 460 y ss.).

Finalmente, COSCULLUELA MARTÍNEZ ofrece el necesario y sagaz estudio relativo a la inversión de las Corporaciones locales en infraestructuras con el fin de crear empleo y dinamizar la economía (p. 467 y ss.). Además, la autora matiza que dependiendo del tipo de infraestructuras en las que se invierta puede tener unos efectos u otros sobre el PIB y el empleo.

A modo de broche final, concluye este trabajo colectivo CANO CAMPOS que aporta de forma lúcida y completa unas conclusiones finales al conjunto de los trabajos contenidos en el libro (p.483 y ss.) y se anexa una selección de párrafos de la, ya citada por su trascendencia destacada en esta obra, STC 31/2010, de 28 de junio de 2010 (p. 495 y ss.).

En definitiva, como ha quedado puesto de manifiesto de forma notoria, el libro de Reforma estatutaria y régimen local dirigido por el Prof. COSCULLUELA MONTANER y la Prof. CARBONELL PORRAS despliega un discurso impecable y sistemático que tiene, además, la virtud de ir al grano sin caer en el abuso de la erudición. Muestra un análisis novedoso y una visión completa de la materia objeto de estudio. En definitiva, la obra pertenece con toda seguridad a lo mejor dentro de su especialidad y puede ser recomendada a todo jurista que quiera aprender los fundamentos de la reforma estatutaria y el régimen local.

Lourdes de la Torre Martínez
 Prof. Contratada Doctora
 Universidad de Jaén