

Reflexiones sobre el gobierno local*

Manuel Zafra Víctor
Director general de Cooperación Local

1. Competencias legales. La reinterpretación de la “autonomía local”.
2. La intermunicipalidad. La relevancia de las diputaciones provinciales.
3. Estructura y funcionamiento del gobierno local, desde la perspectiva de los debates parlamentarios con ocasión de las leyes de régimen local.

En este trabajo me propongo analizar tres ejes sobre los que, entiendo, debe girar el régimen local. En primer lugar, las competencias locales; en segundo lugar, las formas de intermunicipalidad, y, por último, la estructura y funcionamiento del gobierno local.

Entre estos tres puntos hay una relación evidente. Las competencias constituyen la variable independiente y la intermunicipalidad y la estructura y funcionamiento dependen de la correcta comprensión en el alcance de las competencias.

1. Competencias legales. La reinterpretación de la “autonomía local”

¿Cuáles son las competencias locales? Este es sin duda el interrogante más controvertido. La Ley 7/1985 renunció a definir las argumentando que no hay competencias *sedicentemente* locales aunque a continuación, la exposición de motivos añade que si bien son escasas las materias que en su integridad puedan atribuirse en exclusividad a la Administración local, también son pocas las que escapan a su interés. Con el propósito de no recurrir a la teoría de los intereses naturales alojados en el *pouvoir municipal*, el artículo 2 prescribe que la legislación sectorial del Estado y de las comunidades autónomas, de acuerdo con la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, provincias e islas, su

*El autor quiere agradecer a Tomàs Font la amable invitación para participar en el curso organizado por el Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona sobre “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, los días 22 y 23 de noviembre de 2004. Como cualquier lector podrá comprobar, la obra del profesor Font está presente en estas páginas. Espero no haber desfigurado sus enseñanzas.

derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses atribuyéndoles competencias.

Decantándose por esta opción, el régimen local regulado en la ley, deja fuera las competencias remitiendo a la posterior concurrencia legislativa estatal y autonómica. La consecuencia más saliente de esta *autonomía en blanco* es la indeterminación del concepto de competencia propia al quedar fiado a la voluntad, más o menos descentralizadora, del Estado y las comunidades autónomas que podrá, según cada sector, decidir si la competencia en una materia se concede como propia o como delegada porque, en ambos casos, cumple con la exigencia legal de garantizar la intervención de los gobiernos locales en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses.

Otro aspecto clave para apreciar la indefinición de competencia propia es la posición del Tribunal Constitucional al interpretar la ley. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la autonomía local debe entenderse no como un haz cerrado de competencias sino como un derecho de los entes locales a participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que les afecten. En el límite, un derecho de audiencia, un informe preceptivo o la participación en una comisión mixta, serían suficientes para entender garantizada la autonomía local. Incluso una remisión de la legislación sectorial a la legislación de régimen local se ha entendido requisito bastante, ignorando que debe ser la ley sectorial la que debe atribuir competencias porque la de régimen local sólo fija las materias.

En estas apretadas líneas queda clara la vulnerabilidad de la autonomía local. A cambio de no fijar competencias, se establece un sistema de relaciones interadministrativas escasamente garante de una autonomía que la Constitución dice política pero que, en realidad, acaba siendo mera administración indirecta que ejecuta, sin espacio para políticas propias, las decisiones adoptadas en otros niveles de gobierno.

En un temprano artículo, Santamaría Pastor¹ advirtió las carencias de una regulación que se inclinaba por *definir negando*:² las competencias locales serían aquellas que el legislador estatal y autonómico decidieran que fueran con el único límite de no desfigurar la institución hasta hacerla socialmente irreconocible. Pero como escribe el ilustre profesor, cualquiera que tenga una mínima experiencia procesal conoce que no es lo mismo impugnar una norma por los excesos que comete o por los derechos de los que priva que por sus lagunas o derechos que deja de atribuir. Es decir, la autonomía local en la fundamental dimensión de las competencias está definida en negativo: por lo que no debe ser más que por lo que es.

Esta visión de la autonomía local responde a la teoría de la garantía institucional adoptada por el Tribunal Constitucional en sus primeras sentencias y luego recogida en el espíritu de la Ley de bases del régimen local. Aunque esta construcción doctrinal ha generado una amplia polémica de la que no cabe dar cuenta en este lugar, lo cierto es que será inevitable hacer alguna alusión a su naturaleza para valorar su idoneidad en la defensa de la autonomía local.

1. "Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales", en REDA, núm. 34, 1982.

2. CAAMAÑO, F. "Autonomía local y Constitución", en REDC, núm. 70, enero-abril de 2004.

La garantía institucional es un límite al legislador fundamentado por la preexistencia de la institución. Cualquier ley deberá reconocer esa realidad previa, la podrá regular pero quedará fuera de su alcance sustituirla o alterarla de forma tal que resulte inidentificable. Esta naturaleza limitante convierte la garantía institucional, igual que a los derechos fundamentales, en un dique que el Estado no puede romper sin invadir ilegítimamente un ámbito reservado. Responde plenamente a la filosofía política liberal de un espacio a salvo de las injerencias estatales. No es de extrañar que los grandes pensadores del liberalismo vieran en el municipio una garantía frente al Estado. B. Constant y A. de Tocqueville encontraron el municipio un freno al despotismo, el primero como una libertad negativa, el segundo como un poder intermedio.

En cierta manera, la visión del municipio como una familia agrandada o como una libertad comunal pervive en la garantía institucional aunque haya perdido el toque romántico de una comunidad natural frente al artificio del Estado. Luego, cuando analice los órganos políticos, repasaré con más detenimiento otra idea relacionada con la garantía institucional: el ayuntamiento como corporación. Toca ahora examinar el carácter defensivo y protector de la garantía, a juicio de los críticos, su principal carencia para configurar la autonomía local en positivo. Quizás arrojará alguna luz decir que no se trata de concebirla como *limitación* sino como *delimitación*, de ahí la importancia de fijar competencias locales distinguibles de las competencias estatales y autonómicas.

¿Es un empeño quimérico destinado al fracaso que obligaría a la tarea imposible de parcelar cada materia de forma que se fije lo que corresponde al Estado, a la comunidad autónoma y al municipio? Fácil desde luego no es, pero todos los razonamientos que pretenden superar el estado actual de vulnerabilidad de la autonomía local, acaban planteando la necesidad de entender el régimen local vinculado a las competencias plenas de un gobierno elegido democráticamente.

¿Dónde han de figurar estas competencias para evitar que la legislación sectorial las ignore o las eluda con remisiones diabólicas o las crea satisfechas con la participación subordinada en órganos auspiciados por el Estado o las comunidades autónomas? La respuesta parece sencilla: en la Ley de bases y en los estatutos de autonomía. La Ley de bases debe fijar los actuales servicios mínimos y las reservas de iniciativa pública como auténticas competencias que permitan al municipio no sólo prestar o gestionar el servicio sino también ordenarlo y regularlo.

Una lista de competencias en la ley y en los estatutos permite a la jurisdicción contenciosa o a la jurisdicción constitucional disponer de una referencia para sentenciar en caso de conflicto pero también al gobierno local en el impulso de políticas propias. La indefinición de competencias deja sin efecto la garantía institucional porque a no ser que se trate de un caso extremo como la supresión de los servicios mínimos que elimina el núcleo esencial de la institución, resulta difícil que un juez pudiera constatar vulneración de la autonomía local.

La acción puntual pero constante de la legislación sectorial sustituyendo la atribución por la delegación o por la participación no la vicia de inconstitucionalidad, entre otras razones porque la voluntad, más o menos descentralizadora, de una comunidad autónoma es una decisión política infiscalizable jurisdiccionalmente.

J. Mir³ ha desvelado con rigor que las premisas de la exposición de motivos provocan un menoscabo notorio de la autonomía local pues la falta de competencias supuestamente compensada con el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos que afecten a las entidades locales, conduce, en la práctica, a un esquema de relaciones interadministrativas donde el gobierno local acude en situación de inferioridad.

No puede ser de otra manera. La coordinación o la cooperación exigen que los gobiernos que cooperan o se coordinan partan de una identidad previamente definida, está claro que la identidad la prestan unas competencias propias cuyo perfil sólo puede delimitarse en concurrencia con las competencias de otros niveles de gobierno. Pocas materias pertenecen en su integridad a un solo gobierno y raramente coincidirán intereses y competencias, pero no es menos cierto que esta flexibilidad y la conciencia de que el ejercicio de una competencia es siempre relacional no impide que se asigne con alguna claridad las funciones de cada gobierno sobre cada materia. Si alguno de los gobiernos llamados a la cooperación o a la coordinación no tuviera competencias delimitadas correría el riesgo de que ambas operaciones se convirtieran en una sujeción a los que las tuvieran.

Algo de esto ocurre en el gobierno local. La participación de los gobiernos locales en la planificación de las políticas estatales o autonómicas consolida la autonomía local pero si se hace desde un punto de partida en el que municipios y provincias carecen tanto de competencias claras como de financiación incondicionada, la cooperación se convierte en la imposición por parte del Estado y las comunidades autónomas de sus políticas a unos gobiernos locales necesitados de recursos económicos.

Si a esto sumamos que la prohibición de controles por la LRBRL ha provocado que la legislación sectorial los institucionalice en el momento de la delimitación competencial, tendremos un panorama poco halagüeño para la autonomía local y podremos apreciar los límites de la garantía institucional.⁴

Han sido estos límites los que han llevado a un grupo de autores a proponer la superación de la garantía institucional por una auténtica configuración constitucional de la autonomía local. No por casualidad la propuesta ha surgido del gremio de los constitucionalistas. Eliseo Aja, J. García Fernández, J. García Morillo, J. García Roca, Rafael Jiménez Asensio y F. Caamaño han criticado las insuficiencias de la garantía institucional argumentando que no saca todas las consecuencias de una posición constitucional que excede en mucho la mera preservación de una institución heredada.

Fue el malogrado J. García Morillo⁵ el primero en dedicar un largo trabajo a la configuración constitucional de la autonomía local destacando que la Constitución no sólo asegura la existencia, pervivencia y continuidad de municipios y provincias

3. *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons, 1991.

4. PAREJA I LOZANO, C. "Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales", en RAP, núm. 138, septiembre-diciembre de 1995.

5. *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons-Diputación de Barcelona, 1998.

sino que regula sus características básicas como expresiones del pluralismo político y manifestaciones del principio democrático. Si la Constitución no enumera competencias locales no significa que entregue la autonomía local en blanco al legislador para que la llene discrecionalmente. Ahora bien, la configuración constitucional que pretende eludir los condicionantes de la garantía institucional, no puede tampoco pasar de un criterio interpretativo más favorable, especialmente en la insistencia de flexibilizar el principio de reserva de ley para que el gobierno de las diferencias permita a cada municipio singularizar sus opciones políticas en el marco de la ley. La prueba más clara de que la configuración no presenta diferencias apreciables con la garantía es que la modulación de la reserva de ley la ha defendido y argumentado convincentemente Luciano Parejo, el principal valedor de la garantía institucional.

La polémica, pues, parece destinada al bloqueo del empate técnico y quizás lo más conveniente sea buscar las garantías de la autonomía local por el camino de unas competencias mejor delimitadas. Como antes se dijo, las competencias deben figurar en la Ley de bases y en los estatutos de autonomía, en leyes que desarrollen la Constitución para que las ordenanzas locales tengan una referencia normativa más concreta que el artículo 137 de la Constitución y los jueces puedan, en caso de conflicto de competencia, hacer un razonamiento que contribuya, como en la relación bases-desarrollo, a perfilar una jurisprudencia precisa.

Hago estas reflexiones a la vista de alguna sentencia que, en una interpretación favorable, ha invocado la autonomía local reconocida en la Constitución para fundamentar la potestad sancionadora o la potestad tributaria. Es una línea jurisprudencial positiva que lee correctamente la cláusula general de competencia del artículo 25.1, pero quizás no fuera irrelevante acompañar la presunción de competencia local y el derecho a la espontaneidad en la intervención, con un marco normativo más denso que evite la aplicación directa de la Constitución, una decisión siempre controvertida que lleva a desmesurar el papel de los jueces provocando una cierta inseguridad jurídica.

La lectura de la cláusula como presunción de competencia es coherente con la vinculación negativa de la ordenanza con respecto a la ley y tendría, según F. Caamaño, la trascendental consecuencia de que sería el legislador sectorial quien asumiera la carga de la prueba en caso de conflicto. Es decir, que los municipios podrían activar sus competencias sin esperar la legislación sectorial o, al menos, que si ésta no atribuyera competencias se interpretara que el municipio puede completar la ley con las ordenanzas.

En cualquier caso, las competencias locales se irán delimitando en la medida que los conflictos de competencia sean promovidos por los gobiernos locales y no, como hasta ahora, la consecuencia indirecta de los conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas. Además, esta situación ha conducido a una anomalía que lastra las relaciones entre municipios y comunidades autónomas: la equiparación entre bases y garantía institucional ha llevado a la creencia de que el Estado defiende la autonomía local frente a las comunidades autónomas.

No es el lugar para un examen de la jurisprudencia pero la recaída en materia de autonomía local ha tenido como trasfondo conflictos principales que han desdibujado su contenido. J. Mir recuerda que la Sentencia de 2 de febrero de 1981 se

explica por la oposición del Partido Socialista contra los gobiernos de Unión de Centro Democrático. El recurso del Gobierno contra la Ley catalana de transferencia urgente y plena de las diputaciones a la Generalidad, constituye una defensa de la provincia por parte del gobierno de UCD frente al antiprovincialismo de todas las fuerzas catalanas. El recurso contra la Ley valenciana de coordinación de las diputaciones por la Generalidad lo promovieron cincuenta senadores de Alianza Popular contra el modelo territorial del gobierno socialista. El recurso que dio lugar a una de las sentencias más importantes sobre régimen local no tuvo la autonomía local como objetivo principal sino el propósito de aumentar, por parte de las comunidades recurrentes, Cataluña y Galicia, sus competencias sobre los entes locales.

F. Velasco⁶ ha recorrido inteligentemente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional revelando que fueron pronunciamientos genéricos, en abstracto, sobre la autonomía local que provocaron un concepto *puro* poco operativo para apreciar el alcance de una competencia local determinada. Cuando el Tribunal deba sentenciar sobre un conflicto de competencia entre un grupo de municipios y una comunidad autónoma comenzará a disponerse de una jurisprudencia más específica.

2. La intermunicipalidad. La relevancia de las diputaciones provinciales

España es un país de pequeños municipios. La mayor parte no puede desempeñar con mínima eficacia las competencias que les reconocen las leyes. Las políticas sectoriales del Estado y de las comunidades autónomas necesitan la articulación del mundo local porque, de lo contrario, la fragmentación municipal esteriliza las economías de escala que puedan surgir de la visión de conjunto que la función coordinadora aporta. Entre el municipio y la comunidad autónoma debe intercalarse una instancia para que los intereses intermunicipales queden fijados en el ámbito local, de lo contrario una buena parte de las competencias municipales, saltan a la comunidad autónoma. No todo lo supralocal es autonómico, puede ser intermunicipal.

Sin duda, la más controvertida de las agrupaciones de municipios es la provincia y su órgano de gobierno, la Diputación. La Constitución la reconoce en los artículos 137 y 141, caracterizándola como una agrupación de municipios y, por tanto, protegiéndola con garantía institucional. Su existencia ha sido tan discutida que no ha faltado quien haya advertido del diferente tratamiento que municipios y provincias reciben en la Constitución o directamente haya criticado la constitucionalización de la provincia porque introduce un factor de rigidez a la hora de adecuar el régimen local a las singularidades territoriales de cada comunidad autónoma. En efecto, E. Aja,⁷ distingue entre autonomía municipal y provincial comparando los artículos 140 y 141: mientras el primero declara en términos inequívocos la garan-

6. *Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2004.

7. "Configuración constitucional de la autonomía municipal", en *Informe sobre el gobierno local*. Madrid: Fundación Carles Pi i Sunyer-Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.

tía de la autonomía municipal, el segundo se limita a reconocer personalidad jurídica a la provincia. La explicación de este tratamiento diferenciado radica en la relación directa entre el ayuntamiento y los ciudadanos que se refleja en las competencias casi universales de los municipios en contraste con las competencias tasadas e instrumentales de las diputaciones.

El mismo autor pone de manifiesto que la pervivencia de las diputaciones responde más a la inercia que a una necesidad institucional que bien podía quedar sustituida por la asignación objetiva de sus recursos entre los municipios. Es decir que la Diputación sería un gobierno intermediario y, por tanto, un gobierno innecesario. Es esta una visión de las diputaciones generalizada, asumida por algunas comunidades autónomas y municipios que la ven como un escalón superfluo.

Sin embargo, esta valoración negativa de las diputaciones no tiene en cuenta su singularidad institucional en el Estado de las autonomías. Si la Diputación, en efecto, reduce su labor al reparto de recursos económicos abona el terreno para que los críticos demanden su desaparición, además si los reparte con sectarismo político tendrán motivos plenamente justificados, incluso si la distribución fuera imparcial atendiendo a criterios objetivos como la población y el esfuerzo fiscal porque las diputaciones sólo hallarán sentido si añaden valor al proceso favoreciendo las economías de escala mediante la solvencia técnica de su personal.

La singularidad institucional de la Diputación, pues, no es el reparto sino la garantía de que las competencias municipales, al ejercerse de forma conjunta, mejoran su eficacia. Lo que caracteriza a la Diputación es su condición de gobierno instrumental con competencias funcionales y legitimación indirecta. Un gobierno que, en modo alguno, puede oponerse al gobierno municipal porque ambos, municipios y provincias, forman parte de la misma comunidad política local, su relación no es jerárquica sino de cooperación reflejada en que la transferencia de dinero de la Diputación a un municipio no debe entenderse como un simple traspaso de fondos, la correcta inteligencia de la relación es que el dinero se mueva en el marco de un proyecto donde lo decisivo es el apoyo técnico de la Diputación al municipio.

Esta es la gran diferencia con la cooperación económica que puedan prestar las comunidades autónomas en forma de subvención finalista. En este caso, el municipio recibe la subvención y la comunidad autónoma solo vuelve a intervenir para comprobar que el destino ha sido el previsto y que la ejecución del proyecto cumple el plazo establecido. En cambio, cuando una Diputación aporta dinero al municipio la relación no cesa con la concesión sino que se inicia, en ese momento, un proceso de definición conjunta de los objetivos, una interacción permanente en el que la Diputación colabora con su personal, ofreciendo visión de conjunto a la política municipal. No conviene idealizar el funcionamiento de las diputaciones, entre el interés provincial y el municipal habrá siempre la tensión que media entre lo particular y lo general, pero parece más fácil de conciliar entre Diputación y ayuntamientos porque resulta más clara la conciencia de un interés local compartido.

Si se admite un término nuevo, diputaciones y municipios conciertan las políticas, en puridad de conceptos, la cooperación presupone organizaciones independientes que juntan sus esfuerzos para conseguir un objetivo común mientras que la coordinación implica una cierta supremacía de la organización que coordina; en

cambio, en la concertación, la Diputación coopera y coordina simultáneamente, se coopera *con* y se coordina *a*, la concertación trata de armonizar ambos títulos. No coopera la Diputación desde la exterioridad porque su naturaleza instrumental no autoriza a una sustantivación, ni tampoco coordina desde la jerarquía por análogo motivo. La expresión más correcta es concertación.

La concertación expresa la coincidencia entre Diputación y municipios como partes de un mismo ámbito local. La Diputación de Barcelona y, siguiendo su estela, la de Granada, han establecido un cauce de relación con los municipios a través de un convenio marco que define las reglas de juego en términos de concertación: los municipios hacen llegar sus peticiones a través de un registro de prioridades municipales que le permite a la Diputación conocer las necesidades de los ayuntamientos; una vez analizadas las demandas, la Diputación y los ayuntamientos inician un proceso de ajuste que culmina en una mesa de concertación donde ambas instituciones formalizan en un convenio los acuerdos que, posteriormente, quedan inventariados en un registro de actuaciones. La evaluación del proceso permite el necesario aprendizaje institucional para consolidar una práctica compleja pero necesaria si la Diputación quiere hacerse un hueco en el Estado de las autonomías.

El convenio marco no es un procedimiento que suponga una novedad radical en el funcionamiento de las diputaciones. La elaboración de los planes provinciales de obras y servicios han seguido una pauta similar durante muchos años, la mayor parte de las diputaciones los aprueban por unanimidad de todos los grupos políticos, muestra inequívoca de un procedimiento imparcial que tiene como base el diagnóstico recogido en la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales.

Sin embargo, este indudable activo institucional se ve ensombrecido cuando la Diputación se convierte en la continuación del partido por otros medios y los puestos directivos son ocupados por cargos políticos poco cualificados que dañan irremediabilmente el mayor patrimonio de las diputaciones: su personal. También desnaturaliza la Diputación su singularidad institucional cuando se dedica a subvencionar los municipios olvidando que su obligación es la de concertar con ellos, no la de financiarlos.

La principal virtud del Registro de Prioridades Municipales previsto en el convenio marco es que la Diputación no condicione la demanda de los municipios con subvenciones finalistas, si así lo hiciera se estaría aproximando a un gobierno más parecido a una comunidad autónoma que a un gobierno local, de ahí las críticas certeras e irrefutablemente argumentadas de Ferran Torres⁸ a la Ley de subvenciones que equipara la relación entre Diputación y municipios a la relación entre poderes públicos y particulares.

Las diputaciones no deben competir con las comunidades autónomas, deben, por el contrario, colaborar articulando el mundo local para que la interlocución política entre comunidades autónomas y ayuntamientos sea fluida y eficaz. Si una Diputación cumple satisfactoriamente su papel de gobierno intermunicipal, estará

8. "Perversiones y novedades de la cooperación municipal", en *Anuario del Gobierno Local 2003*.

en la mejor disposición para actuar de gobierno intermedio. Se podrá objetar que esta visión ideal de las diputaciones se aleja bastante de la realidad y que resultan inadecuadas para desarrollar las políticas autonómicas, se podrá alegar también como prueba que la provincia ha impedido la *interiorización* del régimen local en las comunidades autónomas y que este factor ha sido determinante para que el pacto local no haya dado pasos significativos.

Tal vez sea así pero cualquier instancia intermedia entre el municipio y la comunidad autónoma, de una u otra manera, tendrá carácter instrumental y acabará adoptando un funcionamiento parecido al que se ha descrito aquí, si la Diputación cuenta con una tradición positiva, quizás lo más aconsejable fuera reconvertirla aprovechando lo mejor de su legado porque cualquier otra que se cree puede no contar con sus ventajas y sí reproducir sus defectos. Por cierto, lo mismo que recomendaba el Informe de la Comisión de Expertos en 1981 cuando proponía que las diputaciones se convirtieran en la administración indirecta de las comunidades autónomas para que no hubiera administración periférica autonómica.

Desprendiéndose de los servicios impropios y concentrando sus esfuerzos en lo que se ha descrito como singularidad institucional (concertación con los municipios) las diputaciones pueden ubicarse correctamente en el Estado de las autonomías.

Termino esta reflexión sobre diputaciones retomando una idea dejada en esbozo al comienzo: en ausencia de una intermunicipalidad consistente, una buena parte de las competencias municipales saltan a la comunidad autónoma. Si las condiciones para ejercer competencias son, como exige el artículo 2 de la LRBRL, que el municipio disponga de capacidad para la gestión necesaria y la naturaleza de la materia lo permita, no parece exagerado concluir que la mayor parte de los municipios españoles no cumplen con el primer requisito. Este precepto legal, que puede interpretarse como una versión del principio de subsidiariedad, paradójicamente jugaría en contra de la autonomía local porque aquí la excepción se convertiría en regla. De la misma forma que el pacto local o la segunda descentralización avanzó poco por falta de espacios intermunicipales que los hicieran viables, también el principio de subsidiariedad tendrá un alcance limitado si la autonomía local sólo se contempla como autonomía municipal.

La cuestión es de fondo: para garantizar la autonomía municipal, la Constitución garantiza también la autonomía provincial y lo hace coherentemente, como agrupación de municipios, de ahí el diferente tratamiento que dispensa a ambas instituciones. No diré que es contrario a la Constitución desvincular autonomía municipal y autonomía provincial, pero tengo serias dudas que se pueda argumentar la mayor disponibilidad de las comunidades autónomas sobre las provincias porque carecen de legitimidad directa, como si fueran instituciones ajenas a los municipios. Precisamente el estar integradas por alcaldes y concejales elegidos indirectamente está en consonancia con sus competencias funcionales y su carácter instrumental. El diferente tratamiento constitucional no constituye un motivo fundado para que las comunidades autónomas gradúen sus competencias sobre régimen local, la lectura es otra: la autonomía local exige que la autonomía municipal se garantice con la provincial, la protección distinta de una y otra tiene sentido en la relación ayuntamientos-Diputación más que en las relaciones diputaciones-comunidades autónomas.

Las comunidades autónomas han de contar en sus relaciones con el ámbito local conjuntamente con provincias y municipios, de lo contrario la relación dejará de ser equilibrada y se correrá el riesgo de que el principio de subsidiariedad juegue a favor del gobierno menos próximo al ciudadano.

Son muchos los factores que se han conjurado para que la provincia no se haya caracterizado como agrupación de municipios. Desde la inercia hasta la hostilidad o ignorancia de las comunidades autónomas, las diputaciones se han guarecido en unos ingresos recibidos del Estado y en la regulación constitucional para pervivir. Esta marginalidad institucional ha pesado para que, por ejemplo, una sentencia tan importante como la STC 214/89 en su fundamento jurídico segundo al enjuiciar el artículo 2 de la Ley 7/1985, de bases del régimen local, se refiera al *reconocimiento de la autonomía de los entes locales que proclama el artículo 137 de la Constitución y de su garantía institucional según el artículo 140*. Y en el fundamento jurídico tercero analizando el artículo 4.2 excluye de nuevo a las diputaciones de la obligación del legislador sectorial de asignar competencias a los entes locales: *deberá atenderse a los propios límites de las bases conforme al artículo 149.1.18 de la Constitución en los artículos 137 y 140*. Ninguna alusión al 141 pese a que la LRBRL, en las normas enjuiciadas, se está refiriendo a los entes locales, a los dos, provincias y municipios.

Significativamente, en la Ley 57/2003, las diputaciones vuelven a ser motivo de controversia cuando el proyecto redefinía la competencia de fomento de los intereses peculiares de la provincia en competencia para el fomento de los intereses socioeconómicos y la planificación estratégica del territorio. Los partidos nacionalistas vieron en la nueva redacción el propósito del Estado de utilizar a las diputaciones como ariete contra las comunidades autónomas. Los diputados del grupo popular insistieron en que el proyecto de ley 7/1985, de bases del régimen local, era respetuoso con las competencias de las otras administraciones y resaltaron que se trataba de una disposición básica con lo que nuevamente la provincia desdibujaba su perfil como agrupación de municipios. No pasó desapercibido para un lector avezado como F. Caamaño, la asimilación entre autonomía local y legislación básica una vez más con la provincia como referencia.

3. Estructura y funcionamiento del gobierno local, desde la perspectiva de los debates parlamentarios con ocasión de las leyes de régimen local

La tercera parte de este trabajo se dedica al estudio de la organización y funcionamiento del gobierno local. Si se reclama autonomía política para el gobierno local parece lógico que los ayuntamientos respondan a esta finalidad. Analizaré las peculiaridades del gobierno local haciendo un repaso de los debates parlamentarios de la Ley 7/1985, de la Ley 11/1999 y de la Ley 57/2003. Como se verá, constituyen un material valioso que aclara algunos de los puntos más controvertidos como la idea de corporación o el carácter democrático de la administración local, la llamada autoadministración corporativa.

La tesis que aquí se argumenta es sencilla: si los ayuntamientos no son organizaciones simples que se dedican a prestar servicios mínimos sino organizaciones complejas que asumen nuevas competencias, parece lógico que dejen ser organizaciones

de rendimiento y pasen a ser organizaciones estratégicas. Este cambio exige una función de gobierno sólida con capacidad para iniciar políticas que halle contrapunto en una oposición igualmente consistente en condiciones de presentar alternativas.

La reforma del gobierno local impulsada por la Ley 11/1999 atribuye al alcalde un mayor número de competencias para facilitar el gobierno del municipio y, en contrapartida, el Pleno aumenta sus facultades de control político con un incremento del número de plenos ordinarios y la garantía de convocatoria de plenos extraordinarios que pueden solicitar la cuarta parte de concejales con el fin de que un asunto importante no quede diluido en el orden del día de un Pleno ordinario. En la misma dirección, la ley dispone que, en los plenos ordinarios, la parte resolutoria y de control aparezcan delimitadas.

Estas medidas pretenden equilibrar control político y agilidad en la decisión conciliando un alcalde fuerte con un Pleno donde la oposición disponga de cauces suficientes para pedir responsabilidad al Gobierno. Las competencias que gana el alcalde las pierde el Pleno porque se entiende que carece de sentido reunirlos para tomar decisiones que, en nada afectan al pluralismo político y que, sin embargo, demoran innecesariamente la gestión del ayuntamiento. La pérdida de estas competencias se compensa reservando al Pleno como un órgano de control donde se traten las cuestiones más decisivas para el futuro de la ciudad.

Estableciendo analogías con el Estado y las comunidades autónomas, la reforma *parlamentariza* la política local alejándose del modelo corporativo que ubica en el Pleno facultades de gobierno en una suerte de Gobierno de concentración. La impronta corporativa tiene más expresiones como la doble presidencia por el alcalde del órgano deliberante y ejecutivo y en la imposibilidad, sin embargo, de que el alcalde pueda formar libremente su equipo que, obligatoriamente, debe estar integrado por concejales elegidos.

Esta peculiaridad local donde se excepcionan los principios de la separación de poderes no ha sido motivada convincentemente y, en cierta medida, supone una continuidad de la normativa preconstitucional a la que se sobrepuso la representatividad de alcaldes y concejales en una extraña combinación de pluralismo político y marco corporativo.

Quizás sea esta la razón que explica el sincretismo de regímenes políticos que concurren en los ayuntamientos. Muchas veces se ha caracterizado al alcalde como *presidencialista* pero no siempre se ha reparado en que un presidente puede nombrar miembro de su equipo a cualquier persona, en cambio, el alcalde debe hacerlo entre concejales. Además, a pesar del elevado número de competencias en manos del alcalde, el Pleno retiene, junto a las de control, competencias ejecutivas. Así que a escala local aparecen entreverados presidencialismo, parlamentarismo e incluso asamblearismo: se gobierna desde el Pleno pero el alcalde preside el órgano que lo controla.⁹

9. El mejor trabajo sobre el tema es "La forma de gobierno local: ¿Cambio o continuidad? (Apuntes sobre la reciente reforma del sistema institucional de los municipios en España)" de Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, publicado en *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*.

Esta confusión de poderes ha oscurecido el hecho trascendental de que en las democracias contemporáneas, el juego político se desarrolla entre mayoría y minoría, entre gobierno y oposición y, por tanto, el control no es *del* Pleno o *por* el Pleno, sino *en* el Pleno. Este juego de preposiciones supone asumir que entre el Pleno y el alcalde no hay una jerarquía de legitimidad sino una separación de funciones. En coherencia con esta idea, la Ley 11/1999 fortalece las posibilidades de control político de las minorías en la misma medida que les sustrae competencias de gestión.

El debate que suscita esta reforma es si se menoscaba la democracia local con la pérdida de competencias del Pleno, si, en verdad, las minorías ven menguada su capacidad de control al quedar privadas de participación en decisiones que ahora corresponden al alcalde. La cuestión pasa por conciliar agilidad en el gobierno y control político, en realidad, se trata de la emergencia de una auténtica función de gobierno a nivel local donde el alcalde no es un comisario del Pleno sino un poder cuyas atribuciones vienen recogidas en la ley.

La dificultad para extender a los ayuntamientos la relación parlamento-gobierno es la ausencia de potestad legislativa en los municipios. El Pleno no es un parlamento que legisle para que el alcalde proceda al posterior desarrollo reglamentario. Sin embargo, no es difícil asimilar el Pleno al parlamento como órgano de control y foro de debate político donde discutir las grandes estrategias de la ciudad. Ubicando en el Pleno competencias sobre personal, el Gobierno pierde y el control político no gana.

Ningún asunto de relevancia política se ventila en la gestión de personal, es una decisión del Gobierno para el mejor cumplimiento de su programa político. Tiene poco sentido centrar la oposición en materias de gestión, parece más lógico dirigirla a la presentación de alternativas a las propuestas del Gobierno, después de todo la política consiste en elegir entre bienes igualmente valiosos pero imposibles de jerarquizar científicamente. Lo decisivo en un Pleno son las alternativas que presenta la oposición y los cauces de los que dispone para expresar la disidencia. Desde este punto de vista, es más importante quien presida el Pleno que asegurar a la minoría el voto en la gestión de personal.

No es extraño que, en muchas ocasiones, los grupos de la oposición estén más pendientes del cumplimiento de la ley que de debatir y presentar alternativas al gobierno. Claro está, la observancia de la legalidad es fundamental pero no parece que sea esa la función de la oposición. Lo que la Ley 7/1985 no contemplaba en su integridad era una función de gobierno y, consecuentemente, tampoco delimitaba con claridad un estatuto de la oposición. Al conceder al Pleno competencias de gestión conseguía, en la práctica, provocar una suerte de gobierno de concentración.

Merece la pena repasar los debates parlamentarios de la Ley 7/1985 y de la Ley 11/1999 porque revelan muchas claves de la problemática comentada. El diputado socialista Pérez García solicitaba en la reforma de 1999 un estatuto de la oposición y el diputado popular le reprochaba oportunismo porque cuando gobernaba el Partido Socialista legislaron, según su parecer, para favorecer a los municipios socialistas, mientras que ahora, cuando la mayoría correspondía al Partido Popular, sus propuestas iban dirigidas a fortalecer la oposición.

A decir verdad, la Ley 11/1999, consensuada por los dos grandes partidos, continúa el espíritu que el Partido Socialista imprimió a la Ley 7/1985. Basta leer las intervenciones de los diputados Aznar López y De la Vallina Velarde para comprobar la defensa a ultranza del modelo corporativo con un Pleno fuerte y un alcalde débil, casi un delegado del Pleno. El diputado Aznar López llegó a decir que la ley facilitaba el caudillaje municipal porque el alcalde disponía de la competencia residual y de la Comisión de Gobierno, lo que, junto a la serie de competencias que le encomendaba la ley, institucionalizaban *la alcaldada*.

Particular interés tiene la discusión sobre la Comisión de Gobierno que sustituía a la Comisión Permanente. El Grupo Popular sostuvo una posición afín al régimen de asamblea argumentando a favor de una comisión de gobierno que reprodujera el Pleno porque, de esta manera, entendía, se garantizaba la representatividad del municipio desnaturalizada con una comisión de gobierno monocolor. El ministro criticó esta visión en el Pleno del Congreso al tratar del proyecto de ley:

“El gobierno y la administración de los pueblos, cuando superan un cierto número de habitantes, tiene que tener eficacia y flexibilidad que deben exigirse a una administración moderna, colocando, junto al alcalde una comisión de gobierno de su elección que sea garantía de esa prestación eficaz de los servicios que corresponden a las administraciones locales [...]. Comisión de Gobierno sobre la que, ciertamente, pretende centrarse el debate político de un cierto sector de la cámara que, al parecer, considera poco democrático que quien ha alcanzado la mayoría en unas elecciones libres pueda regir los destinos del municipio en la línea de sus propias opciones políticas e ideológicas y de la manera más eficaz posible.”

Lo que el ministro plantea es justamente que la política local debe discurrir por los cauces mayoría-minoría, que quien gana unas elecciones no puede quedar cautivo de la convocatoria del Pleno para tomar decisiones de trámite. No se resiente la democracia porque gobierne la mayoría siempre que la minoría cuente con posibilidades de control. Identificar democracia y régimen de asamblea es un error que ignora el sentido del pluralismo político. El ayuntamiento como corporación con supremacía del Pleno y alcalde delegado, recuerda la concepción rousseauiana de la imposibilidad de representar la soberanía.

La voluntad general equivaldría a la homogeneidad de un interés municipal que todos los grupos deberían compartir como si de un asunto privativo se tratara. De ahí que la prioridad sea la relación entre el órgano deliberante y el unipersonal antes que la relación entre el gobierno y la oposición, entre la mayoría y la minoría. Lo dejó claro el diputado Aznar López:

“¿Cuál es el sentido, entonces, que se puede otorgar a una comisión de gobierno nombrada y designada libremente por el alcalde de cada ayuntamiento? Pues, sencillamente, el ser un instrumento más, sin ninguna duda, al servicio de los poderes del alcalde, que, a nuestro juicio, se le configura como órgano unipersonal más importante que todos los demás órganos del ayuntamiento en su conjunto.”

Esta manifestación de la *alcaldada* contrastaba abiertamente, a juicio del diputado popular, con la representatividad de la Comisión Permanente que reproducía el Pleno en su composición y que, por tanto, no era un órgano de asistencia al alcalde sino un Pleno de menor tamaño. Se negaba, pues, una función de gobierno local porque el Pleno debía gobernar y el alcalde limitaba su función a la ejecución de los acuerdos de Pleno.

Otro tanto ocurrió con la competencia residual. El diputado De la Vallina Velarde pidió que fuera el Pleno quien asumiera los *inherent powers* y que, eventualmente, pudiera delegarlos en el alcalde.

“Entendemos que el carácter representativo que tiene el ayuntamiento exige que esas competencias [residuales] expresamente no atribuidas lo sean a la corporación municipal, sin perjuicio de que esta pueda, en uso de las técnicas jurídicas que en otros preceptos se establecen, delegarlas en el alcalde; pero la fórmula que viene en el proyecto me parece que no es muy respetuosa con la representación plural que en una corporación municipal políticamente se da.”

Es muy significativa la petición del diputado popular porque refleja muy bien la subordinación del alcalde al Pleno y la pretensión corporativa de reclamar también las competencias que pudieran atribuir la legislación el Estado y de las comunidades autónomas, aunque luego, por delegación, las ejerciera el alcalde. La controversia giraba en torno a la titularidad de la competencia y, como la comisión de gobierno, el grupo popular, quería que fuera expresión de la representatividad. Se negaba lo que J. Locke llama el poder de prerrogativa, la discrecionalidad del gobierno para atender a la coyuntura, a las situaciones imprevisibles.

La intervención del diputado socialista Cebrián Torralba recoge bien una idea fundamental en todo este debate: que el alcalde debe disponer, en el marco de la ley, de un poder propio no derivado de una autorización del Pleno. La sustantividad de la función de gobierno no va en detrimento del Pleno porque la competencia residual recae sobre materias de menor trascendencia:

“El proyecto, igual que ahora el dictamen de la ponencia, hacen un listado de atribuciones del alcalde y el Pleno, en este artículo las del alcalde y en el siguiente las del Pleno; pero lógicamente, esta enumeración de temas, aunque creemos que recoge los fundamentales, los de mayor trascendencia, no puede ser exhaustiva, no puede llegar a ser exhaustiva, no puede llegar hasta el final de todas las cuestiones. Por eso el texto conserva para el alcalde la competencia residual [...]. Yo creo que, además, esto se hacía hasta ahora y ha funcionado de esta manera, fundamentalmente por razones de eficacia. Lo práctico es que los alcaldes tengan las atribuciones no asignadas a otros órganos.”

Lo que el diputado socialista sostiene es que la separación de poderes no responde a una jerarquía de legitimidades sino a una separación funcional que tiene como fondo la relación entre gobierno y oposición.

Este mismo diputado justificaba convincentemente el liderazgo del alcalde y la necesidad de una función de gobierno cuando replica al grupo popular con motivo de la controversia en torno a la comisión de gobierno. Esgrimía la práctica habitual de los ayuntamientos para poner de manifiesto la inadecuación de un Pleno con competencias de gestión. Como se verá, algunas de las expresiones empleadas por el Sr. Cebrián Torralba, se recogerán en la reforma de 1999:

“[...] hay en los municipios –sobre todo en los de un cierto número de habitantes, que son para los que se plantea esta comisión de gobierno, municipios de más de 5.000 habitantes– múltiples asuntos diarios que reclaman una solución con agilidad y eficacia. En este sentido hace falta que haya un equipo de gobierno sólido y homogéneo que les de una solución rápida y que no haga falta esperar un mes o tres meses [...] que no haga falta esperar a que se reúna el Pleno para tomar deci-

siones que, en la mayoría de los casos, son puramente de trámite y por las que no merece la pena esperar porque no son de un calibre importante [...].

“Lo único que debe permitir el Pleno es algo, que por otra parte, no puede ni quiere impedir por su propia configuración, y es que la mayoría elegida democráticamente en unas elecciones, señor Aznar, gobierne y dirija la Administración local de acuerdo con sus planteamientos políticos y su programa electoral.”

El debate sobre las competencias residuales y la comisión de gobierno (tiene también interés el nombramiento de los tenientes de alcalde) puso de manifiesto el contraste entre dos formas de entender el gobierno local, una, la que defendió el Partido Popular, corporativa con predominio del Pleno, y otra, la sostenida por el Partido Socialista, más cercana al parlamentarismo racionalizado donde Pleno y alcalde reparten las competencias en clave funcional y no con criterios de legitimidad política.

En el debate de la Ley 11/1999, los papeles se invirtieron, el Partido Popular gobernaba y el Partido Socialista estaba en la oposición y aunque la Ley salió con un amplio consenso, la discusión parlamentaria reflejó claramente el cambio. El portavoz del Partido Popular había olvidado cualquier vestigio corporativo y proclamaba en términos muy similares a los del diputado Cebrián Torralba en 1984 que el Pleno no podía esterilizar su sentido en asuntos de trámite:

“El conjunto de las modificaciones que se llevan a cabo en la Ley de bases de régimen local tiene, fundamentalmente, dos objetivos. Por una parte, dotar de un mayor poder a la labor ejecutiva, es decir, la de los presidentes de las corporaciones y de los miembros y delegados de las mismas. Señorías, no tiene ningún sentido que haya una serie de decisiones que en estos momentos estén sustentadas en los plenos de las corporaciones [...]. En materia económico-financiera, puede ser el dotar a los presidentes de las corporaciones de una mayor capacidad ejecutiva, incrementando los límites de operaciones de crédito, por ejemplo, entre el diez y el quince por ciento.”

El senador García Carnero revisaba radicalmente la posición del Partido Popular, precisamente el límite del endeudamiento había sido una de las cuestiones controvertidas en 1984. En cambio, cuando el senador socialista Pérez García trataba de garantizar a la oposición un estatuto, las tornas volvían a cambiar, el Sr. García Carnero se oponía a que las minorías estuvieran representadas en organismos autónomos y empresas públicas porque, según su parecer, no tenía sentido, trasladar las diferencias políticas a las unidades de gestión. Se negó a conceder que el concejal que se hubiera abstenido en un Pleno pudiera impugnar el acuerdo ante la jurisdicción contenciosa. En ambos casos argumentó que la eficacia de la oposición no dependía de medios extremos, ni el recurso a los tribunales ni la reproducción del Pleno en los consejos de los organismos autónomos. La mejor forma de asegurar a las minorías el control del gobierno era aumentando la frecuencia de las sesiones del Pleno ordinario, impidiendo que el alcalde pudiera falsear la convocatoria de los plenos extraordinarios, deslindando los acuerdos de los actos de control y reforzando las comisiones informativas.

Ante la negativa del Partido Popular a que los miembros de la oposición pudieran participar en los consejos de los organismos autónomos, el Sr. Pérez García, invocó, como en 1984 hicieran los diputados populares, la naturaleza corporativa de los ayuntamientos:

“El grupo Parlamentario Socialista está a favor –y lo hemos demostrado en la tramitación de esta ley– de reforzar la agilidad y la eficacia de los instrumentos de gobierno municipal, está a favor de fortalecer el poder ejecutivo municipal, pero no nos olvidemos nunca de una cosa: estas entidades son corporaciones, y en nuestras tradiciones legislativas corporación significa que la colectividad se hace presente, a través de representantes elegidos, en la gestión de servicios públicos de primer interés. Por eso es una administración corporativa y no una administración burocrática, que son las dos grandes formas de organizar la Administración pública.”

En definitiva, la Ley 11/1999 supone un avance considerable en el abandono del corporativismo local y en la dirección de la política municipal hacia la relación mayoría-minoría.

Con análoga orientación llegó la reforma de 2003 culminada en la Ley de modernización del gobierno local. Con respecto a 1999, esta ley da un paso más con la posibilidad de la incorporación de miembros no electos a la junta local y el carácter facultativo en la presidencia del Pleno por parte del alcalde.

El grupo socialista pidió más garantías para la oposición con la propuesta del estatuto del concejal, la creación de una comisión de contratación, el derecho de los concejales a participar en los órganos rectores de los organismos y empresas públicas y una oficina presupuestaria pero compartió el fondo de la reforma. No obstante, el diputado Martínez Sanjuán dejó en el hemiciclo una serie de interrogantes que revelaban la inquietud del grupo socialista ante un eventual menoscabo de las minorías cuya intervención en el Pleno podía quedar insuficientemente garantizada en la nueva regulación:

“¿Con esta nueva reestructuración no queda el Pleno devaluado en parte en el papel y las funciones del alcalde y de la junta de gobierno local? ¿No se otorga demasiado poder a los órganos del ejecutivo en detrimento de los partidos o de los grupos municipales que no están en él? ¿La oposición está bien regulada o no?”

En coherencia con esta preocupación el diputado socialista planteaba la necesidad de crear en los municipios comisiones de investigación y que la iniciativa legislativa popular se debatiera en el Pleno y no a la junta local de gobierno como proponía el proyecto.

La tramitación parlamentaria de la Ley 57/2003 muestra, sin embargo, que el debate más incisivo giró en torno al alcance de las bases del régimen local. La intervención de los grupos nacionalistas insistió en que una regulación tan pormenorizada anulaba las competencias autonómicas sobre régimen local y el diputado socialista Martínez Sanjuán se preguntó si la existencia de órganos complementarios como los distritos no debía corresponder a la potestad de autoorganización del municipio. La respuesta del diputado del grupo popular López-Medel puso de manifiesto que la noción de lo básico en materia de autoorganización municipal depende de la mayoría que esté gobernando porque, por ejemplo, en el caso de los distritos, el diputado popular dice que su existencia debe ser obligatoria en municipios de gran población. En cambio, las comisiones de vigilancia de la contratación, las de investigación o las oficinas presupuestarias, debían quedar a la potestad de autoorganización de los municipios sin mención expresa en la ley.

Otro diputado del grupo popular Sr. Albendea Pabón dejaría clara la discrecionalidad del legislador para determinar lo que fuera básico:

“Las enmiendas al artículo 128 pretenden ampliar la descentralización política y en algunas se relativiza la creación de distritos, haciéndolo potestativo, ignorándose que el proyecto de ley tiene carácter básico y, por tanto, imperativo para los ayuntamientos. Si fuera potestativo el precepto perdería su carácter básico y el Estado el título competencial que le ampara para aprobar el presente proyecto de ley.

“Tampoco las enmiendas de la Chunta Aragonesista y del PSOE al artículo 129, en relación con la asesoría jurídica, bien para suprimir este órgano, bien para dejarlo en potestativo, deben admitirse por las razones ya invocadas de que se trata de legislación básica.”

En definitiva, básico era lo que el legislador determinaba, según la materia, sin más criterio que su voluntad las actas del Congreso no reflejan un criterio claro de la regulación que debía reservarse a la ley y cual a la potestad de autoorganización de los municipios. Quizás la divisoria ha de ponerse en la protección de las minorías para que no queden al albur de la generosidad o a la mezquindad de las mayorías, pero, claro está, este criterio es fácil de enunciar y difícil de concretar, sobre todo cuando se quiere, al mismo tiempo, contar con un gobierno ágil y eficaz. ¿Deben participar los grupos de la oposición en la gestión de un organismo autónomo? ¿Debe obligar la ley a la creación de comisiones de investigación para garantizar el control de las minorías o debe ser en el reglamento orgánico donde se prevean? ¿Puede el reglamento orgánico, como pedía una enmienda del Bloque Nacionalista Galego, contemplar una disposición por la que al alcalde pueda delegar funciones en el Pleno o, por el contrario, como respondió el portavoz popular la división de funciones era básica y su alteración significaba el falseamiento del modelo?

Cualquiera de estos interrogantes desafía la delimitación de lo básico en materia de autoorganización. Una cuestión que se complica si las comunidades autónomas legislan porque como dejó sentado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 214/1989, en caso de que así sea, el reglamento orgánico encuentra la doble limitación de la legislación estatal y autonómica. Como luego se comprobaría, la Generalidad impugnó ante el Tribunal el título X de la ley porque no dejaba espacio a la legislación de desarrollo. Podrían también haberla impugnado los municipios porque también ocupaba su facultad para dotarse de órganos complementarios.

Esta ley se aprobó con plena conciencia de provisionalidad, en varias ocasiones, los dos portavoces de la mayoría anunciaron que el gobierno preparaba una reforma más integral y entonces sería el momento de abordar en profundidad los dos grandes problemas del municipalismo: la financiación y las competencias.

