

Autonomía local y estatutos: crónica de un compromiso

Tomàs Font i Llovet

*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad
de Barcelona Letrado de las Cortes Generales.*

1. Introducción.
2. El fenómeno urbanístico: autonomía, control, responsabilidad.
3. Desarrollo del Pacto Local y segunda descentralización: el fin de un mito.
4. Conflictos en defensa de la autonomía local: la primera sentencia.
5. Novedades normativas en el régimen local: especialidad y diferenciación.
6. Organización territorial y entidades locales.
7. Reforma de los estatutos y gobierno local: de nuevo sobre las grandes cuestiones.
- 7.1. El gobierno local como materia estatutaria. 7.2. Las opciones de organización territorial. 7.3. Las competencias de las comunidades autónomas en materia de régimen local.
8. El debate doctrinal sobre la autonomía municipal: un congreso.

1. Introducción

La atención política y legislativa del último año, por lo que se refiere a las cuestiones de la organización territorial del Estado, ha sido protagonizada por las reformas de los estatutos de autonomía, notoriamente por el de Cataluña, así como por el de la Comunidad Valenciana, que le precedió en su aprobación, y el de Andalucía que le siguió, además de considerar las iniciativas que se han ido tramitando en los parlamentos autonómicos y en las Cortes generales. En este contexto, la proyectada reforma de la Ley de bases de régimen local quedó desplazada a un segundo plano, que se fue debilitando a medida que avanzaban los procesos estatutarios y se consolidaba la tendencia a reconocer una mayor vinculación de la Administración local con las comunidades autónomas.

La ausencia de una intervención de gran calado sobre la normativa general de régimen local no ha sido obstáculo para que se hayan producido una serie de novedades legislativas de relieve que afectan de modo relevante al gobierno local, ya sea a partir de leyes especiales –Madrid, Barcelona, Palma de Mallorca– ya sea a

partir de leyes y actuaciones sectoriales, notoriamente en el campo del urbanismo. Por otra parte, algunos pronunciamientos jurisdiccionales –señaladamente la primera sentencia que resuelve un conflicto constitucional en defensa de la autonomía local– y específicas aportaciones doctrinales han contribuido a poner sobre la mesa nuevas cuestiones entorno a la autonomía local.

En su conjunto, se trata de circunstancias que traen causa de dinámicas iniciadas en años anteriores y que ya han sido objeto de atención desde estas páginas. El año pasado indicábamos que el estado autonómico y el gobierno local se encontraban en el “inicio de un nuevo ciclo”. En esto momento puede asegurarse que nos hallamos ya de lleno en esa nueva dinámica, ante “un futuro por hacer”.¹ A todo ello dedicaremos, pues, la debida atención.

2. El fenómeno urbanístico: autonomía, control, responsabilidad

La vida local española a lo largo de este período se ha visto marcada en buena medida por una serie de acontecimientos que tienen que ver, en su conjunto, con la intervención municipal en la política urbanística, y que aparecen como la condensación de múltiples situaciones anómalas que se arrastraban desde hacía tiempo. La política de la gran expansión, en el contexto de crecimiento económico, según el “modelo” desarrollista –al margen de los graves problemas conexos de abastecimiento de aguas, transporte, consumo de infraestructuras, coste de la seguridad pública, “guetización” de los centros históricos, etc., que conlleva– ha ido acompañada, como era casi previsible, de una retahíla de malas prácticas, ilegalidades, fraudes, etc., que en definitiva ha derivado en el tema de la “corrupción urbanística” y, en fin, a la disolución del Ayuntamiento de Marbella como caso emblemático de otros muchos con alcaldes y concejales, y aun autoridades autonómicas, imputados o procesados por delitos diversos. Naturalmente que a la difusión de estas situaciones no es ajena la circunstancia de encontrarnos en un año preelectoral.

Ahora bien, los casos de corrupción no deben ocultar que el principal problema es el modelo (¿?) de ocupación del territorio que se ha visto favorecido por la política liberalizadora y desreguladora de la legislación urbanística de la segunda mitad de los años 90. Las críticas al mismo han sido diversas, entre las que cabe citar el manifiesto “Por una nueva cultura del territorio”, suscrito por profesionales del urbanismo de toda España y presentado en Madrid el día 8 de mayo de 2006.²

En este contexto, y desde el punto de vista institucional de la relación con las comunidades autónomas, cabe mencionar el estudio del Consejo Económico y Social de Murcia sobre la ordenación del territorio en la Región de Murcia, que pone de manifiesto, por una lado, la necesidad de extremar la aplicación los mecanismos de evaluación ambiental; alerta, por otro lado, acerca de la tendencia hacia

1. Tomo esta acertada expresión, “un futuro por hacer”, referida a las entidades locales en el Estado autonómico, del título propuesto por Luis Martín Rebollo para mi intervención, junto con Jaime Rodríguez Arana, en una de las sesiones académicas del ciclo conmemorativo de los veinticinco años del Estatuto de Cantabria, celebradas en el marco de la Cátedra Cantabria.

2. Puede consultarse en <http://www.ceagi.org/portal/>.

un urbanismo basado en decisiones principalmente municipales, porque los ayuntamientos “tienden a utilizar los recursos financieros a corto plazo derivados de la reclasificación del suelo como alternativa a sus agudos déficits financieros”; advierte, en fin, sobre la necesidad de someter a revisión los mecanismos urbanísticos que se están utilizando; en concreto, “el recurso sistemático al convenio urbanístico para promover la reclasificación del suelo”, del que dice que comporta “el riesgo de que, al ceder el protagonismo a la iniciativa privada, se perciba a ésta como determinante absoluta de la planificación municipal.

Pero, en efecto, el caso Marbella es el más llamativo. Con la disolución del Ayuntamiento de Marbella, es la primera vez en la historia del actual régimen local constitucional que el Gobierno llega a utilizar la potestad prevista en el artículo 61 de la LBRL. El Consejo de Ministros, previa solicitud del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, la acordó por el Real decreto 421/2006, de 7 de abril, con la autorización del Senado, según dispone el artículo 61 de la LBRL, para los casos de gestión gravemente dañosa de los intereses generales que supongan el incumplimiento de los deberes constitucionales. La autorización se otorgó por el Pleno del Senado, previo informe favorable, por asentimiento, de la Comisión General de las comunidades autónomas en su sesión de 5 de abril de 2006, puesto que el artículo 56.n) del Reglamento del Senado le atribuye esta competencia, en una materia que no siendo en sentido estricto “autonómica”, muestra la mayor conexión de lo local con lo autonómico. Asimismo, se obtuvo el informe preceptivo, favorable a la disolución, de la Comisión Nacional de Administración Local.

La completa motivación que sustenta tan grave medida alude a tres situaciones: la contravención sistemática de la legalidad por el Ayuntamiento, y su falta de colaboración con la Junta de Andalucía; la inactividad municipal ante los distintos requerimientos judiciales, y la compleja y delicada situación de la corporación, debida a la inhabilitación penal o procesamiento de alcaldes, tenientes de alcalde, concejales, gerente de urbanismo y secretario del Ayuntamiento. El Senado había apreciado la afectación al interés general en la gestión gravemente dañosa del ayuntamiento marbellí, y el Gobierno consideró, además, que se dañaba gravemente la exigencia de que las instituciones democráticas se sujeten a la legalidad y que incluso se veía afectada la credibilidad social en el sistema democrático.

Consecuencia de todo ello ha sido, precisamente, la asunción de competencias urbanísticas por la Administración autonómica, cuyo papel, más o menos efectivo, a lo largo de todo el proceso ha suscitado alguna duda. En realidad, ya en 1999 se habían retirado las competencias urbanísticas de Ceuta y Melilla, con ocasión del gobierno local del GIL, pero a falta de Administración autonómica fueron reservadas al Estado, lo que motivó, por cierto, los recursos de inconstitucionalidad en su día inadmitidos y luego el conflicto en defensa de la autonomía local que ha sido resuelto por la STC 240/2006, a la que luego me referiré. También el caso del Ayuntamiento de Andratx (Baleares), y al margen de la cuestión penal, ha puesto de manifiesto la difícil articulación de la intervención de suplencia de la comunidad autónoma, dificultad agravada en este caso por la existencia interpuesta del Consell Insular con evidentes competencias urbanísticas.

El fenómeno a que se hace referencia, además, ha suscitado para algunos la cuestión de si es o no necesario repensar los sistemas de control, ya sea en general, ya sea en lo urbanístico, sobre la Administración local, con una cierta deriva hacia las críticas por un exceso de autonomismo municipal, todo ello vinculado a los déficits del sistema de financiación local (y de financiación de los partidos políticos). En todo caso ha habido que agudizar el análisis jurídico-dogmático para enfrenarse a la situación con garantías de rigor.³ Baste dejar aquí constancia del riesgo que se corre de caer en los bandazos irreflexivos, impulsados por situaciones patológicas que, aún siendo extendidas, tampoco son generalizables.

Pero lo que sí hay que destacar, en todo caso, es que “autonomía es responsabilidad”, no sólo política, evidentemente, sino también responsabilidad patrimonial. Las ilegalidades cometidas por un ayuntamiento, a él deben ser imputadas y, por ende, también los daños derivados de dichas actuaciones ilegales. Digo que es importante señalar este extremo porque se han empezado a dar algunos casos en que los tribunales vienen a atribuir a la Administración de la comunidad autónoma una responsabilidad concurrente con la del ayuntamiento en el supuesto de daños derivados de la anulación judicial de licencias municipales de edificación o de los estudios de detalle, también municipales, que las amparaban. Así se declara en diversas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 13 de marzo y 7 de noviembre de 2006, que han merecido ya un comentario crítico de Luis Martín Rebollo.⁴ En pocas palabras, se condena a la Administración autonómica por omisión, esto es, por no haber impugnado en su momento la aprobación del estudio de detalle por parte del ayuntamiento, cuando el instrumento ya había sido informado desfavorablemente por la Comisión Regional de Urbanismo. O bien, por la pasividad de no haber recurrido la concesión de una licencia, posteriormente anulada, que traía causa de tales estudios de detalle.

Desde el punto de vista de la institución de la responsabilidad patrimonial y de la concepción de la causalidad, es ya muy discutible otorgar a la omisión autonómica un valor indispensable y determinante en la causación del daño. Pero en una consideración más general desde la óptica de la autonomía local, del control de legalidad y de las relaciones con la Administración autonómica, este tipo de planteamientos abre incógnitas graves. Así lo expresa Martín Rebollo: “La cuestión no es baladí. Porque si no hay intervención de la comunidad autónoma y ésta es condenada por no recurrir la licencia o el estudio de detalle que aprueba un municipio se está transformando la posibilidad del recurso en una obligación, que no existe formalmente. La responsabilidad por omisión es la responsabilidad de una omisión debida. Y no parece que haya un deber de recurrir ni desde el punto de vista de la normativa general [artículo 19.1 de la Ley de la jurisdicción contencioso-

3. Así, por todos, *vid.* Ángel MENÉNDEZ REXACH, “Autonomía municipal urbanística: Contenido y límites”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 5 (2006).

4. Luis MARTÍN REBOLLO, “Cantabria”, en J. Tornos (dir.), *Informe comunidades autónomas 2006*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2007.

administrativa, cuyo apartado d) remite a lo dispuesto en la legislación de régimen local], ni desde la específica regulación local, donde tanto el artículo 65 como el 66 anudan una posibilidad –‘podrán’– pero no un deber u obligación de recurrir todo acuerdo municipal potencialmente ilegal. Si la falta de activación de esa posibilidad conlleva la imputación, aunque sea parcial, del daño, la pregunta se impone de inmediato, ¿cómo justificar que quien quizá va a ser responsable de todas maneras no intervenga de manera más directa en la aprobación del acto origen inmediato de la lesión?, ¿cómo justificar la ausencia de poderes más intensos de vigilancia y control? Y entonces, ¿cómo defender al mismo tiempo la autonomía municipal? Porque la autonomía significa y supone capacidad de decisión libre en el marco de la ley, pero también el correlato inmediato de la responsabilidad por los actos propios.”

La función preventiva de la responsabilidad pierde su virtualidad si un alcalde o un ayuntamiento sabe de entrada que no deberá responder íntegramente de los daños que se puedan deriven de sus actos ilegales. La responsabilización de la comunidad autónoma ante supuestos como los señalados debe venir por otra vía, que he defendido en otras ocasiones: por la colaboración con los jueces y tribunales en la ejecución de la sentencia anulatoria de la licencia, que condena al derribo de lo edificado, ante la eventual pasividad del ayuntamiento; situación que no es infrecuente, y que en las sentencias criticadas incluso se insinúa que es previsible y aun inevitable.

En todo caso, sin perjuicio de volver a algunos de los aspectos mencionados, finalizamos este apartado anotando la legislación producida que incide en las competencias urbanísticas: así, en Castilla y León, la Ley 1/2006 posibilita la suspensión de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística durante la tramitación de planes de reordenación territorial, para asegurar la eficacia de éstos, y permite que por ley se aprueben planes y proyectos regionales de excepcional relevancia para el desarrollo económico y social de Castilla y León, con la correspondiente disminución de la capacidad de intervención de los entes locales afectados.

En Baleares, la Ley de capitalidad de Palma le asigna la aprobación definitiva del plan general de ordenación, sustrayendo la competencia del Consell Insular, típica de los procedimientos bifásicos. Se ha hablado de la “soberanía urbanística” del Ayuntamiento, propiciada por la diferencia política con el Consell Insular. Aunque también es cierto que la propuesta de nuevo Estatuto de autonomía de Baleares sigue reconociendo a los *consells* la competencia urbanística.

Es de destacar la Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo del País Vasco, que culmina un largo proceso, iniciado en la legislatura anterior y que ha dado lugar a numerosas polémicas, tanto de carácter técnico como de naturaleza política; era la única comunidad autónoma que no disponía de ley urbanística general propia. La exposición de motivos de la nueva Ley justifica la oportunidad de la misma por la necesidad de clarificar los ámbitos competenciales estatal y autonómico en esta materia, sobre todo después de las trascendentes sentencias del Tribunal Constitucional (61/1997, 164/2001 y 54/2002), dictadas durante la última década. En concreto se señala que se persigue el establecimiento de un conjunto

articulado de instrumentos y técnicas de ordenación urbanística en orden a servir básicamente a los entes municipales como herramienta, por una parte, que consolide el funcionamiento correcto de la práctica urbanística municipal y, por otra parte, que dote a los mismos de un marco de seguridad jurídica estable e integrado a los efectos, entre otros, de atajar las prácticas urbanísticas problemáticas y disconformes con el interés general detectadas por las administraciones públicas a lo largo de estos años. En cuanto a las competencias locales, extiende muy significativamente la autonomía municipal en la gestión de los planes e instrumentos de ordenación urbanística. En este sentido, conviene resaltar, además de la versatilidad que otorga la separación de las determinaciones de ordenación estructural y pormenorizada, el otorgamiento a los ayuntamientos, bajo los controles supramunicipales lógicos, de la competencia de aprobación definitiva de la ordenación urbanística estructural y, en mayor medida, de la pormenorizada.

Por su parte, también en La Rioja se aprueba una nueva Ley de ordenación del territorio y urbanismo, la Ley 5/2006, de 2 de mayo. Como novedades, incluye la estrategia territorial, a aprobar por ley, como máximo instrumento de ordenación del territorio y las directrices, vinculantes para el planeamiento. Establece reservas para viviendas de porción pública en torno al treinta por ciento en las zonas de nuevo desarrollo, excepto en los municipios de menor número de habitantes. Asimismo, regula los convenios urbanísticos, incluidos los de planeamiento, dentro de la regulación del planeamiento y no de la ejecución, como es habitual.

3. Desarrollo del Pacto Local y segunda descentralización: el fin de un mito

Puede afirmarse sin equívocos que el proceso lanzado hace ya ocho años bajo el lema del "Pacto Local", que incluía la "segunda descentralización" de las comunidades autónomas hacia los entes locales, está no ya parado como tal proceso global, sino que se ha visto desbordado por el proceso de reformas estatutarias que ha situado la temática del fortalecimiento del gobierno local en el nivel superior al de la legislación ordinaria autonómica; nivel estatutario que se corresponde con la capacidad de impulso y de garantía sobre el legislador ordinario.

Tal vez es en Castilla y León donde más visibilidad mantiene el tema:⁵ una vez aprobado políticamente la propuesta de pacto a finales de 2005, con el acuerdo de la federación municipalista correspondiente, tiene lugar el desarrollo del proceso de acuerdo político y de difusión de la propuesta, que cuenta con el apoyo de la gran mayoría de las entidades locales de cierta entidad. Ofrece un contenido inicialmente de carácter financiero, con efectos inmediatos a la espera de la aprobación de la legislación sustantiva. Se efectúan concretas delegaciones de competencias específicas en determinados ayuntamientos y en la Comarca del Bierzo, pero sin que en conjunto tengan un valor significativo. Por su parte, en Andalucía,

5. Vid. el número extraordinario de la *Revista Jurídica de Castilla y León*, septiembre de 2006, dedicado al Pacto Local, coordinado por F. Sosa Wagner.

el PP rechaza una oferta del Gobierno autonómico para acordar grandes temas, entre ellos el Pacto Local.

En lugar de ese proceso sistemático y global de descentralización, se suceden de forma más saltuaria diversas atribuciones de competencias por parte de la legislación sectorial. En las distintas comunidades autónomas se encuentran supuestos así en materias tales como la licencia ambiental, la emisión de informes en determinados procedimientos, la intervención en aprovechamientos forestales, el control de higiene animal, etcétera.

En definitiva, si el año pasado ya calificábamos al Pacto local de “mito”, parece que este año puede caso certificarse su fin, sin perjuicio que el resultado de las elecciones autonómicas y municipales y de los procesos de reformas estatutarias pueda facilitar reabrir la dinámica descentralizadora.

4. Conflictos en defensa de la autonomía local: la primera sentencia

Venimos ocupándonos de los mecanismos jurisdiccionales de protección constitucional de la autonomía local desde el momento mismo de su concepción y posterior concreción en la reforma de la LOTC de 1999. Por ello debe hacerse una mención especial a la STC 240/2006, de 20 de julio, primera que se dicta en un conflicto en defensa de la autonomía local.⁶ Resuelve el conflicto planteado por la ciudad autónoma de Ceuta, en relación con el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modifica la disposición adicional tercera de la Ley de régimen suelo y valoraciones de 1998, atribuyendo la competencia para la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de las ciudades de Ceuta y Melilla al Ministerio de Fomento, que también debe emitir el informe preceptivo y vinculante con carácter previo a la aprobación definitiva de los planes parciales, de sus modificaciones o revisiones. Todo ello después de haberle negado legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad (ATC 2002/2000, de 25 de julio).

Debe destacarse de entrada que este caso reúne una serie de aspectos que le confieren una especial singularidad, puesto que ello condiciona en buena medida el resultado. Se trata de una ley estatal, que es de aplicación directa a sólo dos municipios, que ostentan la calidad de ciudad autónoma y que además están “exentos de comunidad autónoma”, por decirlo con la expresión de procedencia germana. En este sentido, el voto particular que acompaña a la sentencia pretende derivar de ahí la posibilidad de entender que se trata, en realidad de un “municipio-comunidad autónoma”, o de una comunidad autónoma “unimunicipal”, igual que hay comunidades autónomas uniprovinciales. Pero además, la ley estatal, en el punto que es objeto de controversia, regula una materia, el urbanismo, que es exclusiva de todas las comunidades autónomas. Como se ve ya de entrada, concu-

6. Vid. el trabajo de Luis POMED en este mismo *Anuario 2006*, así como el comentario de Marc CARRILLO, en J. Tornos (dir.), *Informe comunidades autónomas 2006*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2007.

rran una serie de circunstancias que impiden hallar en esta sentencia una doctrina clara, general y estable acerca del nuevo instrumento de protección de la autonomía local.

Y ello a pesar de que el supuesto de fondo es de manual: no se trata sólo de la falta de atribución competencial suficiente por parte del legislador, sino de la sustracción por ley de una competencia anteriormente atribuida en virtud del Estatuto de la ciudad autónoma y hasta la fecha ejercida –con mayor o menor fortuna, ahí está la clave, pero es otra cuestión– por la misma. Por eso, la sentencia más bien deja un sabor de cierta insatisfacción o decepción, pero es lo cierto que en estas circunstancias tan singulares tampoco cabía esperar más.

Una primera cuestión, en mi opinión mal resuelta, es la de la legitimación de Ceuta, que alega cumplir los requisitos de legitimación fijados en las letras a) y b) del artículo 75.ter.1 de la LOTC. El primero, “porque la norma frente a la que se promueve el conflicto contiene una disposición singular cuyo destinatario único, aunque dual –expresión tomada del dictamen previo del Consejo de Estado, de 29 de julio de 2000– son las ciudades de Ceuta y Melilla. Y el segundo porque Ceuta representa, no una séptima parte de los municipios afectados, sino la mitad de ellos, con una población igualmente superior al sexto de la población oficial a la que hace referencia la ley”. El Tribunal acepta la concurrencia de esta segunda situación, que está claramente pensada para otro tipo de situaciones –no una ley específica para Ceuta y Melilla– sin entrar a analizar la primera causa de legitimación, que parece mucho más realista. Con ello se subraya aún más la artificiosidad de la regulación de la legitimación en este conflicto de constitucionalidad, que ha sido objeto de crítica, también desde estas páginas.

En segundo lugar, el Tribunal señala con insistencia en que en este proceso no puede alegarse otra vulneración constitucional que la autonomía local constitucionalmente garantizada, por lo que no cabría plantear la eventual falta de competencia del Estado en materia de urbanismo, ni siquiera su competencia residual o su intervención “supletoria”, por no tratarse de una comunidad autónoma. Si se traslada esta limitación a otros casos posibles, se está en realidad descartando que pueda discutirse el exceso de la legislación básica estatal, incluso la de régimen local en aquello que pretenda dar contenido necesario a la autonomía constitucionalmente garantizada, y plantearse eventualmente la “autocuestión” de inconstitucionalidad en este tipo de procesos. El Consejo de Estado, en cambio, en su dictamen previo a la interposición del conflicto, había apreciado la falta de título habilitante del Estado para dictar la norma y la infracción del Estatuto.

A continuación, con alcance más general, el Tribunal relativiza absolutamente el valor de la LBRL como elemento útil de garantía constitucional de la autonomía local frente al legislador, y menos en este tipo de procesos, reconociendo, en primer lugar, que sus anteriores pronunciamientos han recaído en procesos de declaración de inconstitucionalidad en los cuales se enjuiciaba la conformidad o disconformidad de leyes autonómicas, o de la misma Ley de las bases del régimen local, con la Constitución esencialmente por motivos competenciales, extremo este capital que tantas veces había sido denunciado por buena parte de la doctri-

na como punto débil de todo el sistema. Y en segundo lugar, subrayando que “de la jurisprudencia examinada no se concluye que la Ley reguladora de las bases del régimen local constituya siempre canon de validez de la ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local. De la ley estatal no lo constituye porque la Ley de las bases del régimen local, más allá de la referida naturaleza singular, y de su carácter básico ex artículo 149.1.18 de la CE, no ocupa en nuestro ordenamiento una posición distinta a las demás leyes ordinarias del Estado, que pueden por tanto establecer disposiciones contrarias a la Ley de las bases del régimen local, las cuales deberán ser consideradas modificaciones legislativas pero no leyes inconstitucionales. De la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los artículos 137, 140 y 141 de la CE”.

Las anteriores consideraciones permiten al Tribunal Constitucional concluir que el canon que deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales “se ciñe a los preceptos constitucionales (artículos 137, 140 y 141 de la CE) que establecen ese ‘contenido mínimo’ que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de ‘los elementos esenciales’ o del ‘núcleo primario’ del autogobierno de los entes locales territoriales. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2), puesto que los destinatarios del artículo 137 de la CE ‘son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores’ (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2). Pero la legislación básica sobre régimen local no se integra en el ‘bloque de la constitucionalidad’ ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales. Tal como sostiene el Abogado del Estado no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador. Por otra parte tampoco en este proceso puede discutirse el carácter básico de la norma estatal, ya que ésta es una cuestión que afecta al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que, consiguientemente, no puede ser suscitada en este proceso constitucional por las entidades locales legitimadas para promoverlo”.

Como se ve, con esta “degradación” del papel de la LBRL, a la que apenas se le reconoce una mínima “función constitucional” sólo en aquello directamente enraizable en los concretos preceptos constitucionales citados –resituación que estimo correcta–, el Tribunal acaba por difuminar casi por completo cualquier parámetro cierto para enjuiciar la no-vulneración de la autonomía local. Con ello se hace más evidente la necesidad de incorporar en nuestro sistema un nuevo elemento normativo que pueda ejercer esta función de parámetro sobre el legislador con toda naturalidad. Y este elemento, más allá del caso de Ceuta, aunque también en él, no puede ser otro que el estatuto de autonomía correspondiente.

Dicho lo anterior, la resolución del caso concreto planteado es deudora de la singularidad de la situación de Ceuta en relación con el legislador estatal en la mate-

ria de urbanismo, y se acaba aplicando con toda naturalidad la argumentación de que restando a la ciudad autónoma la aprobación inicial y provisional de su planeamiento, no se le priva de una “competencia relevante y reconocible”, y ello a pesar de que Ceuta había ostentado ya la competencia para la aprobación definitiva en aplicación de su Estatuto. En cuanto al informe estatal vinculante respecto del planeamiento derivado, el Tribunal se limita a afirmar, sin mayor concreción, que “dada la singular posición de la ciudad de Ceuta, existen sólidas razones que justifican la intervención de la Administración estatal en la actividad de planeamiento urbanístico en el territorio de dicho municipio”.

Debe notarse que tradicionalmente la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del propio Tribunal Constitucional ha venido sosteniendo que la limitación de la participación municipal a las fases de aprobación inicial provisional se justifica por entender que a través de la aprobación definitiva se gestionan competencias propias de las comunidades autónomas como manifestación de intereses supra-municipales que tienen conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior. Extremo que, precisamente por la singularidad territorial de Ceuta, no parece evidente.

La insatisfacción que deja la sentencia, y que se hace ostensible en el voto particular, tampoco permite extraer mayores conclusiones, como he dicho, habida cuenta de la singularidad del caso. Pero la restricción de la legitimación fijada para este proceso hace prever que tal vez van a abundar más los supuestos de conflictos frente a leyes, singulares, de caso único o “dual” que no frente a leyes generales.

La confirmación la encontramos en un conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley de Castilla y León 6/2005, de 26 de mayo, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello, planteado por este ayuntamiento y admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 28 de febrero de 2006. El municipio de Santovenia de Pisuerga había hecho lo mismo en 2004 en relación con la instalación de una planta de residuos tóxicos y peligrosos.

5. Novedades normativas en el régimen local: especialidad y diferenciación

Por lo que se refiere a la actividad legislativa del Estado, debe reseñarse la continuación del proceso de elaboración del anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local por parte del Ministerio de Administraciones Públicas, cuyo titular compareció ante la Comisión de Entidades Locales del Senado el 18 de diciembre para dar cuenta del estado del anteproyecto. El texto ha sido informado por la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales y la Comisión Nacional de Administración Local, habiendo obtenido el acuerdo de la Federación Española de Municipios y Provincias, cuyo reconocimiento nominativo en el texto como la asociación representativa de los entes locales de mayor implantación –similar al que figura en el nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana– abre unas connotaciones corporativas de blindaje legal impropias de nuestro sistema.

La necesidad de acompasar el proyecto estatal con el resultado de los procesos de reforma estatutaria, que tanto hemos alentado, podría encontrar solución por medio de la incorporación de una cláusula de salvaguarda, según la cual la ley se aplicaría en las distintas comunidades autónomas en armonía con sus estatutos y de acuerdo con la Constitución. En realidad, ya la actual LBRL, antes y después de su reforma por la Ley 23/2003, de modernización, contiene una serie de disposiciones específicas que excepcionan su carácter de básica como mínimo común denominador, o lo que es parecido, vienen a confirmar que es básico que haya diferencias, o que hay bases de aplicación desigual o no homogénea.

Por otro lado, como novedades se incluyen medidas contra el transfuguismo –entre ellas, una comisión de expertos, que se ha constituido ya y que cuenta, entre otros, con la valiosa experiencia de D. Miguel Herrero de Miñón–, mientras que la reforma de la financiación se remite a otro momento posterior. A pesar de todo, no parece que haya habido avances sustanciales en la consecución de los imprescindibles apoyos políticos, lo que ya es difícil a las puertas del proceso electoral de mayo de 2007, y en su comparecencia en el Senado el ministro ya pospuso la tramitación parlamentaria hasta después del mismo.

En cambio, han tenido mejor suerte otras iniciativas normativas de relieve, que se citan a continuación. Como se verá, muchas de ellas son leyes especiales, esto es, portadoras de un régimen especial para un determinado municipio –Barcelona, Madrid, Palma de Mallorca– o de aplicación del régimen especial de grandes ciudades a diversas localidades. Ello pone de manifiesto la importancia que ya ha adquirido el principio de diferenciación en nuestro régimen local, frente al tópico uniformismo que denunciara en su día Alejandro Nieto. Diferenciación y especialidad que están presentes, además, como principios ordenadores de la legislación autonómica que afecte a los entes locales, en la mayoría de los nuevos estatutos de autonomía.

La Ley estatal 1/2006, de 13 de marzo, regula el régimen especial del municipio de Barcelona.⁷ En realidad, se trata de una parte de dicho régimen especial, aquel que es competencia del Estado y que la ley catalana de la Carta Municipal de Barcelona, aprobada en 1998, no había podido regular. Se inicia con una definición de la autonomía local y de su garantía más actualizada, a la vista de la Carta Europea, y contiene asignaciones competenciales específicas en materia de equipamientos e infraestructuras, telecomunicaciones, tráfico y movilidad, seguridad ciudadana, con un refuerzo de la autoridad municipal, la previsión de un régimen de financiación especial, la confirmación de la singularidad del Consell Tributari como órgano de garantía, así como el reconocimiento del derecho de participación en competencias estatales. Su negociación no fue sencilla, entre otras causas, porque la Generalitat de Cataluña podía verse “saltada” en la atribución directa de competencias al ayuntamiento barcelonés desde el Estado. Además, una materia emble-

7. Vid. el libro colectivo *La Carta Municipal de Barcelona: diez estudios*, coordinado por R. JIMÉNEZ ASENSIO y T. FONT I LLOVET, Fundación Carles Pi i Sunyer-Marcial Pons, de próxima aparición.

mática, como la de la instauración de una justicia de proximidad, quedó al fin descolgada y remitida a una reforma de la Ley orgánica del Poder judicial que, sin embargo, no ha culminado todavía. No debe olvidarse, en todo caso, que el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña eleva a este rango la garantía de un régimen especial para Barcelona.

Por cierto, que la Carta Municipal de 1998 ha sido modificada por la Ley catalana 11/2006, para ajustar el régimen de modificación de las zonas verdes al Texto refundido de urbanismo, que prevé la intervención preceptiva y vinculante de la Comisión Jurídica Asesora cuando lo solicite un tercio de los miembros de la Comisión de Urbanismo.

En estrecha relación con la Ley especial de Barcelona, debe señalarse la Ley estatal 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y régimen especial de Madrid, que cumple lo previsto establecido en el artículo 6 del Estatuto de autonomía. Por cierto, es un ejemplo claro de los mandatos de un estatuto al legislador estatal, mandato en este caso vigente desde 1983 y nunca objetado, y que en cambio tanto se ha criticado en relación a la reforma del Estatuto de Cataluña. La Ley es fruto de un complejo proceso lleno de suspicacias y difíciles compromisos entre ayuntamiento, Comunidad de Madrid y Gobierno, que se ha visto ayudado por el proceso de aprobación de la parte estatal de la Carta Municipal de Barcelona. En ella, y en la primitiva regulación catalana de la Carta, se inspiran muchas soluciones organizativas y atribuciones competenciales a la ciudad de Madrid.⁸

La Ley 157/2006, de 26 de mayo, reforma la Ley de estabilidad presupuestaria de 2001, para reconocer un mayor papel a la negociación de las partes y a la intervención de la Comisión Nacional de Administración Local a la hora de establecer los objetivos de estabilidad presupuestaria para las entidades locales, sin perjuicio de las competencias descorriás del Estado y del papel relevante que se reconoce a las comunidades autónomas.

Por lo que se refiere a la aplicación del régimen de municipios de gran población, establecido en la Ley de modernización de 2003, indicamos la Ley de la Comunidad Valenciana 8/2006, de aplicación al municipio de Torrevieja del régimen de municipios de gran población; la Ley de Canarias 2/2006, de aplicación al cabildo insular de Lanzarote del régimen de grandes ciudades previsto en la Ley 57/2003, posibilidad introducida a última hora en la tramitación de la Ley de modernización. Mediante sendos acuerdos del Pleno de la Asamblea de Madrid, se reconoce dicho régimen a los municipios de Fuenlabrada, Parla y Leganés, que se suman así a los de Alcalá de Henares, Móstoles, Alcorcón y Getafe. Sigue así, la diversidad formal –ley, o acuerdo de la Asamblea– para la aplicación de la diversidad material.

En Baleares destacan dos leyes de relieve: la Ley 20/2006, municipal y de régimen local de las Islas Baleares, y la Ley 23/2006, de capitalidad de Palma de Mallorca. Ambas muestran una clara inspiración en el ordenamiento catalán. La primera con-

8. Vid. el libro colectivo *Estudios sobre la Ley de capitalidad y régimen especial de Madrid*, coordinado por L. PAREJO ALFONSO, J. BRAVO RIVERA y C. PRIETO ROMERO, Bosch, Barcelona, 2006.

tiene la regulación general y sistemática del régimen local: los consejos insulares; los municipios, que quedan más reforzados; los demás entes locales; las relaciones interadministrativas; el régimen común; obras, servicios y actividades económicas; la intervención administrativa en la actividad privada; los contratos y el personal de los entes locales, y por último, la Hacienda local.

Por otro lado, la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca, establece un régimen especial para el municipio de la capital, a partir de la Carta Municipal aprobada unánimemente por el Ayuntamiento de Palma en julio de 2000 y del régimen de las grandes ciudades. La Ley atribuye al Ayuntamiento de Palma amplias competencias en diversas materias, de las que cabe destacar, por un lado, las educativas –la programación y la distribución territorial, dentro del municipio, de los centros docentes, así como la gestión de todos los centros públicos de educación infantil, educación primaria y educación postobligatoria– y por otro lado, las urbanísticas: la aprobación definitiva del Plan general, sus modificaciones puntuales, así como sus revisiones y las declaraciones de interés general, serán aprobadas definitivamente por el Pleno del propio Ayuntamiento, en lugar de por el pleno del Consell Insular. Se suprime, pues, el carácter bifásico de la aprobación de los instrumentos de planificación general –desmintiendo, con ello, la apreciación que está en la base de la STC 240/2006, relativa al planeamiento urbanístico de Ceuta–, pero planteando, al mismo tiempo, una situación singular, la “soberanía urbanística” de Palma, que es fruto de la coyuntura política y que el Estatuto de autonomía en proceso de reforma puede reponer a su estado anterior.

Para el ejercicio de las competencias, la Ley de capitalidad de Palma prevé, igual que en el caso de Barcelona, la constitución de consorcios con el Consejo Insular y el Gobierno autonómico. Asimismo se prevé la creación de un consejo de la capitalidad, como órgano colegiado de carácter permanente, cuyo objeto es la coordinación entre el Gobierno de las Islas Baleares, el Consejo Insular de Mallorca y el Ayuntamiento de Palma. También se prevé un régimen de financiación que incluya una compensación por los costes de capitalidad.

En Navarra deben señalarse intervenciones normativas de interés para la financiación local. Por un lado, la Ley foral 12/2006, de 21 de noviembre, del registro de la riqueza territorial y de los catastros de Navarra, que afecta a materias fiscales y asimismo a la valoración del suelo y regula el sistema inmobiliario de Navarra, por lo que tiene especial incidencia en la tributación local. Por otro lado, la materia financiera tiene también influencia en el ámbito por la Ley foral 3/2006, de 17 de marzo, del Plan especial en materia de infraestructuras locales para el período 2006-2008, que constituye uno de los instrumentos de financiación local por medio de los presupuestos generales de Navarra.

6. Organización territorial y entidades locales

Empezando por el nivel inferior dentro de la escala de la organización territorial, se debe reseñar la modificación del régimen de las entidades municipales descentra-

lizadas –las entidades locales “menores”– en Cataluña por la Ley 9/2006, de 5 de julio, para solventar los supuestos de vacante de la presidencia, mediante la previsión de un suplente, y evitar que la presidencia pasase a la candidatura que no había ganado las elecciones.

En relación con el nivel supramunicipal, en Aragón destaca la Ley 3/2006, de 8 de junio, de modificación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización, que autoriza la refundición de los precedentes textos en dos: uno relativo a la regulación sustantiva en materia de comarcalización y otro dedicado a asegurar la delimitación territorial. Se refuerzan los mecanismos de financiación, incluso en relación con proyectos europeos, y se eleva de rango la regulación Consejo de Cooperación Comarcal (decretos legislativos 1 y 2 de 27 de diciembre de 2006). En la legislación sectorial, la Ley 15/2006, de montes de Aragón, delimita las competencias autonómicas de las locales, en particular de las comarcas, que aprueban los planes de aprovechamiento de los montes públicos y la gestión de los fondos de mejoras correspondientes.

En Asturias se paraliza la elaboración de la Ley de régimen local propia, a la espera de la reforma estatutaria, puesto que la Comisión de Expertos creada al efecto ya entrevé que la LBRL quedará obsoleta como parámetro de la normativa autonómica, a la vista de la mayor amplitud competencial que postula el Estatuto catalán. En cuanto a organización territorial, la comarca, prevista en el Estatuto vigente, no se pone en marcha como entidad local, a pesar de que varios servicios de la Administración autonómica como sanidad, servicios sociales, educación, urbanismo, etc., se adaptan al mapa comarcal. Por otro lado, se pone e manifiesto la necesidad de adecuar la regulación de la parroquia rural según la Ley de 1986 como entidad inferior al municipio y su efectiva aplicación, puesto que existe una gran diversidad de situaciones demográficas y geográficas que impide dar satisfacción representativa a los núcleos separados pero no rurales.

En la Región de Murcia, al hilo de las comparecencias previas a los trabajos para la reforma del Estatuto, se pone de relieve, por un lado, la necesidad de un mayor reconocimiento institucional de los municipios, su autonomía y sus competencias; por otra parte, la falta de desarrollo del proceso de comarcalización que el vigente Estatuto ya permite; y, de manera especial, en fin, la siempre latente reivindicación de la provincialidad de Cartagena, expresada por organizaciones empresariales, cámara de comercio, colegio de abogados, y otros colectivos ciudadanos.

En fin, a título anecdótico, use da un paso más en la tendencia segregacionista con la creación por sentencia del Tribunal Supremo del nuevo municipio de Villamayor de Gállego, por segregación de Zaragoza capital.

7. Reforma de los estatutos y gobierno local: de nuevo sobre las grandes cuestiones

El año anterior se dedicó una especial atención al tratamiento del gobierno local en los procesos de reforma de los estatutos de autonomía que estaban ya en mar-

cha, por lo que ahora sustancialmente procede actualizar el análisis.⁹ En 2006 se han aprobado los de la Comunidad Valenciana y Cataluña, y el de Andalucía, aprobado en referéndum ya en 2007.¹⁰ Las Cortes tramitan ya las propuestas de Canarias, Baleares, Castilla-La Mancha, Aragón y Castilla y León. En síntesis, los aspectos novedosos de mayor relieve atañen a la confirmación de que la regulación sustantiva del gobierno local es una materia propia del Estatuto; a las opciones en materia de organización territorial, y a la asunción por las comunidades autónomas de las competencias en la materia de régimen local.

En cualquier caso, como cuestión previa, parece claro que los estatutos no quieren dar la espalda a las materias propias del gobierno local, sino que, por el contrario, el “modelo” catalán de incrementar la regulación de la Administración local en el Estatuto se ha difundido, con variantes, en el resto de iniciativas. En pocas palabras, los estatutos han apostado por la garantía del autonomía local, han hecho público su “compromiso” con este principio constitucional ordenador de la organización territorial del Estado.

7.1. El gobierno local como materia estatutaria

Con distinta extensión e intensidad, todos los estatutos regulan con mayor detenimiento que hasta la fecha el gobierno local, ya sea dentro de la regulación de las instituciones propias de la comunidad, ya sea en la regulación de la organización territorial, de manera que se tiende a configurar las bases de un “modelo” de gobierno local propio. En este sentido, los estatutos acuden a la previsión admitida por el Tribunal Constitucional, según la cual los estatutos pueden ofrecer un “anclaje estatutario” a una regulación no uniforme del régimen local, sobre la base de incorporar disposiciones específicas para los entes locales de su territorio. El Tribunal Constitucional ha admitido en varias ocasiones, que son todas en las que se le ha planteado la cuestión, esta posibilidad de diferenciación de lo básico a partir de las previsiones estatutarias: régimen local, en especial en relación al régimen de las provincias, cámaras de comercio, función pública, etcétera.

Según veremos luego, no hay en ello peligro de reducción del contenido mínimo de la autonomía local, puesto que ante un eventual supuesto de menor garantía por parte de un estatuto en relación con la Ley básica, su interpretación conforme al principio constitucional de autonomía local permitiría la aplicación preferente de la norma más protectora. Principio que ya figuraba explicitado en el régimen local catalán de la Segunda República y en la actualidad está recogido en

9. Vid. T. FONT I LLOVET, “Estado autonómico y gobierno local: El inicio de un nuevo ciclo”, *Anuario del Gobierno Local 2005*, p. 16-26. También, el estudio de Francisco VELASCO CABALLERO, “Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local”, en dicho *Anuario 2005*. Vid. asimismo el volumen colectivo *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, con trabajos de F. VELASCO, L. ORTEGA y T. FONT, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Serie Foro, núm. 6, Madrid, 2006. Por supuesto, los estudios de Requejo y Ferret contenidos en el presente *Anuario 2006*.

10. Vid. en este mismo *Anuario 2006* el estudio de Gerardo Ruiz-Rico.

la legislación foral navarra de régimen local. Cómo se ha señalado, el legislador básico puede concretar el contenido “mínimo” de la autonomía local, pero el legislador estatutario puede establecer un contenido “óptimo” para su propio territorio.

En todos los casos se proclama la garantía –estatutaria– de la autonomía local y se incluyen los principios ordenadores de la posición de municipios y otros entes locales y su relación con la comunidad autónoma. Las formulaciones son muy variadas. Aparte de la contenida en el Estatuto de Cataluña, ya analizada el año anterior, puede señalarse que Castilla-La Mancha contiene un específico capítulo dedicado a los municipios que incorpora en lo esencial y de manera eficaz la Carta Europea de la Autonomía Local, sobre la base de los principio de subsidiariedad y de diferenciación que la doctrina ha ido perfilando en su aplicación al ámbito local.

La fijación de competencias municipales o locales, con fórmulas diversas, es uno de los objetivos de algunos estatutos, con la finalidad de ordenar la actuación del legislador.

Así, Cataluña y Andalucía incluyen la proclamación de la garantía estatutaria de un núcleo de competencias propias para los municipios, que después se concreta en un listado de materias específicas sobre las que los ayuntamientos tienen en todo caso competencias propias de acuerdo con las leyes (Andalucía), listado que en Cataluña se atribuye a los gobiernos locales en su conjunto, y luego, se incorporan los principios de subsidiariedad, etc., como mecanismos de distribución entre los diferentes niveles del gobierno local, asegurándose, así, que ante situaciones de incapacidad e no-idoneidad de prestación de los servicios a nivel municipal, la competencia no por ello pasa a ser autonómica, sino que se mantiene en el nivel local supramunicipal de garantía.

La propuesta de reforma del Estatuto de Canarias recoge las competencias de los cabildos y de los municipios en sendas disposiciones adicionales, cuya reforma no está sometida a la rigidez propia de la reforma del Estatuto. Garantía más débil, pues, en este caso.

Por su parte, Castilla-La Mancha contiene una doble lista: la de materias sobre las que le legislador *debe* declarar las competencias propias de los municipios, para ejercerlas solos o asociados, y en su caso con el soporte de las diputaciones; y la más genérica de materias respecto de las cuales el legislador *puede* transferir competencias a los municipios

Junto con las competencias, se presta atención a la participación local en la organización autonómica. El Consejo de Gobiernos Locales se regula inicialmente en Cataluña, según el modelo avanzado en estas mismas páginas, y es seguido en Castilla-La Mancha (artículo 79) con la misma denominación y configuración: órgano de representación de municipios y provincias en las instituciones de la comunidad autónoma, con participación en la tramitación de las iniciativas normativas y de planificación que afecten a sus intereses propios, es órgano distinto de las

11. *Vid.* más adelante el estudio de Josep Mir en este mismo *Anuario 2006*.

comisiones bilaterales o multilaterales de cooperación a que se refiere el artículo 77.2. El Consejo Local de Aragón, en cambio, acepta ser órgano de colaboración y coordinación entre el Gobierno de Aragón y las entidades representativas de las entidades locales aragonesas, de modo que se congela ya en el Estatuto un tipo de representación local concreto.

Como órganos de participación o de colaboración, en Andalucía se prevé un “órgano de relación de la Junta de Andalucía y los ayuntamientos”, de composición mixta, como ámbito permanente de diálogo y colaboración, con intervención en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y de planes que les afecten de forma específica, en la línea ya adelantada por el Estatuto de la Comunidad Valenciana; en este caso se incluye nominativamente a la Federación Valenciana de Municipios y Provincias como sujeto de la colaboración. Es de notar que la composición mixta, válida para la colaboración y la coordinación, no encaja, en cambio, con la función de consulta respecto de proyectos normativos, en los que tiene sentido la función de representación y de participación exclusivamente local.

Además, en Cataluña se prevé que el Consejo de Garantías Estatutarias pueda actuar específicamente para la protección de la autonomía local garantizada por el Estatuto frente al legislador [artículo 76.2.d)], con independencia de su intervención en el procedimiento del conflicto en defensa de la autonomía local (artículo 76.3).

Todas estas cuestiones son perfectamente propias del contenido material de las normas estatutarias. Frente a lo que pueda haberse sostenido, en el sentido de que la materia del régimen local no es propia de los estatutos, porque los municipios no son “instituciones propias de la comunidad autónoma” a los efectos del artículo 147.2 de la CE, debe señalarse que la regulación estatutaria comentada afecta al régimen local en la medida en que establece mandatos y límites al legislador autonómico, que debe respetar, tanto en lo competencial como en lo material o sustantivo, de modo que se regula la posición de los entes locales “en relación con” las instituciones propias de la comunidad, y por tanto, delimita la posición y el régimen de éstas. No cabe, pues sostener, que las opciones actuales de la LBRL, opciones coyunturales, no inmanentes, de una norma contingente, que no es de obligada existencia constitucional, deban quedar congeladas y bloqueadas. El propio Tribunal Constitucional, en su sentencia 240/2006, sobre el conflicto de autonomía local de Ceuta, más arriba comentada, reconoce que no puede atribuírsele a la LBRL una específica función constitucional frente a futuras leyes, a excepción de las leyes autonómicas –no de los estatutos– que se dicten en materia de competencia compartida.

7.2. Las opciones de organización territorial

Con carácter general, se mantiene la configuración de la estructura territorial en un sistema de dos niveles –como mínimo–, el básico municipal y el supramunicipal, que se interpone entre el municipio y la comunidad autónoma, y es ahí donde se consolida la diversificación ya preexistente. Como novedad, cabe señalar la sustitución de la provincia por la veguería en Cataluña, por confusión de ambas instituciones y la

atribución de su gobierno y administración al consejo de veguería, que sustituiría a la diputación, de acuerdo con la posibilidad ya prevista en el propio artículo 141 de la CE, sin perjuicio del número de unidades que se puedan en el futuro constituir.¹¹

La “disponibilidad” de la provincia, por cierto, es admitida por la citada STC 240/2006, que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por la ciudad de Ceuta. Como *obiter dicta* en la argumentación para reconocerle a Ceuta el carácter de ente local se dice que cabe reconocérselo a partir de las previsiones de los artículos 137 y 140 de la CE, que configuran al municipio “como ente territorial básico en todo el territorio del Estado, respecto al cual, a diferencia de la provincia, no existe previsión constitucional alguna que permita *disponer de su existencia o de su base organizativa*”.

Por lo que se refiere a las comarcas, se pretende claramente su desactivación en su comunidad de origen, Cataluña, donde aparecen como entidades estrictamente voluntarias en el texto inicial de la propuesta estatutaria, aunque luego se modificaría para quedarse en la pura ambigüedad, con una suerte de “garantía existencial” (artículos 83.2 y 92); también en el Estatuto de Andalucía se configuran como voluntarias (artículo 97 del texto definitivo). En cambio, en la propuesta de reforma de Aragón aparecen muy reforzadas, y son calificadas como entidades territoriales “fundamentales para la vertebración territorial aragonesa” (artículo 83).

Los procesos de reforma en Baleares y en Canarias ponen de manifiesto la evolución hacia una diferente concepción de las islas y de su organización propia dentro de la estructura institucional de la comunidad autónoma respectiva, aunque se mantiene el punto común de la elección directa de los consejos y cabildos.

Según la propuesta balear, se deja claro que los consejos insulares son al mismo tiempo instituciones de gobierno de cada isla e instituciones propias de la comunidad autónoma: el mismo Estatuto contiene una amplia regulación sobre su configuración, más prolija que el Estatuto vigente –en realidad viene a elevar a rango estatutario lo esencial de la Ley de consejos insulares del año 2000–, sobre la base del modelo “parlamentario” de Pleno, Presidente y Consejo Ejecutivo, con posibilidad de disolución anticipada, y elección directa y separada del Parlamento autonómico. Se efectúa una remisión al legislador autonómico, previendo que la aplicación de la legislación de régimen local sea solamente a título supletorio. El Estatuto garantiza un elenco de competencias propias de los consejos –destaca el urbanismo, vivienda, ordenación del territorio y del litoral– y de funciones ejecutivas, y se les reconoce la potestad reglamentaria. Se aleja cada vez más la consideración de los consejos insulares respecto de la figura de la provincia, a pesar de que la legislación ordinaria insiste frecuentemente en equipar ambos tipos de entes.

Es de interés la previsión, en el Estatuto balear, de una conferencia de presidentes, que incluye al de la comunidad autónoma y a los de los consejos insulares, como marco general de relación de colaboración y de acuerdo. La conferencia adoptará su propio reglamento.

En cambio, en el caso de Canarias, luego de plantearse diversas posiciones en los sucesivos trámites de elaboración de la propuesta de reforma estatutaria, incluido

el dictamen del Consejo Consultivo, los cabildos se circunscriben a la función de órganos de gobierno de las islas, plenamente inclinados hacia su consideración como entes locales, eliminándose toda referencia a su incardinación en el sistema institucional de la comunidad autónoma, aunque también se les reconoce el carácter de representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autonómica en las islas. Sus competencias tienen menor protección, puesto que figuran en una disposición adicional, y el régimen jurídico se difiere a la legislación ordinaria, aunque aprobada por mayoría cualificada, y siendo varias las apelaciones directas del Estatuto a la aplicación a los cabildos de la legislación básica estatal.

7.3. Las competencias de las comunidades autónomas en materia de régimen local

Como ya se señaló el año anterior, éste es un punto novedoso en los actuales procesos estatutarios, que buscan una mejor definición material y funcional, y con ello, una mayor aproximación entre la comunidad autónoma y el sistema de gobierno local de su territorio.

En pocas palabras, se trata, en el mejor de los casos, de recuperar el significado genuino de la inicial formulación del artículo 9.8 del Estatuto catalán de 1979, que atribuía a la Generalitat la “competencia exclusiva sobre el régimen local, sin perjuicio del artículo 149.1.18 de la CE”. Como es sabido, dicha formulación dio pie al Tribunal Constitucional para construir un título competencial nuevo a favor del Estado, las “bases del régimen local”, que cubría la totalidad de la regulación de las entidades locales, convirtiendo una materia que era en parte exclusiva y en parte compartida en una materia totalmente compartida. Ahora se intenta regresar de esta compartición total a la diferenciación: partes exclusivas, partes compartidas. El ejemplo se encuentra en el artículo 160 del nuevo Estatuto de Cataluña cuyo contenido puede recordarse:

“1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye:

“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, mancomunadas, 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.

“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 creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos.

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

“2. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1.

“3. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales creados por aquella, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.”

A ello puede añadirse el artículo 151:

“Corresponde a la Generalitat, respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141, la competencia exclusiva sobre organización territorial, que incluye en todo caso:

“1. La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña.

“2. La creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior; la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y de las demás entidades locales; los topónimos y la determinación de los regímenes especiales.

“3. El establecimiento mediante ley de procedimientos de relación entre las entidades locales y la población, respetando la autonomía local.”

Estos preceptos dan continuidad al artículo 9.8 del EAC de 1979, que ya ha reconocido la competencia exclusiva de la Generalidad en el régimen local, y que ha estado vigente de forma pacífica durante más de veinticinco años. La incorporación de la cláusula “sin perjuicio” en este precepto ni añade ni quita un ápice de vigencia al artículo 149.1 18 de la CE, como tampoco puede añadir ni quitar nada el hecho de que el actual artículo 160.1 del EAC no incluya dicha cláusula “sin perjuicio”. El Estado sigue teniendo la competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, y ello explica precisamente el contenido del párrafo segundo del mismo artículo 160 del EAC.

Andalucía, en el texto aprobado por el Parlamento incluía (artículo 59) la competencia exclusiva sobre régimen local en una serie de submaterias que siguen la línea del estatuto catalán, en los términos reproducidos, aunque luego, en el artículo 96, al referirse al contenido que debe tener la Ley de régimen local de Andalucía, se enumeran estas mismas materias, “en el marco de la legislación básica del Estado”. Posteriormente, en el texto que aprobarían definitivamente las Cortes, la competencia sobre régimen local (artículo 60) ya figura como “exclusiva, respetando el artículo 149.1.18 de la Constitución”, fórmula que recuerda la del artículo 9.8 del Estatuto de Cataluña de 1979, citado, aunque con un matiz importante: la cláusula “sin perjuicio” permitió entender que la competencia estatal podía proyectarse sobre toda la materia asumida por la comunidad autónoma. La cláusula “respetando” señala más bien que la competencia estatal es sobre otra materia distinta –las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas– que puede parcialmente coincidir con la autonómica, y en tal caso opera como un límite externo.

La propuesta de Estatuto de Canarias asume también el listado del texto catalán, aunque calificando la competencia como compartida, sin referirse, no obstante, al artículo 149.1.18 de la CE. El texto de Aragón incorpora también dicha enumeración

en el artículo 71 como competencia exclusiva, cuyo ejercicio deberá efectuarse “respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución”.

Un parecido listado, en fin, figura en la propuesta de Castilla-La Mancha (artículo 105), pero calificando estas “submaterias” como exclusivas, dentro de la materia compartida “régimen local y haciendas locales”.

En definitiva, como puede verse, se sigue una variedad de formulaciones en los distintos estatutos, que no hace, por cierto, sino reproducir la variedad que ha habido hasta ahora a lo largo de un cuarto de siglo, sin que ello haya perjudicado en nada el funcionamiento del Estado y de las instituciones autonómicas y locales, ni la posición jurídica de los ciudadanos.

8. El debate doctrinal sobre la autonomía municipal: un congreso

Este *Anuario* viene ofreciendo desde hace años un foro abierto de formulación, debate y difusión de la doctrina académica o científica relativa a la autonomía local. Éste es uno de sus objetivos principales, que entiendo viene cumpliendo con rigor. El *Anuario* está atento a la producción científica, a las aportaciones de la doctrina española y extranjera y a la elaboración dogmática que de ello resulta y facilita su exposición, el contraste y la crítica de las distintas posiciones. Todo ello redundará en beneficio del crecimiento intelectual y cultural, del desarrollo científico y, sobretodo, del fortalecimiento institucional de las organizaciones públicas que sirven objetivamente el interés general de las correspondientes colectividades.

Por estas razones resulta pertinente para concluir estas páginas dar cuenta brevemente, de la sesión dedicada a la “autonomía municipal” dentro del II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrada en Santander el 2 de febrero de 2007. Muchos son los seminarios, congresos y jornadas que tienen lugar a lo largo del año y que una manera u otra se ocupan de cuestiones atinentes al gobierno y a la administración local. Baste citar, por todos, los cursos de verano y de otoño del Consorcio de la UIMP-Centro Ernest Lluch, de Barcelona, que dan pie, precisamente, a la publicación del *Anuario*. Pero en esta ocasión, aludo al citado Congreso justamente por la significación que tiene la Asociación que lo organiza, que agrupa a quienes por oficio se dedican al derecho administrativo en su vertiente académica, y que al segundo año de su creación ha considerado que el de la autonomía local es sin duda uno de los temas de mayor actualidad e interés en el campo del derecho público en general y del derecho administrativo en particular, y que ofrece un nivel de elaboración doctrinal de gran madurez.

En la citada sesión del II Congreso de Profesores se presentaron dos ponencias, previamente encargadas a sus autores por la junta de la Asociación:¹² “Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal”, del profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor, catedrático de la Universidad de Santiago de Compostela, y “Autonomía

12. Son accesibles en su página web www.aepda.es, alojada por ahora en: <http://www.uclm.es/ceurope-os/aepda/>, y serán objeto de publicación junto con las ponencias correspondientes a las demás sesiones.

municipal”, de Francisco Velasco Caballero, profesor titular de la Universidad Autónoma de Madrid, ambos máximos especialistas en la materia y colaboradores habituales de este *Anuario*.

De sólida formación germánica, los dos autores pusieron sobre la mesa el debate sobre la virtualidad de concebir en nuestro sistema jurídico constitucional la autonomía local sólo como una garantía institucional o bien como un derecho subjetivo. Para Carro, la tesis de la garantía institucional puede resistir las objeciones que se le plantean, siempre que a la misma no se le exijan funciones definidoras de contenidos específicos que no le son propias, y permite extender sus efectos protectores no sólo al núcleo de la gestión autónoma de los propios y exclusivos intereses del municipio sino también al “halo” de las materias en las que concurren los intereses locales y supralocales, donde también se garantiza unas competencias propias del municipio.

Por su parte, Velasco pone de relieve como junto a la caracterización institucional de la autonomía municipal, sostenida por nuestra jurisprudencia, coexisten numerosos elementos subjetivos que permiten apreciar la infracción de la autonomía garantizada constitucionalmente en casos de afectación concreta a un municipio, todo ello en un marco en el que la autonomía local es antes que nada un “principio constitucional”, que contiene una serie de “estándares mínimos”, algunos de ellos ya formalizados por la jurisprudencia, como los relativos al régimen de los controles, a las competencias urbanísticas, o la suficiencia financiera.

En cuanto a la articulación de la garantía constitucional de la autonomía local y el papel de los estatutos de autonomía, ambos autores sostiene el relevante papel que éstos pueden cumplir, ya sea para garantizar la cláusula general de competencias municipales así como ampliar el elenco de competencias propias que tienen aseguradas (Carro), ya sea como norma definidora de un estándar territorial de la autonomía local, cuya aplicación preferente sólo quedará desplazada en la medida que la legislación básica estatal sea más favorable a la autonomía local, y ello en virtud del principio constitucional de la autonomía local (Velasco).

Muchas más fueron las cuestiones suscitadas –la vinculación negativa a la ley, la potestad sancionadora, el alcance de los controles admisibles– y el rico debate que siguió a la exposición de las ponencias puso de manifiesto el alto nivel alcanzado.

Las anteriores aportaciones dan continuidad a una tarea doctrinal, como digo, ya muy elaborada, por los mismos y por otros muchos autores, a partir del análisis de una amplia jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa y del manejo de la dogmática iuspublicista, en la línea de cuanto ya destacué, entre otras ocasiones, en “La reconstrucción jurídica de la autonomía local: El gobierno local y la reforma de los estatutos”.¹³ Las circunstancias actuales, señaladas al inicio de esta valoración general, momento de reformulación del marco normativo

13. Publicado como “Valoración general” en el *Anuario del gobierno local 2003*, (dir. T. Font i Llovet), Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004.

global del régimen local y de su inserción en el Estado autonómico así como de repensamiento del alcance efectivo de la autonomía local a la luz de fenómenos coyunturales pero de gran trascendencia, como la actuación urbanística, justifican el esfuerzo doctrinal para consolidar las categorías útiles para el correcto funcionamiento de nuestro sistema institucional.

