

Epílogo*

1. Es ya habitual poner de relieve que la organización territorial del Estado en España ha centrado su atención a lo largo de los últimos decenios en la posición de las comunidades autónomas como nuevas y ya consolidadas realidades político-institucionales, así como en la articulación de las mismas con las estructuras generales del Estado. Al destacar este dato evidente se ha querido indicar también, en realidad, que, por el contrario, se ha dejado en un segundo lugar el interés por la estructuración de la organización del mundo local, el nivel básico de organización territorial y, más en concreto, su relación y articulación con el resto de niveles, autonómico y estatal, que completan el sistema.

Lo que se acaba de decir no deja de ser cierto, pero también lo es que progresivamente se ha ido desarrollando en los últimos años una tendencia a incorporar el estudio y el análisis de la Administración local en una necesaria conexión con la organización autonómica. Incluso desde la óptica de las especialidades académicas, se ha saludado con buena aceptación que no sólo los administrativistas, como era tradicional, y los tributaristas, se ocuparan de estas cuestiones, sino que los juristas formados en el Derecho Constitucional también hayan ido dedicando su atención no sólo a lo que es la configuración constitucional de la autonomía local, sino también a los aspectos más estrictamente organizativos y relacionales.

Si nos fijamos en las grandes cuestiones pendientes relativas a la organización territorial del Estado, en su dimensión autonómica, más allá de los aspectos coyunturales que pueden enturbiar la visión a algunos, vemos que se trata de los elementos relacionales del sistema: la participación autonómica en la determinación de las grandes opciones que

* Prólogo al libro de MARC VILALTA REIXACH, *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas* (Editorial Iustel, Biblioteca de Derecho Municipal, 2007).

afectan a su propia posición y al funcionamiento mismo del sistema. Ello se traduce en la reforma del Senado, y en la objetivación y “normalización” de la Conferencia de Presidentes, entre otros varios extremos. Se trata, y me importa mucho subrayarlo, de instrumentos de integración, de conexión, de engranajes para que los mecanismos funcionen armónicamente, para que las partes y el todo sean eso, “todo”; en ningún caso se trata, debiera ser innecesario tener que decirlo, de injerencia, de sustitución, de fragmentación, sino todo lo contrario.

Pues bien, creo que una similar necesidad de profundizar en este tipo de situaciones es la que encontramos a nivel de las relaciones entre comunidades autónomas y gobiernos locales. Los estatutos de la etapa 1979-1983 no fueron excesivamente prolijos en la regulación de las relaciones entre ambos niveles, cuidando sobre todo, después de los pactos autonómicos, de prever ciertas relaciones de delegación o encomienda de gestión en las diputaciones provinciales –jamás utilizadas– o bien relaciones de coordinación, éstas sí objeto de legislación posterior (y de impugnaciones varias ante el Tribunal Constitucional). Por su parte, la Ley de bases de régimen local de 1985 desarrolló, en estricta configuración bifronte, las clásicas técnicas de cooperación, coordinación voluntaria y coordinación obligatoria, que ponen en conexión, de manera simétrica, las entidades locales con el Estado y con la correspondiente comunidad autónoma. Todo este tupido conjunto normativo, y en las leyes autonómicas de administración local que lo completan, a pesar de su correcta concepción, resulta insuficiente, no obstante, en lo que atañe a las relaciones o técnicas de participación o de integración de lo local en lo autonómico –con algunas excepciones relacionadas con las especificidades insulares– y hasta la reforma operada con la denominada Ley de modernización de 2003 no se ha iniciado una tímida mejora de estos canales por lo que se refiere al ámbito estatal.

Todo planteamiento político-institucional acerca de un proceso de descentralización, ya sea la primera o “la segunda”, y al margen de otras consideraciones que no son pertinentes en este momento, requiere la previa o simultánea configuración de un sistema de integración que lo haga efectivamente viable, tanto en su misma puesta en marcha como en su posterior desarrollo y ejecución. Sistema de integración que en todo momento debe, a su vez, respetar y, aún más, garantizar la autonomía constitucionalmente reconocida a las instancias territoriales. Y nótese que tampoco cabe confundir, como a veces se atribuye equívocamente a este

tipo de planteamientos, la reclamación de esta necesaria mayor participación o integración de las entidades autónomas en los niveles superiores con la imaginada idea que con ella se hace menos exigible la necesaria dotación de competencias, en este caso a los entes locales. No hay tal. En ningún sentido puede sustituirse la atribución de todas las competencias que sean constitucionalmente exigibles por la participación que debe darse, además, en los órganos o instituciones que, en el ejercicio de sus funciones, contribuyen a delimitar en definitiva el alcance de la autonomía. Ello es notoriamente visible en relación con la posición del legislador. El legislador estatal, por una parte, respecto de las comunidades autónomas, especialmente a la hora de fijar las normas básicas que, en la práctica, acotan el ámbito de las competencias autonómicas compartidas. Y por otra parte, el legislador autonómico, como más directamente implicado en la efectiva delimitación de las competencias locales que hoy ya reconocen, no sólo la Ley de bases de régimen local, sino sobre todo los nuevos estatutos de autonomía.

En efecto, los nuevos estatutos que se vienen aprobando desde 2005 contienen en su mayoría una más precisa regulación de la posición de los entes locales en el conjunto del sistema institucional de cada comunidad autónoma, y ello tanto en lo competencial como en lo relacional. Creo que éste es uno de tantos avances positivos para la integración territorial que los nuevos estatutos aportan. Y es en este punto donde, junto a la garantía estatutaria de las competencias locales, la participación de los gobiernos locales en las instituciones y en los procedimientos autonómicos puede contribuir a hacer efectivo el correcto funcionamiento de un verdadero sistema descentralizado.

2. El libro que aquí se presenta aborda precisamente esta cuestión, que como digo es clave para la buena marcha del sistema y merece, pues, un estudio en profundidad. Las principales características de la obra son, por un lado, su rigurosa originalidad y actualidad, ya que constituye el primer estudio monográfico sobre los nuevos órganos de participación local en las comunidades autónomas previstos en los nuevos estatutos; y, en segundo lugar, el rigor y la seriedad con que su autor, el investigador Marc Vilalta Reixach, se enfrenta al objeto de estudio.

La originalidad y actualidad del libro vienen dadas, como digo, por el hecho de que los estatutos aprobados en la actual etapa de reformas, lejos de contentarse a una mera actualización, han procedido, acertadamente,

en mi opinión, a intentar resolver algunos de los problemas de fondo pendientes en la organización territorial, especialmente, por lo que aquí interesa, a la articulación entre comunidades autónomas y gobiernos locales. Se trata de que aquéllas eviten definitivamente el riesgo de aparecer externamente como las instituciones más lesivas potencialmente de la autonomía local, quedando así el Estado, en uso de sus competencias básicas, como el único defensor de dicha autonomía local frente al legislador autonómico. Ésta ha sido una deformación del sistema, una verdadera patología que debía y podrá ser corregida, gracias a que ahora las directrices y los límites para el legislador autonómico no van a derivar ya de la ley básica estatal sino de los propios estatutos de autonomía.

El Estatuto de Cataluña de 2006 es en este sentido un buen ejemplo, que otros se han apresurado a seguir –aunque con variantes significativas–, en la medida en que, por un lado, contiene una regulación directa, que se impone al legislador, sobre los contenidos básicos de la autonomía local en su conjunto, y la municipal más en concreto, y en su cumplimiento será la ley autonómica la principal fuente de articulación de los contenidos competenciales y financieros de aquélla; y, por otro lado, introduce la participación cualificada, determinante, de la representación política de los gobiernos locales en la formulación de las leyes, planes y programas que les afecten más directamente. Ahí aparece el Consejo de Gobiernos Locales como novedosa institución que es estudiada y analizada en todas sus vertientes en esta obra que me complace presentar. La puesta en marcha de esta institución, como toda gestación y nacimiento de un cuerpo vivo, no está exenta de algunas incertidumbres y de algún riesgo, y por ello resultan extraordinariamente útiles estudios como el presente que llevan a cabo una minuciosa diagnosis previa de la situación –la insuficiencia de los mecanismos de relación– y comprueban con todo rigor si la terapéutica a aplicar –la creación del Consejo de Gobiernos Locales– es adecuada y si contiene contraindicaciones a tomar en consideración.

A mi juicio, y así lo he señalado en otras ocasiones, el Consejo de Gobiernos Locales diseñado por el Estatuto de Cataluña de 2006 puede ser un eficaz instrumento de integración, instrumento “fuerte” de representación política del gobierno local cerca del legislativo autonómico, al que puede aportar una opinión cualificada, con efectos jurídicos y políticos determinantes, y participar así en la definición concreta del alcance de su propia autonomía en cada ámbito o sector. Co-responsabilización,

pues, como debieran poder conseguirlo, salvando todas las distancias, las comunidades autónomas en un Senado de representación verdaderamente territorial. Y así, Marc Vilalta analiza con todo detalle las distintas facetas que ofrece la nueva institución, desde su misma naturaleza jurídico-institucional, pasando por todas las cuestiones que puede plantear el diseño organizativo de la composición del Consejo hasta la delimitación de sus funciones.

Coincido en muchas de las consideraciones que se formulan en el libro, y en otras ocasiones ya he mostrado mi inclinación por dos opciones concretas. Una de las opciones, que se cumple en el Estatuto de Cataluña, pero no en otros aprobados antes y después, es que el Consejo sea un órgano de representación exclusivamente local, y no mixto o paritario, de representación local y autonómica: esto segundo tiene otro significado, necesario también, como un órgano de colaboración ordinaria, por lo demás ya existente en todos los ámbitos estatales y autonómicos, cuya consagración estatutaria poco aporta de nuevo. Otra opción que toma el Estatuto catalán, y de la que, en cambio, discrepo, es la previsión de que los niveles representados sean tanto los municipios como las veguerías (las nuevas provincias o entes de segundo nivel). Vengo sosteniendo desde hace muchos años que toda recuperación de la provincia como nivel fuerte de gobierno local, con funciones de incidencia directa sobre la población y no sólo, o preferentemente, de asistencia y cooperación municipal, sólo será defendible cuando la provincia sea de elección directa, como lo son los cabildos y consejos insulares, los Territorios Históricos vascos, el Consejo de la Val d'Aran... y prácticamente todos los segundos niveles de Administración local en Europa Occidental con funciones de gobierno territorial. Lo sostengo desde mucho antes de que se reparara en acudir a la provincia como arma para hacer frente a la corrupción urbanística... municipal. Me alegra ver que esta reflexión empieza a ser compartida ahora por los más conspicuos expertos en esta materia. Lo que no me parece congruente es que, mientras la provincia (o veguería) siga siendo, como es hoy, no ya de elección, sino de designación de segundo grado, ostente una posición equiordenada a la de los municipios en cuanto a su presencia en el Consejo de Gobiernos Locales, que es órgano de representación política, tal y como figura en el Estatuto de Cataluña. Al legislador le corresponderá adoptar las soluciones adecuadas, y cuantas ideas se aporten seguro que serán bienvenidas. También por este motivo es de gran interés este libro de Marc Vilalta.

3. Como decía, el rigor y la seriedad presiden en todo momento el estudio realizado por Marc Vilalta. Rigor y seriedad, tono afinado y nivel de corrección que juzgo imprescindibles en toda publicación científica y, más aún, en aquellas que por su objeto, como la presente, están llamadas a tener alguna incidencia en la vida política e institucional del país. El autor estudia los antecedentes, las similitudes y diferencias entre éstos y las propuestas estatutarias, cuidándose mucho de trasladar de forma acrítica, como a veces sucede, modelos procedentes de otros sistemas –o de otros siglos– a nuestras actuales coordenadas institucionales. Somete a disección la regulación estatutaria con el bagaje de quien, a pesar de su juventud, ha trabajado ya en el campo que debe labrar –ahí están una serie de interesantes publicaciones suyas sobre las nuevas formas de cooperación territorial, sobre la participación local, sobre la potestad normativa municipal, amén de otras colaboraciones en la materia–, conoce el terreno, pues, y valora con ponderación y criterio las diversas posibles interpretaciones o soluciones legales, ventajas e inconvenientes, desde el punto de vista de la congruencia y de la correspondencia con la realidad institucional.

En definitiva, es una verdadera satisfacción para mí poder dar fe de la calidad científica –y humana– de Marc Villalta i Reixach, que se inscribe así en la ya nutrida lista de jóvenes iuspublicistas que son plenamente conscientes de la importancia que tienen los temas de la organización territorial para el buen funcionamiento de nuestra sociedad. De ello es buena muestra su asidua participación en las revistas y publicaciones más prestigiosas, el empeño desinteresado en la creación, participación y mantenimiento de centros e institutos de investigación especializados, su integración en verdaderos equipos y redes de trabajo, que es lo que aporta valor añadido al trabajo individual y en definitiva da conciencia generacional. Una generación nacida al mismo tiempo que nuestro Estado de las autonomías territoriales y que busca de las generaciones anteriores obtener el aprendizaje de la ciencia jurídico-administrativa con las dosis necesarias de orientación en la complejidad y de claridad sistemática, de conocimiento histórico y de capacidad de adecuación a las circunstancias, de metodología crítica y de voluntad de construcción positiva. Ésta es la exigencia moral y la responsabilidad que a nosotros se nos exige.

Así lo entendió la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, que eligió precisamente el tema de la autonomía municipal como uno de los temas de análisis monográfico en su segundo con-

greso, celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Cantabria a finales de enero de 2007. Los ponentes y los asistentes que participaron activamente aportaron lo mejor de nuestra doctrina en esta materia y ofrecieron un ejemplo inmejorable de cuál debe ser el papel de los administrativistas, de unas y otras generaciones, en nuestra común tarea de crear y transmitir el conocimiento. En este contexto, me satisface compartir con el autor de este libro, y con tantos otros compañeros, la fortuna de saberse eslabón de una sólida y singular cadena que a tantos nos une y que a ninguno ata.

