

Niveles de organización territorial y reformas de los estatutos de autonomía

Gerardo Ruiz-Rico Ruiz
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Jaén

1. La configuración constitucional de la autonomía provincial.
2. La autonomía provincial: garantía y principio constitucional de una categoría de entidad local.
3. Las posibilidades de implantar un modelo estatutario propio de organización supramunicipal.
4. La comarca en los estatutos de autonomía: observaciones para una posible reforma.
5. Propuestas de reforma del régimen local supramunicipal desde los estatutos de autonomía.
- 5.1. La apuesta por una organización tradicional del territorio en la iniciativa de reforma del Estatuto de autonomía andaluz. 5.2. Algunas otras iniciativas de reforma estatutaria en proceso.

1. La configuración constitucional de la autonomía provincial

Con cierta frecuencia, se afirma que la CE ha establecido implícitamente una graduación entre las dos dimensiones de la autonomía local, proporcionando a la versión *provincial* de este principio constitucional una menor entidad o valor respecto de la autonomía que se reconoce igualmente a los municipios (o autonomía municipal). El argumento de la devaluación constitucional de la autonomía provincial ha llegado a ser utilizado para defender incluso la legitimidad de una eventual desaparición de la provincia como entidad “necesaria” de la estructura territorial de algunas comunidades autónomas. Se tiende, pues, a identificar exclusivamente la autonomía local con la que corresponde estrictamente al municipio.

Ciertamente, en la regulación de los capítulos I y II del título VIII de la norma fundamental se observa ya un tratamiento jurídico-constitucional distinto para una y otra modalidad la autonomía local. Respecto de la autonomía provincial no se hace una declaración tan explícita como la que se contiene en el artículo 140 (“La Constitución garantiza la autonomía de los municipios”). La provincia queda definida sólo como *una entidad local con personalidad jurídica propia* (artículo 141.1), diseñada, además, como *división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado*. Resulta evidente, por tanto, que el constituyente no ha querido pronunciarse de una forma nítida sobre la naturaleza de esta entidad

local, ni tampoco ha llegado a reconocerle de forma tan explícita una *garantía constitucional*.

Ahora bien, de las diversas referencias que se localizan sobre la provincia en la CE seguramente la más significativa, y la que delimita –a nuestro juicio– una frontera para la validez para cualquier proyecto de reforma estatutaria o legislativa, sigue siendo la contenida en el artículo 137.

Aunque se ha llegado a sostener que este precepto tiene solamente un valor “indicativo” (Aja)¹ de la estructura del Estado, lo cierto es que también puede ser interpretado en clave de “prescripción constitucional”. En efecto, el precepto resulta bastante más concluyente de la posición que tiene la provincia en el modelo territorial constitucionalizado, al determinar su condición de entidad territorial básica o fundamental, equiparable a las comunidades autónomas y los municipios. Esta conclusión se infiere de las dos oraciones que componen el enunciado del artículo 137. En la primera se sanciona o garantiza –y no sólo se describe– una organización territorial (tal como ha venido reconociendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional). En cuanto a la segunda parte de esa cláusula (“Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”) tiene la particularidad de situar al mismo rango constitucional la autonomía que se predica de cada uno de esos entes territoriales.

Desde esta óptica, la afirmación que luego realiza el artículo 140 no tiene por qué traducirse necesariamente como la evidencia de que la Constitución ha otorgado a la autonomía municipal un estatus especial y cualitativamente superior a la autonomía provincial. Podría considerarse como una reiteración más –no sería el único caso dentro del articulado de la CE– de lo declarado en el artículo 137. Existe, desde luego, una diferencia en lo que se refiere a la regulación normativa formal, pero esto no tiene por qué significar que la autonomía provincial ocupe una posición constitucional inferior o devaluada, en términos comparativos, con la autonomía municipal.

En refuerzo de esta tesis, que sabemos positivamente minoritaria, el propio texto constitucional ha subrayado igualmente el carácter “autónomo”, no sólo de la entidad en sí misma, sino además de su gobierno y administración, encomendado a las diputaciones provinciales, cuya configuración debe responder por otra parte a un criterio representativo (artículo 141.2). En este sentido, la diversidad en el sistema de elección de los representantes municipales y provinciales –directo y de segundo grado, respectivamente– no puede considerarse como una opción impuesta por el constituyente, por lo que no cabría deducir necesariamente de este dato una diferente calidad “político-institucional” de estas dos entidades locales. Tanto municipios como provincias deben estar dirigidos por autoridades representativas de la voluntad de los ciudadanos, y en consecuencia titulares en el mismo grado y alcance de “autonomía política”. Serviría para corroborar esta tesis el hecho de que no se detecten diferencias sustanciales en la forma o modelo de gobierno de las

1. Vid. E. AJA, en “Configuración constitucional de la autonomía municipal”, en *Informe sobre gobierno local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1992.

diputaciones y ayuntamientos, en ambos casos dotados con sistemas de responsabilidad y control políticos propios de un sistema parlamentario.

Pese a la explícita constitucionalización de la provincia como una de las entidades que forman parte del “triángulo” basilar del modelo territorial de Estado, no han dejado de existir posiciones políticas a favor de su desaparición. Entre los argumentos que se emplean para defender esta propuesta, el principal proviene de un dato objetivo que arroja la misma realidad institucional. La provincia ha desaparecido como entidad local en buena parte del Estado autonómico español. La excepción se ha convertido en regla dominante, a partir del hecho de que la mayor parte de las comunidades autónomas carecen de una estructura territorial provincial; conclusión que se obtiene del cómputo de comunidades forales, uniprovinciales e insulares.

Inclusive se ha venido manteniendo que la creación de estas comunidades autónomas monoprovinciales representa la prueba evidente de que la desaparición de la provincia resulta compatible con el diseño constitucional de la forma territorial de Estado. Pero si los hechos y la experiencia del modelo ofrecerían una razón de peso a favor de la naturaleza “contingente” de esta entidad local, lo que no parece de recibo es apuntalar la legitimidad de esta operación sobre una resolución de la jurisprudencia constitucional (STC 32/1981) donde el sentido de sus pronunciamientos en este punto parece apuntar hacia una dirección bien distinta.

En esta sentencia se hizo una propuesta interpretativa que no ha variado hasta hoy significativamente. Uno de sus razonamientos reconocía con incontestable rotundidad la condición “arquitectónica” para la estructura del Estado de aquellas entidades a las que hace referencia expresa la CE.² A continuación el Tribunal llegó a declarar algo que sorprende por lo que tiene de “recreación” o mutación del modelo territorial, al referirse a la conversión de determinadas provincias en comunidades uniprovinciales.³ A la tesis de la “potenciación” de la entidad provin-

2. Fundamento jurídico 3:

“El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza.”

3. La cita que se trae a colación creemos que resulta bastante indicativa de la manera en que el Tribunal Constitucional ha interpretado esa eliminación/conversión de la provincia en forma de comunidad autónoma:

“Es necesario distinguir, sin embargo, de acuerdo con la Constitución y desde la perspectiva territorial, entre las comunidades cuyo ámbito comprenda varias provincias y aquellas otras de carácter uniprovincial que puedan constituirse cuando se den los supuestos previstos en los artículos 143 y 144 de la Constitución. En el primer caso, de acuerdo con las ideas antes expuestas, parte de las competencias que hasta ese momento fueron de las provincias pasarán a ser funciones de la comunidad a la que habrá también que atribuir, en consecuencia, la parte correspondiente de los recursos provinciales y, lógicamente, de los servicios de esa naturaleza, reduciendo en consecuencia, por así decir, el ámbito de competencias de la entidad provincial. Esta resultará, por el contrario, potenciada en aquellos otros casos en que, bien por tener la provincia caracteres propios de región histórica (artículo 143), bien en virtud de una autorización especial de las Cortes (artículo 144), una sola provincia se erija en comunidad autónoma, asumiendo así un superior nivel de autonomía, y estando en este caso confiado su gobierno y administración a la comunidad, tal y como permite el artículo 141.2 de la Constitución.”

cial –en ese proceso de transfiguración como entidad autonómica– se le puede hacer, no obstante, una objeción fundamental, si se tiene en cuenta que esa transformación supone un cambio cualitativo de su naturaleza institucional que comporta un mantenimiento “ficticio” de aquella (Aja). En todo caso, de la doctrina del Tribunal Constitucional se infiere la inevitable conclusión de que sería imperativo acometer una reforma de la norma fundamental antes de intentar cualquier operación legislativa (estatal o autonómica) que pretenda eliminar –o desvirtuar funcionalmente– a la provincia del modelo territorial de una comunidad autónoma.

2. La autonomía provincial: garantía y principio constitucional de una categoría de entidad local

La noción constitucional de autonomía provincial participa también de los elementos funcionales y estructurales a partir de los cuales se ha construido la categoría conceptual de la autonomía local. Al igual que la autonomía que se predica específicamente de los municipios, se trataría en primer término de una garantía “institucional”, con la doble virtualidad de asegurar tanto la existencia de la entidad, como un contenido competencial mínimo sin el cual quedaría desfigurada institucionalmente.⁴ Los problemas que presenta esta concepción de mínimos de la autonomía provincial son los mismos que se plantean a la hora de intentar delimitar la dimensión funcional de la autonomía local-municipal. De nuevo esta versión eminentemente defensiva –o de configuración en negativo– del principio constitucional impide una determinación eficaz de la noción de interés provincial “respectivo” y, desde esta incapacidad evidente, la delimitación de un elenco de competencias propias con esferas materiales exclusivas.⁵

Seguramente, además, dada su singular recepción normativa –desde una óptica constitucional más ambigua que la versión municipal– su idoneidad como mecanismo de defensa frente al legislador (estatal y autonómico) es notablemente inferior. Y, por lo mismo, será más exigua todavía la posibilidad de que se pueda utilizar como fórmula habilitadora para promover una regulación positiva de las competencias provinciales.

No obstante, es preciso reconocer que esta dimensión provincial del concepto de *garantía institucional* sí se ha demostrado eficaz para bloquear –como canon de constitucionalidad– aquellas iniciativas político-legislativas que pretendían desvirtuar los elementos funcionales propios de una entidad local “necesaria” desde la óptica de la organización territorial prevista en la norma fundamental.

La protección que proporciona a la autonomía local-provincial esta noción doctrinal (y jurisprudencial) se ha medido hasta ahora con aquellas leyes que intenta-

4. Vid. algunas de las resoluciones del Tribunal Constitucional más significativas que contienen esta interpretación sobre la autonomía local: sentencias de 28 de julio de 1981, 23 de diciembre de 1982, 16 de mayo de 1983 y 27 de febrero de 1987.

5. Esta imposibilidad ha sido reconocida por el creador mismo del concepto, pues –como señala L. Parejo– “la garantía institucional no significa ni la identificación de un elenco de intereses locales con un preciso acervo de competencias así mismo locales, ni la reserva en favor de los entes locales, de un contenido competencial concreto fijado directamente desde el nivel constitucional”. Vid. L. PAREJO, en *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981.

ban vaciar de contenido competencial a las diputaciones provinciales. Todavía no se ha podido comprobar el grado de virtualidad normativa frente a un legislador orgánico encargado de aprobar una reforma estatutaria. No obstante, pensamos que es precisamente este último quien puede ofrecer una lectura más en positivo y precisa –como garantía estatutaria– de la autonomía local; primero, situándola en un nivel del sistema de fuentes más apropiado, desde donde se evitaría por fin la confusión que existe hoy entre ese principio constitucional y su versión legislativa básica; y en segundo lugar, para despejar cualquier duda sobre su auténtica inmersión en el bloque de constitucionalidad. A partir de su “inmersión” estatutaria cabría derivar más fácilmente un espacio competencial propio de la provincia, inmune además a las habituales invasiones que sufre desde el ejercicio del principio de autonomía (regional).

Las notorias limitaciones que presenta la teoría de la *garantía institucional* de la autonomía local han conducido el esfuerzo doctrinal posterior por construir una nueva categoría conceptual que permitiera superar esa falta de virtualidad normativa. La más representativa de esta nueva tendencia fue la teoría acuñada en torno al concepto de “garantía constitucional” (García Morillo),⁶ luego complementada de algún modo por la afirmación del carácter “principal” de la autonomía local (Aja, Caamaño, García Fernández, García Roca).⁷

La aportación esencial de los estudios que se realizan desde el constitucionalismo viene a defender sobre todo una imagen “prescriptiva” de la autonomía local, desde la cual es posible ya fundamentar exigencias positivas de naturaleza constitucional para que el legislador suministre a las entidades titulares de este principio un campo funcional propio. La autonomía local deja de ser un simple vehículo interpretativo de las leyes para adquirir un valor efectivo como parámetro de constitucionalidad de aquéllas. Por lo que se refiere a la autonomía provincial, no parece que se establezcan en esta construcción doctrinal diferencias sustanciales sobre la potencialidad derogatoria o anulatoria respecto de la autonomía municipal.

Por otro lado, y en términos de eficacia ante el legislador, la teoría de la garantía constitucional comporta una mayor capacidad para limitar la traducción que aquél va a hacer de un principio tan “sintético” desde un punto de vista de su disciplina constitucional.

La autonomía local (y la provincial comprendida dentro de ésta) no va tener en la ley (básica) su única y principal definición, sino que es la propia norma consti-

6. Para GARCÍA MORILLO esta *garantía constitucional* se entendería como “una predisposición o criterio interpretativo cuyo efecto sería la interpretación del contenido de la autonomía local no en los términos protectores que inspiran la noción de contenido esencial de los derechos fundamentales, esencialmente protectores, sino en razón de parámetros configuradores de instituciones y cuya consecuencia es la exigencia de un contenido indispensable para el despliegue de las funciones que la institución tiene constitucionalmente asignada”, en *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, 1998.

7. Vid. F. CAAMAÑO, en “Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, enero-abril de 2004. J. GARCÍA FERNÁNDEZ, en “Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del Derecho local”, en *Constitución y Parlamento, Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha*, núm. 6, 2002. Y J. GARCÍA ROCA, en “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, en REALA, núm. 282, 2000.

tucional la que debe servir como referente primordial para la delimitación de su contenido básico o esencial.

Sin duda, esta segunda teoría no puede eludir la necesidad de una nueva “recreación jurisprudencial” –del Tribunal Constitucional, principalmente– basada una vez más en la casuística. Pero este inconveniente queda en cierto modo compensado con las ventajas que ofrece. En concreto, la idea de que la autonomía local –vista en positivo– implica un mandato constitucional para otorgar un ámbito competencial específico a favor de los entes locales, de manera que estén en condiciones de cumplir su función constitucional (para la defensa y gestión de los intereses propios).

Para aplicar una estrategia “expansiva” de las competencias locales (sin excluir las ejercitadas por entidades provinciales) hay que poner juego una interpretación “sincrónica” de la autonomía local con los principios configuradores del modelo de Estado constitucional definido en la norma fundamental. En primer término, con una noción “social” cuya formulación habitual en el articulado de la CE se proyecta en forma de mandato genérico a (todos) los poderes públicos sin excepción. Desde una comprensión *competencial* flexible del principio social –y como ha puesto de manifiesto un sector doctrinal (García Fernández, Aja)– cabría habilitar a los entes locales para realizar aquellas funciones orientadas a dar cumplimiento a los compromisos constitucionales con el Estado del bienestar; el límite de este ensanchamiento funcional de las competencias locales –a veces no voluntario, sino forzado por realidades sociales no previstas por el legislador– se encontraría en la definición de exclusividad de algunas de esas competencias “sociales” (si bien referida a la titularidad, aunque no necesariamente a su ejercicio), cuando ha sido atribuida con ese carácter a otras entidades territoriales (Estado-comunidades autónomas). Mediante una técnica de interpretación *conforme a la CE (secundum constitutionem)* y no necesariamente opuesta al dictado de la ley (*praeter legem*) de las competencias provinciales, se podrían ampliar los espacios competenciales al conjunto de entidades locales; mientras no exista una atribución legal o estatutaria explícita a favor de la comunidad autónoma (o mejor, una prohibición expresa en sentido explícito) sería posible legitimar la actuación sobre campos materiales donde reside un “interés local” específico. Esta es una técnica que no implica necesariamente una “apropiación” competencial, sino tan sólo el ejercicio “subsidiario” de una competencia de la que otro ente es titular.

La relación *sincrética* entre autonomía local y principio democrático quizás no tiene una versión provincial específica, pero las consecuencias de aquélla sí que podrían aplicarse a las entidades supramunicipales que han sido expresa o implícitamente señaladas en el artículo 141 de la CE. La subordinación –mejor que conexión– al principio democrático transforma ciertamente a la autonomía local en algo más que una técnica de descentralización. Como el resto de entidades locales, las diputaciones (o entidades análogas) se articulan institucionalmente como gobiernos –además de autónomos– representativos a través de los cuales se expresa la soberanía popular. Esta cualidad de mandatarios de la voluntad de los ciudadanos les otorgaría una posición constitucional equivalente al Estado y las comunidades autónomas.

A partir de esta concepción “democrática” de la provincia se pueden defender una doble gama de efectos colaterales. Primero, en lo que respecta al sistema de

relaciones interinstitucionales de aquélla con las entidades territoriales superiores (Estado-comunidades autónomas), que deberían estar basadas en el principio de cooperación no en el de jerarquía institucional y normativa. Y en segundo lugar, porque ese carácter político (y no sólo administrativo) justifica una atribución específica y exclusiva de funciones y competencias, sin las que no podrían gestionar el interés público (local) que representan democráticamente. La determinación de este último viene diferida a una decisión adoptada por los ciudadanos a través de un proceso electoral, y en consecuencia con la misma cualidad “democrática” que la voluntad popular expresada en los otros niveles territoriales.

El carácter representativo de los gobiernos locales (y provinciales, aunque sea de “segundo grado”) configura a las entidades locales como algo diferente a una pura administración pública. Y por esta razón igualmente, el principio constitucional en el que se ampara su “autonomía” adquiere el mismo rango y alcance que el resto de los principios constitucionales (G. Fernández). Desde esta otra dimensión, la garantía institucional de la autonomía local debería de traducirse en una capacidad de dirección política para gestionar y administrar el interés local determinado por un pronunciamiento electoral mayoritario. Obviamente, la potestad para diseñar e implementar políticas propias implica desde luego una visión amplia de los márgenes competenciales que el legislador establezca para los entes locales. Una concepción restrictiva o subordinada en términos político-competenciales de estos últimos significaría probablemente una forma ilegítima de traducir el concepto constitucional de la autonomía local.

Pero la consecución de ese objetivo requiere a su vez superar una dificultad previa de orden conceptual. La noción sobre la que gira la dimensión competencial de la autonomía –el interés propio (municipal y provincial)– no puede medirse en un plano de igualdad con las versiones territorialmente superiores de ese mismo concepto (interés general-estatal e interés autonómico). La concurrencia inevitable de “intereses” territorialmente diversos sobre unos mismos ámbitos materiales no puede quedar resuelta sólo con los parámetros que proporcionan los listados de competencias constitucional y estatutarias. Si fuese así, poco o nada quedaría para la capacidad regulativa y decisional de las entidades locales. Obviamente esta estrategia dogmática significa una concepción de la “autonomía territorial” constitucionalizada en donde no existen ámbitos objetivos reservados a la exclusividad competencial de ninguno de sus titulares.⁸

En cierto modo la jurisprudencia constitucional fue tomando nota ya de esta tesis sobre los intereses concurrentes entre diferentes “colectividades” en su Sentencia 37/1981. La existencia de unos intereses locales “respectivos” no tiene, por tanto, que llegar a ser incompatible con otros que pueden ser *respectivamente* también de las comunidades autónomas o inclusive del Estado. Partiendo de esta ecuación jurídica –lo peculiar no es sinónimo necesariamente de exclusividad– la clave en la atribución concreta de las competencias a las entidades locales se va a situar por

8. En este sentido, nos parecen acertadas las palabras de MORELL OCAÑA, cuando advierte de que “no se trata simplemente de una presencia concurrente de intereses de diferentes colectividades, sino de unos intereses públicos que son propios a más de una colectividad”. En *La Administración local*, Madrid, 1984.

fuerza en la determinación del denominado “interés predominante”; operación que va a presentar dos bandas o niveles de potencial conflictualidad (provincia-comunidades autónomas y comunidades autónomas-municipio).

Conviene buscar entonces una propuesta que, avanzando desde un concepto de autonomía local dotado de virtualidad normativa, no provoque un “desapoderamiento” competencial de otras entidades territoriales previsiblemente ilegítimo desde un punto de constitucional. Por esta razón, la metodología que se ha llegado a apuntar en alguna ocasión para delimitar *pro futuro* los materiales competenciales de cada esfera territorial –diferenciando entre ordenación y ejecución (Aja)– tiene visos de conjurar el riesgo anteriormente apuntado. La fórmula encajaría en la dialéctica que tiene como protagonistas principales a la comunidad autónoma y el municipio, respectivamente. Pero todavía subsiste un tercer nivel intermedio –la provincia– que en este intento por fijar unas fronteras funcionales básicas debe contar con su propio espacio competencial. La tendencias legislativas y la propia evolución de esa institución aconsejan delimitarlo en un doble plano; por una parte, la planificación estratégica de proyección supramunicipal ligada directamente al concepto constitucional de “interés provincial”; y en segundo lugar, para proponer una edición “provincial” del principio de subsidiariedad –pero en su concepción vertical ascendente– que legitime la actuación en todo caso de los órganos de gobierno provinciales (o análogos), orientada a paliar las insuficiencias y necesidades ciudadanas de las entidades municipales, cuando éstas no pueden garantizar los servicios municipales elementales.

Todavía quedaría una última dimensión del principio constitucional desde la que quedaría autorizada una interpretación no sólo *semántica* de la autonomía local. Se ha demostrado en otros niveles territoriales superiores (Estado-comunidades autónomas) que el autogobierno no depende sólo de la atribución de unos ámbitos competenciales materialmente flexibles o ambiguos, y que en la práctica nunca pueden llegar a ser ejercidos en exclusiva por sus titulares. En efecto, la autonomía se mide también en la puesta en funcionamiento de un diseño institucional “cooperativo”, basado en técnicas de coordinación y cooperación interterritorial.

Trasladado a la esfera local y provincial, esta alternativa supondría el establecimiento de canales de participación de las entidades municipales y provinciales en los procesos decisionales que se activan en organismos estatales y autonómicos, donde se sustancia buena parte de la noción constitucional del “interés local”. La interpretación en clave “cooperativa” de la autonomía local ayudaría a compensar la transferencia de potestades y competencias hacia una administración superior que ha supuesto la *refundación autonómica* del Estado español prevista en la CE. Esta otra interpretación *procesal*, y no sólo *sustantiva*, también se ha ido abriendo paso en la doctrina del Tribunal Constitucional, especialmente en algunas resoluciones que tocan la autonomía provincial (STC 27/1987 y 159/2001).

Sería quizás el momento de aprovechar –para consolidar esta concepción *participativa* de la autonomía local– algunas de las iniciativas que están ya programadas en la esfera estatal en materia de reformulación del modelo territorial de Estado. Puede que no resulte fácil institucionalizar alguna forma de colaboración de las

entidades locales en un futuro Senado que represente “políticamente” el conjunto de la organización territorial; esto es, nominalmente a las provincias desde un punto de vista sólo electoral.⁹

Otras alternativas que complementarían, sin duda, una correcta articulación institucional de la participación local en las instituciones estatales se encuentran a la expectativa de creación –mediante desarrollos reglamentarios–, o, en su caso, de una revisión, de las funciones que actualmente desempeñan ya en la actualidad algunos organismos. Entre los casos más significativos se encuentran la Comisión de Entidades Locales del Senado (todavía no es una comisión legislativa ni pueden intervenir en ella directamente los entes locales).

Se crean, asimismo, unas expectativas interesantes con algunas de las previsiones que se han introducido recientemente en la disposición adicional 13 de la Ley de bases. Nos referimos al compromiso de establecer un sistema de participación de los entes locales en la formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea (disposición adicional 13) y especialmente a la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales, diseñada en la Ley de medidas de modernización (Ley 53/2003).

Aunque sin haber participado directamente en los acuerdos suscritos a través del llamado Pacto Local, principal instrumento desde el cual se ha propuesto esta otra dimensión de la autonomía local, algunas comunidades autónomas han dado algunos pasos ya en esa dirección mediante la creación de comisiones de colaboración paritarias (comunidad-entes locales), en las cuales se articulan procedimientos para la consulta e información a los entes locales sobre asuntos que les afectan.¹⁰ Ejemplos: la Comisión General de las Comunidades Autónomas y conferencias sectoriales para las comunidades autónomas y la Comisión Nacional de Administración Local, comisiones territoriales de administración local, o las relaciones de colaboración entre comunidades autónomas-entes locales a través de comisiones de colaboración de carácter paritario, serían algunos ejemplos relevantes en este sentido.

Pero la concepción *cooperativa* (o interactiva) de la autonomía local exige en primer lugar una comprensión no simplemente *consultiva* de los mecanismos a través de los cuales los entes locales implicados participan en aquellos procesos de toma de decisiones donde está en juego el interés municipal-provincial. De otro modo, se estaría creando una imagen artificial –o simplemente *virtual*– de la colaboración institucional, bajo la cual se aplicarían en realidad técnicas de coordinación vertical, en donde la posición de los entes locales quedaría siempre subordinada a otras administraciones *hegemónicas*.

Por otra parte, en su versión provincial esta noción *procesual* implica la necesidad de poner en práctica un doble sistema de cooperación. Primero, con la instauración de canales de comunicación y colaboración de las entidades municipales en los procesos decisorios que se adoptan en una esfera “provincial”

9. Vid. T. FONT I LLOVET, en “La reconstrucción jurídica de la autonomía local: El gobierno local y la reforma de los estatutos”, en *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona, 2004.

10. Vid. G. RUIZ-RICO RUIZ, en “Limitaciones constitucionales al principio de subsidiariedad local”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 61-1, 2001.

(cooperación intra-institucional). Segundo, mediante el diseño de fórmulas de participación de los órganos de gobierno provinciales en los circuitos políticos e administrativos, estatales y autonómicos (colaboración inter-provincial).

3. Las posibilidades de implantar un modelo estatutario propio de organización supramunicipal

El primer dato que surge del examen de los estatutos de autonomía permite reconocer un cierto grado de desacoplamiento entre una regulación normativa con una notable dosis de *diferencialidad* y una realidad institucional y competencial todavía bastante homogénea.

Los actuales procesos de reforma estatutaria que se han puesto en marcha –y los que previsiblemente se activarán a corto plazo en un efecto *emulativo* inevitable– han incluido entre sus objetivos la adaptación definitiva del modelo territorial autonómico. Queda de este modo en evidencia que la “apertura” de la forma de Estado constitucionalizada no se circunscribe únicamente al sistema autonómico. Aunque en menor medida, y seguramente con una intensidad desigual, parece que todavía quedan elementos por definir de la organización territorial que afectan también a la configuración de las entidades locales.

La plasmación en los estatutos de autonomía de la configuración organizativa de la autonomía local implicaría, por tanto, no sólo una forma de delimitación sustantiva de ese principio constitucional, sino al mismo tiempo la medida en que las comunidades autónomas pueden llegar a desarrollar un modelo territorio propio, en ejercicio precisamente de otro principio –la autonomía regional– garantizado igualmente en la norma fundamental.

Sin embargo, la definición que pueden impulsar próximas reformas estatutarias de la autonomía local/provincial debe ser útil asimismo para superar cualquier intento de homogeneización normativa, originada tanto de una legislación “relativamente básica” como de una legislación demasiado “autonomista” de las comunidades autónomas que estreche los espacios funcionales de los entes locales titulares de ese autogobierno. La definitiva *implantación* estatutaria (*estatutorización*) del régimen local y provincial no puede justificar en ningún caso una restricción de los niveles competenciales de los que disfrutaban, en la actualidad, los poderes públicos de la esfera local. Más bien lo contrario; esto es, tiene la potencial virtualidad de establecer un marco jurídico *materialmente* constitucional en el que aquéllos se apoyarían frente a hipotéticas invasiones que procedan de las instituciones políticas autonómicas. El esfuerzo que haga el poder estatuyente a la hora de incorporar una definición más precisa de la autonomía local contribuiría –pensamos– a descifrar su alcance jurídico-constitucional, al tiempo que mejora su eficacia como canon de constitucionalidad ante los desarrollos normativos del legislador regional.

Desde una perspectiva estructural, las reformas de los estatutos de autonomía representan la oportunidad para consolidar una organización supramunicipal, si no definitiva, por lo pronto más adaptada a la evolución legislativa que ha tenido lugar en buena parte de las comunidades autónomas, donde se ha tenido que articular institucional y funcionalmente con parámetros estatutarios poco definidos,

y en la práctica a veces irrealizables. En esta operación cabe adoptar dos tipos de decisiones trascendentales para delimitar el modelo territorial de cada comunidad autónoma. Por un lado, fijar las entidades locales, y sobre todo las supramunicipales, de carácter fundamental y “necesario”; y, por otro, intentar delimitar, mínimamente al menos, los espacios competenciales atribuidos a cada uno de esos niveles de gobierno. En especial sería conveniente que el estatuto estableciera unas reglas de división competencial claras en el supuesto de que le otorgue ese carácter “básico” a algún tipo de entidad supramunicipal (o comarcal), que la experiencia ha evidenciado no siempre fácilmente compatible con una entidad de rango constitucional –y en principio *necesaria*– como la provincia.

Pero la eventual *dilatación estatutaria* de las potestades autonómicas en materia local, en concreto a la hora de incorporar como instituciones “diferenciales” en su organización territorial, está condicionada por una serie de factores que operan en un plano normativo y jurisprudencial.

Es evidente que los niveles de diversidad estatutaria –en lo que toca específicamente a la creación y puesta en funcionamiento de entes locales de naturaleza supramunicipal– podrían ser considerablemente más elevados si se procediera, previamente, a un reforma del título VIII de la CE. Los problemas de orden constitucional, planteados con motivo de alguna legislación autonómica poco favorable al mantenimiento del estatus funcional de la provincia, no llegarían a producirse seguramente si, junto al necesario respaldo estatutario, llegara a desaparecer esta entidad como elemento “necesario” de la organización territorial del Estado (artículo 137 de la CE) y por consiguiente también en cuanto “garantía institucional”.

Por otra parte, la posición constitucional –y estatutaria, a continuación– de la provincia cambiaría seguramente en el supuesto de que una hipotética reforma de la norma fundamental optara por extender el principio de la autonomía local –y no sólo el reconocimiento de una “personalidad jurídica” (artículo 152.3)– a esas otras “circunscripciones territoriales propias” de carácter supramunicipal e infraprovincial. La introducción de un principio constitucional inédito hasta ahora –la autonomía supramunicipal (no provincial)– cambiaría la lógica funcional entre los niveles de gobierno local, otorgando a la legislación autonómica de desarrollo una mayor discrecionalidad para regular los contenidos competenciales de cada uno de ellos.

En segundo lugar –y no por obvio, conviene subrayar de nuevo– las posibilidades de implantar un modelo territorial diferenciado requiere, más que aconseja simplemente, unos inevitables cambios en los estatutos de autonomía. Con esta “elevación de rango”, los principales dispositivos estructurales y funcionales del régimen local en cada comunidad autonómica quedarán fuera de la disponibilidad del legislador estatal, tanto sectorial como “básico”, inclusive. No obstante, conviene igualmente recordar que los estatutos no pueden ser modificados en un sentido contrario al texto constitucional, por lo que el ejercicio del principio dispositivo encontrará siempre unos límites jurídicos inevitables que impiden, en todo caso, cualquier propuesta de *ingeniería estatutaria* orientada a la desaparición –o desfiguración– de la provincia como entidad local.

En el supuesto de que no se produzca una reforma constitucional en el sentido indicado anteriormente, o si los proyectos de reformas estatutarias no profundizan en el diseño de modelos territoriales específicos, los posibles cambios que se ope-

ren desde los circuitos legislativos (estatal y autonómicos) necesitan, para implantar posibles alternativas en la organización institucional del territorio, un cambio significativo en el *rumbo* de la jurisprudencia constitucional. En nuestra opinión, no basta con cambiar el canon de constitucionalidad determinado por los estatutos de autonomía. En efecto, estos últimos han conformado junto con el texto de la norma fundamental la medida de validez de la legislación autonómica sobre autonomía local. Pero sospechamos que el argumento principal que ha empleado el Tribunal Constitucional al resolver los conflictos competenciales en esta materia ha girado fundamentalmente sobre los preceptos constitucionales; mientras que los referentes estatutarios han sido utilizados por lo general en calidad de instrumentos complementarios en los diferentes pronunciamientos del Tribunal. Desde este punto de vista, para lograr que las reformas estatutarias tengan una virtualidad efectiva en la configuración de modelos territoriales singulares es imperativo asimismo modificar las pautas interpretativas de la jurisprudencia constitucional, y no esperar que éstas se produzcan sólo como *efecto inmediato* de aquellas mismas reformas.

El *giro de timón* en la doctrina del Tribunal Constitucional pasa forzosamente por ofrecer una lectura distinta de algunos preceptos de la norma fundamental. Para empezar de la atribución constitucionalmente prevista, con carácter exclusivo para las comunidades autónomas, sobre “organización de instituciones de autogobierno” (artículo 148.1.1); complementada por una interpretación al alza de la competencia autonómica para el desarrollo normativo del “régimen local” (de acuerdo con la legislación básica).

Asimismo, sería conveniente superar la conocida como teoría del régimen “bifronte” de los entes locales, desde la que se han venido justificando invasiones o versiones bastante restrictivas de las competencias autonómicas que incidían, directa o indirectamente, en el régimen local. Esta “redimensión” del papel que desempeñan la LBRL y los estatutos de autonomía podría significar la impulsión de una *teoría autonómica* del modelo local, a partir de la cual tendrían mayores posibilidades de ser interpretadas en un sentido favorable las competencias estatutarias de las comunidades autónomas para definir su propio sistema local, y en consecuencia la posibilidad de establecer legítimamente estructuras supramunicipales que se acomoden mejor a la vocación histórica –o la simple voluntad política– de cada comunidad.

También contribuiría a ese objetivo una concepción menos dilatada de la reserva de Ley orgánica sobre régimen electoral general (artículo 81) en su proyección sobre la esfera local-provincial, legitimaría cierto grado de singularidad territorial en materia de gobierno local.

Pero, sin duda, la limitación más importante que hasta hoy tienen las comunidades autónomas en esta materia procede de una traducción desproporcionada que ha hecho le legislador básico de la competencia contenida en el artículo 149.1.18. Avalada, salvo contadas excepciones, por la jurisprudencia constitucional, no se corresponde seguramente con el enunciado de ese título competencial, cuyo tenor literal no anticipa una habilitación general sobre cualquier aspecto que toque al régimen local. Es más, un examen detenido de los estatutos de autonomía permite reconocer en su articulado una competencia autonómica más específica

sobre “régimen local”, desde la cual se podría apoyar una mayor capacidad legislativa de las comunidades autónomas. Para ampliar por consiguiente los ámbitos materiales sobre los cuales se proyectarían las atribuciones estatutarias es ineludible que el “giro” en la interpretación del artículo 149 conlleve una autoconcepción más restrictiva (*self-restraint*) del legislador estatal sobre su propia competencia para dictar las bases del sistema local.

La hipótesis de una ley básica no específicamente local puede favorecer indirectamente la ampliación del espacio competencial de las comunidades autónomas.¹¹ En efecto, una lectura genérica o *principal* de la competencia estatal del artículo 149.1.18 dejaría posiblemente un margen superior a la intervención del legislador autonómico. La definitiva consolidación de esa mayor capacidad normativa requeriría la modificación de unos títulos competenciales estatutarios que, hasta el momento, reconocen expresamente su autolimitación a lo dispuesto en la legislación básica sobre “régimen local”. Pero para conseguir ese objetivo no basta una reforma en la que se potencie la “exclusividad” autonómica de una competencia que en buena parte de los vigentes estatutos aparece enunciada sin ese carácter.¹² Sería necesario superar una concepción puramente competencial de la materia, de manera que los principales elementos del modelo territorial quedaran definidos estatutariamente como parte integrante de la estructura político-institucional de cada comunidad. De esta forma, no se llegaría a suprimir lo que representa un límite constitucional insalvable, como es la atribución al Estado de una competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (artículo 149.1.18); pero sí que la aplicabilidad de éste quedaría reducida por los dispositivos estatutarios que delimitan las características singulares del sistema local autonómico.¹³ Algunas resoluciones de la jurisprudencia constitucional –un claro exponente se encuentra en la Sentencia 109/1998– avalarían esta tesis.

Otra de las condiciones que limitan las posibilidades de una propuesta estatutaria verdaderamente *diferencial* del modelo territorial se sustenta en la calificación

11. Vid. F. VELASCO, en “El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía: Límites constitucionales”, ponencia presentada en el Congreso Municipio Siglo XXI. Ciudadanía y gobierno local, Zaragoza, diciembre de 2004.

12. En los estatutos de autonomía de comunidades (no forales) del 151 (además de Valencia) el “régimen local” forma parte de las materias competenciales exclusivas, aunque en todo caso su ejercicio está supeditado igualmente a la normativa básica estatal. La fórmula “sin perjuicio de” contenida en las disposiciones de estas normas estatutarias aproxima en la práctica el alcance real de esa potestad legislativa autonómica a la que se infiere de los títulos competenciales que comprenden sólo el “desarrollo legislativo y ejecución”.

13. Sin embargo, creemos que esta hipotética *ampliación* de la potestad normativa de las comunidades autónomas a la hora de decidir sobre un régimen local propio no puede llevarse a efecto sin una cierta colaboración del legislador estatal. Ciertamente, la utilización de un parámetro estatutario, junto con el constitucional *strictu sensu*, no conducen –como afirma F. Velasco– a una valoración negativa de la validez de una norma básica, sino tan sólo a su inaplicabilidad en el caso que se reconozcan elementos diferenciales en una comunidad autónoma. Ahora bien, resulta escasamente razonable diseñar una legislación básica que tenga una aplicación muy fragmentada territorialmente, en función de que cada estatuto reconozca características singulares en el modelo local respectivo. Por este motivo, lo más lógico sería proponer –ante la improbable modificación de una cláusula constitucional como la enunciada en el artículo 149.1.18– una interpretación auto-restrictiva de la proyección que ésta tiene sobre el régimen local; de manera que el concepto de “lo básico” se reduzca aquí a una serie de principios realmente generales y comunes, impuestos no por los diversos poderes estatuyentes, sino por una visión federalizante de sus competencias aceptada por el propio Estado central.

de la Ley de bases como “bloque *material* de constitucionalidad”, pese a no estar comprendida aquélla dentro de la reserva de ley orgánica (artículo 81.1). Esta idea, respaldada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (aunque limitada sólo a una parte mínima de su articulado), implica un posicionamiento en el sistema de fuentes equivalente *de facto* al estatuto. Sin embargo, su eficacia real sólo se ha podido contrastar en el enjuiciamiento de leyes autonómicas, ni siquiera ante una legislación estatal sectorial posterior. Por mayor motivo, no parece entonces que pueda oponerse a unas disposiciones estatutarias, expresamente formuladas en una ley orgánica y para las que se exigen mayorías parlamentarias cualificadas y un doble consenso político (estatal y autonómico). El estatus jurídico de la Ley de bases nunca podría superar, por tanto, el que corresponde a unos estatutos de autonomía; una conclusión que se apoyaría no sólo en el principio de jerarquía normativa (artículo 9.3), sino, además, en el hecho de pertenecer formalmente al “bloque” de normas que siempre pueden ser utilizadas como parámetro de constitucionalidad (artículo 28.1 de la LOTC). Una vez eliminada la ya habitual confusión entre *contenido básico* con el *contenido mínimo* de la autonomía local, ésta se encontraría “confundida” –a raíz de un desarrollo en las reformas proyectadas– en su contenido estatutario.

Estos razonamientos nos llevan a sostener que la futura reforma de los estatutos de autonomía puede suponer una reestructuración del contenido que delineaba las competencias autonómicas delimitadas hasta ahora en ese bloque de constitucionalidad, y por consiguiente también la necesidad de extender los espacios competenciales de las comunidades autónomas en materia local. De tal modo que la LBRL deje de ocupar esa prevalencia interpretativa que se le ha conferido –por el legislador y en especial por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional– de manera que sea, por el contrario, el estatuto de autonomía la norma de referencia, y “básica” en sentido material, para el diseño del régimen local específico de cada comunidad autónoma.

No obstante, la recepción estatutaria del principio de autonomía tiene que intentar romper en lo posible la dinámica “competitiva” entre entes locales y comunidad autónoma, a la que pertenecen territorialmente y de la que no dejan de formar parte también institucionalmente, sea por su potencial *unifrontalidad* o todavía debido a su carácter bifronte. De poco serviría –en orden a garantizar mejor las funciones constitucionales de los gobiernos locales– sustituir la hasta hoy tutela del legislador básico estatal por otra especie de *protectorado autonómico* sobre los entes locales.

En el caso de las entidades locales supramunicipales (provincias y otras entidades análogas), el reconocimiento de una garantía estatutaria de su “autonomía local” puede llegar a ser un buen antídoto contra los ensayos legislativos de la propia comunidad autónoma que supongan una invasión de los espacios competenciales que se consideran integrados en ese concepto estatutario de la autonomía local. Incluso una consecuencia del reconocimiento en las normas fundaciones autonómicas de ese principio debe permitir una comprensión flexible, y por lo mismo más amplia, de la capacidad de autoorganización “interna” de todas las entidades locales *intermedias* (provinciales o comarcales) a las que se haga titulares de esa garantía.

Las propuestas de reformas estatutarias se encuentran en la encrucijada de optar por una fórmula de organización territorial que atenúe la acumulación de estructuras administrativas de la comunidad autónoma. La simplificación del modelo local no es una alternativa fácil de implementar cuando, entre otras razones, existen algunos límites constitucionales infranqueables por el estatuyente.

No obstante, en algún momento se han llegado a apuntar propuestas para reducir –o más bien reconstruir– los niveles de gobierno territorial,¹⁴ a partir esencialmente de una modificación significativa de la dimensión funcional y estructural de la provincia. Una de las opciones que se han llegado a barajar se centraba en la posibilidad de sustituir la actual organización territorial en las comunidades autónomas pluriprovinciales, mediante la creación de la llamada “provincia única”. La segunda alternativa se basaría en una modificación de su número, para adaptarlo a una realidad socioeconómica que no encaja con la vigente división provincial del territorio.¹⁵ Por último, cabría –de forma acumulativa o alternativa a las dos anteriores iniciativas– reformar la nomenclatura de las entidades provinciales que existen dentro de una comunidad autónoma. Todos los supuestos anteriores –en nuestra opinión– caben dentro de un marco constitucional, comprendido dentro de unas cláusulas lo suficientemente flexibles como para habilitar una elevada dosis de autonomía estatutaria.

En cualquier caso, los ensayos institucionales que se pretendan plantear en los procesos de reforma estatutaria deben respetar los –escasos pero insalvables– condicionamientos impuestos por la norma fundamental en el tratamiento de la organización territorial de carácter supramunicipal.

La primera y principal exigencia que deriva directamente de la disciplina constitucional se refiere a la naturaleza “representativa” que han de tener los gobiernos provinciales (artículo 141.2 de la CE). Sea en la modalidad de Diputación provincial, como en la de cualquier otra forma *corporativa*, la institución provincial debe estar dirigida por un gobierno democráticamente elegido, encargado de la representación y defensa del interés provincial. Este último no se definirá más que con las reglas propias de un modelo político caracterizado por el juego de las mayorías y las minorías.

Los estatutos de autonomía no pueden eludir, pues, esta dimensión *política* de la autonomía provincial a la hora de rediseñar la organización territorial de la comunidad autónoma. A partir de aquí se abren no obstante algunas expectativas potencialmente válidas. Partiendo siempre de una estructura del territorio de base provincial, en el enunciado constitucional (“u otras corporaciones de carácter representativo”) pueden entrar fórmulas de gobierno y administración singulares, más allá de los “hechos diferenciales” sancionados o previstos en la norma fundamental (insularidad y territorios *forales*). Se podría de esta manera dar cobertura

14. Vid. el *Informe sobre la reforma del Estatuto*, elaborado por el Institut d'Estudis Autònoms, en la anterior legislatura del Parlamento catalán, Generalitat de Catalunya, 2003.

15. Sobre esta alternativa se ha mostrado favorable CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, en “La Administración local en el espacio autonómico”, ponencia presentada en el Congreso Municipio Siglo XXI. Ciudadanía y gobierno local, Zaragoza, diciembre de 2004.

constitucional a formas específicas y diversas del sistema local en los futuros estatutos de autonomía, desde la unificación provincial (o la agrupación insular) a la modificación del número de provincias.

Lo que quedaría fuera de encuadre en términos constitucionales sería la desaparición de la provincia –o la división territorial de esta naturaleza– como unidades territoriales necesarias de la comunidad autónoma. De ahí que la hipotética eliminación de esta entidad local en el dispositivo estatutario no justificaría por sí sólo una eventual desaparición de aquélla del modelo territorial autonómico, como tampoco un desapoderamiento competencial significativo que afecte al principio de autonomía provincial. A menos que la Constitución sea modificada en el sentido de convertir a la provincia en un ente local “potestativo”, no cabe aceptar la legitimidad de una estrategia normativa (estatutaria y legislativa) orientada a su eliminación (estructural y funcional) apoyada únicamente en el *silencio estatutario*. Ciertamente existe siempre un *margen de adecuación estatutaria* para diseñar un régimen local exclusivo o diferenciado; pero la capacidad del principio dispositivo no alcanza –creemos– a convertir a otras instituciones supramunicipales (comarcas, por ejemplo) en entidades locales “sustitutivas” de las diputaciones provinciales, proporcionándoles una especie de *vis atractiva* de las atribuciones provinciales básicas.

Sin embargo, sí que entra dentro de lo posible constitucionalmente la plena recepción estatutaria de estas otras entidades locales supramunicipales (no provinciales). Como ya se contempla en algunos estatutos (Cataluña, Galicia, Murcia...), no existe inconveniente para que las comunidades autónomas puedan implantar un modelo territorial en donde se añadan a las entidades locales “necesarias” (municipios y provincias), otros entes intermedios entre el municipio y la provincia. Para ello resulta imprescindible una previsión específica en el articulado de la norma fundacional autonómica, seguido del reconocimiento expreso de una garantía estatutaria de su autonomía. El cumplimiento de estas dos condiciones –instituciones obligatorias de la estructura territorial y titulares de autonomía– les proporcionaría un estatus jurídico diferente al de aquellos otros entes supramunicipales que los estatutos sólo contemplan con carácter potestativo, esto es, cuya creación depende de una decisión discrecional del legislador autonómico. El riesgo de un cierto “encorsetamiento” por el hecho de haber sido regulados en una esfera normativa dotada de una notable rigidez jurídica quedaría compensado por la configuración de una garantía institucional en un plano cuasiconstitucional.

Otro de los límites constitucionales al poder estatuyente de las comunidades autónomas queda determinado –junto a la exigencia de representatividad– por la concepción política que deben caracterizar las instituciones que dirijan la institución provincial. Para evitar que ésta se identifique con una corporación administrativa, la CE ha utilizado expresamente un concepto, “gobierno” (artículo 141.2), en el que va implícita la idea de una organización que funciona con parámetros de oportunidad política (no sólo de legalidad) a la hora de hacer una lectura del “interés provincial”, dentro de un marco de competencias definido jurídicamente. Las entidades provinciales no pueden quedar convertidas, por consiguiente, en una simple administración pública. Ésta es una alternativa estatutaria y legislativa que resulta inviable desde el punto de vista constitucional. Al frente de la provincia

–o de las entidades análogas– tiene que existir siempre un *gobierno* representativo y con autonomía suficiente para llevar a cabo políticas públicas adaptadas a su ámbito territorial. La autonomía estatutaria para diseñar un modelo territorial propio no puede eludir esa doble condición que impone el texto fundamental. La naturaleza democrática del gobierno provincial implica por otra parte la dinámica propia de cualquier institución política, donde se enfrentan diferentes concepciones para interpretar y gestionar el “interés respectivo”, en el juego tradicional de mayorías y minorías ideológicamente identificables.

Cuestión distinta es si la condición democrática del gobierno provincial justificaría la atribución a la institución provincial de competencias no sólo “funcionales” sino también materiales o sustantivas. Si nos atenemos exclusivamente al diseño constitucionalizado lo cierto es que no puede inferirse de allí una prohibición explícita en este sentido. La única referencia *funcional* sobre la provincia del artículo 141 (“división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”) es demasiado vaga como para obtener una conclusión clara de las posibilidades competenciales de este ente local. Por otro lado, en el estadio normativo delimitado por los estatutos de autonomía se ha llegado a concebir también a la provincia como una entidad o circunscripción territorial a través de la cual articular la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la comunidad autónoma (Andalucía, Canarias, Baleares, Valencia).

Ciertamente, cualquier operación estatutaria (más tarde legislativa) que pretenda ofrecer un ámbito competencial exclusivo –y no simplemente “delegado” o transferido– de las entidades provinciales puede entrar en competencia con las competencias que integran el concepto constitucional de autonomía municipal. Este es un riesgo probablemente inevitable pero implícito siempre en la idea de “interés respectivo”, “peculiar” o “específico” (artículo 137 de la CE y estatutos de autonomía), que no resulta exclusivo de los entes locales municipales (sino también de las comunitarias y provinciales).

La cuestión, problemática sin duda, consiste en averiguar si ese interés provincial singular se tiene que circunscribir inexcusablemente a la suma de intereses municipales, limitándose a una concepción *instrumental* que se materializa en funciones de auxilio o coordinación entre entidades locales incapaces de garantizar unas funciones y servicios esenciales básicos. En definitiva, podría plantearse la duda a propósito de la existencia de un interés provincial “autónomo”, representado políticamente en el gobierno de las diputaciones –u otras corporaciones supramunicipales de base provincial–, y dotado de atribuciones suficientes para gestionar y administrar esferas materiales de proyección supramunicipal (o en su caso también las que le sean delegadas por las comunidades autónomas). Esta sería una posición coherente con la concepción *política* –y no meramente administrativa– de la autonomía provincial a la que nos hemos referido con anterioridad, así como de su plasmación institucional en forma de gobierno representativo de la voluntad de los ciudadanos.

No obstante, la mayoría de los estatutos de autonomía han optado por silenciar la eventual concesión de funciones sustantivas de la provincia. Si bien es cierto que tampoco ha sido la nota dominante en aquéllos el reconocimiento de una garantía estatutaria de la autonomía *supramunicipal* (*provincial*). Esta última sí que

aparece garantizada en aquellas comunidades donde existe un hecho diferencial insular.¹⁶ En el resto, sólo algunas de ellas (caso de Valencia, Andalucía y Castilla y León) han llegado a incluir una referencia específica a la autonomía provincial,¹⁷ en tanto que la mayoría únicamente han optado por reconocer a las diputaciones como entidades con “personalidad jurídica”.¹⁸

Desde una perspectiva ahora estrictamente competencial, pocos han sido los estatutos que han intentado definir mínimamente las principales funciones de las diputaciones. En todo caso la nota dominante sigue siendo la ausencia de referencia alguna a funciones sustantivas o específicamente provinciales. De la regulación contenida en aquéllos no se desprende una visión clara –ni tampoco homogénea– del contenido competencial de la autonomía provincial. No obstante, sí aparecen algunas referencias sobre el tipo de atribuciones más significativas: a) competencias provinciales asignadas por la legislación básica del Estado; b) competencias provinciales reguladas en la legislación autonómica para el desarrollo de las bases estatales; c) competencias autonómicas transferidas o delegadas por las comunidades autónomas, y d) competencias autonómicas para la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Administración de las comunidades autónomas.

A la relación anterior habría que añadir las competencias que derivan de la configuración constitucional de la provincia como “división territorial en cumplimiento de las actividades del Estado” (artículo 141.1).

En cuanto a las diferentes modalidades competenciales, los estatutos de autonomía se refieren a funciones siempre de carácter promocional ejecutivo y de gestión, cuyo ejercicio además –si se trata de competencias delegadas o transferidas– no está exento de control o fiscalización (y dirección) por parte de la comunidad autónoma.

16. En el Estatuto canario (artículo 23) se reconoce doblemente; primero, como “autonomía plena” de las islas para el ejercicio de sus intereses propios; y, en segundo lugar, como *autonomía para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan en el marco que establece la Constitución y su legislación específica*.

Mucho más genérica es la referencia que encontramos en el Estatuto balear, al señalar en su artículo 5 a la autonomía sólo como uno más de los principios que inspiran la regulación de la organización territorial, caracterizada por dos entes locales básicos (municipio e isla). No obstante, la previsión asimismo de un amplio espacio competencial sustantivo (artículo 39) a favor de los consejos insulares en su calidad de administración periférica de la comunidad autónoma, confiere a estos entes locales supramunicipales un estatus singular, al menos desde una perspectiva estatutaria.

17. En el Estatuto valenciano se hace una declaración expresa en ese sentido: las diputaciones provinciales serán expresión, dentro de la Comunidad Valenciana, de la autonomía provincial, de acuerdo con la Constitución, la legislación del Estado y el presente Estatuto (artículo 47.1).

Con una redacción bastante similar, el Estatuto de Andalucía viene a afirmar también esa garantía de la institución tradicional de la provincia, de la que se predica una *plena autonomía para la gestión de sus intereses específicos*, y un Gobierno y administración *autónoma* que corresponden a la Diputación (artículo 4.2).

La fórmula del Estatuto castellano-leonés difiere de las dos anteriores, ya que reconoce como titular de esa autonomía a la entidad local, en lugar de hacerlo del órgano de gobierno de aquélla: “La provincia, como entidad local, tiene personalidad jurídica propia y plena autonomía para la gestión de sus intereses” (artículo 25).

18. En cuanto al modelo autonómico foral, el Estatuto vasco emplea un criterio ciertamente “expansivo” de una autonomía supramunicipal representada aquí por los “territorios históricos”. La autonomía y competencias de éstos se erige incluso en límite infranqueable para las potestades estatutarias de las instituciones autonómicas. En este sentido, parece haberse entablado una relación “paritaria” entre las dos expresiones autonomía territorial (regional y foral), articulada de hecho implícitamente sobre la base de un principio no de jerarquía, sino competencial, pero cuya delimitación concreta no depende en exclusiva del legislador autonómico.

En definitiva, no se ha llegado en la esfera estatutaria a dar una respuesta definitiva (lo que quizás se podría hacer en los procesos de reforma que están en curso o se abrirán en el futuro) al concepto constitucional de autonomía provincial, ni al significado competencial que puede tener ese principio como garantía funcional para la satisfacción de los –así se denominan en los estatutos de autonomía– intereses *peculiares* o específicamente provinciales.

Tampoco se ha planteado por el momento una eventual contradicción entre intereses y competencias provinciales y municipales, amparados todos ellos bajo el principio de la autonomía local, como versiones diferentes de una misma garantía constitucional (artículo 137). Hasta el momento no deja de ser hipotética la posibilidad de otorgar a las diputaciones un catálogo singular de competencias sustantivas que coincidan parcialmente con la que se otorga a las entidades locales municipales. No obstante, en un plano no necesariamente jurídico, esto es, donde se despliega el funcionamiento real y se desarrollan las relaciones entre Diputación provincial y ayuntamientos pueden presentarse ejemplos de una eventual colisión entre autonomía provincial y autonomía local-municipal. La falta de coordinación en la implementación y planificación de insatisfacción del interés municipal, cuya traducción corresponde con frecuencia a la entidad provincial, conduce de hecho a una especie de patriarcalismo institucional de la Diputación). La autonomía local, entendida como derecho de participación de los entes locales en las decisiones que les afectan, queda muy diluida al no encontrar aquélla canales donde poder expresarse en los procesos decisionales que se adoptan en la esfera provincial. El efecto es doblemente perjudicial. Por un lado, la Diputación tiende a perder una cuota importante de su legitimación democrática, al disminuir sus niveles de eficacia funcional en la satisfacción del interés local. Por otro, la coordinación administrativa provincial, por lo general en sentido vertical y no cooperativa, se está utilizando –involuntaria o indirectamente– como método indirecto de acotación del contenido básico de la autonomía local; en esta operación se producen errores de interpretación de las verdaderas necesidades y demandas municipales y, en consecuencia, se impide dar la cobertura que requiere la satisfacción del interés local.

Aunque la LBRL no ha previsto hasta hoy un ámbito funcional *exclusivamente provincial*, se trata de una opción que –en nuestra opinión– no resulta ilegítima en un plano constitucional y estatutario. Ese espacio competencial material –y no meramente instrumental– no necesariamente tiene que coincidir con la promoción de aquellos entes locales que carecen por sí mismos de capacidad financiera y de gestión para garantizar su ámbito de autonomía en cumplimiento de unos servicios mínimos. Tampoco ese interés provincial específico tiene por qué limitarse a la suma o agregación de los intereses locales menores. Por el contrario, el interés supramunicipal implica lógicamente un espacio de autonomía funcional propio y singularizado de la entidad provincial, si bien compartido o concurrente con el que se otorga legalmente a los municipios.

Efectivamente la hipotética atribución de competencias provinciales *sustantivas* presenta algunos inconvenientes, empezando por el hecho de que supondría con toda seguridad la apertura de un nuevo frente de conflictividad competencial de la autonomía local-municipal; no sólo ya con respecto o *versus* la autonomía que se

confiere constitucionalmente a las comunidades autónomas, sino también –a partir de ese momento– con el ámbito funcional específico de la autonomía provincial. En relación a esta última, no se ha planteado ninguna reivindicación de naturaleza constitucional frente a reglamentaciones provinciales, al igual que tampoco contra leyes autonómicas y estatales donde se han delimitado los espacios competenciales de las respectivas autonomías locales (municipal y provincial).

Probablemente, una concepción *sustantiva* –y no instrumental exclusivamente– de esta dimensión funcional de la autonomía provincial debería ir acompañada de un cambio cualitativo del modelo de representación que se emplea para la formación del sistema de gobierno provincial. Las actuales diputaciones se configuran como órganos de gobierno y de la Administración provincial, pero su constitución responde fundamentalmente a la expresión de los intereses políticos locales municipales. Un sistema alternativo como el que se apunta necesitaría un sistema electoral propio y desvinculado de la representación municipal, con capacidad para traducir el interés provincial de las opciones políticas que se propondrían al electorado en el conjunto de ese ámbito territorial.

Lo hipotético de este planteamiento no debiera quizás hacernos olvidar que en otros modelos territoriales que nos ofrece el Derecho comparado las entidades supramunicipales están dotadas de competencias materiales y un mecanismo electoral específicamente provincial (caso de Italia). Incluso en el régimen local de nuestro país no ha quedado totalmente vetada la posibilidad de que algunos entes provinciales –o de naturaleza territorial análoga (cabildos o consejos insulares)– puedan responsabilizarse de ámbito materiales concretos, sea como consecuencia de una transferencia o delegación de la comunidad autónoma, sea como ejercicio –todavía no extinguido del todo– de algunas competencias que anteriormente estaban reservadas a las diputaciones provinciales.

La doctrina de la jurisprudencia constitucional ha venido a corroborar una interpretación bastante restrictiva del contenido *funcional* de la autonomía provincial. En la sentencia más representativa en este punto (STC 109/1998) el Tribunal ha llegado a identificar el núcleo esencial de ese principio constitucional con la actividad cooperadora y de apoyo a los municipios que prestan las diputaciones provinciales, en el ejercicio de una de las varias competencias atribuidas a éstas por el artículo 36 de la LBRL. Sin embargo, en otra resolución posterior (STC159/2001) parece deducirse una versión algo más amplia de ese *contenido esencial* de la autonomía provincial. En esta sentencia se van a intentar delimitar aquellos elementos y disposiciones de la Ley de bases que quedarían “enraizados” dentro de la garantía institucional de la autonomía local. Descarta en este sentido la jurisprudencia constitucional a la mayoría del articulado de la Ley básica, de manera que sólo unos pocos preceptos (artículos 2.1, 25, 26 y 36) representarían la expresión legislativa, en cuanto bloque *material* de constitucionalidad, del núcleo fundamental de la autonomía municipal y provincial. El legislador autonómico no puede desconocer –afirma el Tribunal Constitucional– los criterios competenciales establecidos en estas disposiciones de la Ley básica al fijar las competencias de las entidades locales. Desde la interpretación sostenida en la Sentencia 159/2001 se estaría reconociendo un significado constitucional de la autonomía provincial que abarcaría no sólo las competencias de auxilio y coo-

peración municipal, sino también aquellas funciones, atribuidas “en todo caso” al órgano de gobierno provincial, en ámbitos funcionales tales como la coordinación de servicios municipales, prestación de servicios de carácter supramunicipal, la planificación socioeconómica y el fomento de los intereses peculiares de la provincia.

A pesar de las limitaciones con que ha sido enunciado el principio constitucional de la autonomía provincial, la doctrina del Tribunal Constitucional ha ido poniendo en evidencia paulatinamente su eficacia indudable como parámetro de constitucionalidad, especialmente de la legislación autonómica. En el juego interpretativo empleado en la solución de los recursos (y cuestiones de inconstitucionalidad) donde se invocaba ese principio, el Tribunal ha tomado siempre en consideración no sólo el canon que ofrecen los preceptos de la norma fundamental sino igualmente el “anclaje estatutario” que habilita posibles excepciones a la aplicación en el territorio de una comunidad de la normativa básica general; esta cuestión se ha vuelto a plantear recientemente en la Sentencia de 25 de marzo de 2004. Ciertamente, las previsiones estatutarias que introducen elementos de diferenciación en el régimen local han sido utilizadas –en cuanto bloque de constitucionalidad– para la solución de controversias competenciales entre Estado y comunidades autónomas que tenían por objeto la autonomía provincial. Sin embargo, el efecto de esta doctrina jurisprudencial circunscribe su proyección a la problemática de la “aplicabilidad” de lo básico; no estamos seguros de la “interiorización estatutaria pueda legitimar restricciones que afecten al núcleo esencial de la autonomía provincial, definida en unas cláusulas constitucionales que operan siempre como límite al poder estatuyente que en el futuro pretenda innovar el modelo territorial propio.

4. La comarca en los estatutos de autonomía: observaciones para una posible reforma

Las futuras reformas estatutarias pueden suponer un definitivo impulso autonómico para la creación de una organización supramunicipal diferenciada. Hasta el momento, la CE limita las entidades locales necesarias a municipios, provincias e islas, si bien a este listado cabe añadir aquellos otros entes a los que hacen referencia los artículos 141.3 (agrupaciones de municipios diferentes a la provincia) y 152.3 (circunscripciones territoriales propias, formadas por agrupaciones de municipios limítrofes, con plena personalidad jurídica).

En todo caso, no existe ninguna mención expresa en el articulado constitucional que haga referencia a la comarca o a cualquier otra categoría de ente local de carácter supramunicipal. Tampoco se le atribuye a esas otras entidades, cuya institucionalización parece que se deja en manos del legislador (estatuyente y/o básico) una garantía constitucional como la que se otorga a municipios y provincias. La autonomía local parece, pues, reservada en principio para los entes locales que tienen un carácter constitucional obligatorio. Sin embargo, este planteamiento podría quedar “modulado” por los estatutos de autonomía, en el supuesto de que éstos reconocan, primero, la condición de instituciones territoriales propias y necesarias y, en segundo lugar, las hagan también titulares de una autonomía local supramunicipal.

En lo que respecta a la primera condición, la mayoría de las normas institucionales básicas de las comunidades autónomas (doce) han incorporado algún tipo de referencia a las comarcas.¹⁹ Estas entidades supramunicipales –como ha declarado asimismo el Tribunal Constitucional– cuentan por tanto con un elevado nivel de “interiorización autonómica”;²⁰ si bien las posibilidades de aplicar criterios singulares al desarrollo institucional de esas previsiones estatutarias van a estar fuertemente condicionadas por una legislación básica estatal, desde la que se han promovido hasta ahora criterios de excesiva homogeneidad en esta materia.

Las futuras reformas estatutarias pueden suponer un definitivo impulso autonómico para la creación de una organización supramunicipal diferenciada. Hasta el momento la CE limita las entidades locales necesarias a municipios, provincias e islas, si bien a este listado cabe añadir aquellos otros entes a los que hacen referencia los artículos 141.3 (agrupaciones de municipios diferentes a la provincia) y 152.3 (circunscripciones territoriales propias, formadas por agrupaciones de municipios limítrofes, con plena personalidad jurídica).

En todo caso, no existe ninguna mención expresa en el articulado constitucional que haga referencia a la comarca o a cualquier otra categoría de ente local de carácter supramunicipal. Tampoco se le atribuye a esas otras entidades, cuya institucionalización parece que se deja en manos del legislador (estatuyente y/o básico) una garantía constitucional como la que se otorga a municipios y provincias. La autonomía local parece, pues, reservada en principio para los entes locales que tienen un carácter constitucional obligatorio. Sin embargo, este planteamiento podría quedar “modulado” por los estatutos de autonomía, en el caso de que éstos reconozcan, primero, la condición de instituciones territoriales propias y necesarias y, en segundo lugar, las hagan también titulares de una autonomía local supramunicipal.

En algunos estatutos (Cataluña, Galicia, Valencia, Murcia, Asturias), la comarca aparece como una entidad local propia y necesaria de su modelo territorial. En la mayoría, sin embargo, su creación se contempla como una facultad potestativa de la comunidad autónoma. En todo caso, la regulación normativa sobre entidades supramunicipales queda dentro de las competencias atribuidas al conjunto de comunidades autónomas.²¹

Por otra parte, la comarca va a ser diseñada estatutariamente, bien como administración periférica de la propia comunidad, bien como entidad local. Esta segunda configuración ha sido la más problemática sin duda, tal como se comprueba en la existencia de un cierto número de resoluciones del Tribunal Constitucional, que ha debido intervenir para fijar los límites competenciales de las comunidades autónomas en el proceso de institucionalización de estas entidades supramunicipales.

19. Las únicas excepciones tienen una motivación basada en el hecho diferencial de la foralidad (País Vasco y Navarra) o la insularidad (Canarias y Baleares).

20. *Vid.* STC 32/1981, de 28 de julio, y STC 214/1989, de 21 de diciembre.

21. *Vid.* T. FONT I LLOVET, “La comarca y las estructuras de gobierno local”, en *La provincia en el sistema constitucional*, Diputació de Barcelona-Civitas, 1999.

Una frontera constitucional –marcada desde muy temprano (STC 32/1981)– pero que opera para cualquier proyecto estatutario que se intente poner en marcha en el futuro.²² Resultaba evidente –y así quedó declarado sin paliativos en otro pronunciamiento posterior (STC 214/1989)– que las comarcas no tenían naturaleza constitucional, ni por tanto eran titulares de una garantía institucional como la reconocida a otros entes locales.

La garantía estatutaria de la comarca ha avalado en algunos casos la aplicación de reglas específicas a una comunidad autónoma en la que se considera ente local *necesario*. El caso más paradigmático está representado por la excepción que establece para Cataluña la disposición adicional cuarta de la LBR.L.²³ Así pues, los parámetros de legitimidad fijados por la jurisprudencia constitucional autorizan a pensar en que una eventual *inmersión estatutaria* de la comarca, en su calidad de ente local necesario de la comunidad autónoma, conlleva un espacio competencial superior a la hora de regular la dotación competencial y la estructura orgánica de estas entidades supramunicipales. Pero su inserción en el bloque de constitucionalidad no convalida automáticamente un tratamiento legislativo autonómico en el que no se respete el “núcleo esencial” que, desde un punto de vista competencial, se contiene en el principio de autonomía declarado por el artículo 137, y del que son beneficiarios directos municipios y provincias. El artículo 42.4 de la LBR.L. se pronuncia expresamente también en ese sentido, aunque circunscribe la prohibición legal de un potencial desapoderamiento competencial a los municipios.

Las posibilidades que ofrecen los estatutos de autonomía para la implantación de modelos territoriales diferenciales, basados en la puesta en funcionamiento de entidades –no preceptivas constitucionalmente– de carácter supramunicipal, no parecen haberse explotado al máximo por el legislador autonómico. Posiblemente ha influido en ello el efecto homogeneizador de la legislación básica; quizás también porque –salvo casos excepcionales, como Cataluña– no se ha mostrado una voluntad autonómica clara a favor de un proceso de comarcalización generalizado en el territorio de la comunidad autónoma.

Por otro lado, los estatutos adolecen de una notable ambigüedad al definir la naturaleza jurídica de estas entidades supramunicipales. Sin que prevalezca una concreta dimensión institucional se las califica indistintamente como entidades locales y como demarcaciones territoriales de la comunidad autónoma, lo que acentúa la indeterminación sobre el papel que pueden desempeñar dentro de la organización territorial autonómica.

22. La interpretación que realiza el Tribunal Constitucional en esa sentencia puede quedar sintetizada como sigue: las comarcas podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los municipios, actuar como divisiones territoriales de la comunidad autónoma para el ejercicio descentralizado de sus funciones y ejercer competencias provinciales, pero siempre que se respete un núcleo competencial mínimo que permita a las provincias seguir desempeñando sus funciones como entes locales intermedios. Esta doctrina vuelve a afirmarse en la Sentencia 214/1989.

23. Esta excepcionalidad a la aplicación de la reglas generales previstas en la Ley de bases no fue aceptada por el Tribunal Constitucional (STC 214/1989) para el caso de Galicia, por considerar que en su estatuto la comarca “no aparece dotada de ninguna garantía estatutaria, al no ser sino entes contingentes en función de la decisión que adopte el legislador autonómico”.

Tampoco se observa una mínima simetría estatutaria a la hora de determinar el tipo de competencia regulativa autonómica en la materia. Las variables oscilan desde el reconocimiento de una competencia *exclusiva* de derivación estatutaria directa, o de una competencia *compartida*, para el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica (dentro del espacio material de un título sobre “régimen local”), hasta la expresión estatutaria –desde una dimensión “metacompetencial”– de la comarca como estructura institucional básica de la organización territorial autonómica.

La nota dominante, sin embargo, sigue siendo la falta de un pronunciamiento estatutario sobre el principio de autonomía de estas entidades supramunicipales. Dos estatutos rompen, sin embargo, la regla de la unanimidad. Por un lado, el Estatuto catalán impone un mandato al legislador autonómico en orden a garantizar esa autonomía de todas las entidades locales (incluida, por tanto, la comarca). Pero el único caso en el que la autonomía aparece reconocida como garantía estatutaria directa –y no sólo como principio de configuración legal– es en el Estatuto murciano (artículo 3.2).

El hecho de que futuras reformas estatutarias lleguen a reconocer la titularidad de esa autonomía a las entidades supramunicipales puede cambiar su posición constitucional. Seguramente las implicaciones que tendría esta *interiorización* de la *autonomía comarcal* en el bloque de constitucionalidad afectarían a la dialéctica competencial con el resto de entes locales (municipios y provincias). El Tribunal Constitucional ha utilizado el argumento de la ausencia de una garantía constitucional de los entes intermedios para considerar ilegítima cualquier legislación autonómica que intentaba un eventual desapoderamiento competencial y financiero de las diputaciones provinciales (STC 233/199 y 48/2004). Pero esta interpretación quizás necesitaría modularse –o modificarse acaso– en el supuesto de que el poder estatuyente decidiera otorgar una garantía jurídica, análoga a la prevista constitucionalmente para municipios y provincias, para la comarca u otras entidades locales intermedias.

La indefinición estatutaria alcanza, por último, a la condición funcional de la comarca. La falta también de una regulación clara sobre las competencias que le pueden ser atribuidas, deja sin resolver la incertidumbre sobre el carácter meramente administrativo o gerencial de estas entidades, frente a una alternativa –todavía no desarrollada a nivel estatutario– que las configure como verdaderos entes de gobierno local, dotados de representatividad política y a los que se atribuya la defensa de un interés “peculiar”.

5. Propuestas de reforma del régimen local supramunicipal desde los estatutos de autonomía

5.1. La apuesta por una organización tradicional del territorio en la iniciativa de reforma del Estatuto de autonomía andaluz

Hasta el presente la única propuesta que se ha formulado en Andalucía en materia de reforma estatutaria ha sido el documento denominado “Bases para la reforma del Estatuto de autonomía”, el cual fue presentado en la etapa final de la legislatu-

ra anterior (diciembre de 2003), en cumplimiento de un compromiso adquirido con la opinión pública de la comunidad por el Gobierno de la Junta. La característica más sobresaliente de esta propuesta, en lo que se refiere al régimen local, sería la apuesta que en él se hace por la continuidad de un modelo de organización territorial que coincide con el definido por la Constitución como regla general para el conjunto del Estado.

Como punto de partida la base octava va a calificar al municipio como *entidad territorial básica de Andalucía*. En este punto no introduce, pues, ninguna novedad respecto a la redacción originaria (artículo 3.1). Se reconoce por cierto en este mismo precepto la *plena autonomía en el ámbito de sus competencias*.

En relación con la provincia, conviene recordar que en el estatuto actualmente en vigor ha sido definida como entidad local no sólo *con personalidad jurídica propia*, sino también *con plena autonomía para la gestión de sus intereses específicos*. Asimismo, se hace una mención específica al “autogobierno” de aquélla, atribuido a la institución política que ha tenido hasta ahora un expreso reconocimiento constitucional: *El gobierno y la Administración autónoma de la provincia corresponden a la Diputación, como órgano representativo de la misma*.

No se sabe por ahora el grado de afectación de esta propuesta de reforma sobre el vigente artículo 4, pero el caso es que en la redacción de la base octava prácticamente desaparece –estratégicamente– la presencia estatutaria de la Diputación provincial, si bien se mantiene de forma muy genérica como entidad dotada de *autonomía, competencias y financiación* (junto a municipios y *demás entidades territoriales de Andalucía*). Se observa, pues, una cierta (o relativa) equiparación a efectos de disponer de una esfera de autonomía garantizada por el Estatuto de autonomía de Andalucía entre municipios, diputaciones y otro tipo de entidades intermedias. Todos estos entes locales tendrían aseguradas por el futuro estatuto esas garantías funcionales, que podrían quedar integradas perfectamente en el concepto genérico de *autonomía*, en la medida en que *competencias y financiación* se configuran a un tiempo como presupuesto lógico y condición efectiva de la primera. La conclusión en este punto sería pues evidente: aunque no es una novedad estatutaria en realidad, la propuesta de bases ha querido poner de relieve el mantenimiento de una posición normativa en favor de la garantía institucional y estatutaria de la provincia.

Un dato de interés, esta vez inédito en el plano estatutario, se refiere a los instrumentos normativos para interpretar correctamente el concepto de autonomía local. No podemos estar seguros de si el orden que se menciona en el documento –la Carta Europea de la Autonomía Local se indica en primer lugar, por delante de la Constitución y el estatuto de autonomía– tiene un significado implícito a efectos de utilizar los parámetros que delimitarían el contenido de esta garantía estatutaria. Lo que resulta indudable es que se quiere otorgar un valor hermenéutico de primer orden a la CEAL, dotándola de una eficacia jurídica directa en la evaluación que se vaya a hacer de futuros desarrollos normativos del régimen local.

Se observa también un planteamiento novedoso en la referencia del documento de bases a la posible creación de *agrupaciones de municipios y entidades territoriales basadas en hechos socioeconómicos, urbanísticos o metropolitanos*; frente a una disposición estatutaria como la del actual artículo 5, que sólo menciona a la

“comarca”, el proyecto recoge con mayor amplitud otras posibles alternativas a las entidades tradicionales (municipio y provincia).

Más significativa nos parece la recepción en el futuro estatuto de los principios de proximidad, eficacia, coordinación, cooperación, *subsidiariedad* y *máxima descentralización*. Ambos se incardinan en la actual tendencia marcada por el Pacto Local y el proyecto de acometer un refuerzo competencial de las entidades locales. Sin embargo, no se hace referencia en ningún momento a la metodología con que se llevaría a término ese objetivo (delegación o transferencia de competencias a la esfera administrativa local, mecanismos de control por parte de la comunidad autónoma, etc.), ni los ámbitos competenciales autonómicos a los cuales podría afectar. Quizás sería recomendable en este sentido proponer en el futuro estatuto algunas fórmulas para diseñar algún instrumento –es sólo un ejemplo– como el señalado por el artículo 150.2 de la CE para la transferencia de competencias estatales a las comunidades autónomas.

5.2. Algunas otras iniciativas de reforma estatutaria en proceso

Todavía no se dispone de un texto concreto en el proyecto de reforma estatutaria que ha empezado a debatirse en el Parlamento de Cataluña. Ciertamente, parece que se están produciendo algunas variaciones importantes en los planteamientos iniciales; aunque es probable que algunos de los elementos en los que coincidieron aquellas iniciativas se mantengan en el debate. Por este motivo, además de por el relieve que cobra el examen comparativo para entender la evolución de las posiciones políticas, quizás pueda ser de algún interés el análisis y valoración de las propuestas que se avanzaron en la anterior legislatura de aquella comunidad.

El primer dato a tomar en consideración es que cuatro partidos con representación parlamentaria en la Asamblea legislativa de la comunidad (CiU, PSC, ERC e ICV) consideraron necesario proceder a la modificación –aclaración y precisión– del modelo territorial de Cataluña. En todas y cada una de las propuestas avanzadas existe, previsto con más o menos detalle, un apartado dedicado al futuro régimen local catalán.

El denominador común a todas ellas el rasgo más significativo sería el carácter “acumulativo” del modelo. En efecto, las diferentes iniciativas comparten la idea de suprimir cualquier referencia estatutaria al sistema provincial, sustituido por un modelo en el cual la comarca se convierte en la entidad local básica, junto al municipio. Sin embargo, la idea de diseñar una estructura organizativa *supramunicipal* y *supracomarcal* aparece también en la mayoría de las propuestas formulada de manera diferente. Así, en el proyecto que avala CiU se indica la necesidad de suprimir la actual referencia estatutaria a la provincia, sustituyendo a las diputaciones provinciales por los denominados *consells comarcals* (u otras entidades locales supramunicipales –regiones o *vegueries*–). La creación de este tipo de entidades territorialmente superiores al municipio y la comarca –y equivalentes en cierto modo a una organización territorial provincial– aparece asimismo en la propuesta de ERC, en forma ahora de “agrupaciones supracomarcals”. En la reforma que plantea el PSC se propone también una división territorial de la comunidad autónoma en siete *vegueries*; estas últimas se configurarían como entidades locales dotadas

de autonomía (de acuerdo con la CEAL, reza el texto de la proposición socialista), donde quedarían integradas además el resto de entidades locales (municipios y comarcas). Tampoco se ha eliminado del todo una estructura administrativo-territorial supracomarcal en el modelo defendido finalmente por ICV, que deberíamos calificar como “doblemente acumulativo”: conversión de Cataluña en una provincia única y, además, la creación de regiones o *vegueries*.

Se observan, asimismo, algunos otros elementos “concurrentes” que –nos atrevemos a sospechar– anticipan un elevado grado de consenso político en el definitivo proyecto de reforma estatutaria que se proponga en la actual legislatura. Es el caso, del reconocimiento estatutario del principio de subsidiariedad local, como componente básico del modelo territorial de Cataluña y mecanismo de integración en la esfera autonómica de la CEAL. En algún caso (CiU), se ha querido complementar incluso con el enunciado de otros principios, vinculados o de los que resulta una derivación lógica (descentralización, autonomía local, proximidad, eficacia y participación ciudadana).

Posiblemente se modifique en los actuales planteamientos el tono netamente “comarcalista” del conjunto de propuestas avanzadas en un primer momento, donde autonomía y subsidiariedad se configuraban como garantías estatutarias tanto de municipios sino igualmente de comarcas y de las agrupaciones comarcales (regiones o *veguerías*)

Se puede reconocer también el esfuerzo en algunas de aquellas “bases” por ofrecer una definición estatutaria del concepto de autonomía local (*derecho a ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo la responsabilidad de los entes locales*, CiU), así como la incorporación en el futuro estatuto de los principios básicos de la CEAL: subsidiariedad, potestad de autoorganización, inexistencia de controles de oportunidad, derecho de audiencia y participación en la planificación, suficiencia financiera, derecho de consulta previa en el caso remodificación de límites territoriales y acceso al Consejo Consultivo para la defensa de la autonomía local.

Otra de las líneas fundamentales de la mayoría de las propuestas –que probablemente no experimente variaciones en el debate parlamentario a corto plazo– fue el reforzamiento competencial de la Generalidad para establecer un diseño propio y diferenciado del modelo territorial, donde estaría comprendida desde la posibilidad de establecer regímenes municipales especiales, y en especial un protagonismo importante de la Generalidad en materia también de cooperación interterritorial y financiación de los entes locales.

En Canarias se ha puesto en marcha un proceso de reforma estatutaria en el que la cuestión local está ya siendo abordada por un comité asesor del Gobierno de la comunidad. Por el momento no se dispone que una propuesta articulada que permita reconocer los aspectos que serán objeto de modificación. Sí parece que han existido algunas reacciones críticas de asociaciones de cabildos y municipios (Fecai y Fecam) contra el escaso papel de las entidades locales en el futuro estatuto, y la reclamación de un espacio competencial más amplio. También se ha manifestado la oposición de algún partido político (PP) contra la implantación de un sistema de control político de la comunidad autónoma sobre la actividad de los cabildos, tal y como parece haber quedado reflejado en los trabajos de aquella comisión.

Del resto de comunidades autónomas todavía no se han presentado proyectos concretos en los parlamentos autonómicos, si bien se ha ido abriendo paso, de forma casi generalizada en el debate político, y progresivamente en el parlamentario,²⁴ la incorporación de la cuestión local a los objetivos que comprenderán las anunciadas reformas estatutarias. No forma parte por el momento de las propuestas de reforma estatutaria que se han avanzado en la Comunidad de Valencia –la más reciente del Partido Socialista del País Valenciano (noviembre de 2004)– la modificación del mapa institucional de su organización territorial. En Galicia no se ha llegado todavía a presentar ningún proyecto ni plan para la reforma del estatuto de autonomía. Los acuerdos, y sucesivos desencuentros, entre los dos principales partidos de aquella comunidad se han centrado hasta ahora en una serie de objetivos –reforma del Senado, participación de la comunidad autónoma en las instituciones comunitarias, cesión de determinadas competencias (aeropuertos, fondos estructurales)– entre los que no figuraba la modificación del modelo territorial. Sólo muy recientemente han comenzado a hacerse declaraciones públicas por parte de alguna formación política (PSG) a favor de un impulso de la Administración local y una nueva ordenación del territorio de la comunidad.

24. En diciembre de 2004 se ha creado una ponencia en las Cortes de Aragón para discutir la reforma del estatuto, que está siendo ya objeto de estudio por una comisión de autogobierno del mismo Parlamento autonómico.