

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

J. FERRET JACAS

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Barcelona

1. *Un enfoque posibilista.*—2. *La Administración local: una Administración pública del siglo XXI.*—3. *La situación política española: elementos consolidados.*—4. *La potenciación de la autonomía local: la autonomía local en positivo.*—5. *Las técnicas de garantía de la autonomía local: el blindaje de las competencias.*—6. *La potenciación del carácter cooperativo del ente intermedio.*—7. *La diversificación del ente intermedio.*—8. *Régimen local y Estatutos de Autonomía: la interiorización del régimen local.*—9. *La parlamentarización del gobierno local.*—10. *El fenómeno metropolitano y las grandes ciudades: asimetría y transversalidad.*

RESUMEN

La reforma del régimen local desde un enfoque posibilista exige aceptar las características de las Administraciones del siglo XXI y las situaciones políticas consolidadas en España. Desde esta perspectiva se defienden las técnicas de garantía de la autonomía local, la potenciación del ente intermedio como ente de cooperación y la parlamentarización del sistema de gobierno local. La regulación del régimen local en los Estatutos de Autonomía reformados provoca, a su vez, una cierta interiorización en las Comunidades Autónomas de la autonomía local y una diversificación del ente intermedio. La realidad metropolitana de las grandes ciudades introduce un elemento de asimetría en el modelo general.

Palabras clave: autonomía local; ente intermedio de cooperación; Estatuto de Autonomía; grandes ciudades.

ABSTRACT

Seeing the reform of the local regime in terms of what is possible entails accepting the characteristics of 21st-century administrations and the political status-quo in Spain. From this viewpoint, the article defends the techniques of providing guarantees for local autonomy, strengthening intermediate levels to help cooperation and bring parliamentary rule to local government. The regulations on local regimes in the reformed Regional Charters led to a degree of interiorisation of local devolution within the Regions and diversification of the intermediate-level organisations. The metropolitan reality of large towns introduces an element of asymmetry in the overarching model.

Key words: local autonomy; intermediate cooperation organisation; Regional Charter; large towns.

1. UN ENFOQUE POSIBILISTA

Las consideraciones que vamos a hacer sobre la reforma de la Administración local tienen un carácter posibilista. En primer lugar, por la propia condición del jurista, que se limita a decir lo que se puede hacer para conseguir unos objetivos o señalar los inconvenientes y contradicciones de determinadas

medidas. En segundo lugar, porque aceptamos como punto de partida la situación de las Administraciones públicas del siglo XXI en su relación con la sociedad y el Estado. En tercer lugar, porque admitimos también como un dato situaciones de nuestra realidad política española, como la generalización del modelo autonómico, el minifundismo municipal o el sistema de partidos derivado del sufragio proporcional¹.

2. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL SIGLO XXI

La Administración local no escapa a los condicionamientos generales que afectan a las Administraciones públicas. El primero de ellos es la transformación del Estado. El modelo de Estado nacional sigue siendo el existente, pero su crisis parece innegable. Como dice Joseph S. NYE, Jr.: «Aunque el sistema de Estados soberanos sigue siendo la pauta en las relaciones internacionales, se empieza a discernir una pauta de comunidades y gobiernos entrecruzados que tiene cierta relación con la situación existente antes de que la paz de Westfalia formalizara el sistema estatal en 1648»².

La inexistencia de un nuevo modelo que sustituya completamente al anterior produce una cierta angustia. Ésta es más aguda cuando los impulsos centrípetos (construcción europea, multilateralidad) se debilitan frente a los centrífugos. Pero sin augurar cuál es la meta final, sí parece que puede ya afirmarse que estamos ante una nueva realidad: la del Estado-red. «Un Estado caracterizado por compartir la autoridad (es decir, en último término, la capacidad de imponer la violencia legitimada) a lo largo de una red»³.

En el Derecho de la Unión Europea las competencias administrativas no pueden desplegarse por separado. La separación organizativa se articula con la cooperación funcional. Y esta colaboración se da tanto en clave vertical, entre la Comisión y los Estados miembros, como en clave horizontal, entre todas las Administraciones nacionales⁴. En esta realidad desempeñarán su papel los entes locales, un poder más en la red multinivel. Basta pensar en la partici-

¹ El presente trabajo tiene, por tanto, una ambición y profundidad mucho menor que el artículo del profesor J. Ramón PARADA VÁZQUEZ, «La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal», en núm. 172 de esta REVISTA, 2007, págs. 9-77. Con mi querido maestro el profesor PARADA, a quien se homenajea en este número, comparto la admiración por el Estado napoleónico, aunque debo confesar que soy más escéptico sobre sus posibilidades de futuro.

² *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, 2003, pág. 86. El autor dice en la misma página: «Un europeo medieval podía deber igual lealtad a un lord local, a un duque, a un rey, y al Papa. Un europeo futuro puede deber su lealtad a Gran Bretaña, París y Bruselas, además de a varias cibercomunidades relacionadas con la religión, el trabajo y una serie de aficiones».

³ Manuel CASTELLS, *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Vol. III. Fin de milenio*, Madrid, 2001, pág. 400.

⁴ En este sentido, Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, «Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos», en Javier BARNES (ed.), *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Sevilla, 2006, pág. 108.

pación de los entes locales en infraestructuras de titularidad estatal o autonómica o en su actuación en casos de grave deterioro de servicios públicos que no les corresponden. La separación completa entre Administraciones deviene imposible.

El trabajo en red se da no sólo entre poderes públicos, sino también entre éstos y la sociedad. La separación entre público y privado se ha transformado en una interacción de ambos sectores. Se pasa así «de un Derecho Administrativo de la prestación a un Derecho Administrativo de la garantía de la prestación»⁵. En esta situación, la función más importante es «crear el marco jurídico, las instituciones y los procedimientos apropiados para esos otros casos en los que la Administración se limita a impulsar y garantizar la autorregulación social para el cumplimiento de determinadas tareas —bien porque así lo desea, o bien porque está obligada a ello—; en otras palabras, cuando la responsabilidad de la Administración consiste en garantizar que el sector privado pueda satisfacer las tareas que le corresponden»⁶. Los entes locales se ven obligados a intervenir más allá del ejercicio estricto de sus competencias en muchos supuestos en que la actividad económica en su ámbito territorial se ve afectada: por ejemplo, para intentar evitar cierres de empresa o para atraer inversiones a su territorio.

En la red de poderes públicos y privados están necesariamente conectados los entes locales. Y todo cuanto de bueno o malo hay en la nueva configuración del Estado o en la nueva relación público-privado les ha necesariamente de afectar. No pueden sustraerse a las realidades del siglo XXI y, por esto, las consideramos un dato o un punto de partida.

3. LA SITUACIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA: ELEMENTOS CONSOLIDADOS

Más allá de hechos de alcance universal que se imponen a nuestras Administraciones, existen otros que son la consecuencia de situaciones políticas españolas consolidadas. Estos últimos constituyen también en la práctica premisas que desde un enfoque posibilista se tienen que aceptar, pues sus probabilidades de modificación parecen escasas.

Un primer hecho relevante es la generalización del sistema de Comunidades Autónomas. Actualmente, España es Estado de las Autonomías. El arraigo de la institución autonómica, incluso en los territorios sin tradición política de reivindicación de la identidad, hace que sea un dato a tener en cuenta para la reforma de la Administración local. Por una parte, las Comunidades Autónomas deberán jugar un papel en la regulación de los entes locales; por otra, su actuación administrativa y la local habrán de ser compatibles.

Es especialmente importante el fenómeno del minifundismo municipal. Este fenómeno es tan disfuncional como difícilmente modificable. Es una característica común a los países del sur de Europa. Ello nos dice algo de su

⁵ Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, *op. cit.*, pág. 96.

⁶ *Ibid.*, pág. 97.

fuerza, probablemente ligada a sentimientos muy profundos. En cualquier caso, también aquí nos encontramos con algo que se debe aceptar como un dato.

El tercero de los hechos políticos relevantes es el sistema electoral y sus consecuencias en el sistema de partidos. El sufragio proporcional con listas cerradas y bloqueadas da un especial papel a los partidos políticos. La juventud de nuestra democracia reclama una potenciación de los partidos políticos. Por otra parte, no es menos cierto que el papel predominante de los partidos pierde sentido en un momento de crisis generalizada de las ideologías. Por tercera vez, el realismo nos conduce a aceptar como un dato la situación presente.

Aceptadas las premisas expuestas en los dos últimos apartados, podemos pasar a considerar algunos aspectos de una eventual reforma de la Administración local que pueden resultar polémicos y, por ello, tener interés.

4. LA POTENCIACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL: LA AUTONOMÍA LOCAL EN POSITIVO⁷

La Constitución española garantiza la autonomía de los entes locales para la gestión de sus respectivos intereses⁸. La defensa constitucional de la autonomía local se ha sustentado sobre la teoría de la garantía institucional⁹. Dicha teoría ha sido recogida por la jurisprudencia. El Tribunal Constitucional ha declarado que «la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la consciencia social en cada tiempo y lugar, de suerte que sólo podrá reputarse desconocida dicha garantía cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre»¹⁰.

El carácter negativo o defensivo que caracteriza a la garantía institucional no se corresponde, en principio, con la necesidad de construir una autonomía local que no existía con carácter previo a la Constitución. Por otra parte, la garantía institucional ha sido desnaturalizada en nuestra jurisprudencia constitucional. En múltiples ocasiones se ha utilizado no para defender las características institucionales del ente local, sino para determinar el legislador competente (estatal o autonómico), entendiéndose que sólo el legislador estatal era competente en lo referente a la garantía institucional de los entes locales¹¹.

⁷ Una afirmación de la positividad de la autonomía local, en el título de la obra *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (coord.), Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003.

⁸ Artículo 137. El artículo 140 garantiza la autonomía de los municipios.

⁹ La aportación doctrinal que ha resultado hegemónica se debe principalmente a Luciano PAREJO ALFONSO, desde *Garantía Institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981.

¹⁰ STC 109/1998, FJ 2.

¹¹ Así lo advertí hace más de veinte años: «La “garantía constitucional” debiera constituir un límite frente a cualquier legislador ordinario. La violación de la misma constituye una infracción material de la Constitución, pero no parece en principio que debiera tener

La autonomía local no está amenazada sólo por el legislador autonómico, ni es una entidad histórica a proteger. De ahí que se intente superar doctrinalmente la concepción de la garantía institucional. Para VELASCO CABALLERO, «... la autonomía municipal es hoy, en nuestro orden constitucional, un *principio en sentido estricto*. La Constitución, además de garantizar directamente ciertos “estándares” mínimos de autonomía municipal, impone como fin de todos los poderes públicos la consecución de los mayores niveles posibles de autonomía para los municipios»¹².

No se pretende aquí resolver la ardua cuestión doctrinal de si debe considerarse superada la garantía institucional o permite una interpretación que dé satisfacción a la suficiente garantía de la autonomía local. Más modestamente, lo que se defiende es la necesidad de una visión en positivo. La interpretación de la Constitución y el desarrollo de la misma en los Estatutos de Autonomía, la legislación básica de régimen local y la legislación general de régimen local de cada Comunidad Autónoma han de utilizar las técnicas que permitan y garanticen la construcción de la autonomía local, en especial la autonomía municipal.

5. LAS TÉCNICAS DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA LOCAL: EL BLINDAJE DE LAS COMPETENCIAS

Para la garantía de la autonomía local se han de utilizar las técnicas que aseguren la titularidad de competencias como propias de los entes locales en las materias relevantes para los mismos.

En consecuencia con la concepción en positivo de la autonomía local, se ha de considerar en primer lugar la cláusula universal de competencia. Ciertamente, la legislación actual ya habilita para realizar toda clase de actividades y prestar servicios, pero con la fórmula de la competencia universal se conseguiría que, por lo menos tendencialmente, en todos los casos relacionados con la gestión de sus intereses los entes locales territoriales pudieran ejercer la totalidad de sus potestades. Aun cuando no hay un anclaje constitucional de la cláusula universal de competencia, no parece que exista impedimento constitucional para convertir lo que en nuestra legislación vigente es una afirmación de capacidad en una afirmación de competencia.

El problema de la cláusula universal de competencia es que, dada su intrínseca generalidad, es susceptible de interpretaciones diversas en cada caso concreto. A que juegue a favor de las competencias locales ayuda la proclama-

incidencia alguna en el reparto de competencias. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ya en la sentencia citada conectó ambos aspectos, con lo que la “garantía institucional” pasó de ser límite negativo para cualquier legislador estatal o autonómico a ser criterio de atribución de competencias al legislador estatal». «Uniformidad y variedad en la regulación del municipio», en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 4, 1986, págs. 69-70.

¹² Francisco VELASCO CABALLERO, «Autonomía municipal», Ponencia presentada al II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santander, 2007 (en curso de publicación).

ción de diversos principios, esencialmente el de proximidad, que postula que la afirmación general se convierta en concreta a falta de razones aludidas por el legislador.

Igualmente refuerza las competencias locales la propuesta de regulación general de las potestades locales en las materias de competencia local, especialmente la reglamentaria, en el sentido de entender la posibilidad de su pleno ejercicio, salvo explícita disposición contraria de la ley¹³.

Las técnicas hasta ahora enumeradas, suponiendo un avance, dejan ciertamente un margen, que en cualquier caso es inevitable, al legislador sectorial. Como la experiencia nos demuestra que precisamente ha sido el legislador sectorial quien ha cercenado la autonomía local, se han buscado fórmulas de mayor garantía. Se ha considerado la vía del listado de auténticas competencias locales determinando en cada caso las potestades concretas sobre cada materia concreta. Esta vía, por su dificultad, fue abandonada en la legislación vigente y podría considerarse incluso como incompatible con la cláusula universal. Obviamente, es imposible establecer la totalidad de las competencias locales en la totalidad de los sectores. Significaría la reproducción de las normas de atribución de competencias de todos los sectores. A esta imposibilidad técnica se suma una imposibilidad jurídica: al pertenecer las materias a las competencias de distintos legisladores (europeo, estatal o autonómico), a ningún legislador —si exceptuamos al legislador constitucional— corresponde la creación de las potestades sobre la totalidad de las materias; y, en consecuencia, muy difícilmente puede realizar su distribución sin invadir esferas de regulación material que no le corresponden.

A pesar de las dificultades enunciadas, la ampliación del listado de las competencias locales de la legislación vigente es posible¹⁴. En la legislación vigente existe ya un listado de competencias, que es el de los servicios mínimos, aun cuando se configuren como un deber de prestación. Nada impide resaltar su auténtico carácter de competencias y, lo que es mucho más importante, adaptarlo a las necesidades de la hora presente. Entendido que se trata de auténticas competencias y no de meras obligaciones, no sólo su actualización, sino también su ampliación es posible. Y en este núcleo de competencias locales deben incluirse principalmente todas las de carácter autoorganizativo, que son las más intrínsecamente ligadas a la autonomía local.

En los casos en que es imposible la determinación competencial sin atender a la legislación sectorial hay una mejora a realizar sobre lo que necesariamente seguirá siendo un listado de materias sobre las que la legislación sectorial atribuirá la competencia. Se trata de precisar los subsectores materiales y,

¹³ El *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, propone al respecto «... introducir un nuevo precepto en la Ley básica de gobierno local donde se establezca que cuando la ley, estatal o autonómica, atribuya a las entidades locales una competencia con carácter de propia, las normas reglamentarias de desarrollo que aprueben la administración del Estado o la de la Comunidad Autónoma respectiva, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias, tendrá carácter supletorio respecto de las ordenanzas o reglamentos que aprueben las entidades locales sobre esa materia» (pág. 42).

¹⁴ Véase una enumeración de competencias en *Libro Blanco...*, cit., págs. 59 y ss.

en la medida de lo posible, los aspectos procedimentales en que se dará necesariamente la competencia local. Esta regulación más pormenorizada de submaterias es una garantía adicional de que la intervención local se producirá en aspectos y momentos importantes, aun correspondiendo su concreción final al legislador sectorial. También en este caso existen dificultades y el legislador deberá ponderar la necesaria mayor garantía de las competencias locales y la evitación de una inconveniente farragosidad. En cualquier caso, la regulación de submaterias y subsectores procedimentales no significaría la petrificación del ordenamiento vigente; y la posterior modificación de potestades y procedimientos por parte del legislador competente en la materia dejaría sin efectos la garantía de la competencia local en el supuesto concreto.

El conjunto de técnicas que se sugiere adoptar tienen unas consecuencias indirectas de carácter positivo en la garantía de la autonomía local. En primer lugar, son una fundamentación necesaria para la mejora de la financiación local. Pero también permiten un mayor control jurisdiccional en defensa de la autonomía local. En esta perspectiva, incluso técnicas ya utilizadas como la garantía institucional cobran nuevo vigor. Con una mejora en la definición competencial, la reconocibilidad de las instituciones que protege la garantía institucional deviene más clara y el empleo de esta técnica más eficaz.

A la consolidación de un espacio competencial local coadyuva también la consideración de la provincia como ente fundamentalmente de cooperación de los municipios, a la que nos referiremos seguidamente, que permite llevar a la práctica la defensa de los intereses locales en una concepción amplia.

Los importantes avances que la aplicación de estas sugerencias significarían no suponen una revolución radical respecto a la situación presente. En la democracia los entes locales han cobrado su auténtica importancia. El aumento de la garantía en el ejercicio autónomo de sus competencias supone continuar en el camino ya emprendido por nuestros Ayuntamientos democráticos.

Se ha de considerar, finalmente, que la garantía absoluta de las competencias locales es imposible. Así sucede también con las competencias de las Comunidades Autónomas, en las que, por ejemplo, el juego bases-desarrollo es de muy difícil control jurisdiccional. En el caso de los entes locales es más difícil aún. Los entes locales, como las Comunidades Autónomas, no tienen soberanía. Los entes locales, como las Comunidades Autónomas, tienen autonomía política. Pero los entes locales, a diferencia de las Comunidades Autónomas, ejercen su autonomía política sólo a través de competencias de carácter administrativo necesariamente sujetas a la ley. Y ello supone una dificultad adicional para la garantía de sus competencias.

6. LA POTENCIACIÓN DEL CARÁCTER COOPERATIVO DEL ENTE INTERMEDIO

Dos elementos de los que hemos considerado premisas de partida condicionan fuertemente al ente intermedio o nivel provincial hasta llevarlo a una única solución posible. Son estos dos elementos el minifundismo municipal y la existencia de las Comunidades Autónomas.

La existencia de gran cantidad de municipios de unas dimensiones que hacen difícil o imposible su viabilidad exige que exista una función de cooperación potente que corrija su debilidad. Las Diputaciones o el ente intermedio que las sustituya son el instrumento más adecuado para realizar la función de cooperación. La importancia de la función requiere un fortalecimiento del ente que la realiza. La trascendencia de la cooperación es una sólida base para unas Diputaciones potenciadas.

Como dice el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, «... es precisa una reorientación de las diputaciones provinciales para que ejerzan de auténticos espacios intermedios obligatorios de cooperación dentro del sistema local. Con ese propósito, las diputaciones han de ser eficaces instrumentos al servicio de los municipios para aquellas actuaciones para las que éstos no tengan capacidad suficiente o en aquellos otros casos en que quieran mejorar la calidad de los servicios que están prestando»¹⁵.

La esencialidad de la función de cooperación obliga al trabajo en red y a la concertación entre la Diputación y los Ayuntamientos¹⁶. Tal método de actuación convierte la autonomía provincial en una autonomía intermunicipal. Las Diputaciones, que históricamente fueron un superior jerárquico de los Ayuntamientos, pasan a ser el instrumento idóneo para hacer posible la autonomía municipal. Ésta queda preservada porque el ente de cooperación es un ente nacido de las elecciones locales.

El otro elemento determinante de la configuración del ente intermedio como ente de cooperación es la existencia de las Comunidades Autónomas. De este hecho se deriva la enorme dificultad para configurar materias supramunicipales e infraautonómicas. Como luego veremos, en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales la totalidad de las funciones provinciales han sido asumidas por la Comunidad Autónoma. Esto es una clara muestra de la inviabilidad de unos intereses supramunicipales que no sean simplemente la intermunicipalidad.

La atribución a las Diputaciones de la cooperación como función esencial no impide que, dada la variedad territorial, las respectivas Comunidades Autónomas les puedan atribuir o delegar competencias concretas sobre las materias que estimen conveniente¹⁷. De producirse esta mayor atribución de competencias se agudizará la diversidad provincial.

7. LA DIVERSIFICACIÓN DEL ENTE INTERMEDIO

A pesar de su existencia constitucionalmente necesaria, proclamada ya por la sentencia 32/1981 del Tribunal Constitucional, que aplicó a las provincias la tesis de la garantía institucional de su autonomía, la realidad institucional española nos muestra la mayor diversidad en el nivel provincial.

¹⁵ *Libro Blanco...*, cit., págs. 76-77.

¹⁶ Véase *Libro Blanco...*, cit., págs. 80 y ss.

¹⁷ En este sentido se pronuncia *Libro Blanco...*, cit., pág. 79.

Mientras en el País Vasco las provincias tienen un extraordinario relieve político, como Territorios Históricos¹⁸, en las Comunidades uniprovinciales han desaparecido como ente local¹⁹. En la Comunidad de las Islas Baleares, a diferencia de las demás uniprovinciales, los Consejos Insulares asumen las funciones de las Diputaciones. En el archipiélago canario también los Cabildos Insulares asumen las funciones de las Diputaciones, pero subsisten las mancomunidades provinciales interinsulares exclusivamente como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales²⁰.

Existe una pluralidad de modelos. En unos casos, el ente provincial tiene un relieve político que le hace sobrepasar sus funciones de ente local. En otros, la función del ente intermedio de cooperación corresponde a la Comunidad Autónoma. En otros supuestos, la función del ente intermedio pasa a entes locales infraprovinciales. En uno de estos últimos supuestos subsiste una mancomunidad provincial vaciada de competencias.

La existencia de una variedad de modelos no constituye un problema. Si la función esencial de la provincia es la colaboración con los municipios, lo importante es que tal función se realice. Sin embargo, hay que señalar que la condición de autonomía intermunicipal del ente intermedio se pierde en los casos en que la función la realiza un ente que no tiene carácter local y no tiene su origen en las elecciones locales. Evidentemente, la Comunidad Autónoma tiene un carácter democrático y, si se respeta la autonomía municipal, no parece necesario forzar la flexibilidad de soluciones con la imposición de otra Administración pública innecesaria.

La flexibilización del ente intermedio de cooperación suscita una nueva cuestión, en apariencia de carácter menor pero que ha tenido una enorme trascendencia práctica en Cataluña. El problema de la alteración de los límites del ente intermedio.

La organización territorial en Cataluña ha venido condicionada por el papel de la provincia. La Ley catalana 6/1980, de 17 de diciembre, traspasó las funciones de las Diputaciones catalanas a la Generalidad. La Ley fue declarada inconstitucional en su práctica totalidad por la sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio. La Ley catalana 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las Diputaciones Provinciales, en su Disposición adicional primera preveía que en el plazo de tres meses se ejerciera la iniciati-

¹⁸ Artículo 39 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local: «Los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, las disposiciones de la presente Ley les serán de aplicación con carácter supletorio».

¹⁹ Artículo 40 de la Ley 7/1985: «Las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la foral de Navarra asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones Provinciales. Se exceptúa la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en los términos de su Estatuto propio».

²⁰ Artículo 41.2 de la Ley 7/1985: «En el Archipiélago Canario subsisten las mancomunidades provinciales interinsulares exclusivamente como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales. Integran dichos órganos los Presidentes de los Cabildos insulares de las provincias correspondientes, presidiéndolos el del Cabildo de la Isla en que se halle la capital de la provincia».

va legislativa para que por ley orgánica se creara la provincia de Cataluña, desapareciendo las actuales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.

La imposibilidad política de aprobar una ley orgánica que estableciera la provincia única en Cataluña ha ocasionado que la iniciativa legislativa no se haya realizado transcurridos más de veinte años y que siga vigente la Ley que obliga a ejercerla y el régimen provisional establecido. Esta provisionalidad ha lastrado hasta ahora tanto la ordenación de la Administración local catalana como la de la Administración periférica de la Generalidad.

El Estatuto de Autonomía vigente quiere solucionar la cuestión provincial sustituyendo las Diputaciones por las veguerías²¹. La Constitución, en su artículo 141.2, permite la sustitución de las Diputaciones por otras Corporaciones de carácter representativo. No hay, por tanto, problemas en cuanto al cambio de denominación, ni tiene por qué haberlos por las singularidades de la regulación orgánica de la veguería. Ya que, como acabamos de ver, en la propia Ley de Bases de Régimen Local se admite la existencia de regímenes provinciales especiales basados en las peculiaridades estatutarias.

Queda, sin embargo, un problema abierto. Se trata de la posibilidad de alteración de los límites de las veguerías. La regulación estatutaria tiene una cierta dosis de ambigüedad. El artículo 91.4 del Estatuto de Autonomía, si, por un lado, otorga a la Ley del Parlamento de Cataluña la posibilidad de creación, modificación y supresión de las veguerías, por otro lado, establece que la alteración de los límites provinciales se ha de llevar a cabo de acuerdo con el artículo 141.1 de la Constitución, o sea, por ley orgánica estatal²².

El problema tiene efectos prácticos limitados si se quiere que los límites de las veguerías sean los actuales límites provinciales. Pero si se quieren alterar y se entiende que para ello es precisa una ley orgánica nos encontramos delante del mismo *impasse* político que impera desde la Ley 5/1987 hasta la actualidad.

Sin embargo, hay otra interpretación posible. La reserva de ley orgánica para la alteración de límites provinciales tiene como fundamento el hecho de que la provincia es circunscripción electoral en las elecciones generales y, por tanto, la modificación de las circunscripciones, al ser un elemento esencial de la materia electoral, está reservada a ley orgánica, en congruencia con la reserva a ley orgánica para regular el régimen electoral general que efectúa el artículo 81.1 de la Constitución.

En esta perspectiva, si no se altera la circunscripción electoral ni la demarcación de la Administración territorial o periférica del Estado, sería posible entender que la modificación de los límites de solamente la veguería-ente local es competencia del Parlamento de Cataluña²³.

²¹ Artículo 91.3: «Los consejos de veguería sustituyen a las diputaciones».

²² Artículo 91.4: «La creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías, se regulan por ley del Parlamento. La alteración, en su caso, de los límites provinciales se llevará a cabo conforme a lo previsto en el artículo 141.1 de la Constitución».

²³ He sostenido este criterio en «Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local», en Tomàs FONT I LLOVET (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2006*, Barcelona,

Éste sería el sentido de «en su caso» en el artículo 91.4 del Estatuto. La ley orgánica no sería siempre necesaria para alterar los límites de la veguería; y sólo lo sería cuando al cambiar los límites de la veguería-ente local se quisieran cambiar también los límites de la provincia-circunscripción electoral y demarcación estatal.

A favor de la interpretación defendida juega el hecho de que por ley ordinaria estatal hayan desaparecido en unos casos las Diputaciones Provinciales (o sea, la provincia-ente local) y se hayan atribuido en otros sus funciones a entes locales subprovinciales (como son los Consejos Insulares de Baleares o los Cabildos Insulares de Canarias).

La flexibilización de la alteración de los límites de las veguerías armoniza con la variedad de modelos provinciales existentes y, más allá de solucionar un problema catalán, juega a favor de la simplificación de niveles de administración, que es un valor general.

8. RÉGIMEN LOCAL Y ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: LA INTERIORIZACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL

En el proceso de reformas estatutarias que estamos viviendo se ha producido una cierta interiorización del régimen local en las Comunidades Autónomas, por la regulación del régimen local en los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados. Como dice Tomàs FONT, «... 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 las iniciativas. En pocas palabras, los estatutos han apostado por la garantía de la autonomía local, han hecho público su “compromiso” con este principio constitucional ordenador de la organización territorial del Estado»²⁴.

Dos cuestiones se plantean: si dicha interiorización es constitucionalmente posible y si es beneficiosa para la autonomía local.

La regulación del gobierno local en los Estatutos plantea dos cuestiones en relación con su constitucionalidad: si constituye materia estatutaria y si afecta a las competencias básicas del Estado.

La delimitación de materias de regulación estatutaria ha sido amplia y flexible en nuestro ordenamiento²⁵. La delimitación de la materia estatutaria por la función constitucional asignada a los Estatutos de reparto del poder político desde la perspectiva territorial conduce a una interpretación amplia de la

2007, págs. 46 y ss. En el mismo sentido se pronuncia Josep MIR I BAGÓ, «La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Cataluña», en *Anuario del Gobierno Local 2006*, cit., págs. 97 y ss.

²⁴ «Autonomía local y Estatutos: crónica de un compromiso», en Tomàs FONT I LLOVET (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2006*, cit., pág. 27.

²⁵ Nos ofrece claros ejemplos Santiago MUÑOZ MACHADO, «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias», en *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2005, págs. 735-736.

materia estatutaria²⁶. Todas las materias relacionadas con su amplia función en principio pueden ser objeto de regulación estatutaria. Y la Administración local aparece especialmente conectada con la función constitucional propia de los Estatutos. La institucionalización de las Comunidades Autónomas es inconcebible al margen de los poderes locales.

El segundo problema de constitucionalidad es el de la afectación de las competencias básicas del Estado. El Tribunal Constitucional muchas veces ha adoptado el Estatuto de Autonomía, como parte del bloque de la constitucionalidad, para precisar las competencias estatales. Y ha sido así no solamente en las dos sentencias, la 214/1989 y la 109/1998, en las que se ha basado la asimetría de las bases estatales en lo dispuesto en los correspondientes Estatutos de Autonomía. Estas sentencias suponen casos excepcionales en cuanto aceptan bases asimétricas. Pero siguen la línea general de la jurisprudencia constitucional, que cuando debe determinar los límites entre una materia estatutaria y las del 149.1 de la Constitución realiza siempre el esfuerzo de la interpretación conjunta de Constitución y Estatuto, admitiendo, por tanto, que el Estatuto forma parte del bloque de la constitucionalidad y coadyuva a la interpretación de la Constitución. Todo ello, por supuesto, sin perjuicio de la preeminencia de la Constitución²⁷.

La inclusión de submaterias en los textos estatutarios crea unos parámetros para el juicio de constitucionalidad. El Tribunal Constitucional los aceptará o no según estén o no de acuerdo con la Constitución, pero no se producirá la situación, habitual hasta ahora, en la que el Tribunal Constitucional, por falta de parámetros, admitía en la práctica bases sin límites. En la nueva situación, o es inconstitucional la norma estatutaria o lo es la básica²⁸.

Si aceptamos la constitucionalidad de la interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía, hemos de preguntarnos sobre su incidencia sobre la autonomía local. Obviamente, dependerá de su contenido normativo.

²⁶ «En efecto, tanto en el caso de los estatutos de autonomía como en el de las leyes orgánicas previstas en el artículo 93.1 CE, la Constitución llama a estas normas no sólo a desarrollarla, sino también a completarla en un aspecto tan intrínseco a ella misma como es el reparto del poder político desde una perspectiva territorial. En el caso de los estatutos, *ad intra*; en el caso de las leyes del artículo 93.1 CE, *ad extra*». Mercé BARCELÓ I SERAMALERA, *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Barcelona, 2005, pág. 148.

²⁷ Véase mi trabajo «Estatuts d'Autonomia: funció constitucional i límits materials», en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, 2005, págs. 92 y ss. Para un análisis detallado de la jurisprudencia constitucional sobre Administración local en relación con los Estatutos de Autonomía, véase Francisco VELASCO CABALLERO, «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales», en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004, págs. 286 y ss.

²⁸ Contra la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía modulen la legislación básica estatal, véase DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, «Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 72, 2004, págs. 135-161. Luis ORTEGA, aunque acepta que el Tribunal Constitucional pueda acudir a los Estatutos al igual que a cualquier regla de Derecho, niega que puedan alterar la interpretación ya realizada por la jurisprudencia constitucional. «La interiorización autonómica del régimen local», en Tomàs FONT I LLOVET, Francisco VELASCO CABALLERO y Luis ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, 2006, págs. 64 y ss.

No por su procedimiento especial está garantizado que sea más o menos protectora de la autonomía local. La obviedad se ha de manifestar porque, como ya hemos dicho, la jurisprudencia constitucional tiende a identificar garantía de la autonomía local y competencia del legislador estatal. El legislador y el procedimiento legislativo seguido nada nos dicen sobre el contenido de las normas. Este contenido será favorable a la autonomía local si sigue las técnicas de garantía de las competencias y potestades locales a las que anteriormente nos hemos referido.

El procedimiento especial que hace de los Estatutos de Autonomía una norma con una posición singular en la jerarquía de las fuentes sí constituye una ventaja para imponer al legislador ordinario estatal o autonómico las normas garantizadoras de la autonomía local²⁹. Como es sabido, el legislador sectorial ha tendido a ser menos respetuoso con la autonomía local que el legislador que ha regulado con carácter general el régimen local. La diferencia de comportamiento se ha dado no entre el legislador estatal y el autonómico, sino entre el legislador general y el sectorial. Los Estatutos de Autonomía constituyen por razón de su rango un instrumento potencialmente eficaz de garantía de la autonomía local.

La regulación por los Estatutos de Autonomía de la Administración local necesariamente supone una diferenciación entre las distintas Comunidades Autónomas. Autonomía es equivalente a diversidad. Pero la diversidad es positiva como expresión de realidades plurales y de plurales decisiones democráticas.

La diversidad entraña en todo caso mayor complejidad. El legislador básico estatal deberá tener en cuenta la existencia de la normativa estatutaria, que en principio se le impone y, consecuentemente, se producirá un adelgazamiento de las bases estatales. No se debe olvidar que las bases estatales lo son del régimen jurídico de las Administraciones públicas. La doctrina constitucionalista ha puesto de relieve el carácter de instituciones de gobierno de los municipios. En esta línea, Francisco CAAMAÑO ha señalado que «las bases estatales ... 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»³⁰. En cualquier caso, la decisión última en caso de conflicto entre el legislador básico y el estatutario la tendrá el Tribunal Constitucional. Él deberá determinar qué corresponde al legislador básico estatal y si los estándares básicos de autonomía local se imponen sobre los fijados en los Estatutos³¹.

²⁹ En este sentido, véase Tomàs FONT I LLOVET, «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía», en *op. cit.* en nota anterior, págs. 23 y ss.

³⁰ «Autonomía local y Constitución: dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004, pág. 185.

³¹ «... la jurisprudencia constitucional le reconoce al Estatuto de Autonomía un “plusvalor” general frente a las normas básicas estatales. Pero esta primacía aplicativa del Estatuto está modulada o condicionada por la propia Constitución, a través del principio constitucional de autonomía local. Como ya se explicó más arriba, el principio constitucional de autonomía local determina que cada norma de régimen local, en la medida que de ella resulta un margen más o menos elevado de autonomía local, haya de interpretarse como un “estándar

9. LA PARLAMENTARIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

Se puede constatar una tendencia hacia la extensión del modelo parlamentario del Estado y las Comunidades Autónomas a los entes locales, en especial al municipio. En este sentido, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, al regular la organización de los municipios de gran población, rompe con la rigurosa atribución de competencias sólo a los electos. El principio de reserva del ejercicio de potestades a los elegidos sólo se flexibilizaba mediante la utilización de la figura del personal eventual para funciones directivas. La citada Ley permite nombrar por el alcalde hasta un tercio de los miembros de la Junta de Gobierno Local entre personas que no ostenten la condición de concejales³².

La posibilidad de que los no electos formen parte de la Junta de Gobierno Local supone que desaparezca una de las características que singularizaban a la Administración local en relación con la estatal y la autonómica. En éstas el poder ejecutivo no procede de elección. Y su carácter democrático deriva de su relación con los electos en los respectivos Parlamentos. El papel del Pleno en el Ayuntamiento no era de legitimación y control, sino de decisión en las cuestiones formalmente más trascendentes.

La evolución de nuestro régimen local ha tendido al fortalecimiento de la figura del alcalde. Así lo han hecho tanto la reforma de 1999 como la de 2003 para los denominados «municipios de gran población». Si ponemos en relación este fortalecimiento con la introducción de los no elegidos en los órganos de gobierno, está claro que nos aproximamos al modelo parlamentario. Este parlamentarismo ha venido potenciado también por el juego de los grupos políticos municipales, cuya actuación es idéntica a la de los grupos parlamentarios.

El parlamentarismo municipal responde a un sistema de partidos políticos derivado de un sistema electoral que está fuertemente arraigado. Ciertamente, la actividad política partidaria no es distinta en la vida municipal que en el nivel autonómico y estatal. En los municipios de una cierta dimensión, la mediación de los partidos políticos a través del voto por el sistema de listas cerradas actúa como en los otros niveles de gobierno. Es cierto que en los pequeños municipios la situación no es idéntica. Pero atañen a una parte muy pequeña de la población.

Si aceptamos, como hemos dicho al inicio, como un hecho difícilmente mudable nuestro sistema electoral y el sistema de partidos que de él se deriva, habremos de aceptar también como inevitable la parlamentarización de la vida local. Esto significa un alcalde y Junta de Gobierno fuertes, y que son ex-

mínimo" de autonomía local, superable por otras normas. Pues bien: en la medida en que el Estado puede fijar "estándares básicos" de autonomía local (al amparo del art. 149.1.18 CE), y dado que esos estándares pueden concurrir con normas estatutarias sobre régimen local, la aplicación del Estatuto (en principio preferente, ya se ha dicho) puede considerarse condicionada a que su regulación *no reduzca los "estándares básicos" de autonomía local fijados por el Estado*». Francisco VELASCO CABALLERO, «Autonomía municipal», cit.

³² Artículo 126.2.

presión del partido o coalición gobernantes, y un Pleno con funciones esencialmente de debate y control, donde se produce la confrontación entre mayoría y minoría. Sólo la mayoría gobierna; a la minoría corresponde la crítica y el control de la acción de gobierno³³.

El mimetismo con Estado y Comunidades Autónomas y el papel de los partidos conducen también a que no parezca probable que se adopte la alternativa de la elección directa de alcalde, prevista en la Constitución³⁴.

El reforzamiento del parlamentarismo local parece inevitable en la lógica del sistema en que nos movemos. De esta forma se pierden peculiaridades de la Administración local, pero se refuerza el carácter político del gobierno local, que por su naturaleza se asimila a los otros niveles de gobierno, en los que su carácter político ha sido siempre reconocido.

10. EL FENÓMENO METROPOLITANO Y LAS GRANDES CIUDADES: ASIMETRÍA Y TRANSVERSALIDAD

El fenómeno metropolitano se caracteriza por su asimetría y transversalidad. Aquí nos encontramos en su máxima expresión las características de la Administración actual. De ahí el hecho de que haya tenido una mínima regulación en las normas que con carácter general regulan el régimen local.

En primer lugar, se ha de destacar la singularidad del fenómeno de las grandes conurbaciones. Su peso en la economía o la cultura no puede compararse con el de las otras realidades locales. Constituyen polos de dinamización que no tienen parangón³⁵. En ellos se da la mayor confluencia entre lo global y lo local. Su singularidad no es tanto de identidad comunitaria como de capacidad de impulso social. No por ello existe una contraposición entre identidad y polo de progreso. La identidad tiene futuro en la medida de que tenga estos polos de impulso económico y cultural.

El primer problema es determinar dónde se encuentran estas realidades singulares. Su número es mucho más reducido que el de los municipios a los que es aplicable el régimen de organización de los municipios de gran población, actualmente regulado en el título X de la Ley de Bases de Régimen Local³⁶. Es difícil determinar cuáles son las grandes ciudades en el sentido en el que estamos hablando. Es imposible su determinación por razones de tipo jurídico. Estudio de la realidad económica, social y cultural y voluntad política son las únicas vías para localizar las grandes ciudades. Una aproximación fácil es la de carácter histórico. Parece razonable decir que en España ha habido dos grandes ciudades: Madrid y Barcelona. Lo que han significado históricamente estas dos ciudades es lo que corresponde al concepto de gran ciudad.

³³ Véase *Libro Blanco...*, cit., págs. 83 y ss.

³⁴ Artículo 140.

³⁵ Véase Enric ARGULLOL MURGADAS, «El área metropolitana en la nueva organización territorial», en *Anuario del Gobierno Local 2006*, cit., págs. 105 y ss.

³⁶ Añadido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

Mucho más complejo es decir si actualmente hay otras grandes ciudades o si alguna de las históricas ha perdido su condición.

Más allá de la determinación de cuáles sean las auténticas grandes ciudades, es complejo precisar las competencias que les corresponden. La transversalidad lleva a la interacción administrativa, a veces incluso con la confusión de niveles³⁷. Pero no parece dudoso que el fenómeno de las grandes ciudades incide en aspectos de interés autonómico, estatal y aun supraestatal. Una regulación ambiciosa no puede orillar las fórmulas de participación y asociación, a pesar de las dificultades que comporta. Baste pensar en las grandes infraestructuras de transporte donde la gran ciudad tiene un peso específico. La distinta naturaleza de las competencias hace preciso que la consiguiente regulación se haga por el legislador competente, sea el estatal o el autonómico. La intervención de dos legisladores en procedimientos paralelos es un elemento de mayor complejidad.

Si las materias competenciales en las que ha de participar la gran ciudad rebasan lo genéricamente local, el ámbito territorial va más allá del territorio municipal. Por esto puede ser precisa, junto a un régimen especial de la gran ciudad, la configuración de un ente de carácter metropolitano. En este caso la competencia es únicamente del legislador autonómico. Pero la dificultad viene dada por los diferentes niveles de entes locales necesarios constitucional o estatutariamente. La superposición de un nivel más de Administración tiene inconvenientes evidentes. Podría ser una solución hacer coincidir el área metropolitana con alguno de los entes necesarios supramunicipales, obviamente dotándola de las competencias que la asimetría y transversalidad del fenómeno metropolitano requieren³⁸.

³⁷ Véase Maria Àngels ORRIOLS I SALLÉS, «Els consorcis legals previstos a la carta municipal de Barcelona», en Tomàs FONT I LLOVET y Rafael JIMÉNEZ ASENSIO (coords.), *La «carta municipal» de Barcelona. Deu estudis*, Madrid, 2007, págs. 199 y ss.

³⁸ He defendido la posibilidad de creación de la comarca metropolitana en «La legislación en materia de grandes ciudades y las competencias autonómicas», en *Informe Comunidades Autónomas 2002*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2003, págs. 601 y ss. Luis ORTEGA ÁLVAREZ ha defendido el nivel autonómico para la realidad metropolitana de Madrid: «... el hecho de que el territorio de la Comunidad de Madrid se circunscriba a un ámbito uniprovincial hace que a nuestro entender, sea la propia Comunidad la que deba integrar las competencias de un hipotético ente local metropolitano». «La Comunidad Autónoma de Madrid como Área Metropolitana», en *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid, 1983, pág. 161.