

EL AUTOGOBIERNO LOCAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO. PREMISAS PARA UNA REFORMA NECESARIA

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

1. LA INADECUACIÓN E INSUFICIENCIA DEL ACTUAL MARCO LEGISLATIVO.—2. EL ALCANCE LIMITADO DE LAS SUCESIVAS EDICIONES DEL PACTO LOCAL.—3. LA OPORTUNIDAD DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS.

1. LA INADECUACIÓN E INSUFICIENCIA DEL ACTUAL MARCO LEGISLATIVO

Como es bien sabido, la Constitución española ha querido configurar, en su art. 137, a los gobiernos locales, como a uno de los pilares sobre los que se asienta la organización político-territorial del Estado, destinándolos a ocupar su escalón basal y subsidiario. Sin embargo, lo cierto es que el tratamiento legal que se les ha venido dispensado, hasta el presente, ni refleja fielmente tal posición, ni responde a sus demandas y necesidades. Cabe así observar que, aun cuando la Constitución ofrece parámetros interpretativos suficientes para prefigurar un modelo de autonomía local, definiendo su cualidad política propia, directamente vinculada, tanto al principio democrático (arts. 1.1, 1.2, 140 y 141 CE), como al autonómico (art. 137, 140, 141 y 142 CE), la legislación vigente sigue mostrándose reacia a abrirse a desarrollos más acordes con la forma compuesta de Estado, que determina la Norma Fundamental (1).

(1) A modo de síntesis, cfr., entre otros, A. FANLÓ LORAS: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, págs. 267 y sigs. También, vid., L. PAREJO ALFONSO: «El régimen jurídico de la Administración local, hoy», en C. R. ALBA y F. J. VANACLOCHA (coords.): *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Boletín Oficial del Estado-Universidad Carlos III, 1997, págs. 345-403; e IDEM: «Una visión sobre el gobierno local», en *Anuario del Gobierno Local 2004*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005, págs. 55-95.

De ese modo, la, habitualmente denominada, «*Administración local*», de acuerdo con la terminología que emplea el encabezamiento del Capítulo II del Título VIII de la Constitución, se ha visto relegada al desempeño de un papel subalterno respecto de las restantes instancias territoriales que se distribuyen el poder político en España, a saber, el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta circunstancia se atribuye al entendimiento, mantenido, de modo acrítico, durante el tiempo, de que el círculo de intereses que se ha de entender consustancial a la misma, debe determinarse, más bien, de forma negativa, esto es, en contraposición al que le corresponde a aquéllas. De ahí que se haya acabado reduciendo a los gobiernos locales a la condición de meros ejercitantes de competencias residuales, por lo común reconducibles a tareas de ejecución administrativa.

Tal concepción, claramente minusvaloradora de sus amplias capacidades potenciales, olvida que la Constitución ha querido crear, con todas las consecuencias que de este hecho se derivan, un auténtico esquema o bosquejo de «*gobierno local*», manifestando así el carácter político, y no solamente administrativo, de una autonomía, de base territorial, inmediatamente conexas o derivada de la soberanía popular, que debe tener, por tanto, un contenido específico, determinado y garantizado positivamente (2).

Es como si todas las energías desplegadas se hubieran destinado, hasta ahora, a afrontar esa gran novedad que constituyen, sin duda, las Comunidades Autónomas, desatendiendo relativamente, y, a la postre, marginando, a los órganos representativos del autogobierno local. A estos se les ha hecho objeto de un tardío conjunto de leyes, de carácter ciertamente democratizador de su régimen organizativo y funcional, al tiempo que, en buena medida, racionalizador de sus atribuciones competenciales, el cual, no obstante, en su consideración genérica, muestra un marcado carácter continuista respecto del patrón corporativo heredado. Este, ajeno a la voluntad de perfilar una tan genuina como diferenciada forma de gobierno local, acorde con su particular idiosincrasia, adolece de defectos persistentes, que se han tornado así estructurales, al apenas haberse corregido, sino tan sólo parcialmente, en los últimos años (3).

Sigue así manteniéndose, en líneas generales, una consideración aún excesivamente uniforme del régimen jurídico que asiste a las instituciones encar-

(2) J. GARCÍA MORILLO: *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, Marcial Pons, 1998, págs. 11 y sigs.

(3) F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: «Autonomía local y Constitución. Razones para recuperar la causalidad perdida», en *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public, 2004, págs. 47-69; en especial, pág. 49.

gadas de representar tal nivel territorial de autogobierno. El mismo es fruto de unas densas «bases» estatales, que ignoran su diversidad consustancial, al restringir, notablemente, el alcance de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas y las consiguientes posibilidades de desenvolvimiento de la potestad de autoorganización que se reconoce a las propias instancias interesadas. A ello se une el problema de no haberse acometido una reordenación profunda del mapa municipal, dada la situación persistente de multi e inframunicipalismo, la cual apenas se ve compensada por la escasa potenciación llevada a cabo de los entes locales intermedios.

También destaca, a este respecto, la renuencia a definir una forma de gobierno local, que sea original y, por tanto, no se muestre, como la actual, mimética de la estatal y la autonómica, a efectos de hacerla concordar con las singularidades que presenta la autonomía local. Y, finalmente, cabe denunciar, también, la insuficiente asignación de competencias y de medios financieros con que se dota a los gobiernos locales, para afrontar las muy diversas y crecientes demandas ciudadanas (4).

Todo ello completa un marco claramente insatisfactorio, expresivo de la adopción de una inadecuada perspectiva reguladora, que ignora, tanto la verdadera naturaleza y la diversidad inherente a una realidad político-territorial, sustancialmente heterogénea, de la que dan testimonio los diferentes tipos existentes de gobiernos locales, como las deficiencias organizativas y funcionales que éstos presentan, y los nuevos retos a los que se ven abocados. Se postula así, abiertamente, un cambio de modelo legislativo, que consiga la normalización del tratamiento que merecen las instancias de autogobierno local, en el contexto del Estado autonómico diseñado por la Constitución (5).

Ese desajuste proviene, esencialmente, de la insistencia del legislador, ya sea estatal, ya autonómico, en no querer asumir la condición que los mismos presentan, de auténticas instituciones de gobierno, esto es, de representantes directos e inmediatos de la voluntad popular, que, en tanto que tales, se encuentran plenamente legitimados para determinar, bajo su directa responsabilidad, y de modo originario y libre en cuanto al fin, políticas propias, sobre un conjunto de ámbitos de actuación, de extensión sustancialmente mayor a la que actualmente se les reconoce (6).

Sin embargo, se les sigue considerando, de manera insistente, titulares

(4) F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: «Autonomía local y Constitución...», *op. cit.*, pág. 49.

(5) R. JIMÉNEZ ASENSIO: «La forma de gobierno local: ¿cambio o continuidad?», en *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*, Madrid, Marcial Pons, 2001, págs. 137 y sigs.

(6) J. BARATA I MIR: *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Madrid, Tecnos, 1999, págs. 63 y sigs.

cualificados de administraciones públicas, de base territorial y naturaleza corporativa, lo que explica que se les encargue de la gestión discrecional, esto es, desarrollada en el marco de la ley, de la prestación reglada de determinados servicios básicos a los ciudadanos, para lo que se les dota de las potestades instrumentales necesarias, cuyo control de legalidad se atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa (STC 32/1981) (7).

Esa concepción supone, en la práctica, la restricción, por parte del legislador, del ámbito de decisión política, requerido por los gobiernos locales, para la «gestión de sus respectivos intereses» (art. 137 *in fine* CE), lo que repercute, necesariamente, en la determinación de sus competencias. Se parte así de la premisa errónea, consistente en entender que el régimen jurídico que asiste a los gobiernos locales en nada debe verse afectado, manteniéndose incólume en lo que a sus contenidos esenciales se refiere, por el proceso de descentralización política del Estado, abierto por la Constitución. Es como si éste sólo afectara a dos de las tres instancias que ésta quiere que se beneficien del mismo. De ahí que la habitual interpretación que se efectúa de la distribución de competencias llevada a cabo por el llamado «bloque de la constitucionalidad», propicie que tal reparto redunde en una marginación insistente de los gobiernos locales, al efectuarse en provecho, prácticamente exclusivo, del Estado y de las Comunidades Autónomas (8).

Estas, muy particularmente, se han consolidado, en lo que a la asunción de sus competencias se refiere, a costa, no sólo del Estado, sino, también, de los gobiernos locales, en particular, sobre todo, inicialmente, de las diputaciones provinciales. Y dicha relegación se ha visto, con frecuencia, convalidada por el Tribunal Constitucional (9). Así ha sucedido cuando el mismo ha definido la tutela constitucional que asegura la autonomía de los gobiernos locales, acudiendo a la técnica «conservadora» de la *garantía institucional* (SSTC 84/1982 y 170/1989). Esta, gestada en tiempos en los que no se aceptaba, aún, la supremacía normativa de la Constitución, pero en los que se era consciente, al tiempo, de la conveniencia de establecer ciertos frenos a la omnipotencia del legislador, sólo pretende instar a éste a que no desfigure la imagen socialmente reconocible y, por tanto, ya consolidada, de la institución de derecho público de referencia (10). De ahí que quepa constatar, hoy, su insufi-

(7) J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR: «El debate sobre la autonomía municipal», en *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, págs. 59-95; en especial, págs. 61, 80 y 91 y sigs.

(8) L. PAREJO ALFONSO: «El régimen jurídico de la Administración local, hoy», *op. cit.*, págs. 361 y sigs.

(9) *Cfr.*, a título de significativo ejemplo, la STC 331/1993, de 12 de noviembre.

(10) Acerca de la misma, vid., entre otros, R. MARTÍN MATEO: «La garantía institucional de la autonomía local», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 208, 1980, págs. 609 y sigs.

ciencia, al no adecuarse ni al actual marco constitucional, en general, ni a la necesidad de diseñar una más eficaz y completa garantía del autogobierno local, en particular (11).

Por tanto, la insistente utilización jurisprudencial de la misma, al margen de los restantes principios y medios complementarios de protección, que se deducen, también, con tanta o mayor intensidad, de la Norma Fundamental, ha evidenciado sus notables carencias. No en vano, su significado mínimo y negativo, atiende, exclusivamente, a su aptitud para fijar límites, que no contenidos u orientaciones, al legislador (12).

Lo indicado revela el carácter aún abierto de la inserción de los gobiernos locales en el modelo vigente de Estado autonómico, o, lo que es igual, la insuficiente atención que han merecido las apelaciones constitucionales al legislador, en este sentido. Se ha ido así generando, de manera paulatina, una toma de conciencia acerca de la necesidad de proceder a una reordenación de esas relaciones, en beneficio de las instancias locales, impulsando un proceso descentralizador de amplio alcance, que replantee la posición misma de éstas, con respecto al Estado y, sobre todo, a las Comunidades Autónomas (13).

A. EMBID IRUJO: «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, 1981, págs. 437-470; L. PAREJO ALFONSO: *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1981, págs. 115 y sigs.; M. SÁNCHEZ MORÓN: *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid, Civitas, 1990, págs. 159 y sigs.

(11) Para una crítica acerca de las insuficiencias a las que aboca el empleo de esta categoría jurídico-cultural, con referencia a los gobiernos locales, *cfr.*, entre otros, J. ESTEVE PARDO: «Garantía institucional y/o función de las bases del régimen local», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, 1991, págs. 125-147. E. AJA FERNÁNDEZ: «Configuración constitucional de la autonomía municipal», en VV.AA.: *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, págs. 43-66. J. GARCÍA MORILLO: «La configuración constitucional de la autonomía local», *op. cit.*, págs. 11-49. J. GARCÍA ROCA: «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000, págs. 23-70; y F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: «Autonomía local y Constitución...», *op. cit.*, págs. 50-55.

(12) Un excelente comentario acerca de la significación de tales principios, puede consultarse, entre otros, en F. SOSA WAGNER: «La autonomía local», en VV.AA.: *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría*, volumen IV, Madrid, Civitas, 1991, págs. 3185-3225; en especial, pág. 2315.

(13) Así, ya tempranamente, M. ARAGÓN REYES: «El tratamiento constitucional de la autonomía local», en VV.AA.: *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985, págs. 463-495; y, también, E. GARCÍA LÓPEZ: «El ajuste de la autonomía local en el Estado de las autonomías. Un problema pendiente en el proceso de reconstrucción de las instituciones del Estado», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 219, 1983, págs. 425 y sigs.

Ciertamente, la autonomía local se inserta en un ordenamiento derivado, conexo, necesariamente, con el estatal y el autonómico correspondiente. Eso explica la constante alusión, por parte del Tribunal Constitucional, desde que dictara la desafortunada STC 84/1982, al «carácter bifronte» de su régimen jurídico, calificación ésta que condujo, desde muy pronto, al entendimiento de que el Estado y las Comunidades Autónomas, en tanto que instancias superiores de la organización político-territorial de aquél, comparten la responsabilidad de su configuración última, con expreso deber de respeto, en todo caso, del marco constitucional establecido. Dicho límite supone, de un lado, la interdicción de todo intento, por parte de los mismos, de absorber el autogobierno local, orientándolo a la consecución de fines que le sean extraños, atentando contra su autonomía y desvirtuando, al cabo, su estatus institucional. Pero, también, implica, de otro, la posibilidad, prácticamente irrestricta, de acuerdo con la interpretación que se ha venido haciendo de tales capacidades reguladoras, de definir su alcance o dimensión misma (14).

Así, y pese a que el art. 148.1.2.º CE determina, con claridad, que pasarán a ser competencias de las Comunidades Autónomas, pudiendo, por tanto, asumirlas éstas, en sus Estatutos, en virtud del principio dispositivo, «... las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales...»; éste, acogiéndose al art. 149.1.18.º CE, que le faculta, con carácter general, para regular «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas...», ha venido, en la práctica, esgrimiendo dicho título competencial, para desplazar, condicionar y limitar, considerablemente, a través de su intensa acción normativa, tanto el margen de autodeterminación que le ha de corresponder al legislador autonómico, como la virtualidad misma del principio de autoorganización local. Ello le ha permitido erigirse en guardián, al tiempo que en verdadero arquitecto, de la extensión que ha de alcanzar el modelo constitucional de autogobierno local.

La consecuencia que de ello se desprende, tal y como se ha indicado, no ha sido otra que atribuirle, de modo reiterado, un carácter preferentemente administrativo a la autonomía local, lo que viene a contrastar con la naturaleza netamente política que se le reconoce, desde un primer momento, a las Comunidades Autónomas. Tal distinción se basa en argumentos que no resisten un análisis objetivo de los mismos.

Así, en primer lugar, no es posible mantener que la diferencia entre ambas instancias territoriales de gobierno, se funde en una legitimación de origen

(14) E. ALBERTI I ROVIRA: «La inserción de los Entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre Administraciones», en VV.AA.: *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1992, págs. 125-172.

diverso, habida cuenta de la condición igualmente democrática que presentan las instituciones representativas del autogobierno local. Del mismo modo, tampoco puede afirmarse la distinta y superior «cualidad» de la autonomía de las nacionalidades y regiones, haciéndola derivar de su capacidad de elaborar leyes, como si la normativa local, aun careciendo de tal rango formal, no pudiera equipararse materialmente a aquéllas, o existiera impedimento alguno para que los gobiernos locales pudieran asumir, en su caso, tal potestad. Y, finalmente, menos, aún, procede alegar, a efectos de establecer diferencias de naturaleza, la mayor amplitud que presentan los ámbitos competenciales asignados a las Comunidades Autónomas, como si los gobiernos locales no pudieran ver incrementados sustancialmente los que hoy poseen, por voluntad del legislador.

En consecuencia, la distinta condición o naturaleza de la autonomía de las nacionalidades y regiones, tan sólo encuentra un único sustento relevante, que se explica aludiendo al derecho que asiste a las Comunidades Autónomas, a constituirse como tales, por medio de sus estatutos de autonomía. Y es que estas normas, al dotarse de una especial rigidez procedimental, que expresa una cualificada garantía constitucional, de índole formal, vinculan, en todo momento, al legislador. Se trata de una garantía que asegura la irrevocabilidad unilateral de los poderes conferidos, a través de dicha vía, en el marco de la Constitución, a sus instituciones de autogobierno, lo que asegura su existencia frente al legislador (15).

Por el contrario, hoy por hoy, la autonomía local, aunque garantizada constitucionalmente, en lo que a su dimensión, sobre todo, competencial se refiere, se subordina a la ley, que es quien precisa sus contenidos. Tal circunstancia implica la remisión de su ordenación jurídica al legislador, que procederá, a tal efecto, en el marco de la Constitución. Pero la interpretación restrictiva que aquél ha venido haciendo de las exiguas e indeterminadas referencias constitucionales sobre la materia, le han hecho contar, en la práctica, con un amplio margen de disposición (16). Tales normas, contenidas en el muy parco Capítulo II del Título VIII, de acuerdo con su tenor literal, parecen limitarse a reconocer la, ya existente, tipología organizativa básica de gobiernos locales.

De ahí que la Constitución se reduzca a hacer una somera referencia a los municipios, provincias e islas, afirmando su personalidad jurídica plena o

(15) F. BALAGUER CALLEJÓN: *Fuentes del Derecho*, volumen II, *Organización general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Madrid, Tecnos, 1992, págs. 132-133.

(16) J. MIR I BAGÓ: *El sistema español de competencias locales*, Madrid, Marcial Pons, 1991, págs. 232 y sigs.

propia, respectivamente. Tras ello, dispone sus órganos de autogobierno, haciendo así referencia a los ayuntamientos, diputaciones y cabildos, que habrán de ser elegidos conforme a criterios representativos, de carácter democrático (arts. 140 y 141 CE). Y, finalmente, prescribe la obligación de asegurar su suficiencia financiera (art. 142 CE). Pero nada se dice, explícitamente, al menos, acerca de sus competencias. Sólo se señala que a los gobiernos locales se les garantizará «la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137 CE), sin que se precise cuáles puedan ser éstos.

Tal silencio, es más aparente que real, al haber acudido la Constitución al empleo de la bien conocida técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, recurso éste, dicho sea de paso, harto frecuente en la misma, que comporta el establecimiento o la deducción de criterios, que contribuyen a su oportuna especificación (17). Pero el legislador, lejos de entender esto, ha interpretado tal precepto como una generosa cláusula de habilitación en su favor, para arrogarse el cometido de concretar esos «intereses», sin atenerse a más pautas que las que ha estimado oportuno seguir. Eso explica que, obviando una interpretación sistemática de la Constitución, se haya sentido con el derecho de atribuirse un amplísimo poder o margen de conformación, a efectos de colmar esa supuesta laguna constitucional. A este fin, únicamente, ha admitido, como límites indisponibles, las determinaciones expresas que, de acuerdo con su tenor literal, le prescriben no introducir alteración alguna que pueda suponer un menoscabo de la autonomía local, concebida en su dimensión estrictamente organizativa y vinculada al principio democrático. Pero, más allá de esto, no ha creído encontrar ninguna indicación adicional, en lo que se refiere al deber de reconocerle, a tales gobiernos locales, un listado de competencias específicas. Esa concepción revela, a todas luces, su incapacidad, o falta de voluntad, para asumir, plenamente, la naturaleza política que asiste a tales instancias territoriales de gobierno, con las consecuencias que de ello cabe derivar.

En virtud de esa apreciación, sostenida a lo largo del tiempo, el legislador ha fijado el reducido alcance de las competencias locales, concretando su esfera de actuación propia, en el marco de la organización político-territorial del Estado. El ha sido, pues, quien, para bien y para mal, adoptando todas las restricciones y cautelas posibles, ha hecho realidad la facultad de los gobiernos locales, explícitamente reconocida por la Constitución, de disposición de un ámbito de decisión «para la gestión de sus respectivos intereses». Otra cosa es que éste resulte manifiestamente insuficiente, desde todo punto de vista,

(17) J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR: «El debate sobre la autonomía municipal», *op. cit.*, págs. 93-95.

como consecuencia de la inadecuada perspectiva adoptada, que ha llevado, de modo insistente, a reputarlos meros titulares de administraciones públicas, de carácter corporativo. Por eso, en buena medida, se ha privado a los mismos de la posibilidad de contar con una capacidad propia de dirección política, a proyectar sobre ámbitos más extensos de actuación (18).

Además, a esto hay que añadir que el legislador al que nos estamos refiriendo no es otro que el estatal, el cual, a través de unas *bases*, dictadas, al amparo del art. 149.1.18.º CE, ha definido, yendo así más allá de lo razonable, el espacio a reservar para el desarrollo competencial de la autonomía local. Ello le ha permitido, en la práctica, monopolizar dicha tarea, en detrimento, de quienes, de acuerdo con la Constitución, rectamente interpretada, y la propia lógica político-territorial, sería más consecuente que lo hicieran, es decir, tanto las Comunidades Autónomas, según dispone el art. 148.1.2.º CE, reducidas al ejercicio de una función de desarrollo, de alcance efectivo muy devaluado, como los propios gobiernos locales, relegados, por lo común, al dictado de normas de muy recortada eficacia (19).

Y tan intensa ha sido su actuación normativa, al sobrepasar ésta, claramente, la tarea de fijar «los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado» (STC 25/1983), que el principal fruto de la misma, la *Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local* (Ley 7/1985, de 2 de abril) (LRBRL), como han señalado, entre otras, las SSTC 27/1987, 214/1989, 109/1998, 11/1999 y 159/2001, se ha llegado a considerar y emplear, nada menos, que como parámetro de constitucionalidad de la ulterior actuación legislativa, tanto estatal como autonómica. Tal consideración se debe a que el propio Tribunal Constitucional ha llegado a entender que la ley de bases en cuestión, viene a cumplir una específica y cualificada función en el ordenamiento jurídico, que no es otra que la de establecer el marco o estatuto jurídico básico del autogobierno local, colmando así el supuesto vacío o silencio constitucional, a este respecto existente.

Tal es así, que se ha llegado a entender que dicha ley de bases, más que como consecuencia lateral de su contenido propio (20), esto es, por causa de la reserva que a favor del Estado Central se ha previsto en el art. 149.1.18 CE,

(18) F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: «Autonomía local y Constitución...», *op. cit.*, pág. 53.

(19) T. FONT I LLOVET: «La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio», en *Anuario del Gobierno Local 1998*, Madrid, Marcial Pons, 1999, págs. 15-54.

(20) Así lo entiende, con carácter general, F. RUBIO LLORENTE: Voz «Bloque de la constitucionalidad», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1995, vol. I, págs. 817-819; en especial, pág. 818.

en virtud de la condición material, «*sui generis*», que posee, realiza el cometido añadido de habilitar y delimitar el reparto de poder existente, entre las diversas instancias locales afectadas, fijando, al tiempo, procedimientos sobre la creación del derecho. Tan notables cualidades que de ella se predicán, derivan, se dice, del hecho de tratarse de una norma que, con independencia de su rango, atañe a la construcción misma del Estado y al diseño de uno de los ordenamientos jurídicos que en él se integran (21).

Semejante «función constitucional», a la que alude la Exposición de Motivos que la antecede, presta así una «vis específica» a la posición que ocupa en el sistema normativo, considerado en su conjunto, no obstante su condición formal de mera ley ordinaria. De ahí que se la estime, implícitamente, integrada en el «bloque de la constitucionalidad», en tanto que norma interpuesta, a través de la cual se efectúa un control indirecto de la validez de las normas con rango de ley, ya estatales, ya autonómicas, que posteriormente se emanen, en materia de régimen local, a pesar de poseer, como éstas, igual rango jerárquico (22).

Las consecuencias negativas que se derivan de tal interpretación pueden resumirse en la notable uniformización resultante del régimen jurídico local, al reducirse considerablemente el margen de autodeterminación que le corresponde al legislador autonómico, circunstancia ésta que impide la diversificación reguladora que el mismo presumiblemente introduciría, en el caso de contar, realmente, con esa posibilidad, de acuerdo con las circunstancias propias que tuviera que apreciar. Por todo ello, el legislador básico estatal se erige así en el paradójico garante de la autonomía local, frente a las agresiones o injerencias que pueda protagonizar, fundamentalmente, el legislador autonómico. Este es así contemplado como el único capaz de menoscabar, en potencia, el ámbito material de disposición, constitucionalmente reservado a los gobiernos locales. Por eso, frente al mismo, se alza aquél como canon de constitucionalidad de sus actuaciones.

Esa reforzada reserva al legislador estatal, revela una comprensión disminuida de la autonomía local, como si ésta aún requiriera de la tutela del Estado para hacerse efectiva, tal que en tiempos ya pasados, al presuponerse que

(21) L. MORELL OCAÑA: *El régimen local español*, Madrid, Civitas, 1988, págs. 39-40. Comentan esa jurisprudencia, M. M.^a RAZQUIN LIZÁRRAGA: «Tribunal Constitucional y Entes locales: la jurisprudencia constitucional sobre el régimen local», en *Revista de Administración Pública*, núm. 122, 1990, págs. 259 y sigs. También, J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT: «La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en VV.AA.: *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Madrid, Marcial Pons, 1998, págs. 17-45; en especial, págs. 38-39.

(22) Así, F. SOSA WAGNER: *Manual de Derecho Local*, Pamplona, Aranzadi, 2005, págs. 43 y sigs.

la misma no puede desenvolverse y desarrollarse, si no es con la previa habilitación positiva, expresa y tasada, que la ley hace de sus atribuciones competenciales. Se olvida así, intencionadamente, que los gobiernos locales actúan, dada su naturaleza política, directamente ordenados a la Constitución, de la que traen causa inmediata, además de en el marco de la ley, de la que, sin embargo, no derivan su existencia. De ahí que posean un *derecho constitucional* irrefrenable, bien es cierto que de configuración legal, a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, tal y como, por otra parte, el art. 2.1 LRBRL se encarga de reconocerles, y subraya el art. 3.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) (23), o, más recientemente, se deduce del art. I.11.3 del Tratado constitucional europeo.

Es por eso por lo que el art. 137 de la Constitución debe interpretarse como fuente de una *competencia general* («Allzuständigkeit») en su favor, articuladora del principio de subsidiariedad, del que se hace eco el art. 25.1 LRBRL, al permitirles promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de las comunidades ciudadanas a las que sirven, aún en ausencia de leyes habilitantes al respecto. Estas operarán, en su caso, como marco o límite, dentro del cual se desarrolla, con gran margen de autonomía y, por consiguiente, capacidad propia de disposición, la actuación política de dichos gobiernos (24).

Dicha «universalidad de su círculo de acción», expresiva de la existencia de una *presunción de competencia* beneficiándoles, implica, a su vez, un «derecho de apropiación» o de «descubrimiento de nuevas tareas» («Aufgabenerfindungsrecht»), por parte de los mismos, lo que, rectamente entendido, ha de suponer que el legislador deberá abstenerse de ocupar efectivamente tal área, a fin de desplazar sus contenidos a otra u otras instancias territoriales de gobierno, a menos que demuestre que existe un interés público preferente así aconsejándolo. En todo caso, deberá asumir la carga de la prueba. Es por eso por lo que, en cualquier circunstancia, habrá de respetar un campo autónomo de actuación local, que entraña el consiguiente reconocimiento de competencias propias, si concurre el interés de un ente local, que busque satisfacer las

(23) F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: «Autonomía local y Constitución...», *op. cit.*, págs. 54-55; también, definiendo la función de la Carta en el ordenamiento jurídico, como «instrumento de legitimación de políticas legislativas», cfr. J. L. REQUEJO PAGÉS: «El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español», en F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (coord.): *La autonomía de los entes locales en positivo*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, págs. 15-38; en especial, págs. 36 y sigs.

(24) J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR: «La cláusula general de competencia municipal», en *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*, Madrid, Marcial Pons, 2000, págs. 37-60; en especial, págs. 51 y sigs.

necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal a la que tiene encomendado gobernar (art. 4.3 CEAL) (25).

Y es que la singular posición constitucional asignada a los gobiernos locales en la organización territorial del Estado, implica el necesario señalamiento de un contenido de dotación competencial en favor de los mismos, que se ha de sustraer a la libre capacidad de disposición del legislador, ya sea éste estatal, ya autonómico, a fin de que puedan aquéllos cumplir con la función que tienen constitucionalmente atribuida, de autónoma «gestión de sus respectivos intereses» (art. 137 CE) (26). Se trata de un haz de competencias, reservado, implícitamente, «ex Constitutione», cuya identificación puede realizarse siguiendo un criterio finalista, ya que no ontológico, descartado tácitamente, tanto por la Norma Fundamental, como por la propia doctrina de su máximo intérprete (27).

Aún así, es claro que la Constitución no constriñe a los gobiernos locales, en virtud de su autonomía reconocida, a la gestión de unos intereses exclusivos o propios, sino que les insta a que hagan lo mismo respecto de otros, que, en principio, pueden no ser de su exclusivo o estricto dominio. Se alude así a la existencia de un ámbito material suplementario, a proveer cuando las circunstancias exijan la justificada aplicación del principio de subsidiariedad, a fin de mejor satisfacer las demandas vecinales, teniendo para ello presente la naturaleza de la actividad pública de referencia y la capacidad de gestión del ente local interesado (28). De ahí el potencial carácter expansivo que adquiere el concepto jurídico indeterminado «asuntos locales», interpretado en conexión con la mencionada «competencia general municipal» (29).

El problema está en que, en la práctica, al no haberse articulado, en el orden interno, vía específica alguna que asegure la participación de los gobiernos locales en el mecanismo de control preventivo de aplicación del

(25) L. ORTEGA ÁLVAREZ: «Autonomía local y subsidiariedad europea», en *Anuario del Gobierno Local 1996*, op. cit., págs. 601-627; J. BARNÉS VÁZQUEZ: «Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución», en *Anuario del Gobierno Local 1997*, op. cit., págs. 53-97. J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT: *El principio de subsidiariedad y la Administración local*, Madrid, Marcial Pons, 1999. También, L. PAREJO ALFONSO: *Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 1999, págs. 7-41.

(26) J. MIR BAGÓ: «El sistema español de competencias locales», op. cit., págs. 300 y sigs.

(27) M. SÁNCHEZ MORÓN: «La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional», op. cit., págs. 185-188.

(28) *Cfr.*, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad de la Unión Europea, incorporado como Anexo del Tratado constitucional europeo.

(29) J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR: «La cláusula general de competencia municipal», op. cit., págs. 55 y sigs.

principio de subsidiariedad (30), dicha determinación se ha venido dejando al criterio del legislador, que se ha creído prácticamente omnímodo a la hora de reconocer, inicialmente, o convalidar, a posteriori, tales competencias. A ello se une, en la situación presente, la peculiaridad que reviste la articulación de la relación bases desarrollo, en lo que a la disciplina normativa del régimen local se refiere, al hallarse ésta, hoy en día, en particular, en lo que a esta materia se refiere, manifiestamente desequilibrada a favor de la intervención del Estado.

Así las cosas, de forma paulatina, se ha ido generando una toma de conciencia acerca de las deficiencias señaladas, habida cuenta de la insuficiente protección que brinda la técnica de la garantía institucional, adoptada por el Tribunal Constitucional, ya en sus primeros pronunciamientos. Ello ha propiciado que el mismo, en su jurisprudencia más reciente, aún sin haber llegado a dar un giro que le aparte de sus argumentaciones tradicionales, haya, cuando menos, deducido una serie de principios que contribuyen a perfeccionar su aseguramiento y tutela más eficaces. De ahí que aluda, cada vez más frecuentemente, a imitación de su homólogo federal alemán (31), a la conveniencia de proyectar sobre la actuación del legislador sectorial, controles de subsidiariedad, necesidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, prevalencia de la voluntad local, eficacia en la gestión y naturaleza o condición de la actividad pública de referencia (SSTC 227/1988 y 11/1999), a fin de determinar la comisión, por parte del mismo, de excesos que puedan afectar a la identidad o cualidad propias del ámbito de actuación autónoma reconocido a los gobiernos locales.

Lo que ocurre es que tales criterios revelan su operatividad, sobre todo, a la hora de oponerse a eventuales desapoderamientos de competencias ya asignadas a los mismos, al traducirse en una exigencia de actuación leal, proporcional, no arbitraria y justificada, del legislador, a este respecto. Sin embargo, los mismos presentan una utilidad menor cuando lo que se desea es vincularlo, al reclamar aquéllos la delegación de competencias, ejercitadas por las instancias de gobierno estatal y, sobre todo, autonómicas (32).

(30) Acerca de la necesidad de proceder en este sentido, *cfr.*, M. MEDINA GUERRERO: «Presentación», en *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Public, 2004, págs. 9-10.

(31) *Cfr.*, por todas, al sintetizar su doctrina, la muy importante Sentencia RASTEDE (BVerfGE, 79, 1989), comentada, entre otros, por F. SCHOCH: «En relación a la situación de la autonomía local, tras la Sentencia RASTEDE, del Tribunal Constitucional Federal», en *Documentación Administrativa*, núm. 234, 1993, págs. 281-321.

(32) Los arts. 4.b) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 55.b) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, han dispuesto el principio de proporcionalidad como criterio articulador de las relaciones

En todo caso, estos principios contribuyen a expresar la vocación «natural» y preferente de los gobiernos locales, de ser destinatarios de buena parte de las competencias que el legislador sectorial pueda asignarles. Eso justifica la permanente invocación al mismo para que altere la habitual interpretación que se viene haciendo de la distribución de competencias, por parte del bloque de la constitucionalidad, a fin de que ésta propicie un reparto que evite la marginación sistemática de las instancias locales (33).

En este sentido, probablemente, la mejor manera de garantizar esta redistribución, al tiempo que la posición misma de los gobiernos locales, consiste en lograr su efectiva interiorización en el orden autonómico, de acuerdo con el modelo seguido por los federalismos europeos, atribuyendo, a este fin, a los estatutos de autonomía, la función de delimitación competencial de sus atribuciones (34). Asignarle tan cualificada tarea a las «normas institucionales básicas» de las Comunidades Autónomas, de un lado, hará de las mismas, integradas efectivamente en el «bloque de la constitucionalidad», incuestionables parámetros de validez de cuantas leyes, estatales o autonómicas, pudieran afectar a la autonomía local, en cualquiera de sus dimensiones relevantes; y, de otro, evitará, incurrir en la rígida consideración uniforme de que adolece el régimen local español, cuya diversidad y heterogeneidad se hacen cada vez más evidentes, eludiendo los excesos homogeneizadores que propician, habitualmente, las leyes de bases estatales (35).

Aun no siendo ésta la panacea, por lo que deberá simultanearse con la reforma de la LRBRL, a fin de que ésta contemple, con carácter mínimo, la regulación común y uniforme para todo el Estado, se daría, sin duda, un gran

interadministrativas, lo que conlleva la ponderación de intereses y la adecuación de los instrumentos que limiten o puedan suponer un menoscabo de los espacios competenciales de cada nivel de poder territorial. A este respecto, vid., L. ORTEGA ÁLVAREZ: «El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local», en *Anuario del Gobierno Local 1997*, Madrid, Marcial Pons, 1997, págs. 99-115; en especial, pág. 114.

(33) L. PAREJO ALFONSO: «El régimen jurídico de la Administración local, hoy», *op. cit.*, págs. 361 y sigs. También, L. ORTEGA ÁLVAREZ: «Las competencias como paradigma de la autonomía local», en *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, núm. extraordinario, 2000, págs. 34 y sigs.

(34) T. FONT I LLOVET: «La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio», *op. cit.*, págs. 15 y sigs. También, E. AJA FERNÁNDEZ: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999, págs. 225-226.

(35) Acerca de esta problemática, F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: «El abandono de «lo básico»: Estado autonómico y mitos fundacionales», en *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, núms. 12-13, 2000-2001, págs. 87-110; y, también, J. A. MONTILLA MARTOS: «Los elementos formales en el proceso de producción normativa de lo básico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 68, 2003, págs. 89-120.

paso adelante, al permitirse la elaboración de regulaciones menos abstractas y, por ende, más apegadas a la realidad, o, lo que es igual, al pluralismo político-territorial que la Constitución quiere que informe la estructura descentralizada del Estado. Con ello, se avanzaría un importante trecho, en aras de configurar, a esos efectos, un sistema diversificado, que, al tiempo, se hiciera eco, en consideración al principio de subsidiariedad, de la conveniencia de reasignar las competencias y las responsabilidades, a favor, en este caso, de dichos gobiernos locales (36).

Que los mismos sean la expresión más cualificada de una avanzada «democracia de proximidad», hace que su potenciación redunde, necesariamente, en la construcción de un sistema político de mayor calidad, favorecedor de la participación, la transparencia y el mejor control de la acción de los poderes públicos.

2. EL ALCANCE LIMITADO DE LAS SUCESIVAS EDICIONES DEL PACTO LOCAL

La constatación de ese estado de cosas, sumariamente descrito, convergió, en los años noventa, en la idea del «*Pacto local*», a fin de articular el acuerdo político entre las diversas instancias territoriales interesadas. El propósito no era otro que colmar las carencias de todo orden, competenciales, financieras, organizativas y funcionales, esencialmente, que afectan, de forma directa, al régimen legal de la autonomía local en España. Su impulso se debió a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que tomó conciencia de la necesidad de instar una respuesta a tales demandas, presentando un documento en el que se contenían sus reivindicaciones fundamentales.

Durante la VI Legislatura tal requisitoria fructificó, siquiera parcialmente, al alumbrarse un heterogéneo conjunto de medidas de reforma legislativa, orientadas a dar contenido a una primera fase del Pacto local, en lo que éste afectaba al Estado (37).

(36) T. FONT I LLOVET: «La evolución del Gobierno local en España: de los “nuevos principios” a la geometría variable», en *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*, Madrid, Marcial Pons, 2000, págs. 27 y sigs.; también, IDEM: «El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías», en *Anuario del Gobierno Local 2004*, op. cit., págs. 13-36; en especial págs. 24 y sigs.

(37) Dos sintéticos comentarios críticos acerca las iniciativas legislativas que dieron lugar a la primera edición del pacto local, pueden consultarse en T. FONT I LLOVET: «La evolución del gobierno local en España...», op. cit., págs. 13 y sigs.; y J. M.ª PORRAS RAMÍREZ: «La posición constitucional de los entes locales: la oportunidad del Pacto local», en VV.AA.: *Modificaciones y panorama actual del régimen local español*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2000, págs. 39-75; en especial, págs. 54 y sigs.

a) En primer lugar, y tomando como fundamento el art. 11 de la Carta Europea de la Autonomía Local, se modificó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a fin de atribuirle a los gobiernos locales un medio reaccional extraordinario que les permitiera el acceso directo a la jurisdicción constitucional, a fin de que pudieran recurrir directamente las leyes, estatales o autonómicas, que, a su juicio, vulneraran su autonomía, garantizada por la Norma Fundamental (38).

Desechando así otras opciones propuestas, se creó una nueva modalidad de conflicto constitucional, dotado de rasgos propios, que lo hacen sumamente atípico y singular, en relación a los ya existentes. Mediante el mismo se impugna, propiamente, la manera concreta de configurar la competencia de que se trate, por quien tiene habilitación para ello, ya sea el Estado o una Comunidad Autónoma, a fin de que se determine si tal ley genera menoscabo alguno, en el ámbito de autonomía local garantizado, al tiempo que se cuestiona su validez. No se reivindica, por tanto, una determinada competencia, atribuida previamente a los gobiernos locales, que ha sido invadida o usurpada por el legislador, sino que lo que se pretende, realmente, es instar, de forma unidireccional, al sólo poder ser tales entes, sujetos activos, y nunca pasivos de la controversia, la salvaguardia y eventual restitución de la imagen preexistente y socialmente reconocible de la autonomía local, en caso de que se la crea lesionada.

Tras esa verificación esencial, se inicia, si así lo considera oportuno el Pleno del Alto Tribunal, que conoció de la acción, un nuevo procedimiento, disociado artificialmente del anterior, para controlar la validez de la ley impugnada. Se promoverá a través del planteamiento de una autocuestión de inconstitucionalidad, cuya resolución, finalmente, determinará, en su caso, la adecuación a la Constitución de la ley causante de la afectación en su momento apreciada.

(38) Acerca del proceso constitucional en cuestión, *cfr.*, entre otros, J. JIMÉNEZ CAMPO: «Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 53, 1998, págs. 33-56; P. PÉREZ TREMPES: *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1998; M. PULIDO QUECEDO: *La Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local*, Pamplona, Aranzadi, 1999; F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, A. J. GÓMEZ MONTORO, M. MEDINA GUERRERO y J. L. REQUEJO PAGÉS: *Jurisdicción y procesos constitucionales*, Madrid, McGraw-Hill, 2000, págs. 114 y sigs.; J. GARCÍA ROCA: «El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local», en *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, núm. extr., 2000, págs. 5-32; J. M.^a PORRAS RAMÍREZ: *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 2001; R. NARANJO DE LA CRUZ: *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y Alemania*, Madrid, INAP, 2003; y M. D. CABELLO FERNÁNDEZ: *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Madrid, Civitas, 2003.

El resultado ha sido una rebuscada fórmula, confusa y un tanto arbitraria, en la que se lleva a cabo una curiosa mezcla de procedimientos constitucionales ya existentes, a fin de vencer, de manera oblicua, la imposibilidad legal de extender a los gobiernos locales la legitimación activa en el recurso de inconstitucionalidad. Pero son, sobre todo, los evidentes defectos de que adolece su regulación, dada su artificiosidad, los que ofrecen motivos para una más que justificada crítica. En particular, destacan los referidos a la legitimación, en particular, y a la tramitación del conflicto, en general, sobre todo en lo que afecta a la cuestionable articulación, abiertamente disuasoria, de los criterios selectivos empleados (39); por no mencionar la innecesaria disociación de procedimientos establecida, con la consiguiente duplicidad de sentencias a que da lugar.

Todo ello debe hacer recapacitar acerca de si, con la creación de este nuevo proceso, el llamado *conflicto en defensa de la autonomía local*, que parece haber sido concebido para no ser empleado sino en muy contadas y excepcionales ocasiones, dadas sus trabas, y, en todo caso, frente a leyes, preferiblemente, autonómicas, más que estatales, se han satisfecho las demandas de protección extraordinaria directa de la autonomía local, ante el Tribunal Constitucional; o si, en vistas de su harto gravosa instrumentación, habrá que seguir recurriendo, como hasta ahora, en espera de que aquél se reforme si bien instando la introducción de los correctivos o adaptaciones necesarias, a fin de mejorar su eficacia, a la, quizá, más adecuada vía que sigue ofreciendo la cuestión de inconstitucionalidad.

b) En segundo lugar, el Pacto local de 1999, abordó la corrección de algunas de las más notorias disfuncionalidades que presentaba el autogobierno democrático local, en lo que a su organización y funcionamiento se refiere (40). Esas reformas, por una parte, acentuaron las tendencias presidencialistas de una forma de gobierno, de planta formalmente parlamentaria, modificando, a tal efecto, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Se adoptaron así, determinaciones organizativas de nuevo cuño, entre las que destaca una parcial redistribución de las competencias entre el Pleno y el

(39) *Cfr.*, el ATC 418/2003, de 16 de diciembre, por el que se acuerda inadmitir a trámite el conflicto planteado, inicialmente, por 1185 municipios contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria. La inadmisión se debió al incumplimiento sobrevenido de los rigurosos requisitos de legitimación legalmente previstos, circunstancia ésta que impidió reunir el número de municipios requerido, conforme a la exigencia legal de que alcanzaran un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la ley, representado, como mínimo, a un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente (art. 75, ter.1, LOTC).

(40) J. M.^a PORRAS RAMÍREZ: «La posición constitucional de los entes locales. La oportunidad del Pacto local», *op. cit.*, págs. 60 y sigs.

Presidente, ya sea del Municipio o de la Diputación, según se trate, con lo que se vino a reforzar significativamente la posición de éste, como órgano, más que ejecutivo, de dirección política del gobierno local, so pretexto de agilizar el funcionamiento de la institución a la que representa. Se incrementaron, de ese modo, sus competencias y se introdujeron una serie de correcciones en el régimen de adopción de acuerdos, intensificándose, a cambio, las facultades de control de los Plenos.

A su vez, se reformó la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, con el propósito de suprimir distorsiones recurrentes, al tiempo que para reforzar la estabilidad de la acción de gobierno local. Se precisaron así los requisitos necesarios para la presentación, tramitación y votación de la *moción de censura* contra los alcaldes, con la peculiaridad consistente en añadir, a lo ya dispuesto, un haz de garantías, que buscan posibilitar su realización efectiva, habida cuenta de los obstáculos que, habitualmente, se venían interponiendo, en este sentido. A su vez, se reguló, por primera vez, en el ámbito municipal, la *cuestión de confianza*, concibiéndola como un mecanismo subsidiario, orientado al reforzamiento de la posición funcional del Alcalde, en particular, y de consolidación y estabilización del gobierno local, en general. Para ello, se la vinculó a la aprobación o modificación de asuntos trascendentales en el desarrollo de la acción de gobierno local, a fin de evitar maniobras obstruccionistas por parte del Pleno, que abocaran a la parálisis política (41). Quedó pendiente, sin embargo, la tan demandada modificación del sistema electoral.

También, en el marco del Pacto local, se buscó intensificar la cohesión de los grupos políticos representados en los gobiernos locales, a efectos de afrontar, y, a ser posible, corregir, la patología del transfuguismo político. Se convino, de este modo, la firma, por los representantes de los distintos partidos, de un «Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones locales» (42). Se trata de una declaración de intenciones que, tras señalar las causas que hacen de éste fenómeno un hecho recurrente, particularmente en el ámbito local, falseando la representación política en la moderna democracia de partidos, promueve, por vía convencional, esto es, sin el grado de coercibilidad que le proporcionaría su inclusión en una ley, hoy, por lo demás, difícilmente viable, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional, distintos medios para eliminar o limitar sus efectos negativos.

(41) Ampliamente, vid., A. J. TRUJILLO PÉREZ: «La nueva regulación de la moción de censura y la cuestión de confianza en el régimen local español», en VV.AA.: «Modificaciones y panorama actual del régimen local español», *op. cit.*, págs. 151 y sigs.

(42) L. M. DíEZ-PICAZO: «Transfuguismo y deontología política», en *Anuario del Gobierno Local 1998*, págs. 79 y sigs.

c) Finalmente, un tercer pilar del Pacto local, en su edición de 1999, supuso la ampliación, mediante la modificación de la legislación sectorial existente, del ámbito competencial de los gobiernos locales, en materias concernientes a la regulación del derecho de reunión y manifestación, la protección de la seguridad ciudadana, el derecho a la educación, el tráfico y la política de aguas (43).

El balance de lo realizado, en aquél momento, no dejó de ser un tanto decepcionante, dado el limitado alcance de las medidas adoptadas, a excepción de la nueva y satisfactoria regulación hecha de la moción de censura y de la cuestión de confianza. No en vano ésta supuso, además de la eficaz corrección de distorsiones habituales, un avance en la definición del modelo de forma de gobierno local. Sin embargo, no cabe decir lo mismo respecto de las demás, ya sea, en unos casos, por su escasa eficacia práctica, como demostró la defectuosa regulación de la más ambiciosa de esas iniciativas, la que dispuso la creación de un proceso constitucional específico, en defensa de la autonomía local, frente a la acción potencialmente lesiva de la misma por parte del legislador; ya, en otros, por la constatación de su escasa envergadura, en lo que la reforma afectaba a la modificación del régimen orgánico-funcional de los gobiernos locales. Aún así, fue el hecho de que no se acometiera el tratamiento de problemas estructurales, bien conocidos, provocando así un nuevo aplazamiento de cambios tan urgentes, como los referidos a la financiación, o al incremento de las competencias locales, lo que explica, fundamentalmente, lo insatisfactorio del juicio.

Esas ausencias explican que no se considerara cerrado el Pacto local, en lo que el mismo sigue afectándole al Estado. Pero más censurable resulta, aún, la constatación de que éste aún permanezca prácticamente inédito, en su versión autonómica. La casi total ausencia de iniciativas, en este sentido, habida cuenta de que las muy escasas y aisladas, hasta ahora emprendidas, explican que quede, todavía, lejos, la tan anunciada y prometida «segunda descentralización» de competencias autonómicas, en favor de los gobiernos locales (44). El traspaso de su ejercicio, a reserva de su titularidad, mediante el empleo de vías tales como la transferencia, la encomienda de gestión o la delegación, siguen

(43) A. M. MORENO MOLINA: «Las competencias de las entidades locales», en VV.AA.: «Modificaciones y panorama actual...», *op. cit.*, págs. 79 y sigs.; en especial, págs. 95 y sigs.

(44) Acerca del magro desarrollo, hasta ahora, alcanzado por la fase autonómica del Pacto local, cfr., con referencia a los esfuerzos desplegados, principalmente, en Castilla y León, Murcia y Madrid, T. FONT I LLOVET: «Reforma básica y desarrollo del gobierno local: entre Estado y Comunidades Autónomas», en *Anuario del Gobierno Local 2002*, Madrid, Marcial Pons, 2003, págs. 13-35; en especial, págs. 14 y sigs.

siendo, hoy, por hoy, lamentablemente, poco más que un proyecto carente de plazo acordado de realización.

d) Así las cosas, dada la inacción autonómica, en 2003, el Estado volvió a protagonizar una edición más del Pacto local. Su actuación se debió a la iniciativa de las Cortes Generales, que instaron al Gobierno, mediante una proposición no de ley, a emprender nuevas reformas en el ámbito territorial de referencia. Se gestó así la *Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*, que viene a reformar, nueva, y esta vez, sí, intensamente, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Su intención declarada fue afrontar algunos de los problemas estructurales pendientes, todos ellos bien conocidos, mientras se acometía la elaboración de una nueva ley integral.

A tal fin, según se expresa en su Exposición de Motivos, la Ley busca profundizar en la modificación del «modelo orgánico-funcional de gobierno local, lastrado por una percepción corporativista de la política local», al tiempo que superar «el rígido uniformismo», que ha llevado a «contemplar a todos o a la mayor parte de los municipios, con independencia de su demografía y complejidad, como organizaciones merecedoras de un tratamiento jurídico» semejante.

O dicho de otro modo, sus objetivos, junto a otros que cabe considerar secundarios, pese a su indudable relieve (reforzamiento del papel de las formas asociativas de municipios y potenciación de los órganos de gobierno de las provincias, intensificación de los instrumentos de participación ciudadana, especificación de las diversas formas de prestación de los servicios públicos locales, intensificación de las relaciones interadministrativas y reordenación de la potestad sancionadora municipal), se resumen en uno: dotar a los municipios de ágiles y eficaces gobiernos, configurando un régimen jurídico específico para los de mayor población.

En consecuencia, la principal novedad introducida la constituye el nuevo Título X, que se incorpora a la Ley de Bases de Régimen Local. En el mismo se dispone un régimen orgánico singular para esta nueva clase de municipios, transformando así, o desvirtuando, en realidad, la previsión inicial, referida, exclusivamente, a las «grandes ciudades». Para ello, en aras de determinar, de entre todos los existentes, cuáles podrán beneficiarse del mismo, se establece una relación tan heterogénea, abierta y, a veces, arbitraria, de criterios, que se acaba suscitando un elevado grado de confusión acerca de su ámbito subjetivo de aplicación (45).

(45) Así, inicialmente, A. GALÁN GALÁN: «Ámbito subjetivo de aplicación del régimen especial de los municipios de gran población», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 5, 2004, en www.iustel.com.

Tales parámetros aparecen referidos al número de habitantes (tener más de 250.000), la situación de capitalidad provincial (si se exceden los 75.000) o autonómica (en todo caso), la condición de sede de institución autonómica, o la concurrencia, en municipios que superen los 75.000 habitantes, de circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Además, sin que medie justificación que avale esta diferenciación, se extiende el tratamiento singular a los cabildos insulares canarios de islas cuya población sea superior a los 175.000 habitantes, pudiendo, no obstante, el Parlamento canario aplicárselo, también, a los restantes, a iniciativa de sus órganos plenarios, siempre que la población del territorio que gobiernan éstos sea superior a 75.000. Sin embargo, paradójicamente, este régimen jurídico especial, no resulta extensible, sin que causa alguna explique semejante trato de desfavor, a las diputaciones provinciales que se hallen en una situación objetiva semejante.

Tales criterios, al dejarse a la consideración, en unos casos, ya de la propia ley de bases, ya, en otros, en concreto, los dos últimos señalados, del legislador autonómico, permiten, en la práctica, la extensión del régimen organizativo especial en cuestión a un gran número de gobiernos locales, generalizando así una medida originariamente pensada para unos pocos, los propios de las «grandes ciudades». Esa circunstancia, más que favorecer la anhelada diversificación, redundante, paradójicamente, en la implantación de un considerable uniformismo, al permitir que se brinde un tratamiento análogo a gobiernos locales muy distintos, en cuanto a población y a las consiguientes necesidades organizativas y funcionales (46).

Además, cabe objetar que es tal la intensidad reguladora desarrollada por el Estado, al amparo de lo básico, dictando esta Ley, que el margen de autodeterminación que se deja al legislador autonómico es muy escaso, con lo que, lejos de corregirse un defecto persistente, habitualmente denunciado, éste se ve, de nuevo, reproducido, si no intensificado, en esta ocasión. A su vez, tal circunstancia, supone, una vez más, una considerable restricción de la potestad de autoorganización local, dado que los municipios que se hacen destinatarios cualificados de la reforma legislativa, al ver tan detallado su nuevo régimen jurídico, experimentan, a estos efectos, una notable reducción de su autonomía, en lo que a su ámbito de libre disposición se refiere. Y ello les ocurre, además, en contraste con los de régimen común (47).

(46) A. GALÁN GALÁN: «El régimen especial de los municipios de gran población», en *Anuario del Gobierno Local 2003*, op. cit., págs. 143 y sigs.

(47) Justificadamente crítico, en este sentido, T. FONT I LLOVET: «La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los estatutos», en *Anuario del Gobierno Local 2003*, págs. 13 y sigs.; en especial, pág. 20.

De lo dicho es buena muestra la minuciosa especificación de las competencias que se asignan a los órganos necesarios, que han de formar parte de aquella clase de municipios, como son, a saber, el Pleno, las Comisiones, el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y la Junta de Gobierno Local. Igual sucede con la obligación que se dispone de proceder a una división territorial en distritos, en lo que respecta a la determinación de los órganos superiores y directivos, en el establecimiento de la asesoría jurídica, la fijación de los mecanismos de participación ciudadana, la creación, tanto del Consejo Social, como de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, la detallada organización de la gestión económico-financiera municipal, o el fortalecimiento de los derechos vecinales.

Además, la Ley no supone, en modo alguno, la ampliación de la esfera material de actuación municipal, al no entrañar, para los de régimen especial, un incremento de sus competencias, ni suponer una mejora de su financiación. La misma sólo comporta una profundización en la reforma de 1999, al optar, parece que definitivamente, descartando así modelos alternativos, por la aplicación corregida de la forma de gobierno parlamentaria, siguiendo el modelo matricial, estatal y autonómico, de referencia. La potenciación de las figuras del Alcalde, cuya preeminencia institucional se destaca notablemente, aún a costa de la pérdida de atribuciones, en relación con las que ostenta su homónimo en los municipios de régimen común, y de la Junta de Gobierno, asimilada a un órgano plenario gubernamental, conlleva que se les otorgue competencias propias, entre las que destaca la que se le atribuye a aquél, para designar como miembros de ésta, a personas no elegidas como concejales (48).

Todo ello entraña la traslación al ámbito local de la estructura característica de un moderno órgano de dirección política, siguiendo el modelo inspirador de la Ley del Gobierno. Ese dibujo organizativo se ve completado por la clara disposición que adopta el Pleno municipal, como órgano de deliberación y fiscalización del gobierno. Y esto ocurre, pese a que el mismo continúa reteniendo ciertas competencias directivas, que, en todo caso, hay que considerar residuales, y al hecho de seguir estando presidido, de forma contradictoria, por aquél cuya acción política ha de controlar, esto es, el Alcalde (49).

(48) M. SÁNCHEZ MORÓN: «Balance de la reforma legal sobre el régimen de los “municipios de gran población”», en *Anuario del Gobierno Local 2004*, op. cit., págs. 41-54.

(49) Muy notablemente, R. JIMÉNEZ ASENSIO: «Política y Administración en la reforma del gobierno local. (Un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los “municipios de gran población”», en *Anuario del Gobierno Local 2003*, op. cit., págs. 71 y sigs.

3. LA OPORTUNIDAD DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS

Habida cuenta de la insatisfacción generada por las sucesivas reformas legislativas emprendidas, cuya reiterada falta de acierto cabe achacar al distorsionado enfoque que adoptan, parece llegada la hora de que, con ocasión de las propuestas de reforma estatutaria que, actualmente, se anuncian o se encuentran en curso de tramitación, se acometa, por fin, la definitiva inserción de los gobiernos locales en el orden autonómico. En realidad, no otra cosa es lo que se deduce de la recta interpretación de la Constitución, cuyo art. 148.1.2.º parece inducir a ello. Debe, por tanto, desterrarse el empleo, desmesurado e impropio, del art. 149.1.18.º CE, que sólo ha servido, hasta el presente, para que el Estado suplante el papel que han de desempeñar las Comunidades Autónomas, en este sentido.

Que aquél se haya venido arrogando, prácticamente en solitario, dada la intensidad de su intervención *básica*, la capacidad de configuración del régimen jurídico que disciplina el autogobierno local, ha supuesto, además, dado el carácter del título competencial esgrimido, devaluar, a la postre, la consideración constitucional de la autonomía local, reduciéndola a la condición vicaria de mera administración pública.

Su instrumento, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local ha venido así a representar, transcurridos ya veinticinco años de las primeras elecciones locales, una nueva versión, en este caso, de naturaleza indudablemente democrática, de la inveterada tendencia estatal a ejercer su tutela sobre las, aún llamadas, *Corporaciones locales*. Tal Ley articula, a la vez que expresa, la transición entre la concepción pretérita, de cuño centralista, del régimen local, y la que la Constitución establece, en el marco de una estructura territorial del Estado ampliamente descentralizada. De ahí que se reclame su superación, en vistas de los profundos cambios que la implantación y posterior consolidación del modelo autonómico han introducido. Mantener su implícita condición de norma puente, entre épocas bien distintas, en lo que al entendimiento del régimen local se refiere (50), carece, por tanto, ya, de toda justificación, al revelarse la misma, hoy, más como freno y elemento distorsionador, que como medio favorecedor de la extensión y mejora de las condiciones en las que se ha de desarrollar el autogobierno local, en el contexto de un Estado territorialmente compuesto.

De ahí que seguir entendiendo que esta ley es, en la práctica, la única

(50) L. PAREJO ALFONSO: «Aproximación a un balance de urgencia sobre la Ley Básica de Régimen Local», en VV.AA.: «Informe sobre el Gobierno Local», *op. cit.*, págs. 325 y sigs.

capaz de definir y garantizar constitucionalmente la autonomía local, no redunde sino en una disminución injustificada y permanente del alcance de ésta. Dicha identificación, insistentemente sostenida, hasta hoy, por el Tribunal Constitucional, conduce al absurdo que supone creer, por una parte, que sólo el legislador autonómico puede generar una afectación o menoscabo del autogobierno local, como si al estatal esto no le fuera posible; y, por otra, a estimar que su condición de parámetro de la constitucionalidad de las demás leyes, puede servir, en su caso, para enjuiciar, incluso, la validez de sus propias reformas, en el caso de que se impugnen las mismas.

Y es que los *estatutos de autonomía*, respetando la regulación mínima común que compete fijar al Estado pueden desarrollar esta cualificada función, determinando el marco o estatuto jurídico básico del autogobierno local, de acuerdo con las singularidades que éste presenta, en las diferentes nacionalidades y regiones. Pero tal pretensión sólo podrá realizarse, adecuadamente, instando, al tiempo, al Tribunal Constitucional, a que abandone la constante doctrina que le lleva a respaldar que sea, únicamente, el Estado, en detrimento de las Comunidades Autónomas, quien defina y proteja, de forma exclusiva, en la práctica, el contenido específico de la autonomía local, constitucionalmente garantizada.

Que tal cometido se haya considerado, además, «básico», en el doble sentido de, por una parte, reservado a aquél, y, por otro, de uniforme para todo el territorio nacional, ha dado lugar, según se ha insistido en señalar, a la exclusión de las Comunidades Autónomas del desarrollo de una función constitucional, de primera magnitud, al agotar el Estado las posibilidades de regulación específica y diferenciada que, de otro modo, les correspondería a éstas efectuar (51).

Que los estatutos de autonomía, integrados efectivamente en el bloque de la constitucionalidad, pueden desempeñar ese cometido con justo título, y, además, si cabe, con mayor utilidad, parece ser un hecho en trance de ser generalmente admitido. Por un lado, su posición misma en el sistema de fuentes, derivada de su peculiar naturaleza dual y de la cualificada garantía constitucional que les asiste, explicativa de su rigidez, se manifiesta, tanto en su fuerza pasiva, la cual les permite resistirse al legislador estatal, como en su capacidad para condicionar activamente los desarrollos normativos que, de acuerdo con las competencias asumidas, pueda efectuar el legislador autonómico (52). Por

(51) Con todo, es en la articulación de la organización territorial interna de las Comunidades Autónomas, donde se observa una diversificación mayor de las instancias locales, de carácter, sobre todo, intermedio. Así, el proceso de comarcalización abierto en algunas de ellas supone la ruptura más apreciable, hasta ahora desarrollada, del uniformismo organizativo.

(52) F. BALAGUER CALLEJÓN: *Fuentes del Derecho*, volumen II, op. cit., págs. 144 y sigs.

otro lado, las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, se revelan, además, como el vehículo idóneo para conseguir proyectar adecuadamente la significación misma del *principio de subsidiariedad*, en lo que al reparto competencial entre las instancias o niveles de territoriales de gobierno autonómico y local se refiere (53).

No en vano, la *Recomendación 121, 2002, del Consejo de Europa*, sobre la democracia regional y local en España, solicita la inclusión de dicho principio-guía en todos los estatutos, a fin de favorecer la atribución a las colectividades locales de un cierto número de competencias, todavía hoy, centralizadas en el ámbito de aquéllas. Y es que el recurso al mismo permitirá evaluar el impacto del proceso de descentralización, iniciado en los últimos años, sacándolo del ámbito de la mera retórica política (54). Ese «salto de calidad», como lo llama el Consejo de Europa, exige, por tanto, una abierta regionalización del régimen jurídico y financiero que asiste a los gobiernos locales, o lo que es igual, una nítida interiorización del espacio local en el ámbito que, sin duda, le es propio: el autonómico.

Y no sólo la *Carta Europea de la Autonomía Local* refuerza esta pretensión, sino que, también, aún con mayor fuerza vinculante, el Tratado por el que se instituye una *Constitución para Europa*, insiste en este extremo. Su art. 11.3, inserto en su Parte I, interpretado, de consuno, con el Protocolo anexo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, se refiere, a los criterios que han de informar la distribución de las competencias, entre los diversos niveles territoriales de gobierno: local, regional, estatal y comunitario. De lo que se infiere que tales competencias deberán, por tanto, ejercerse, con la consiguiente prestación de servicios a la comunidad que conllevan, por quien más eficaz e inmediatamente pueda hacerlo, no siendo llamado el nivel superior, sino cuando los inferiores se muestran incapaces de llevar su realización a cabo. Es por eso por lo que la ordenación política debe construirse de abajo arriba, redundando, pues, en una intensificación de los procesos de descentralización del poder y, en consecuencia, de redistribución de competencias y responsabilidades. Ya sólo falta el impulso político para que así sea.

(53) Así, entre otros, F. VELASCO CABALLERO: «Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos de Autonomía», en *Anuario del Gobierno Local 2004*, págs. 117-159.

(54) En este sentido, cfr., J. J. FERNÁNDEZ ALLÉS: «Los pactos locales, entre el Derecho y la retórica política. Especial referencia al caso de Andalucía», en *Revista de Estudios de Administración Local*, núm. 290, 2002, págs. 61 y sigs.

RESUMEN

El actual anuncio o tramitación de diferentes propuestas de *reforma estatutaria* supone una buena ocasión para acometer, sin mayores dilaciones, la definitiva *interiorización del autogobierno local en el orden autonómico*. Una recta interpretación del art. 148.1.2.º CE parece inducir a ello. Debería así desterrarse el empleo, desmesurado e impropio, del art. 149.1.18.º CE, que sólo ha servido, hasta el presente, para que el Estado suplante el papel que han de desempeñar las Comunidades Autónomas, en ese sentido. Hoy por hoy, el Estado, por medio de la *Ley de Bases de Régimen Local*, se ha venido arrogando, prácticamente en solitario, dada la intensidad de su *intervención básica*, la capacidad de configuración del régimen jurídico que disciplina el autogobierno local. Ello ha supuesto, no sólo su *uniformización*, sino, dado el carácter del título competencial esgrimido, la *devaluación* del carácter constitucional de la autonomía local, cuyos representantes han quedado reducidos al mero desempeño de las funciones propias de una administración pública. Por el contrario, los estatutos de autonomía, integrados efectivamente en el bloque de la constitucionalidad, son quienes mejor pueden desarrollar tal cometido, en el marco de una regulación mínima y común para todo el Estado, en atención a las *singularidades que presentan las diferentes nacionalidades y regiones*, proyectando, adecuadamente, la significación del *principio de subsidiariedad*, en lo que al reparto competencial entre las instancias territoriales de gobierno, autonómica y local, se refiere.

PALABRAS CLAVE: Propuestas de reforma estatutaria, autogobierno local, ordenamientos autonómicos, Ley de Bases de Régimen Local, pluralismo político-territorial, principio de subsidiariedad.

ABSTRACT

On the occasion of being, actually, under discussion the different proposals to reform the «statutes of autonomy», a great chance comes up to proceed incorporating the local self-government organization into the autonomic order. A right interpretation of article 148.1.2.º of the Spanish Constitution seems to demand it. That's the reason it should be better not to continue using, in a so unappropriate and disproportionate way, article 149.1.18.º, as this norm has been employed, until now, to allow the central authorities replacing the competences that the Autonomic Communities might have conferred because of their constitutional position. As a matter of fact, today, the central legislative power, through the Basic Law regulating the Local Self-government system, has arrogated itself the exclusive capacity to configurate the present legal model of local self-government in Spain. At the present time this wrong perception involves, not only its standardization, but also, according to the nature of the competence cited, the devaluation of the constitutional nature of the local self-government system, which has been reduced to the subordinate status of a public administration.

On the other hand, the «statutes of autonomy» are in the best conditions to implement that function, in the context of a common and minimum regulation for the whole State, according to the singularities of the different nationalities and regions. They may execute the significance of the subsidiarity principle in reference to the distribution of competences between the autonomic and local territorial units of government.

KEY WORDS: Proposals to reform the statutes of autonomy, local self-government system, autonomic order, Basic Law regulating the Local Self-Government system, territorial pluralism, principle of subsidiarity.