

# I. Valoración general



# Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo

Tomàs Font i Llovet

*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona*

1. Introducción.
2. El mito del Pacto Local y la segunda descentralización.
3. Legislación y políticas sectoriales: la conflictividad urbanística.
4. Organización territorial y entidades locales.
5. La reforma de las bases del gobierno local.
6. La propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana.
7. La propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña.
  - 7.1. Del Estatuto de 1979 a la propuesta de Estatuto de 2005.
  - 7.2. El municipio como elemento del sistema institucional de Cataluña.
  - 7.3. La garantía estatutaria de la autonomía municipal.
  - 7.4. El Consejo de Gobiernos Locales.
  - 7.5. El segundo nivel de organización territorial.
  - 7.6. Las competencias en materia de régimen local.

## 1. Introducción

No cabe ninguna duda de que el gran tema que ha centrado la actualidad político-institucional durante el año 2005 ha sido el de la reforma de la organización territorial del Estado, en sus diversos niveles normativos y estructurales: por un lado, reforma constitucional, en cuanto a elementos muy específicos, que habían sido objeto de consulta al Consejo de Estado; por otro lado, el amplio y diversificado proceso de reforma de los estatutos de autonomía, especialmente adelantados en ese año los de la Comunidad Valenciana y de Cataluña, y a los que habrán de seguir inmediatamente los de Canarias y Andalucía; en fin, reforma de la legislación básica de régimen local, en fase de estudio y elaboración prelegislativa. El panorama, complejo de por sí, se debe completar, además, con la consideración de la actividad interna de las comunidades autónomas respecto de su propia organización local.

Como es natural, en muy buena parte, esta impresión de movimiento en la concepción de la organización territorial trae causa ya de los planteamientos anterior-

res, que el año pasado anunciábamos como la “apertura de un nuevo ciclo para el gobierno local”.<sup>1</sup> En esta “valoración general” me limitaré, ahora, a llamar la atención sobre algunos elementos específicos de todo este complejo panorama, algunas claves para el conocimiento y la interpretación, en aquello que específicamente atañe al gobierno local. Por su parte, los diversos estudios contenidos en la presente edición del *Anuario* abordan en profundidad cada una de las distintas facetas implicadas en la actual encrucijada en que se encuentra el gobierno local en España, todo ello dentro del más amplio contexto de la evolución que también se está produciendo en otros países europeos.

Desde luego, lo que ha merecido la atención preferente ha sido el debate estatutario, que aquí interesa en lo que se refiere a su proyección e incidencia sobre la posición del sistema de gobierno y administración local en el conjunto de la organización territorial del Estado, de modo que a ello se hará mención especial, aunque, como digo, ya es objeto de otros estudios específicos. Pero antes debemos reseñar otros aspectos.<sup>2</sup>

## 2. El mito del Pacto Local y la segunda descentralización

Durante el año 2005 ha continuado la tónica seguida en los últimos años en nuestro sistema autonómico en el sentido de no priorizar políticamente el proceso de descentralización competencial de las comunidades autónomas a favor de los entes locales, el denominado Pacto Local, en su fase autonómica, o de segunda descentralización. Desde 1999 se ha incorporado a nuestro bagaje ese *leitmotiv*, que hemos seguido, desde entonces, sin que se hayan concretado, no obstante, resultados realmente significativos y políticamente relevantes. Ciertamente, en algunas comunidades autónomas han continuado este año los procesos de estudios previos, negociaciones con las federaciones de municipios correspondientes, como Castilla y León, o la dotación de elementos orgánicos, como la creación en la Comunidad Valenciana, por el Decreto 87/2005, de una comisión interdepartamental para el desarrollo de la segunda descentralización, junto con otra comisión para la mejora de las infraestructuras urbanas municipales. También en esta última comunidad, como en otras comunidades autónomas, se producen diversas delegaciones de competencias en ayuntamientos en materia, por ejemplo, de actividades clasificadas, pero en su conjunto no puede valorarse como la existencia de un proceso descentralizador de envergadura.

En una visión de conjunto, en efecto, parece cada vez más evidente que un verdadero proceso descentralizador en el interior de las distintas comunidades autónomas no podrá llevarse a cabo por simple voluntarismo político ni por la eventual presión, siempre relativa y mediatizada, de las correspondientes federaciones de municipios y demás entidades locales. Lo realmente decisivo y condicionante va a

1. T. FONT I LLOVET, “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, *Anuario del Gobierno Local 2004*, p. 13.

2. Algunos de ellos han sido comentados en mi colaboración “La Administración local en las comunidades autónomas”, en J. Tornos (dir.), *Informe comunidades autónomas 2005*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2006.

ser la existencia, o no, de un modelo legalmente obligatorio y vinculante que para ser efectivo debe tener, como aquí se ha sostenido repetidamente, rango estatutario.<sup>3</sup>

### 3. Legislación y políticas sectoriales: la conflictividad urbanística

Entre la amplia legislación y actividad sectorial de las comunidades autónomas producida el último año que incide en el ámbito de actuación municipal, podemos citar, rápidamente, la Ley de las Islas Baleares de coordinación de las policías locales, así como la Ley de La Rioja, de transportes urbanos por carretera, que prevé las competencias municipales en la materia y establece los mecanismos de cooperación interadministrativa necesarios en este sector.<sup>4</sup>

Pero sin duda es el campo del urbanismo y la ordenación del territorio el que ofrece mayores puntos de contacto, y normalmente de conflicto, entre las comunidades autónomas y los municipios. En este sentido, debe señalarse, por un lado, la aprobación en la Comunidad Valenciana de la Ley 16/2005, urbanística, producida en el contexto de la intervención del Parlamento y de la Comisión Europea frente a la anterior ley de 1994 y la polémica suscitada sobre el papel de los ayuntamientos y de los actores privados, en concreto la posición del agente urbanizador.

Los conflictos surgidos a raíz del ejercicio de las competencias urbanísticas por algunos ayuntamientos de las zonas del levante y del sur de España encuentran el punto álgido en el caso del Ayuntamiento de Marbella, que requiere la intervención de la Administración autonómica y que llevará, ya en 2006, a la adopción de la medida excepcionalísima en nuestro ordenamiento de disolución del Ayuntamiento, decretado por el Gobierno previa autorización del Senado. Trámite, este último, por cierto, que no alcanza a encontrar su pleno sentido mientras se mantenga la actual configuración de la Cámara Alta, pero que en todo caso ofrece un elemento de garantía que nunca es despreciable. Por su parte, y en muy distinto nivel al citado, la conflictividad urbanística entre distintos niveles de gobierno se refleja en otro tipo de actuaciones: por ejemplo, el Gobierno de La Rioja, ante la magnitud de la modificación del PGOU propuesta por el Ayuntamiento de Logroño, exige que se tramite como una revisión de planeamiento.

En fin, entre otros ejemplos, sigue adelante el contencioso planteado en Cantabria entorno a la Ley que regula los planes de ordenación del litoral, objeto de un conflicto en defensa de la autonomía local, además de su impugnación por cincuenta senadores del partido que está en la oposición en el Parlamento de Cantabria. Una vez más, se pone de manifiesto el vacío existente en la legitimación activa para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, que impide a las

---

3. Una vez más me remito, entre otros trabajos, a T. FONT, "La nueva posición del gobierno local en el Estado de las autonomías", en *Informe comunidades autónomas 1998*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 1999; "La reconstrucción jurídica de la autonomía local: El gobierno local y la reforma de los estatutos", en *Anuario del Gobierno Local 2003*, p. 40, y, "El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías", *Anuario del Gobierno Local 2004*, p. 21 y ss.

4. *Vid.* sobre el tema la monografía de Eloísa CARBONELL y Tomás CANO, *Los transportes urbanos*, Lustel, 2006.

minorías en los parlamentos autonómicos impugnar las leyes de su propio Parlamento. Por cierto, a propósito de la ordenación litoral, en Cataluña se ha aprobado un plan director urbanístico del sistema costero, con finalidad protectora, en cuya elaboración se ha cuidado en extremo el respeto a las competencias municipales en materia de planeamiento urbanístico.

En cualquier caso, parece claro que la proyección del contenido competencial de la autonomía local en la materia urbanística ofrece uno de los puntos más conflictivos que tal vez exija una consideración más global, en el contexto de un escalado de una planificación territorial de nuevo cuño y, por qué no, insistir en ello, en el contexto también de un nuevo sistema de financiación de los municipios.

#### **4. Organización territorial y entidades locales**

Por lo que se refiere a las cuestiones de estructura y organización territorial de las comunidades autónomas, cabe señalar, por un lado, la aprobación en Andalucía del Reglamento de demarcación territorial.

En lo que se refiere al nivel intermedio de administración territorial, se señala, por una parte, el avance lento del proceso de comarcalización en Aragón, donde se plantea el tema de la organización administrativa del entorno de la capital y la fórmula de la mancomunidad como posible solución a una realidad ya metropolitana. Precisamente, en relación con los problemas de las áreas metropolitanas, se han emprendido los estudios iniciales sobre el área de Logroño y catorce municipios circundantes, y se ha empezado por plantear un consorcio de transportes y la necesidad de una policía metropolitana.

Relacionado en parte con lo anterior, en cuanto al régimen especial de las grandes ciudades según la Ley de modernización del gobierno local, en la Comunidad Valenciana se aprueban las leyes 1/2005 y 12/2005 de aplicación de dicho régimen respectivamente a Elx y a Castellón de la Plana, previa solicitud de dichos ayuntamientos. En la Región de Murcia se aprueba la Ley 5/2005, por la que se aplica el régimen especial a Cartagena. Por su parte, la ciudad de Logroño, en ejercicio de su condición de gran ciudad adquirida en el año anterior, procede a la creación de cinco juntas de distrito, que no ha estado exenta de críticas por la complejidad organizativa que ello puede significar.

En fin, por lo que se refiere a la organización de las islas, cabe indicar que en los trabajos de preparación de la reforma del Estatuto de las Islas Baleares se proyecta, por una parte, la creación, muy discutida, de un nuevo consejo insular para Formentera; y por otra parte, la existencia de listas separadas para las elecciones al Parlamento y a los consejos insulares, lo que significaría un cambio radical en la actual configuración institucional de los consejos insulares, compuestos esencialmente por los diputados al Parlament elegidos por la correspondiente circunscripción insular.

#### **5. La reforma de las bases del gobierno local**

A lo largo de 2005 ha venido desarrollándose la elaboración y aprobación del Libro blanco para la reforma del gobierno local, con la declarada intención de mejorar la

situación de los municipios en cuanto a su autonomía, su gobernabilidad, el estatus de sus miembros, etc., con exclusión de los aspectos económico-financieros. Uno de los principales retos planteados consiste precisamente en abordar estas cuestiones de cara a formular una propuesta legislativa que conduzca a disponer de una ley estatal verdaderamente “de bases”, frente al detallismo y pormenorización a que había llegado la Ley de modernización de diciembre de 2003. A ello nos hemos referido ya en otra ocasión anterior, manteniendo una posición crítica.<sup>5</sup>

Fruto de ello, a finales de 2005 se habían concretado ya algunos aspectos pre-normativos que el Gobierno lleva a acordar con la FEMP, pero sobre cuyo contenido es prematuro pronunciarse, debido al embrionario estado de elaboración en esas fechas, aunque sí cabe adelantar que al menos se propone adelgazar la actual LBRL.<sup>6</sup>

Lo que sí debe destacarse es que tanto el Libro blanco como el proceso de la concreción normativa de sus postulados ha discurrido en paralelo al proceso de la reforma estatutaria, en particular, por su contenido, del Estatuto de Cataluña. Y al decir “en paralelo” no quiere decirse sólo “contemporáneamente”, sino que significa “sin encontrarse”, esto es, sin tener suficientemente en cuenta una realidad política de transformación institucional de gran calado que incide decisivamente tanto en la regulación material de aspectos esenciales del gobierno local como en la concreción de las competencias autonómicas sobre la materia. Porque de lo que no cabe duda alguna es de que la tendencia general de las reformas estatutarias consiste, precisamente, en “estatutorizar” –valga la expresión– en mayor o menor medida, el gobierno local, es decir, elevar a rango estatutario, como se ha dicho, la regulación sustantiva del “régimen local”, lo que redundará, por un lado, en una mayor garantía frente al legislador de la posición de los entes locales, aunque, por otro lado, también puede implicar, según los casos, una disminución de la capacidad de opción política del legislador ordinario autonómico. Veamos, pues, algunos puntos fundamentales de las reformas estatutarias.

## 6. La propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana

La principal novedad que aporta la propuesta valenciana, que sería aprobada definitivamente ya en 2006, es la de incluir todo un título nuevo dedicado, y así denominado, a la “Administración local”. Y destaco la denominación, aunque pudiera parecer una simple minucia, porque la propuesta catalana titula el capítulo correspondiente “El gobierno local”, y el anteproyecto de ley básica estatal se refiere asimismo al “gobierno y la administración local”. Hace ya muchos años que se ha aceptado con muy amplia adhesión, y creo que a ello no es ajeno este *Anuario*, que los municipios, por prescripción del artículo 140 de la Constitución, no son sólo Administración sino también *Gobierno*, democráticamente elegido por sufragio universal libre y directo, sin perjuicio de que su concreción organizativa pueda desembocar en un determinado modelo más o menos “corporativo” o de “Ejecutivo + Parlamento”.

5. Vid. “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, *Anuario del Gobierno Local 2004*, p. 22 y ss.

6. Sobre la formulación de este propósito en un texto concreto, un anteproyecto de Ley básica de gobierno y administración local, me remito al estudio de Ferran Torres Cobas en este mismo *Anuario*.

Así, pues, elevación a rango estatutario de la regulación de la Administración local. Por lo demás, el articulado que se incorpora como nuevo contenido de este título viene a “trasponer” al texto estatutario algunas de las técnicas previstas en la Carta Europea de la Autonomía Local para hacer efectivos los principios de la autonomía local, la subsidiariedad y la suficiencia financiera. Ciertamente se producen algunos equívocos, como el de considerar que mediante la delegación de funciones y competencias en ayuntamientos y entes supramunicipales se “impulsa la autonomía local” (artículo 64.2, primer párrafo), puesto que la propia Carta Europea vincula la autonomía con la ejecución de funciones “bajo su propia responsabilidad”, aspecto que sí parece congruente, en cambio, con la técnica de “descentralización” a que se refiere el último párrafo de este precepto.

Aunque puestos a elevar de rango, es ciertamente objetable que el Estatuto prevea la creación de una comisión mixta entre la Generalitat y, concretamente, la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, así, con nombre y apellidos, cuando no deja de ser una entidad privada cuya existencia, denominación y, sobre todo, exclusividad representativa, queda congelada y garantizada por el Estatuto. Por otro lado, las funciones de dicha comisión mixta, que además de favorecer la participación entre ambas, incluyen su informe preceptivo sobre las iniciativas legislativas tramitadas en las Cortes Valencianas que afecten de manera específica a los entes locales, en la línea avanzada por la propuesta catalana, ponen de manifiesto una serie de cuestiones a las que me referiré luego al tratar precisamente el Consejo de Gobiernos Locales en el proyecto catalán.

En otro orden de cosas, el principio de suficiencia financiera tiene diversas expresiones en el nuevo Estatuto, incluidas las variedades de compensación financiera a los entes locales reguladas en el título de Economía y Hacienda. En fin, hay muchos otros aspectos que merecen un comentario y que como digo son tratadas en otro lugar de este mismo *Anuario*.<sup>7</sup>

## 7. La propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña

### 7.1. Del Estatuto de 1979 a la propuesta de Estatuto de 2005

La organización territorial de Cataluña y las relaciones entre la Generalitat y las instituciones de gobierno local adquieren en la propuesta de Estatuto aprobado por el Parlamento el 30 de septiembre de 2005 una perspectiva y una dimensión nuevas respecto de las que ofrece el Estatuto de 1979. Como es bien sabido, éste se limita a regular, en esencia, tres aspectos de esta amplia temática. Por una parte, la determinación de que los elementos básicos de la organización territorial de la Generalitat son los municipios y las comarcas, sin perjuicio del mantenimiento de la provincia en todas sus expresiones (artículo 5). Por otro lado, la asunción por la Generalitat de la competencia exclusiva en materia de régimen local, “sin perjuicio de lo que establece el artículo 149.1.18 de la CE” (artículo 9.8). En fin, la asunción por la Generalitat de la denominada tutela financiera sobre los entes locales, res-

7. Me remito de nuevo al estudio de Ferran Torres Cobas que se incluye más adelante.



petando la autonomía y la suficiencia financiera constitucionalmente garantizadas (artículo 48). Además, también se prevé que las peculiaridades de la Vall d'Aran tendrán que ser reconocidas y actualizadas (disposición adicional primera).

Se trata de una regulación estatutaria mínima, que ha permitido desplegar una legislación de organización territorial y de régimen local bastante amplia en extensión, pero vinculada en sus contenidos por los límites sustantivos y competencias indicados, de forma que pocas son las innovaciones reales y de significado profundo que se han podido llevar a cabo. Básicamente, la creación de los consejos comarcales, con un resultado más que discutido; la reordenación de unas pocas funciones provinciales; la desmembración del área metropolitana de Barcelona, con la consecuente complejidad organizativa que ha derivado; la aprobación de la Carta Municipal de Barcelona; y, en los últimos tiempos, la flexibilización de las formas de cooperación municipal. Pero de una manera sustantiva y material no se ha podido adelantar en establecer un sistema propio de relaciones entre la Generalitat y los entes locales que determine la respectiva posición dentro del marco estatutario. Se ha tenido que aceptar, en fin, el carácter bifronte del gobierno local, conectado básicamente y simultáneamente con el Estado y la Generalitat.

En el fondo, ha influido notablemente la posición del Tribunal Constitucional según la cual la materia "régimen local", que debería ser exclusiva en los términos del artículo 9.8 del EAC, se disuelve, en realidad, en el régimen jurídico de las administraciones locales y, por lo tanto, sus bases correspondería establecerlas, en todo caso, al Estado (149.1.18 de la CE) y que este concepto comprende no sólo los aspectos básicos de la organización y el funcionamiento de las entidades locales, sino también de sus competencias y relaciones con otras administraciones. Además, se ha añadido la idea de que la garantía institucional de la autonomía local sustentaría la atribución de competencias al Estado, de forma que entraría dentro de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas del artículo 149.1.18 de la CE, en su vertiente local, todo aquello que conduzca a preservar la autonomía local. En consecuencia, las competencias de la Generalitat estarían limitadas por todas estas bases estatales y, además, la garantía constitucional de la autonomía local actuaría como un límite sustantivo, como también lo serían las disposiciones del Estatuto que se refieren a la Administración local y a la organización territorial.

Ante esta situación, la propuesta de Estatuto aporta ciertas novedades que pueden permitir superar algunas de las limitaciones señaladas. Por una parte, se incorpora una regulación sustantiva de la organización territorial de la Generalitat mucho más detallada y, en particular, de la posición del municipio y de las otras entidades locales en el conjunto de las instituciones de Cataluña, de forma que se permite desplazar la aplicación de las bases estatales en aquello que sea específico de Cataluña en virtud del propio Estatuto. Por otro lado, la regulación de las competencias que asume la Generalitat en las materias de organización territorial y de régimen local se efectúa con un grado de determinación bastante amplio y detallado, de forma que permite garantizar un contenido funcional y material de mayor nivel que el que hasta ahora se ha permitido. En fin, una específica regulación de las finanzas de los gobiernos locales incorpora elementos novedosos de garantía de la autonomía y de la suficiencia financieras a nivel estatutario.

A continuación, nos ocupamos del primero de los aspectos señalados, es decir,

la regulación sustantiva de la organización territorial y del Gobierno local en el conjunto de las instituciones de Cataluña.

## 7.2. El municipio como elemento del sistema institucional de Cataluña

El Estatuto de autonomía, como norma institucional básica de cada comunidad autónoma, regula, entre otros extremos, sus instituciones de autogobierno. Tal como he señalado en otras ocasiones,<sup>8</sup> el cambio en el punto de partida es el de considerar que el municipio forma parte del sistema institucional de la comunidad autónoma y así debe ser tratado en el Estatuto. Esto no significa en absoluto, insisto, en contra de lo que alguien pudiera interpretar, que el municipio “pertenece” a la comunidad autónoma. Sino, más bien, que se relaciona preferentemente, y con mayor naturalidad, con las instituciones autonómicas, como ya señaló hace años el Tribunal Constitucional, y como es absolutamente natural en los sistemas de tipo federal. En este sentido, el título preliminar de la propuesta, al definir la Generalitat, señala que los municipios, las veguerías, las comarcas y los otros entes locales que las leyes determinen integran el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía. Lógicamente, esta consideración no excluye, sino que se añade, a la previa declaración natural de que la Generalitat, como sistema institucional en el que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña, está integrada por el Parlamento, la Presidencia y el Gobierno.

Aparte de la mayor o menor corrección técnica, y de la proliferación de los niveles territoriales que se perfila, ya desde buen principio, lo que se remarca es la mayor vinculación entre instituciones autonómicas y locales –siguiendo así la Recomendación 121 (2002) del Consejo de Europa, sobre la aplicación en España de la Carta Europea de la Autonomía local–, de forma que la Generalitat debe ser la primera implicada en la garantía de la autonomía municipal, y por este motivo, el Estatuto de autonomía le atribuye la adecuada posición institucional más la determinación de los poderes correspondientes. En definitiva, parece que se inicia el proceso para romper la ecuación hasta ahora sostenida, de que sólo al Estado le corresponde la garantía de la autonomía local, en virtud de sus competencias básicas en materia de régimen de las administraciones públicas, tal como se había postulado desde variados foros.

En virtud de lo señalado, la propuesta de Estatuto dedica todo el capítulo VI, dentro del título II que regula las Instituciones, precisamente al “Gobierno local”. La novedad, incluso en la mera sistemática estatutaria, es de gran relieve, y permite que el Estatuto, al regular y garantizar la autonomía municipal, asuma este principio constitucional como elemento ordenador propio, no externo, ni impuesto por la legislación básica estatal. Se trata de evitar, desde el Estatuto, la contraposición entre las instituciones autonómicas y las locales, y evitar, en definitiva, toda contraposición entre el ordenamiento propio de Cataluña y el ordenamiento estatal en la defensa de la autonomía local.

El primer extremo en el que innova profundamente la propuesta es la determinación de que Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios

8. “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, *Anuario del Gobierno Local 2004*, p. 24.

y veguerías, de forma que la comarca, que había sido emblemáticamente recuperada en el Estatuto de 1979, pasa a ser sólo un elemento de ámbito supramunicipal para la gestión de competencias y servicios locales. Aun así, la veguería es definida como un ámbito para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local y división para la organización periférica de la Administración de la Generalitat. Se trata, por lo tanto, de instituciones instrumentales, funcionales respecto de la institución de gobierno local básica, que es el municipio.

La veguería, con su Consejo y su Presidente, viene a sustituir a las diputaciones provinciales como entidades locales, utilizando para ello la habilitación constitucional contenida en el artículo 141 de la CE, y así se declara expresamente en la propuesta de Estatuto. La consagración estatutaria de que la veguería, como gobierno local, goza de autonomía para la gestión de sus intereses, se integra en la previa definición de la misma como gobierno intermunicipal de cooperación, por lo que su autonomía queda "funcionalizada" ya desde el Estatuto hacia los intereses propios que él mismo establece: la cooperación intermunicipal. Luego volveré a referirme a ello.

### 7.3. La garantía estatutaria de la autonomía municipal

En virtud de lo que se ha dicho, la propuesta de Estatuto declara que el municipio es la institución básica de identificación y de participación política de los ciudadanos, y por este motivo debe disfrutar de la autonomía garantizada por la Constitución y por el propio Estatuto para regular, gestionar y satisfacer los intereses de los ciudadanos. En este sentido, el Estatuto comprende la doble vertiente del municipio en el sistema autonómico: que el municipio es la entidad básica de la organización territorial de la comunidad autónoma y, también es, instrumento esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos. Y a continuación, en efecto, el Estatuto debe reconocer y amparar la autonomía de los municipios, garantizada por la Constitución, precisando que se hace de acuerdo con los principios de subsidiariedad, de proporcionalidad, de diferenciación y de máxima proximidad a los ciudadanos, principios que, por otro lado, son, a día de hoy, reconocidos en la Carta Europea de la Autonomía Local.

Otro elemento de novedad, objeto de discusión, pero consecuente con la garantía estatutaria de la autonomía local, es su concreción en un listado de competencias propias de los municipios cuyo ejercicio lo es con plena autonomía y sujetos sólo a un control de constitucionalidad y de legalidad. Este era un déficit del sistema estatutario y local que hacía falta enmendar, puesto que de lo contrario sólo el legislador estatal, y no el propio Estatuto, aparecía como condicionante y límite del legislador catalán ordinario en la atribución de competencias a los ayuntamientos. Una cosa distinta es admitir que sea suficiente que el listado se refiera únicamente a ámbitos de materias en los cuales los municipios tienen que ejercer competencias propias, o bien habría sido posible concretar las funciones y potestades públicas correspondientes a cada materia.

Lo que sí debe ponerse de manifiesto es que, en todo caso, ese reconocimiento de un núcleo concreto de materias o competencias propias, expresamente enumerado y detallado en el Estatuto, se refiere al conjunto de los gobiernos locales, y no sólo al municipio como entidad básica; de modo que el contenido compe-

tencial se atribuye al “sistema del gobierno local”, y será después cuando, en aplicación de los principios de subsidiariedad, diferenciación y capacidad de gestión, entre otros que declara el Estatuto, se producirá la concreta distribución entre los distintos niveles, municipales o supramunicipales.

Otra cuestión que plantea esta opción estatutaria es su relación y coherencia con la legislación básica de régimen local, en caso de contradicción o de no-coincidencia con el listado de competencias municipales que pueda contener, tanto si es a título de ámbitos materiales, como el actual artículo 25 de la LBRL, como si se trata de verdaderas atribuciones competenciales, como pudiera plasmarse en una futura ley básica de Gobierno y Administración local, según los textos que se están elaborando. Sin poder entrar ahora a fondo en el tema, lo que en ningún caso puede ser obviado, en mi opinión, es que la legislación básica estatal no puede ignorar o desconocer lo que para los municipios de una determinada comunidad autónoma haya garantizado su propio Estatuto, cuestión fundamental que, por lo demás, no tiene nada de novedosa, ya que así se hace en no pocos preceptos, tanto del articulado como de la parte final, de la actual LBRL.<sup>9</sup>

Por otro lado, desde el punto de vista funcional, la propuesta de Estatuto fija un estándar determinado de autonomía, declarando que los acuerdos y las resoluciones de los municipios de Cataluña no pueden ser objeto de control de oportunidad por ninguna otra administración, y que sólo pueden ser susceptibles de control de legalidad por la jurisdicción competente, en los términos establecidos en el propio Estatuto y en las leyes. De este modo se puede “congelar” un determinado nivel de control constitucionalmente admisible, puesto que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el control que ahora está fijado en la LBRL bien pudiera ser modificado y llevado a un nivel de mayor injerencia sobre las actuaciones municipales. Aun así, la propuesta de Estatuto admite que corresponde a la Generalitat efectuar el control de legalidad, y en su caso, impugnar los acuerdos municipales ante la jurisdicción, sin perjuicio de que el Estado pueda ejercer la defensa de sus competencias. En este sentido, se decanta el clásico “bifrontalismo” local hacia una mayor vinculación con la Administración autonómica.

#### 7.4. El Consejo de Gobiernos Locales

La propuesta de Estatuto incluye como novedad de relieve la creación del denominado Consejo de Gobiernos Locales.<sup>10</sup> Este organismo puede contribuir a solven-

9. Me remito al estudio de Francisco VELASCO CABALLERO, “Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local”, en este mismo *Anuario*. Vid. asimismo los trabajos del propio Velasco y de L. Ortega incluidos junto a otro mío, “El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía”, en el volumen colectivo que lleva este último título, Serie Foro, núm. 6, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006. También la proposición de reforma del Estatuto de Andalucía incluye el listado de materias propias de la competencia municipal.

10. A la sugerencia de la creación y regulación de un órgano de este tipo me referí ampliamente en mi trabajo “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, *Anuario del Gobierno Local 2004*, p. 32 y ss. El interés suscitado por esta nueva institución ha dado lugar ya a un estudio pionero, el de Marc VILALTA REIXACH, “Nuevas formas de participación de los entes locales: El Consejo de Gobiernos Locales”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2 (2006), p. 225-261, con amplia bibliografía sobre experiencias de Derecho comparado. Sobre el caso italiano, además, vid. el trabajo de Francesco MERLONI en este mismo *Anuario*.

tar, siquiera parcialmente, un déficit crónico de la teoría de la garantía institucional de la autonomía local, que puede llegar a operar como un límite negativo para el legislador, pero no soluciona en positivo hasta dónde tiene que llegar la ley en la dotación competencial para considerar satisfecha la autonomía constitucionalmente garantizada. Sólo la intervención directa de las propias entidades territoriales en la delimitación de su propio ámbito de actuación –a semejanza de lo que debieran hacer las comunidades autónomas a través de un Senado verdaderamente autonómico, en la definición de lo básico–, junto a la fijación estatutaria del contenido competencial de la autonomía local, puede aportar nuevos medios para resolver la cuestión.

Este tipo de organismos de fuerte connotación política ya han sido introducidos en las últimas reformas de los estatutos de las regiones italianas, por indicación expresa de su Constitución, y el artículo 85 de la propuesta de Estatuto de Cataluña también lo hace con la denominación de Consejo de Gobiernos Locales. Se define como órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat –se entiende, en las instituciones generales–, aunque las veguerías no son, hoy por hoy, instituciones de elección directa y no se justifica una equiparación institucional en este contexto con los municipios. Ciertamente en el caso italiano sí se contempla su inclusión, pero no olvidemos que las provincias italianas, como en general los entes intermedios en Europa, son de elección directa.

También es de subrayar que no se trata de un órgano de composición mixta entes locales-comunidad autónoma, más acorde con la figura de los órganos con funciones de colaboración o de coordinación, que ya existen en nuestro entramado administrativo. Aquí se trata de un órgano de “participación”, de representación, y por tanto más próximo a una institución “política” que a un órgano administrativo. Esto diferenciaría a este Consejo del órgano mixto previsto en la reforma del Estatuto valenciano, a pesar de la similitud de algunas de las funciones asignadas.

Se prevé una participación política “fuerte” del Consejo en los procesos legislativos, como interlocutor del Parlamento, ya que debe ser oído en todas las iniciativas legislativas que afecten de manera específica a las administraciones locales. Corresponderá al legislador determinar los efectos de su participación, en el caso de que sea discordante con la iniciativa presentada. No se trata, por supuesto, de pensar en mecanismos de incidencia decisoria, vinculante, ni de bloqueo, ya que ello incidiría negativamente en la naturaleza misma del Parlamento autonómico; pero sí hay campo –y experiencias comparadas– para dar una cierta efectividad a la intervención de este tipo de organismos que permitan hacer presente la voluntad territorial.<sup>11</sup>

La propuesta catalana atribuye asimismo al Consejo una intervención en los procesos reglamentarios y de planificación, de forma que parece que dicha institución también sería interlocutora del Gobierno y no sólo del Parlamento. Quizás queda algo desdibujada, así, la posición de este novedoso mecanismo de relación entre la Generalitat y el gobierno local y de garantía de la autonomía de éste. En cambio,

---

11. Me remito a los trabajos indicados en la nota anterior.

en estos ámbitos sí puede tener más sentido la previsión, como hace la reforma valenciana, de un órgano de representación mixta entes locales-comunidad autónoma en el que desplegar la composición de los intereses en juego respecto a la formulación y aplicación de políticas sectoriales en el ámbito gobierno-administración.

### 7.5. El segundo nivel de organización territorial

Con respecto a los niveles de organización territorial supramunicipal, ya se ha adelantado que el protagonismo lo ha adquirido una nueva institución, hoy por hoy, legalmente inexistente, y que sería, por lo tanto, de creación estatutaria. La veguería, como he señalado, se prefigura como una alternativa a la provincia como entidad local, puesto que su órgano colegiado de gobierno, el Consejo de Veguería, sustituiría a las diputaciones, haciendo uso de la posibilidad que prevé el artículo 141 de la CE. Se recoge, así, una de las orientaciones establecidas por la Comisión de expertos sobre la reforma del modelo de organización territorial de Cataluña, que cinco años antes ya había propuesto que, en lugar de multiplicar los niveles administrativos, hacía falta refundir las instituciones de segundo nivel –provincias–, sin perjuicio del incremento del número de unidades que requiriera la correcta organización y representación del territorio.

En cambio, no responde a esta dinámica de simplificación estructural el mantenimiento de los consejos comarcales como entidades de existencia necesaria, que se introdujo *in extremis* en la tramitación parlamentaria. Más correctamente según el contexto general del Estatuto, y asumiendo una cierta decepción por el rendimiento institucional que las comarcas han dado durante estos años, la propuesta inicial preveía una configuración de las comarcas en base a la voluntariedad y con una finalidad meramente instrumental de servicio a los municipios.

A la vista de las previsiones estatutarias, estos dos elementos relevantes de la organización territorial supramunicipal, las veguerías y las comarcas, corren el riesgo de neutralizarse recíprocamente, a parte de las complejidades procedimentales que puedan añadirse a la hora de determinar la delimitación de las circunscripciones correspondientes.

En definitiva, la propuesta de Estatuto aporta, por una parte, novedades de gran relieve respecto a la concepción y determinación de la organización territorial y a la regulación del gobierno local como parte del sistema institucional de Cataluña. Por otro lado, deja abiertas ciertas incógnitas que corresponderá resolver con el tiempo al propio Parlamento.

### 7.6. Las competencias en materia de régimen local

Acorde con la dinámica de “blindaje” competencial perseguida por la propuesta de reforma estatutaria, el artículo 160 del texto aprobado por el Parlamento catalán por un lado desmenuza la materia “régimen local” que figura en el Estatuto de 1979 en distintas “submaterias”; y, por otro lado, distingue entre las competencias exclusivas, señalando las submaterias que en todo caso configuran el acervo competen-



cial exclusivo, y las competencias compartidas. La operación es compleja y no está exenta de riesgos, jurídicos y materiales, que deben ser evitados con el máximo rigor. Pero no cabe duda de que la simplicidad de la fórmula utilizada por el Estatuto de 1979 puede ser sustituida, dentro de la Constitución, por otra fórmula más articulada.<sup>12</sup>

Así, según dicho artículo 160.1 de la propuesta, corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que incluye, en todo caso:

a) Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, de mancomunación, convencionales y consorciales.

b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84, donde se define el listado de las materias en las que los municipios deben ostentar competencias propias.

c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.

d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales establecidos en el Estatuto y otros órganos complementarios, el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos, de las relaciones entre ellos, y de un estatuto especial para los cargos electos, respetando el principio de autonomía local.

e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.

f) El procedimiento de elaboración y aprobación de las normas locales.

Todo lo demás se califica como competencia compartida por el segundo apartado del precepto, que incluye en todo caso la determinación de las funciones públicas de existencia necesaria en todos los entes locales de Cataluña, en el marco de los principios y objetivos que establezca el Estado.

En fin, la propuesta también se refiere al régimen electoral, señalando que el de los municipios por sufragio universal directo es de competencia compartida, mientras que el de sufragio indirecto para los demás entes locales es de competencia exclusiva.

El cambio propuesto es sustancial en relación con la actual interpretación constitucional, que como se ha dicho es deudora de la "autovinculación" del Estatuto de 1979, y no coincide tampoco con el criterio formulado por el Consejo Consultivo en su dictamen sobre el proyecto, puesto que hacía jugar sin matiz alguno la competencia básica estatal en toda la materia de régimen local.

No obstante, la tramitación de la propuesta en el Congreso de los Diputados ha de deparar, sin ninguna duda, novedades importantes en la formulación presentada. Pero eso va ser objeto de análisis, si todo va bien, en el próximo *Anuario*.

---

12. Ya me he referido antes a las limitaciones e interpretaciones restrictivas derivadas del Estatuto de 1979. Con más detalle propongo criterios para superar tales restricciones en mi trabajo "El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía", en el volumen colectivo que lleva este mismo título, Serie Foro, núm. 6, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2006, p. 35-39.

Sin duda la dinámica de reformas estatutarias y la paralela reformulación de la legislación básica de régimen local constituyen un momento histórico para la consolidación de la tercera pata de la organización territorial, la más próxima al ciudadano. El año pasado terminábamos esta “valoración general” con una llamada al tratamiento global, conjunto, coordinado, de ambos procesos, en aras a la coherencia del resultado final. Creo sinceramente que a pesar de algún movimiento que ya he señalado como no del todo acertado, todavía estamos a tiempo de conseguirlo.