

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y RÉGIMEN LOCAL

*Por Francisco Velasco Caballero
Profesor titular de Derecho Administrativo, UAM*

I. INTRODUCCIÓN

1. En sus texto primigenios, los estatutos de de autonomía apenas si prestan atención a las entidades locales. A lo sumo contienen alguna referencia secundaria a la existencia de municipios y provincias y a su autonomía. Sólo para fines competenciales se mencionaba expresamente la materia “régimen local”, atribuida de forma exclusiva o compartida a las distintas comunidades. Pero esta realidad de escasa atención estatutaria a las entidades locales está cambiando rápidamente. En los últimos años se han iniciado varios procesos de reforma estatutaria. Y en ellos se ha prestado especial atención a las administraciones o gobiernos locales. Algunos de los procesos de reforma estatutaria ya han culminado. En 2006 se aprobó la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana y el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. En 2007 se aprobaron los estatutos de Andalucía, Illes Balears, Aragón y Castilla y León¹. Dos son las notas destacables de los nuevos estatutos: *nueva distribución de competencias* entre el Estado y cada Comunidad Autónoma; y regulación directa de algunos aspectos de la *organización y la autonomía local* en el propio texto estatutario. Desde el punto de vista competencial, se observa un aumento de competencias (sobre todo exclusivas) para algunas comunidades autónomas; aunque en otras se mantiene el “status quo” competencial actual [§§ IV. 69-70]. Se llega así a una situación de notable *asimetría competencial* entre comunidades autónomas (en materia local)², lo

¹ Un buen análisis comparado de los nuevos Estatutos en materia local (algunos todavía en estado de proyecto), en J. TUDELA, pp. 121 y ss.

² J. TUDELA ARANDA, „La organización territorial en las reformas estatutarias“, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29 (2006), pp. 121 y ss (p. 128)

que sin duda dificulta la definición de la posición y función de la legislación básica estatal. Esta cuestión se tratará más adelante [§§ V. 40].

2. De otro lado, los nuevos estatutos de autonomía también regulan *directamente*, con más o menos extensión, los gobiernos locales. A veces, como parte del “sistema institucional” de la Comunidad Autónoma (así: art. 2.3 EAC)³. Este Derecho local “estatutario” se concreta en dos grandes bloques: la fijación de la “planta” y la organización local; y la configuración de la autonomía de los distintos gobiernos locales, incluyendo aquí su dimensión financiera y sus relaciones con los niveles supralocales de gobierno. Aunque propiamente son dos materias discernibles (la organización local y la autonomía) su conexión es estrechísima. Pues el nivel de autonomía de cada gobierno local está en directa relación con cuál sea la planta local de una Comunidad Autónoma y, en segundo lugar, con el nivel de detalle con el que el Estatuto de Autonomía regula la organización de cada entidad local. De ahí que, en lo que sigue, se van a analizar las dos cuestiones (la planta local y la autonomía local) de forma conjunta.

3. No es de extrañar que los nuevos estatutos se ocupen de las entidades o gobiernos locales. Pues entre las preocupaciones políticas de este tiempo, en cada Comunidad Autónoma y en el conjunto de España, está el reforzamiento de los gobiernos locales, para el acercamiento –se dice- de la gestión pública a los ciudadanos. Éste es el sentido del “Pacto Local”, que viene atrayendo la atención de la política y del Derecho público desde 1996 (si bien con escasos resultados prácticos). No ha de sorprender, por tanto, que los nuevos estatutos reorganicen los entes locales en cada Comunidad Autónoma, y que refuercen su autonomía. Los estatutos de autonomía, en tanto partes de las “constitución total”⁴, recogen las preocupaciones políticas básicas del tiempo actual⁵. Y entre

³ Véanse las críticas de ORTEGA, CEPC p. 57 y TUDELA, p. 129

⁴ F. RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, CEC, Madrid, 1997, p. 80

⁵ Contra esta acentuación constitucional del Estatuto de Autonomía, al que se califica de „mito,, S. MUÑOZ MACHADO, „El mito del Estatuto-Constitución“ y las reformas estatutarias“, en *Informe Comunidades Autónomas 2004*, IDP, Barcelona, 2005, pp. 731 y ss. También, insistiendo en su tesis tradicional, C. AGUADO, „De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma“, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Comunidad de Madrid*, núm. 17 (2007), pp. 283 y ss (p

ellas está la organización y el nivel de poder propio de los gobiernos locales. Otra cosa es, ya se verá más adelante, en qué medida un Estatuto de Autonomía puede dar respuesta normativa a todos estos planteamientos políticos.

4. Como he dicho, los nuevos estatutos de autonomía están irrumpiendo en la configuración de la autonomía local. Sobre todo, de la autonomía municipal. A partir de ahora, la autonomía municipal se garantiza frente a la Ley no sólo por la Constitución sino también por los Estatutos de Autonomía. En un primer acercamiento, aún impreciso y no exhaustivo, se observa que los nuevos estatutos contienen *diversas garantías de autonomía local*: proscripción de los controles de oportunidad; garantía de competencias propias sobre amplias materias de interés local; garantía de mayor autonomía para los grandes municipios; reconocimiento de las potestades de autoorganización, de libre asociación y normativa; garantía de autonomía financiera y de gasto; atribución de poder normativo tributario; garantía de financiación de origen supralocal incondicionada; y garantía de conexión entre competencias o servicios y medios financieros. Por supuesto que en el proceso de reformas estatutarias, aún sustancialmente abierto, son concebibles otras garantías complementarias de autonomía local. En todo caso, todas estas garantías estatutarias vienen a añadirse a los “estándares mínimos” de autonomía que garantiza directamente la Constitución [§§ I. 14-21]. De esta forma, se pueden explicar las nuevas garantías estatutarias como respuesta cabal al principio constitucional de autonomía local, que ordena a todos los poderes públicos (y por tanto también el legislador estatuyente) la *elevación de los estándares mínimos constitucionales* [§§ I. 26-31]. A partir de esta nueva regulación estatutaria, se pueden formular dos tipos de cuestiones: primera, cuáles son los límites para la regulación de la autonomía local en un Estatuto de Autonomía. Y segunda: cuál es la posición de esa regulación estatutaria en el conjunto del sistema de fuentes.

5. A la vista de los nuevos estatutos de autonomía se puede trabar comparación con la regulación de la autonomía local en *Derecho constitucional alemán*. Las Constituciones de los *Länder* suelen incluir una configuración mínima de la organización local (en especial, la inclusión de entidades locales distintas del municipio y la comarca –*Kreis*–) y algunas garantías complementarias de autonomía local, respecto del “nivel mínimo” de autonomía que garantizan los arts. 28. II y III de la Constitución federal⁶. Algunos de esos complementos de autonomía local son: audiencia a los entes locales territoriales, previa a la elaboración de leyes⁷; materias competenciales atribuidas directamente por la Constitución del *Land* a los Municipios⁸; reserva de Ley para la supresión de Municipios y para la modificación de sus términos⁹; garantías financieras específicas (como los rendimientos de concretos tributos)¹⁰; o el recurso directo y subjetivo ante los Tribunales Constitucionales Federales, en defensa de la autonomía local¹¹. También el *Derecho italiano actual*, después de la reforma constitucional de 2001 (Ley constitucional 3 de 2001), presenta nuevas posibilidades de reforzamiento de los gobiernos locales a través de los Estatutos regionales: mediante el reconocimiento expreso del principio de subsidiariedad en la distribución del poder administrativo; y mediante la participación de las entidades locales en los procedimientos legislativos regionales¹².

⁶ M. BEILFUSS, “El recurso de amparo”, p. 295

⁷ Art. 74. I de la Constitución de Baden-Württemberg

⁸ Arts. 11.2 y 83 de la Constitución del Estado Libre de Baviera.

⁹ Art. 74.I de la Constitución de Baden-Württemberg

¹⁰ Art. 71.III de la Constitución de Baden-Württemberg; art. 78 III de la Constitución de Nordrhein-Westfalen; art. 72 IV de la Constitución de Mecklenburg-Vorpommern.

¹¹ Entre otros: art. 76 de la Constitución de Baden-Württemberg

¹² Véanse: art. 24.4 del Estatuto de Emilia Romagna (Ley estatutaria 13/2005, de 31 de marzo); art. 69.1 del Estatuto de Abruzos (Ley estatutaria de 28 de diciembre de 1986); art. 62 del Estatuto de Liguria (Ley estatutaria 1/2005, de 3 de mayo); art. 27 del Estatuto de Umbria (Ley estatutaria 21/2005, de 16 de abril); art. 50 del Estatuto de Marcas (Ley estatutaria 1/2005, de 8 de marzo); art. 4 del Estatuto de Lombardía (Ley estatutaria 1/2008, de 30 de agosto). Toda esta información la tomo de Luis Medina Alcoz, en sus informes para el grupo de investigación “Gobiernos Locales en Estados federales y descentralizados europeos” (Institut d’Estudis Autonòmics 2007-2009).

6. Por último. Hasta aquí se viene hablando del reforzamiento de los gobiernos locales mediante la reforma de los estatutos de autonomía; esto es, de la elevación estatutaria de los “mínimos” de autonomía local garantizados directamente por la Constitución. Pero la realidad es que esa elevación estatutaria de la autonomía local no es igual en todas las comunidades autónomas, ni se proyecta por igual sobre todas las entidades locales. En las Comunidades Autónomas comarcalizadas está presente un *cuestionamiento más o menos intenso de las provincias* como entidades locales. Así, en el debate estatutario catalán se planteó abiertamente la *eliminación* de las provincias (en tanto entidades locales) en aquella Comunidad¹³. El resultado de esta iniciativa es hoy la difícil definición de las “veguerías” en la planta local catalana. En paralelo, los nuevos estatutos de autonomía han establecido, garantizado o simplemente previsto otras entidades locales supramunicipales. Es el caso de las comarcas –necesarias- en Cataluña y Aragón, y simplemente posibles en la Comunidad Valenciana, Andalucía o Castilla y León o). Esto lleva a que el debate sobre la mejora estatutaria del gobierno local no se constriña a una nueva distribución del poder territorial entre la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales sino que incluye también la distribución del poder local (autonomía) entre las distintas organizaciones territoriales locales.

II. LÍMITES A LA ORDENACIÓN ESTATUTARIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

7. Diversas son las posibilidades de ordenar la planta local y afirmar la autonomía local en los estatutos de autonomía. Las diversas opciones estatutarias tienen *a priori* tres límites en nuestro orden jurídico. Los que provienen de los tres tipos de normas vinculantes para el Estatuto: el Derecho comunitario europeo; la Carta europea de la Autonomía Local; y la Constitución española. En seguida veremos que ni el Derecho comunitario ni la CEAL impiden una amplia regulación de la planta y la autonomía local en los

¹³ Véase el “Informe sobre la reforma del Estatuto” elaborado por el *Institut d’Estudis Autonòmics*, Barcelona, 2003, pp. 122-125.

estatutos de autonomía. Sólo la Constitución presenta algunos límites precisos. Aunque sea afirmar lo obvio, los actuales Estatutos de Autonomía no condicionan materialmente la propia reforma estatutaria. Y por lo mismo, la doctrina constitucional dictada a partir de los actuales Estatutos de Autonomía no impide una amplia reforma estatutaria en materia de autonomías locales.

8. El Derecho comunitario nada dice, en la actualidad, sobre la autonomía local en el seno de los Estados miembros. El principio de subsidiariedad, enunciado en el art. 5.2 TCE, articula únicamente las competencias de la Unión Europea con los Estados miembros [§§ II. 1-2]. Pero carece de toda eficacia directa sobre las entidades locales. De otro lado, en la actualidad es muy limitada la participación o integración de los entes locales en el sistema institucional comunitario. Apenas el Comité de las Regiones da cauce institucional a las entidades locales en la Unión Europea¹⁴. La situación descrita no varía sustancialmente en el Tratado de Lisboa (firmado el 13 de diciembre de 2007) por el que se reforman los tratados originarios actualmente vigentes [§§ II. 3-7]. La mención expresa a los entes locales (art. 4.2 TUE, reformado) no supone, directamente, una garantía de los poderes o gobiernos locales. Se trata, más bien de un indicador sobre el respeto de la Unión Europea a las competencias originarias de los Estados: es indicio de extralimitación de la Unión Europea (esto es, infracción del principio de subsidiariedad) el que un asunto intrínsecamente local o regional sea abordado a escala europea. Pero en este caso lo infringido no sería la autonomía local (que el nuevo Tratado de la Unión Europea no protege directamente) sino la preferencia competencial de los Estados frente a la Unión Europea.

9. Los Estatutos de Autonomía, como cualquier otro texto normativo de Derecho interno, han de ajustarse a lo que establecen los Tratados internacionales ratificados por España. Es el caso de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre 1985 (ratificada por España el 20 de enero de 1988). En la Carta europea se enuncian, de forma principal, diversas

¹⁴ L ORTEGA, "Autonomía local y subsidiariedad europea", en *Anuario del Gobierno Local* 1996, pp. 603 y ss.

garantías de autonomía local. Su valor normativo es incontestable, pero como *mandatos finales*. Y por lo mismo, cada Estado dispone de un amplio margen de configuración o cumplimiento de esos principios [§§ III. 45]¹⁵. Este carácter principal y abierto de la CEAL, que admite muy diversas regulaciones internas, permite identificar *a priori* un amplísimo margen de regulación de las autonomías locales en los Estatutos de Autonomía.

10. En el art. 137 CE, la Constitución distribuye el poder público, desde una perspectiva territorial, entre el Estado, las Comunidades Autónomas, las Provincias, las Islas y los Municipios. En desarrollo del art. 137 CE, la Constitución contiene dos criterios complementarios para la distribución territorial del poder: *acota materias y funciones*, para asignarlas al Estado o, según los Estatutos, a las Comunidades Autónomas (arts. 148 y 149 CE); y garantiza, *mediante “estándares” mínimos directos y un principio general*, la autonomía de municipios (art. 140 CE), provincias e islas (art. 141.1 CE). En lo que ahora nos ocupa, el reforzamiento estatutario de los gobiernos locales ha de respetar este sistema constitucional de distribución del poder. Los estatutos de autonomía deben respetar (y aún elevar) los estándares mínimos de autonomía local que garantiza la Constitución [§§ I. 26-31]. Pero con pleno respeto a lo que establece la propia Constitución. Tres son los límites que, *a priori*, pueden resultar de la Constitución: la contingencia de la materia estatutaria, la posición constitucional preferente de las comunidades autónomas, y la simultánea garantía de tres autonomías locales en la Constitución (municipal, provincial e insular).

1. MATERIA ESTATUTARIA

11. El Estatuto de Autonomía tiene un contenido prefijado por la Constitución con fórmulas más o menos imperativas. Se viene hablando en este sentido de un contenido “necesario” y de un contenido “posible” del Estatuto de

¹⁵ Por todos: J.L. REQUEJO, “La posición de la Carta Europea de Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica”, en F. CAAMAÑO (coordinador), *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, pp. 15 y ss (p. 33)

Autonomía¹⁶. De hecho algunos estatutos de autonomía anteriores a 2006 contienen muy diversas determinaciones que rebasan el contenido necesario impuesto por el art. 147.2 CE¹⁷. Esta posibilidad ha quedado ratificada, recientemente, por la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre la reforma del Estatuto valenciano: “este Tribunal ha admitido que los estatutos de autonomía pueden tener un contenido que, dentro del marco de la Constitución, exceda de las previsiones literales del art. 147.2 CE” (FJ 12). En este sentido se puede considerar que *la planta local y la garantía de la autonomía local forman parte del contenido “posible” del Estatuto*. No creo, en cambio, que el gobierno local pueda incluirse en la categoría “organización de las instituciones autónomas” (contenido necesario del Estatuto, conforme al art. 147.2 c) CE)¹⁸. Así que cuando en la doctrina se habla del gobierno local como posible contenido estatutario (en tanto parte del “sistema institucional de la Comunidad Autónoma”¹⁹) hay que entender que con ello se justifica una inclusión posible (no necesaria) del gobierno local en los Estatutos.

12. Algunos Estatutos de Autonomía anteriores a 2006 ya contenían (o siguen conteniendo) diversas precisiones sobre la autonomía local. En ocasiones, estos estatutos han reiterado, sin mayores concreciones, la garantía constitucional de los arts. 137 y ss de la Constitución²⁰. En ocasiones, formulando en términos de mandato positivo lo que la Constitución enuncia como garantía, tal es el caso del art. 45.2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana de 1982, al establecer que “las Cortes Valencianas *impulsarán* la autonomía municipal” (precepto que hoy se incluye en el art. 70.2 del Estatuto de 2006). Singular es el caso de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que expresamente atribuye a la autonomía local de la Constitución el carácter de “mínimo” ampliable en la Comunidad Foral (art.

¹⁶ En este sentido, C. AGUADO, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, Madrid, 1996, pp. 361-364. Del mismo autor, “Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía” *REDC* núm. 49 (1997), pp. 169 y ss (pp. 173 y 180-181).

¹⁷ Una tipificación exhaustiva de esas determinaciones se encuentra en S. MUÑOZ MACHADO, *El mito...*, pp. 735 y ss.

¹⁸ Coincido aquí con TUDELA, p. 129

¹⁹ Así, T. FONT, *El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías*, p. 24

²⁰ En el texto original de estatutos ahora reformados: art. 44 EACV; arts. 3 y 4 EAA; art. 5.1 EAIB; arts. 25. 1 y 2 EACyL. En los estatutos que aún siguen vigentes: art. 3.1 EARM; arts. 29.1 y 30.2 EAC-LM; art. 22.2 EACAN; art. 3.1 EACM.

46.3 LORAFNA). A veces los Estatutos incorporan alguna facultad autónoma concreta, como la de gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos locales propios²¹. Otras veces los Estatutos de Autonomía contienen normas limitativas de la autonomía provincial, atribuyendo diversas formas de coordinación al Gobierno autonómico²². Peculiar y de difícil encaje con la doctrina constitucional es, en este último sentido, el art. 46 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que prevé intensas tutelas de la Comunidad Foral sobre las entidades locales: “La Diputación Foral, sin perjuicio de las jurisdicción de los tribunales de Justicia, ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra...”. A partir de lo dicho se puede aceptar como una realidad normativa dada que los Estatutos de Autonomía *modulan, configuran o singularizan* en cada Comunidad la garantía constitucional general de autonomía local. Y no hay objeción de principio a que las reformas estatutarias profundicen en esa línea. Obviamente, toda singularización de la autonomía local en los Estatutos de Autonomía ha de respetar la garantía directamente impuesta por la Constitución. Aunque, como en seguida se verá, esa garantía de la autonomía local respecto de los Estatutos de Autonomía no es tan extensa como la que comúnmente se refleja en la jurisprudencia constitucional.

13. De otro lado, hay que aclarar también que la regulación o garantía de la autonomía local en un concreto Estatuto de Autonomía no impide al Estado (en los límites de su competencia *ex art. 149.1 CE*) una regulación diferente –en más o en menos– para el conjunto de España. Se puede llegar, así, a que la garantía de la autonomía local en las leyes estatales difiera de la que garantiza un Estatuto para las entidades locales de su Comunidad Autónoma. Pero, en la medida en que el Estatuto de Autonomía haya respetado las competencia estatal sobre Administración local (fundamentalmente, la que enuncia el art. 149.1.18 CE), las leyes estatales quedarán desplazadas en la concreta

²¹ En el texto original de estatutos ahora reformados: arts. 48.2 del Estatuto de Cataluña; art. 62.2 del Estatuto de Andalucía. En los estatutos no reformados: art. 51.2 del Estatuto de Cantabria.

²² En el texto original de estatutos ahora reformados: art. 47 del Estatuto de la Comunidad Valenciana; Art. 4.4 *in fine* del Estatuto de Andalucía art. 45.2 del Estatuto de Aragón. En los estatutos no reformados: art. 16.3 del Estatuto de Extremadura.

Comunidad Autónoma de que se trate. Este efecto de desplazamiento aplicativo viene siendo ya reconocido por el Tribunal Constitucional en aquellos –escasos- supuestos en los que los Estatutos de Autonomía presentan algunas singularidades en materia de organización territorial. En estos casos, las normas legales del Estado serán ciertamente válidas, pero no necesariamente aplicables en aquellas Comunidades Autónomas que, en los límites de la Constitución, hayan establecido un modelo singular de autonomías locales [§§ V. 20-29] .

2. INALTERABILIDAD DE LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

14. Aunque la advertencia pueda parecer irreal, hay que afirmar que el reforzamiento de la autonomía local no puede alterar la *posición central de las Comunidades Autónomas en el sistema constitucional*. En este sentido, el principio constitucional de autonomía local tiene que ponderarse necesaria y adecuadamente con la opción constitucional primaria a favor de las comunidades autónomas. Es acertado considerar, hoy, que la autonomía local es de orden político; que no es “mera autonomía administrativa”. Esta es la consecuencia lógica de la legitimación democrática directa de los gobiernos locales. Pero esta reconsideración política de la autonomía local no autoriza la asimilación funcional de los entes locales a las Comunidades Autónomas. Menos aún permite el vaciamiento competencial de las Comunidades Autónomas en favor de los entes locales. Hay que subrayar aquí que la autonomía local, aun política, es limitada y configurable por las Comunidades Autónomas. La autonomía local resulta, en gran medida, del ejercicio de la función legislativa por las Comunidades Autónomas. Función legislativa que, en ocasiones, los Estatutos de Autonomía atribuyen de forma exclusiva a los Parlamentos territoriales. Y aunque esta función legislativa está limitada y condicionada por la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140, 141 y 142 CE) lo cierto es que sitúa a las Comunidades Autónomas en una posición constitucional preferente respecto de las entidades locales. Evidentemente que el margen de “descentralización” local por vía estatutaria es aún amplísimo; más allá incluso de lo que proyecta el “pacto local” de 1996. Y es evidente, también, que esa descentralización puede realizarla (o autorizarla)

un Estatuto de Autonomía. Pero por medio de la reforma estatutaria no se puede invertir la posición constitucional de la Comunidad Autónoma respecto de sus entes locales.

3. GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

15. La garantía constitucional de autonomía local (arts. 137, 140, 141 y 142 CE) condiciona las posibilidades de reordenación estatutaria de los gobiernos locales. En un doble sentido: la posible creación de nuevas entidades locales “estatutarias” (como las comarcas) ha de respetar, al menos, los “estándares” mínimos de autonomía garantizados a los municipios, provincias e islas en los arts. 137, 140, 141 y 142 CE. De otro lado, el posible reforzamiento de la autonomía municipal no puede hacerse con vaciamiento de la autonomía provincial o insular, también garantizadas por la Constitución. Para precisar el alcance de ese condicionamiento es necesario concretar, previamente, en qué consiste la autonomía local garantizada directamente por la Constitución frente a los Estatutos de Autonomía. Aunque resulte llamativo, esa autonomía local *no siempre coincide con lo que enuncia la jurisprudencia constitucional*. Ha de tenerse en cuenta que los actuales cánones de constitucionalidad en materia local y territorial se han formulado para el enjuiciamiento de Leyes ordinarias o decisiones administrativas. No para el enjuiciamiento de Estatutos de Autonomía. Y por principio hay que subrayar que no pueden coincidir los cánones constitucionales respecto de un Estatuto de Autonomía y respecto de cualquier otra Ley (del Estado o de Comunidad Autónoma) o de una decisión administrativa²³.

a) De un lado, por medio de la conexión litigiosa entre autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y competencia básica estatal sobre el régimen jurídico de la Administración local (al amparo del art. 149.1.18 CE), el Tribunal Constitucional se ha servido tradicionalmente (hasta la STC 240/2006, sobre un conflicto en defensa de la autonomía local planteado por la ciudad de Ceuta) de un concepto de autonomía local más extenso del que garantiza

²³ Una opinión contraria a la posibilidad de relectura (por mor de nuevos Estatutos) de la jurisprudencia constitucional: R. JIMÉNEZ ASENSIO, “Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 70 (2004), pp. 97 y ss (p. 110).

inmediatamente la Constitución, y que incorpora a esa imagen constitucional el contenido de diversas normas de rango legal, fundamentalmente las contenidas en la LBRL y en la LHL²⁴. La confusión entre garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y bases del régimen jurídico de la Administración local (art. 149.1.18 CE) presenta relevancia secundaria cuando lo enjuiciado es una Ley de Comunidad Autónoma. Pues tales Leyes están vinculadas tanto por la Constitución como por las normas básicas estatales dictadas al amparo del art. 149.1.18 CE. Pero esa confusión ha de evitarse tajantemente cuando se quiere identificar el alcance de la garantía institucional de la autonomía local frente a un Estatuto. Aquí la Ley básica estatal no cumple función alguna para el juicio de constitucionalidad. Antes bien, es la Ley básica estatal la que tiene por límite de validez o de eficacia aplicativa al Estatuto [§§. V. 20-29].

b) Y de otro lado, en la reformulación de los cánones de constitucionalidad también hay que tener en cuenta que la actual jurisprudencia constitucional se ha elaborado a partir de los Estatutos de Autonomía hoy vigentes. Los cánones constitucionales actuales son fruto de los preceptos constitucionales y de las normas estatutarias que fijan los contornos de las normas constitucionales primarias. Así, hablando de la autonomía de las Provincias, y teniendo a la vista a las provincias catalanas, dice el Tribunal Constitucional que el vaciamiento competencial de las Diputaciones provinciales, a favor de las comarcas, supondría una infracción “de los arts. 137, 141, 142 de la Constitución y del art. 5 del EAC”²⁵. En referencia a las Diputaciones valencianas, el Tribunal Constitucional afirma el sometimiento del legislador valenciano a la LBRL “a tenor de lo dispuesto en el art. 47.3 EACV”²⁶. De esta forma, los cánones constitucionales actuales de autonomía local son fruto, en gran medida, del propio *tenor de los Estatutos de Autonomía*. Pero, lógicamente, los cánones constitucionales conformados a partir de los actuales Estatutos de Autonomía no son oponibles a futuras modificaciones estatutarias.

²⁴ Así, entre otras: SSTC 40/1998, FJ 39; 204/2002, FJ 13; 159/2001, FF JJ 4, 6 y 13.

²⁵ (STC 32/1981, FJ 4).

²⁶ STC 27/1987, FJ 6).

16. Por lo dicho, los “estándares” constitucionales mínimos de autonomía local, a los que se hizo referencia más arriba [§§ I. 14-21] no son aplicables tal cual frente al legislador estatuyente. Sólo una vez comprobado que estamos ante un nudo “estándar” constitucional, sin adherencias legales o provenientes de los anteriores estatutos de autonomía, será posible un juicio de constitucionalidad sobre la reordenación estatutaria de la planta y la autonomía local. En ese rastreo de los nudos “estándares” constitucionales será necesario distinguir entre la autonomía municipal y la autonomía provincial [§§ I. 5].

III. ORDENACIÓN DE LA “PLANTA LOCAL” EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

17. Algunos estatutos de autonomía contenían, ya en su versión original, diversas disposiciones sobre la organización local del propio territorio. Como ejemplo, el Estatuto catalán de 1979 ya ordenaba su territorio en municipios y comarcas (art. 5.1 EAC), reconociendo la existencia “paralela” de las provincias (art. 5.4 EAC). En el Estatuto de la Comunidad Valenciana, de 1982, se preveía la comarcalización del territorio y se ponían límites y controles a las provincias (así, arts. 46 y 47 EACV de 1982). Como último ejemplo, el Estatuto gallego de 1981 –aún vigente- prevé la existencia de comarcas (incluso sustitutivas de municipios) y de parroquias rurales (art. 40.1 y 3 EAG). Ahora, los nuevos estatutos de autonomía abordan con más amplitud la regulación de la planta local de su respectiva comunidad. El nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana –el más continuista de los nuevos estatutos²⁷- remite a la ley, por mayoría de dos tercios, la posible creación de comarcas y áreas metropolitanas (art. 65 EACV), al tiempo que reconoce la pervivencia de las provincias y busca su real integración en el sistema institucional de la Generalidad (art. 66 EACV). El nuevo Estatuto de Cataluña ordena directamente su planta territorial con tres organizaciones autónomas: municipios, veguerías y comarcas (arts. 2.3 y 83.1 y 2 EAC), previendo la posible existencia –voluntaria- de otras entidades locales (art. 83.3 EAC); ninguna mención se hace a las provincias. El Estatuto andaluz organiza territorialmente la Comunidad en “municipios, provincias y

²⁷ R. MARTÍN MATEO y J. ROSA MORENO “La Administración local. Planteamiento general”, en J.M. BAÑO LEÓN, *Comentarios*, pp. 505 y ss (p.525)

demás entidades territoriales que pudieran crearse por Ley” (art. 89 EAA). La planta local de Illes Balears se estructura necesariamente en islas y municipios (art. 8.1 EAC), con la singularidad de que los consejos insulares son tanto órgano de gobierno de las islas como órgano de la Comunidad Autónoma (art. 61 EAIB); los demás entes locales, como mancomunidades, consorcios y asociaciones, son de creación voluntaria por los municipios (art. 75.7 EAIB). La “organización territorial de Aragón” se estructura en municipios, comarcas y provincias (arts. 2 y 81.1 EAAr), quedando remitida a la ley la posible existencia de áreas metropolitanas (art. 81.2 EAAr). Por último, el Estatuto de Castilla y León organiza territorialmente la Comunidad en municipios y provincias (art. 43.1 EACyL), remitiendo la existencia de comarcas a la voluntad de los municipios interesados (art. 46.1 EACyL).

18. Se puede observar, a partir de la descripción anterior, que el rasgo diferencial de cada planta local está en el *nivel supramunicipal de gobierno local*. Los municipios son “entidades locales básicas” en todos los nuevos estatutos de autonomía. En cambio, las provincias no se mencionan –por distintas razones- en los estatutos catalán o balear, o comparten su espacio funcional con las comarcas, bien sean éstas de creación estatutaria directa (como en Aragón) o remitida: a la Ley (en la Comunidad Valenciana y en Andalucía) o a la voluntad asociativa de los municipios (en Castilla y León). De esta manera, queda planteado ya que el análisis de constitucionalidad sobre la planta local “estatutaria” se ha de centrar en la garantía constitucional de la provincia, y en su rivalidad con las comarcas de creación estatutaria. Dos son, desde esta perspectiva, las cuestiones abiertas: si la provincia ha de existir en todo caso (lo cual atañe directamente al nuevo Estatuto de Cataluña); y, en segundo lugar, cuál sería el nivel competencial mínimo de las provincias, inmodificable por los estatutos de autonomía

19. Ya se ha argumentado que la autonomía provincial que garantiza inmediatamente el art. 141 CE es *de segundo grado*, por comparación con la autonomía municipal. En realidad, *la Constitución ni siquiera impone un tipo o modelo único de autonomía provincial*. De hecho, una buena parte de las provincias españolas presentan, desde principio de los años ochenta, un

régimen jurídico muy singular. Es el caso, en primer lugar, de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, donde la Provincia precedente se “eleva” al rango de Comunidad Autónoma²⁸. Es también el caso de los Territorios Históricos vascos, con una estructura orgánica y de poder claramente peculiar. Y es también el caso de las provincias canarias, cuya estructura y competencias son propiamente testimoniales. El hecho de que la propia legislación básica del Estado haya reconocido o establecido estos regímenes especiales es buen indicio de que la Constitución admite varios tipos distintos de provincias y, por tanto, de autonomías provinciales. Podríamos afirmar que la Constitución admite cuatro grandes tipos de autonomía provincial: la de las provincias que se transforman en Comunidades Autónomas; la de los territorios históricos vascos; la de las provincias canarias; y el tipo general o común. Dentro de este último tipo, los estatutos de autonomía pueden introducir notables singularidades o modulaciones, tal y como ha reconocido ya el Tribunal Constitucional en relación con el Estatuto catalán. Frente a los Estatutos de Autonomía, el art. 141 CE únicamente protege la existencia de la provincia como entidad local y un “estándar” funcional mínimo (autonomía provincial). Más allá de estas determinaciones constitucionales, la configuración organizativa y funcional de cada provincia depende directamente de cada Estatuto de Autonomía.

20. La Provincia, tal y como viene regulada en el art. 141.1 CE es *indisponible para los Estatutos de Autonomía*. Y lo es en su triple y simultánea configuración constitucional: como “entidad local”, como “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado” y como circunscripción electoral²⁹. Cuestión distinta es que la propia Constitución permita configuraciones provinciales muy singulares. El art. 141.1 CE, partiendo del mapa provincial existente, establece que “cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley orgánica”. Es dudoso, incluso, que por Ley orgánica se pueda no sólo “alterar los límites provinciales”

²⁸ STC 32/1981, FJ 3

²⁹ Otra opinión, J. FERRET, „Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local“, Anuario 2006, pp. 39 y ss (p.46).

existentes sino, incluso, crear o extinguir provincias. A mi juicio, la importancia de la división provincial de España para la articulación del sistema representativo –fundamentalmente en lo que hace al Senado- impide que la Ley orgánica pueda aumentar o disminuir el número de provincias. Otra cosa sería, a la vista de que cada provincia está representada por cuatro senadores (art. 69.2 CE), tanto como alterar la composición representativa del Senado.

21. En ocasiones se han citado como precedentes de extinción de provincias (por medio de Estatuto) la creación de las Comunidades Autónomas uniprovinciales. Mas esta afirmación ha de ser sustancialmente corregida a la vista de la jurisprudencia constitucional. Para el Tribunal Constitucional, los Estatutos de las Comunidades Autónomas uniprovinciales no han suprimido las anteriores provincias sino que, más bien, han elevado a aquellas Provincias – sin solución de continuidad- al rango de Comunidades Autónomas. Tal y como describe este proceso la STC 32/1981, sobre las Diputaciones catalanas, “[la entidad provincial] resultará, por el contrario, potenciada en aquellos otros casos en que, bien por tener la provincia caracteres propios de la región histórica (artículo 143) bien en virtud de una autorización especial de las Cortes (art. 144.a) una sola provincia se erija en Comunidad Autónoma, asumiendo así un superior nivel de autonomía, y estando en este caso confiado su gobierno y administración a la Comunidad, tal y como permite el artículo 141.1 de la Constitución” (FJ 3). Tampoco el Estatuto vasco ha suprimido propiamente las provincias; antes bien, el art. 2.2 EAPV parte de su existencia y las transforma en Territorios Históricos, dotados de un nivel de autonomía propiamente política.

22. La indisponibilidad de la provincia para los Estatutos de Autonomía no significa, según se apuntó antes, la existencia de un tipo único de provincia. Antes bien, la Constitución admite diversos modelos provinciales, estos sí abiertos a la regulación estatutaria. Si diversos Estatutos han configurado regímenes provinciales muy singulares (al límite incluso de una transformación funcional y orgánica radical) es, precisamente, porque *la Constitución admitía ya directamente esta singularización*. En el caso de los Territorios Históricos vascos, esa singularidad tiene su base constitucional inmediata en la

Disposición adicional primera de la Constitución, que ampara los “derechos históricos de los territorios forales”. Con este fundamento constitucional, el art. 2.2 del Estatuto vasco eleva a las Provincias vascas al régimen de autonomía política propia de los Territorios Históricos. Para las Comunidades Autónomas uniprovinciales la singularidad se apoya en la propia previsión constitucional de que ciertas Provincias se transformen en Comunidades Autónomas (arts. 143.1 y 144 a) CE). Más detenimiento requiere la singularidad de las Provincias canarias.

23. El art. 141.4 CE establece que “en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos”. Parece acertado afirmar que el término “además” presupone la supervivencia constitucional de las provincias canarias³⁰. Pero que esa *organización provincial se recibe en la Constitución de una forma singular pues ha de coexistir con las islas* como organización territorial propia de la Comunidad Autónoma de Canarias. En realidad, el art. 141.4 viene a constitucionalizar una realidad organizativa precedente, basada en la coexistencia de dos provincias muy singulares (Santa Cruz de Tenerife y las Palmas de Gran Canaria) con las islas. Lo que se traduce, en el plano orgánico, en la coexistencia de las Mancomunidades provinciales interinsulares (órganos de gobierno de las Provincias) y los Cabildos (órganos de gobierno y administración de las islas). Los Cabildos insulares, creados como órganos territoriales insulares por Ley de Régimen del Archipiélago Canario de 11 de julio de 1912, coexisten primero con la Provincia canaria única y – a partir del Real Decreto-Ley de 21 de septiembre de 1927- con las dos Provincias canarias. Eso sí, siempre con una posición funcional preeminente de los Cabildos respecto de las Mancomunidades provinciales interinsulares. De manera que *la forma en que el art. 141 CE garantiza la autonomía provincial canaria es, en su propio origen, muy singular*. Esta singularidad se acentúa aún más si se tiene en cuenta la posibilidad constitucional de que se constituyera la Comunidad Autónoma de Canarias (arts. 143.2 y 146 CE). Si ya la garantía constitucional de las islas y

³⁰ Por todos: F. VILLAR ROJAS y C. DE LA CONCHA BERGILLOS, “Régimen especial canario”, en S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho municipal*, 2ª edición, Madrid, pp. 2842 y ss (p. 2851)

Cabildos suponía una necesaria restricción de la autonomía de las provincias canarias, la autorización constitucional para la constitución de la Comunidad Autónoma necesariamente había de suponer un segundo grado de degradación funcional de las provincias, pérdida ésta de competencias paralela a la que habría de producirse en todas las Comunidades Autónomas y plenamente aceptada por el Tribunal Constitucional (STC 32/1981). De hecho, la posibilidad constitucional de reasignación de competencias provinciales, fruto de la creación de la Comunidad de Canarias, se expresó en la Disposición transitoria séptima (hoy sexta) del Estatuto canario, que ordena el traspaso de “competencias, medios y recursos” provinciales a las Instituciones de la Comunidad Autónoma. Este vaciamiento funcional, no cuestionado en procesos constitucionales, ha determinado que las Mancomunidades provinciales interinsulares carezcan hoy de todo soporte orgánico propio, que carezcan de hacienda y competencias sustantivas propias y que limiten su función a -como expresa el art. 41.2 LBRL- “exclusivamente” “ser órganos de representación y expresión de los intereses provinciales”. Obvio es que la degradación orgánica y funcional de las Provincias canarias podría haber sido menos acusado que la actualmente existente. Y que hubiera sido constitucionalmente legítima una ordenación funcional más equilibrada entre Provincia, Comunidad Autónoma e Islas. Pero lo relevante ahora es señalar que es la propia Constitución la que configura de forma directa un tipo de autonomía provincial singular y, por principio, funcionalmente menor que la que ha de regir con carácter general en el resto de España.

24. Admitido que no existe un único patrón provincial en la Constitución, se puede plantear si existe algún fundamento constitucional expreso y suficiente que permita un modelo provincial realmente alternativo para Cataluña. En concreto, un tipo de provincia reducida a sus cometidos estatales (división territorial del Estado y circunscripción electoral general), ajena a la organización territorial de Cataluña, desprendida de su caracterización como “entidad local” y, en esa medida, sustituible por las “Veguerías” (cual dispone el art. 91.2 EAC). Pues bien, parece claro que la Constitución no contempla o autoriza directamente un régimen singular para las provincias catalanas. De hecho, la STC 214/1989, FJ 26, excluye categóricamente que el fundamento de las

singularidades en el régimen local vasco (la Disposición adicional 1ª CE) sea extensible a Cataluña.

25. A falta de una singularidad constitucional inmediata, la provincia no es alterable, en su configuración constitucional esencial, por el Estatuto de Autonomía. Ello obliga a una interpretación “conforme a la Constitución” del Estatuto catalán de 2006. Se trata de considerar que la nueva “veguería”, a la que se refieren los arts. 90 y 91 EAC, *ocupa la posición institucional y funcional de la Provincia* garantizada por el art. 141.1 CE. Un indicio de esa interpretación está ya en el propio art. 91.3 EAC, al disponer que los “Consejos de Veguería” sustituyen a las diputaciones provinciales, y en el art. 91.4 EAC, que al mismo tiempo que reserva a la ley autonómica la creación modificación y supresión de las veguerías, garantiza que “la alteración, en su caso, de los límites provinciales se llevará a cabo conforme a lo previsto en el art. 141.1 de la Constitución”. En suma, las veguerías serían las nuevas entidades locales intermunicipales catalanas, sustitutivas de las provincias, abiertas a la regulación autonómica (conforme a las competencias exclusivas o compartidas enunciadas en los arts. 151 y 160 EAC) y garantizadas en su autonomía tanto por el art. 141.1 CE como –más allá de los mínimos constitucionales de autonomía provincial- por los arts. 84.2, 3 y 4 y 90.2 EAC³¹.

26. Vista ya la “funcionalidad provincial” de la veguería, se disipan en gran medida las dudas sobre la regulación provincial en los nuevos estatutos de autonomía. A lo sumo se podría plantar alguna duda, aún, sobre la superposición funcional entre *Comarcas y Provincias aragonesas* conforme a los arts. 83 y 84 EAAr. E incluso, sobre la preferencia por las comarcas que puede resultar del principio de subsidiariedad a que se refiere el art. 85.1 EAAr. El propio Estatuto aragonés parece solucionar esta cuestión al disponer que la distribución de “responsabilidades” entre municipios, comarcas y provincias se ha de hacer “respetando la autonomía constitucionalmente garantizada” (art. 85.3 EAAr). Claro que entonces queda por determinar cuál es la autonomía provincial que la Constitución protege incluso frente al Estatuto de Autonomía.

³¹ Otra opinión: J. TUDELA, “Organización territorial...”, p. 160

Para este caso, y para otras posibles dudas en futuras reformas estatutarias, resulta útil indagar cuál es el núcleo mínimo de autonomía provincial que la Constitución garantiza *en todo caso*, incluso frente a los estatutos de autonomía.

27. Ya se habló antes de la dificultad intrínseca a la tarea de identificar, en abstracto, qué compone el “núcleo esencial” o mínimo de la autonomía local. Aunque para esta labor disponemos de una jurisprudencia bien acotada. A diferencia de los municipios, donde el orden constitucional no afectó sustancialmente a sus competencias, aunque sí a los controles o tutelas sobre sus órganos de gobierno, las Provincias experimentaron una notable reducción de sus funciones en beneficio de las Comunidades Autónomas nacientes. Y fue precisamente en relación con este vaciamiento parcial de competencias como se entablaron litigios constitucionales en los que se perfiló la garantía constitucional de la autonomía provincial. En estos procesos el Tribunal Constitucional hubo de aceptar la legitimidad del cambio funcional de las provincias –frente a las Comunidades Autónomas- y únicamente señaló un límite último de garantía constitucional infranqueable. Tal y como dijo la STC 32/1981, sobre las Diputaciones catalanas, “[la adaptación funcional de las Provincias al nuevo esquema de distribución funcional del poder] no puede llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la Provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses” (FJ 3). Con una expresión ciertamente contundente, e infrecuente en su propia jurisprudencia, el Tribunal se refiere aquí a un límite constitucional absoluto, no susceptible de modulación legal o estatutaria alguna. Ese “núcleo esencial” de la autonomía provincial consiste en la existencia de un *ámbito funcional diferenciado*, donde las provincias disfruten de un poder decisorio propio.

28. Hasta ahora, la jurisprudencia constitucional ha identificado ese “núcleo esencial” de poder en la función de *cooperación y asistencia a los Municipios*. De tal manera que “la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible ha de reputarse lesivo de la autonomía provincial

constitucionalmente garantizada”³². Esa función cooperadora se expresa, en gran medida, como poder de gasto, por lo que aquí el núcleo de la autonomía provincial es, en esencia, autonomía financiera (en su vertiente de poder de gasto). Además, esa función cooperativa es, en lo que protege inmediatamente el art. 141.1 CE, necesariamente más limitada que la establecida con carácter general en el art. 36 LBRL. La manifestación elemental del poder de gasto, para el fin de cooperación, es la “potestad de elaborar y aprobar sus propios presupuestos [de las Diputaciones] bajo su exclusiva responsabilidad, ya que ésta es una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía”³³. Con todo, ese poder presupuestario provincial, que podemos considerar el reducto esencial de la autonomía económico-financiera garantizada por el art. 142 CE (en relación con el art. 137.1 CE) no es ilimitado. Antes bien, la Constitución permite una notable modulación de esa autonomía presupuestaria en las diferentes Comunidades Autónomas. Aunque la jurisprudencia constitucional integra en la autonomía presupuestaria, con carácter general, la “plena disponibilidad” sobre todos sus ingresos y la plenitud de opciones posibles de gasto³⁴, lo cierto es que esos niveles de autonomía presupuestaria, ciertamente exigentes, no rigen necesariamente en todas las Comunidades Autónomas. Antes bien, la propia jurisprudencia constitucional admite de forma natural que los Estatutos de Autonomía puedan modular el alcance de esa autonomía presupuestaria.

a) Así resulta, en primer lugar, de la STC 27/1987, donde se admite, con apoyo en el art. 47 EACV (de 1982), que en la Comunidad Valenciana el poder presupuestario provincial quede condicionado por el poder de coordinación financiera o presupuestaria de la Generalidad (FJ 8); se admite, incluso, que para asegurar el cumplimiento de las “directrices de coordinación” presupuestaria de la Generalidad valenciana, se establezcan controles de legalidad financiera sobre las Diputaciones. No se puede descartar ahora, incluso, que ese control de legalidad comprenda la facultad autonómica de suspensión cautelar de acuerdos en materia financiera de las entidades locales; pues el rechazo a esta posibilidad en la STC 27/1987 (FJ 9) se

³² STC 109/1998, FJ 2

³³ STC 27/1987, FJ 7

³⁴ SSTC 109/1998, FJ 10; y STC 48/2004, FJ 10

fundaba en que dicha suspensión cautelar suponía un exceso respecto de los medios de control establecidos en la LBRL, y precisamente ese canon mediato de constitucionalidad (la LBRL) no puede ser tomado como referencia para su proyección sobre un Estatuto de Autonomía. También la STC 109/1998 admitió, con base en la Disposición transitoria 6ª.6 EAC (de 1979), un amplio poder de la Generalidad de Cataluña para coordinar el gasto provincial en obras y servicios municipales; poder de coordinación que se extendía a la posibilidad de imponer a las Diputaciones provinciales la financiación de Planes de obras y servicios de la Generalidad.

b) Por último, la STC 48/2004 admite la posibilidad de que, si así resulta del “bloque de la constitucionalidad”, la Generalidad de Cataluña pueda detraer recursos provinciales para la financiación de servicios (como los sanitarios y de asistencia social) transferidos a la propia Comunidad. Se dice en este sentido en el FJ 11 que: “la obligación impuesta a las Diputaciones catalanas de financiar con sus ingresos corrientes servicios inherentes a competencias cuya titularidad plena han traspasado a la Comunidad Autónoma (...) constituyen una medida que no está comprendida en el bloque de la constitucionalidad...”. Y más adelante se precisa, desde otra perspectiva, que “tampoco el art. 44 del EAC recoge, en el listado de recursos integrantes de la Hacienda de la Generalidad, ningún medio o ingreso financiero procedente de los ingresos corrientes de las Diputaciones provinciales de su territorio” (FJ 12). De manera que si en esa Sentencia se declara la inconstitucionalidad del art. 12 de la Ley catalana 5/1987 es porque se le aplican cánones amplios de autonomía presupuestaria provincial, no modulados por el Estatuto de Cataluña. Se podría decir que, a la vista del anterior Estatuto catalán, el Tribunal Constitucional ha acogido el llamado “principio de conexión” entre competencia y gasto, principio brillantemente argumentado en nuestra doctrina reciente³⁵. Mas ese principio define únicamente la autonomía de las provincias catalanas, *por referencia al anterior Estatuto catalán* (en especial, el art. 44 EAC). Pero ese mismo “principio de conexión” no es en sí mismo límite alguno frente a un nuevo Estatuto de Autonomía.

³⁵ M. MEDINA GUERRERO, “Los recursos financieros de las diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencial”, en F. CAAMAÑO, *La autonomía de los entes locales en positivo*, Barcelona, 2003, pp. 53 y ss (p. 58)

29. Como síntesis de lo expuesto ha de subrayarse que lo que propiamente se protege en el “núcleo esencial” de la autonomía provincial –frente a los estatutos de autonomía- es la *posibilidad real de ejercicio de la función cooperadora por parte de las provincias*, no la plena disponibilidad de sus ingresos (provinciales) para ese fin, ni la ausencia de todo control o coordinación de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de la función cooperadora. Se podría decir, en este sentido, que el “núcleo esencial” de autonomía provincial que garantiza el art. 141 CE no impide, por sí, que el Estatuto establezca o autorice la participación de la hacienda provincial en la financiación de las tareas autonómicas. O que ese mismo Estatuto establezca o prevea instrumentos singulares de coordinación autonómica en la labor cooperadora y asistencial de la Provincia a sus Municipios. Lo que sí está vedado al Estatuto, tomando aquí como referencia las cautelas enunciadas en la STC 109/1998 (FFJJ 7, 11 y 13) es la marginación procedimental de la Provincia en los instrumentos de coordinación; o que la prestación de recursos propios para tareas ajenas resulte a tal punto desproporcionada que impida a la Provincia el ejercicio de la función cooperadora o asistencial con recursos propios.

III. CONFIGURACIÓN ESTATUTARIA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

1. INTRODUCCIÓN

30. Los estatutos de autonomía aprobados hasta 2006 contienen escasas menciones a la autonomía local. A lo sumo incluyen ciertos límites o controles referidos a las provincias; controles que no han encontrado, hasta hoy, tacha alguna de inconstitucionalidad. Más recientemente, los estatutos de autonomía aprobados en 2006 y 2007 introducen diversas técnicas de configuración y garantía de la autonomía local. En seguida nos detendremos en ellas; pero ya con la advertencia de que no estamos ante un catálogo cerrado de técnicas reguladoras: futuros estatutos de autonomía pueden optar por otras formas de configuración de la autonomía local. De hecho, en Derecho comparado se ofrecen diversas posibilidades de reforzamiento territorial o regional de la autonomía local. El Derecho público muestra cómo en ordenamientos jurídicos

complejos, como el federal, la garantía constitucional de la autonomía local puede encontrarse tanto en la Constitución de la Federación como en las Constituciones de los estados federados. En Alemania, junto al art. 28 II GG, que garantiza la autonomía local con carácter general, para todos los Municipios y agrupaciones territoriales de Municipios, las Constituciones de los *Länder* suelen incluir referencias concretas a la autonomía local. Además de reiterar los términos del art. 28 II GG, las Constituciones de los *Länder* suelen incluir diversas precisiones, modulaciones y concreciones sobre la autonomía local. Esta práctica no sólo no encuentra obstáculo alguno en la Constitución federal sino que, más allá, es un fenómeno directamente buscado por el art. 28 II GG. Considerado el art. 28 II GG como un *mandato objetivo*, necesitado de desarrollo normativo, ese desarrollo bien se puede contener en una Constitución territorial, de un *Land*³⁶. Se habla, en este sentido, de que el art. 28 II GG contiene el “mínimo” de autonomía local, superable por las Constituciones de los *Länder*³⁷. Aunque con frecuencia la doctrina jurídico-pública ha considerado que los textos constitucionales de los *Länder* son redundantes³⁸, lo cierto es que la práctica contencioso-constitucional (ante los Tribunales Constitucionales o Supremos de los Estados federados) muestra que son precisamente las normas constitucionales de los *Länder* –más que el art. 28 II GG- el Derecho garantizador de los Municipios y agrupaciones de Municipios. Son manifestaciones constitucionales concretas de la autonomía local, más que la cláusula general del art. 28 II GG, el Derecho invocado por las entidades locales.

³⁶ K. BRAUN, *Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg*, Booberg, Stuttgart, 1984, art. 71, p. 625, núm. marginal 30.

³⁷ P. J. TETTINGER, en W. LÖWER - P.J TETTINGER, *Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*, Booberg, Stuttgart, 2002, art. 78, núm. marginal 12. También: **IPSEN**, *Niedersächsisches Kommunalrecht*, 3ª Ed., Booberg, Stuttgart, 2006, p. 30 (con el argumento de que si el recurso de amparo federal –utilizable para la defensa de la autonomía local por municipios y comarcas- es subsidiario del territorial [ante el Tribunal Constitucional de cada *Land*], ello es debido precisamente a que la garantía federal es sólo un mínimo respecto de la de los *Länder*).

³⁸ E. SCHMIDT-ASSMANN, “Kommunalrecht” en I. von Münch / Schmidt-Assmann, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 9. ed. Berlin, 1992 (hay edición posterior), p. 26, núm. marginal 31.

31. Con carácter general, y de acuerdo con el criterio explicativo que se defiende en este libro, los nuevos estatutos de autonomía *asumen y elevan los estándares de autonomía local* que provienen de la Constitución y de la Carta Europea de la Autonomía Local. Aunque esta recepción y elevación no es simétrica. En relación con los municipios, los distintos estatutos de autonomía elevan claramente el nivel de autonomía constitucional e internacional (de la CEAL). Pero no ocurre lo mismo con las provincias, donde los estatutos de autonomía apenas si reiteran el mínimo de autonomía local que les garantiza tanto los arts.137 y 141.1 CE como la CEAL. No cabe duda de que, con esta regulación asimétrica, los estatutos *no optimizan el mandato de autonomía provincial* que proviene de la Constitución [§§ I. 26-31]. Pero esa no optimización parcial del principio de autonomía local es constitucionalmente asumible. Primero, porque la garantía constitucional de autonomía provincial – frente a los estatutos de autonomía- no es del mismo nivel que la autonomía municipal [§§. IV 27-29]; su valor ponderativo es, por tanto, inferior al de la autonomía municipal. Y segunda razón, porque el propio art. 141.3 CE contempla la posible existencia (por decisión autonómica) de otras entidades locales, lo que bien justifica un recorte en parte del espacio funcional de las provincias. Ciertamente es que, como ya se dijo más arriba (supra.....), el art. 141.1 CE no permite ni la desaparición ni el vaciamiento funcional de las provincias; pero al mismo tiempo es claro que el poder estatuyente tiene “razón constitucional suficiente” para no optimizar el principio de autonomía local en relación con las provincias.

32. Algunas de las normas estatutarias sobre autonomía local pueden considerarse una simple *reiteración de lo ordenado por la Constitución*; o por la CEAL. Piénsese, por ejemplo, en el art. 64.2 EACV, cuando establece que “Las Corts impulsarán la autonomía local”. O en la referencia del Estatuto catalán a las potestades de autoorganización, normativa y de asociación: las tres se le reconocen a los municipios en el art. 87 EAC y las tres son fácilmente reconducibles a la garantía constitucional de autonomía local (STC 214/1989, FJ 6). Lo mismo se puede decir del “principio de subsidiariedad” que se garantiza en el art. 4.3 CEAL y se reitera como tal en los arts. 84.3 EAC y 89.2 EAA. Con todo, la reproducción de estos estándares de autonomía local en los

estatutos no es baladí. Impiden que un cambio en la jurisprudencia constitucional, o en el Derecho internacional, reduzcan el nivel de autonomía local en una determinada Comunidad Autónoma.

33. La regulación estatutaria de la autonomía local, elevando los “estándares” mínimos establecidos por la Constitución, *no puede ser objetada constitucionalmente*. Conforme a la argumentación de la STC 247/2007, relativa al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y como ya se había sostenido antes en la doctrina³⁹, los estatutos de autonomía pueden contener otras normas aparte de las que necesariamente les impone el art. 147.2 CE (FJ 11). Y entre esos contenidos posibles se puede contar la garantía de autonomía local. Obviamente respetando los “estándares” mínimos establecidos en los arts. 137, 140, 141 y 142 CE. Es cierto que una regulación estatutaria muy amplia de la autonomía local limitaría el campo de regulación de la Ley autonómica, pero en este punto también ha declarado ya la STC 147/2007, FJ 5, que el Estatuto de Autonomía, en tanto Ley Orgánica aprobada por una cámara parlamentaria, no es objetable desde la perspectiva del principio democrático. En lo que sigue se van exponer de forma analítica las distintas formas de configuración y/o elevación de la autonomía local que se contienen en los nuevos estatutos de autonomía, aprobados desde 2006.

2. AMPLIACIÓN SUBJETIVA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

34. El Estatuto de Autonomía puede garantizar autonomía local a *otras organizaciones públicas* distintas de los municipios, provincias e islas. De hecho, ya alguno de los estatutos anteriores a 2006, como el de la Región de Murcia, garantizan la autonomía de otras entidades locales. El art. 3.2 del Estatuto murciano, luego de prever la existencia de comarcas en su territorio, establece expresamente que gozan de “autonomía para el cumplimiento de los

³⁹ C. AGUADO, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pp. 361-364. Del mismo autor, “Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 49 (1997), pp. 169 y ss (pp. 173 y 180-181). Más recientemente, J. M. BAÑO, “El Estatuto de Autonomía en el ordenamiento estatal y en el autonómico”, en J. M. BAÑO (Director), *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007, pp. 53 y ss (p. 58).

finés que les sean atribuidos por la Ley”. Este tipo de previsiones estatutarias no son contrarias a la Constitución. Hay que tener presente, eso sí, que la autonomía de estos otros entes locales no es propiamente constitucional sino estatutaria. Pues, como es sabido, la Constitución sólo garantiza directamente la autonomía local de los Municipios, Provincias e islas. Y aunque el art. 141.3 CE no objeta la creación de “otras agrupaciones de Municipios distintas de la Provincia”, ello no permite concluir que esas otras entidades locales disfrutaran de autonomía constitucional. La autonomía local está garantizada, en estos casos, por el Estatuto de Autonomía.

35. Un modelo comparado de ampliación subjetiva de la autonomía local se puede encontrar en las Constituciones de los *Länder* alemanes. Así, mientras que el art. 28 II GG garantiza la autonomía local de los Municipios (*Gemeinde*) y agrupaciones territoriales de Municipios (como los *Kreise*), el art. 71.1 de la Constitución de Baden-Württemberg extiende el disfrute del derecho a la autonomía local también a las mancomunidades (*Zweckverbände*) e incluso, a un nivel inferior, a las demás corporaciones de Derecho público (*öffentlich-rechtliche Körperschaften*) y organismos públicos (*öffentlich-rechtliche Anstalten*).

36. En los nuevos estatutos de autonomía, posteriores a 2006, se amplía la autonomía local, más allá de las provincias y municipios, de forma irregular. A veces, los estatutos, como el de la Comunidad Valenciana, reconocen autonomía a todas las “entidades locales” de su territorio (arts. 63.1 EACV) y por tanto a las posibles comarcas (de creación legal: art. 63.1 EACV), áreas metropolitanas y agrupaciones de comarcas (art. 63.3 EACV). Algo similar ocurre en Castilla y León (art. 3.2 EACyL). Diferente es el Estatuto catalán, donde se reconoce autonomía local a las “Veguerías” y a las comarcas (art. 2.3 EAC). Curiosamente, el Estatuto aragonés, aunque dispone directamente la existencia de comarcas, no les garantiza autonomía directamente; simplemente las considera “fundamento para la vertebración territorial aragonesa” (art. 83.1 EAAr) y les encarga “la prestación de funciones y servicios y la gestión de actividades supramunicipales” (art. 83.2 EAAr), no queda claro si en régimen de autonomía o como Administración indirecta de la Comunidad Autónoma.

37. La cuestión más compleja en torno a la ampliación subjetiva de la autonomía local está en las garantías. En el caso alemán, la cuestión no es problemática. Pues las propias Constituciones de los *Länder* prevén recursos de las entidades locales (frente a Leyes de los *Länder*) ante los propios Tribunales constitucionales territoriales. En el caso de España se puede considerar que *la Constitución no impide que los entes locales específicos de las Comunidades Autónomas gocen de la tutela del Tribunal Constitucional* (frente a Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas). Y ello porque la cognición del Tribunal Constitucional está abierta por la propia Constitución a lo que disponga la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 161.1 d) LOTC). Ocurre, eso sí, que en la actualidad los arts. 75 *bis* a 75 *quinquies* de la LOTC sólo legitiman a municipios y provincias para la promoción del “conflicto en defensa de la autonomía local”. De manera que sólo mediando una reforma de la LOTC sería posible que el Tribunal Constitucional actuara como garante de la autonomía local que los Estatutos de Autonomía atribuyen a otras entidades locales distintas de los municipios y provincias. Mientras tanto, la protección de la autonomía local de esas entidades locales autonómicas se limitará a un control de estatutoriedad de las leyes autonómicas (por medio de recursos o cuestiones de inconstitucionalidad, ante el Tribunal Constitucional) o de las disposiciones y actos administrativos (ante la Jurisdicción contencioso-administrativa).

3. DIFERENCIACIÓN DE DIVERSOS NIVELES DE AUTONOMÍA LOCAL

38. Ya se argumentó más arriba que la Constitución no garantiza por igual la autonomía de los municipios y de las provincias [§§ I. 5; IV. 27-29]. Por lo mismo, un Estatuto de Autonomía puede configurar de manera diversa ambos tipos de autonomía local. E incluso armonizarlos de manera diversa con la autonomía que el propio Estatuto puede reconocer a otras entidades locales (comarcas, entidades metropolitanas). Es posible, en este sentido, que el Estatuto refuerce y desarrolle la autonomía municipal. O que potencie la autonomía local de un determinado tipo de municipios (así, las grandes ciudades). Es posible, incluso, la creación de garantías específicas de autonomía local para concretas ciudades. Pues según la STC 214/1989 (FJ 9)

los regímenes municipales de “carta” no pueden vulnerar la autonomía municipal de las ciudades singularizadas; pero nada impide la mejora de su autonomía.

39. En los nuevos estatutos de autonomía, posteriores a 2006, se *distingue entre la autonomía provincial y la autonomía municipal*. Se puede afirmar, con carácter general, que mientras la autonomía provincial simplemente se respeta por los estatutos, en los términos que resultan de la jurisprudencia constitucional [§§ IV. 27-29], la autonomía municipal se potencia o intensifica en esos mismos estatutos.

a) Para los *municipios* catalanes y andaluces –no para las provincias- se garantiza estatutariamente la “plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal” (arts. 87.1 EAC y 91.3 EAA). Sólo para los municipios se garantiza en Cataluña y Andalucía “un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad (arts. 84.1 EAC y 92.1 EAA). Además, en Andalucía sólo para los municipios se enuncia un listado extenso de materias donde debe haber competencias propias de los ayuntamientos (art. 92.2 EAA). En este caso se observa una diferencia relevante entre el Estatuto andaluz y el catalán, ya que en este último las materias competenciales no se reservan a los municipios sino, genéricamente, a los “gobiernos locales” (art. 84.2 EAC). Por fin, sólo para los municipios castellano-leoneses –no para sus provincias- se establece una cláusula de competencia universal (art. 45.3 EACyL) y el carácter residual de las competencias provinciales o comarcales (art. 45.2 EACyL).

b) En general, para las *provincias* los nuevos Estatutos simplemente reiteran la jurisprudencia constitucional o la regulación mínima del art. 36 LBRL, e incluyen diversas previsiones de coordinación de la actuación provincial por parte de la Comunidad Autónoma (así, arts. 62.3 y 4 EACV y 96.4 EAA). La previsión de coordinación autonómica se atiende, ciertamente, a los términos actuales de la jurisprudencia constitucional⁴⁰, pero al mismo tiempo es claro

⁴⁰ SSTC 109/1998 y 48/2004

que los estatutos se constriñen estrictamente al “estándar” constitucional mínimo de autonomía provincial, sin extensión alguna.

c) Finalmente, en los estatutos de Cataluña e Illes Balears se potencia la autonomía municipal de dos *concretas ciudades*: Barcelona y Palma de Mallorca. En ambos casos los estatutos les reconocen a estas ciudades iniciativa legislativa y derecho de audiencia en relación con sus leyes especiales y con el resto de la legislación que les afecte singularmente (arts. 89 EAC y 75.10 EAIB).

40. El Estatuto de Autonomía también puede *restringir parcialmente la autonomía provincial*, respecto de su configuración actual en la LBRL y en la jurisprudencia constitucional. Esta posible regulación estatutaria restrictiva tiene, con todo, límites en la Constitución. Primero, la propia existencia de las provincias es indisponible. Segundo, todos los municipios han de estar integrados en alguna provincia. Y tercero, toda reforma estatutaria ha de respetar el “núcleo esencial” de la autonomía provincial y restringir la autonomía provincial sólo con “razón suficiente” [§§ IV. 27-29]. Hay que recordar que ya en la STC 32/1981 se consideró constitucionalmente legítimo el traslado –por Ley- de competencias de las Provincias catalanas a otras agrupaciones de Municipios distintas de la Provincia (FJ 3). También se consideró admisible el traslado competencial a favor de la Generalidad de Cataluña (FJ 4). Pero se advirtió en la misma sentencia que “tampoco podría la lícita transferencia a las Comarcas u otras entidades territoriales llevarse hasta el extremo de vaciar totalmente a éstas de sus funciones como entes locales, vaciamiento que implica una infracción de los arts. 137, 141, 142 de la Constitución y del art. 5 del EAC” (FJ 4).

41. Ya los estatutos de autonomía anteriores a 2006 prevén la *coordinación de la actividad provincial* por parte de los Gobiernos de las comunidades autónomas⁴¹. Esta posibilidad de coordinación, en la concreta formulación del art. 47 EACV de 1982, se ha tenido por válida en la STC 27/1987. Las mismas técnicas de coordinación provincial se han mantenido en el Estatuto de 2006

⁴¹ Así: art. 4.4 *in fine* EAA de 1981; art. 47 EACV de 1982; art. 45.2 EAAr de 1982; art. 16.3 EAEx de 1983.

(art. 62.3 y 4 EACV)⁴². Más allá de las previsiones actuales, las técnicas de coordinación aún pueden intensificarse en los Estatutos. El límite a la coordinación estaría en la necesaria reconocibilidad de un “núcleo” irreducible de funciones cooperativas en manos de las Provincias, núcleo funcional éste que, como resulta de la STC 109/1998 (FF 10 a 13) se halla mediante un triple test: nivel de participación de la Provincia en el procedimiento de coordinación; nivel de objetividad y proporcionalidad de los instrumentos de coordinación; y posibilidad de actuación cooperativa propia al margen de los instrumentos de coordinación de la Comunidad Autónoma.

42. Sería lícito, en principio, que el Estatuto de Autonomía estableciese *controles administrativos de legalidad específicos o sectoriales* sobre la actividad provincial. Posibilidad que, al menos en hipótesis, también sería lícita en relación con los Municipios. Es cierto que los arts. 137, 140 y 141 CE excluyen, de forma absoluta, los controles de oportunidad y controles de legalidad *genéricos* sobre la actividad provincial⁴³. Pero esa misma garantía constitucional tolera ciertos controles de legalidad *sectoriales o específicos*. Por eso, el Estatuto puede optar por no optimizar en este punto la autonomía provincial y prever alguna suerte de control sectorial de legalidad. Cuestión distinta es la de la eficacia real de estos posibles controles. Pues la exclusión de todo control administrativo de legalidad en los arts. 63 y ss. LBRL sería, por mandato del propio principio constitucional de autonomía local, norma de *aplicación preferente* respecto de la autorización estatutaria de controles administrativos [§§ V. 30-34].

4. INCORPORACIÓN AL ESTATUTO DE “ESTÁNDARES” DE AUTONOMÍA LOCAL NO INCLUIDOS EN LA CONSTITUCIÓN.

43. En la configuración actual de los estándares constitucionales de autonomía local cobran gran importancia las Leyes básicas del Estado sobre régimen local [§§ I. 17]; de tal manera que la legislación de régimen local del Estado ha acabado por integrar los cánones constitucionales de autonomía local [§§ V.

⁴² R. MARTÍN MATEO y J. ROSA MORENO, p. 526.

⁴³ STC 4/1981, FFJJ 3, 12 E) y F; y 13 B; STC 213/1988, FJ 2

15-19]⁴⁴. Esta configuración de los estándares constitucionales de autonomía local ha sido posible porque los Estatutos de Autonomía ponen escasos límites al Estado, a que el legislador estatal, amparado en la competencia básica sobre “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE) configure con carácter general la autonomía (constitucional) de provincias y municipios⁴⁵. Siguiendo el hilo de esta argumentación se llega a la conclusión de que la autonomía local garantizada por la Constitución “frente” a los Estatutos es más reducida que la que resulta de la doctrina constitucional al uso [§§ I. 15].

44. Pues bien, una vez aclarado que la garantía constitucional de autonomía local “frente” al Estatuto es limitada, simultáneamente se puede afirmar que ciertas manifestaciones de la autonomía local presentes en la jurisprudencia constitucional (pero no oponibles al Estatuto) pueden incorporarse voluntariamente por una Comunidad Autónoma en su reforma estatutaria. Esa autonomía local adicional, proveniente de la jurisprudencia constitucional y establecida por el Estatuto, podría integrar el “bloque de la constitucionalidad” y servir de criterio sobre la aplicabilidad o no de la legislación básica del Estado en una determinada Comunidad Autónoma.

45. Un ejemplo de lo dicho puede ser la existencia de *controles autonómicos de legalidad* frente a las entidades locales. Como ya se dijo más arriba, los arts. 137 y ss de la Constitución no excluyen toda suerte de tutela de legalidad de las entidades locales⁴⁶. Son constitucionalmente posibles ciertos controles de legalidad *específicos* o *sectoriales*. Si no existen esos controles en la actualidad es porque los arts. 60 y ss de la LBRL prácticamente los han excluido. Y la jurisprudencia constitucional, mezclando la garantía de autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) con las bases estatales sobre Administración local (dictadas al amparo del art. 149.1.18 CE), ha acabado por definir extensamente los contornos de la autonomía local garantizada por la

⁴⁴ Sobre esto, T. FONT I LLOVET, *La reconstrucción jurídica de la autonomía local...*p. 40; y F. CAAMAÑO, *Autonomía local y principio de subsidiariedad...*p. 8

⁴⁵ Coinciden: R. MARTÍN MATEO y J. ROSA MORENO, p. 509

⁴⁶ STC 4/1981, FFJJ 3, 12 E) y F; y 13 B; STC 213/1988, FJ 2

Constitución. Así, el art. 60 LBRL, donde se tasan las posibles tutelas sobre los Municipios, se utiliza en la STC 159/2001, FJ 6, como canon concreto integrado en la “garantía institucional” de los arts. 137 y 140 CE; y porque una norma urbanística catalana incluye tutelas complementarias (respecto de las establecidas en el art. 60 LBRL) se declara inconstitucional la norma enjuiciada. No por vulnerar una norma básica estatal amparada en el art. 149.1.18 CE, sino por afectar a la autonomía local garantizada por la Constitución (art. 137 CE). Ahora bien, esos añadidos legales a la garantía constitucional no puede considerarse que integren el contenido mínimo de la autonomía constitucionalmente garantizada; carecen de fuerza pasiva frente al Estatuto de Autonomía. Cabe, entonces, que sea el Estatuto de Autonomía quien excluya de forma absoluta los controles sectoriales de legalidad. De esta forma, en esa concreta Comunidad Autónoma la autonomía local gozaría de perfiles propios no desplazables por la legislación estatal de régimen local. No es el caso, por cierto, del art. 86.4 y 5 EAC, donde sólo se proscribía expresamente el “control de oportunidad” y se afirma que “corresponde a la Generalitat el control de la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos adoptados por los municipios y, si procede, la impugnación correspondiente ante la jurisdicción contencioso-administrativa...”

46. Los estatutos de autonomía también pueden *reforzar la integridad local*, frente a segregaciones o fusiones. La caracterización de la autonomía local en la Constitución como “garantía institucional” abstracta, más allá de la existencia de concretos Municipios, ha dejado fuera de la protección constitucional la integridad territorial de los Municipios, frente a las posibles alteraciones de sus términos. En la STC 214/1989 (FJ 13 c) se plasmaba una concepción sólo subjetiva de la autonomía local, diciendo que “...dicha garantía [de la autonomía local] sólo se extiende a la existencia misma de esa autonomía y, por tanto, de las corporaciones gestoras de la misma, pero no, obviamente, al mantenimiento de un determinado “status quo” organizativo (...) la garantía institucional de la autonomía local no pued[e] preservar al municipio individualmente...”. En la actualidad es una norma legal general, la del art. 13.1 LBRL, la que protege la integridad municipal frente a las supresiones y alteraciones de términos municipales. Fundamentalmente, exigiendo audiencia previa de los municipios afectados y dictamen previo del órgano consultivo

correspondiente. Visto el alcance de la garantía legal actual, nada impide que el Estatuto de Autonomía refuerce, frente a la respectiva Comunidad Autónoma, la integridad territorial de cada Municipio. Bien retomando las cautelas del art. 13.1 LBRL y de las Leyes autonómicas de régimen local, bien yendo incluso más allá. Un ejemplo de Derecho comparado se contiene en el art. 74 de la Constitución de Baden-Württemberg: se condiciona la alteración de los términos municipales a que haya acuerdo entre los Municipios o a que una Ley expresamente lo autorice; además, la supresión de un Municipio (contra su propia voluntad) sólo puede hacerse por Ley. De vuelta a España, los nuevos estatutos de autonomía (2006-2007) no han acogido esta posibilidad, claramente limitativa de la competencia autonómica sobre organización territorial. A lo sumo, algo próximo a lo comentado se encuentra en los estatutos andaluz y castellano-leonés, en relación con la creación de comarcas. En la medida en que las posibles nuevas comarcas pueden afectar a los actuales municipios, en ambos estatutos se exige el acuerdo favorable previo de los ayuntamientos (arts. 97.2 EAA y 46. 2 EACyL).

47. Los estatutos también pueden proteger la garantía local mediante *reservas “estatutarias” de Ley*; incluso con la exigencia de mayorías cualificadas. Estas reservas existían ya en algunos de los estatutos aprobados antes de 2006, y desde luego que se generalizan en los actuales. Hay *reservas para la ley catalana* en relación con: las comarcas (art. 83.2 y 93 EAC), competencias de los gobiernos locales (art. 84.2 y 3 EAC), régimen de concejo abierto (art. 86.3 EAC), creación de entidades locales menores (art. 86.7 EAC), organización municipal (art. 87.1 EAC), régimen especial de Barcelona (art. 89 EAC), creación, modificación y supresión de veguerías (art. 91. 4 EAC) y creación de otras entidades locales supramunicipales (art. 93 EAC). En el *Estatuto andaluz* has reservas de ley en los arts. 89.1 (creación de nuevas entidades territoriales), 93 (transferencias y delegaciones), 94 (funciones de las áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y otras agrupaciones de municipios), 96.4 (reserva de ley por mayoría absoluta para la coordinación provincial), 97.2 (creación de comarcas) y finalmente, la amplia reserva de Ley “de cierre” del art. 98 EAA. En el *Estatuto aragonés* hay reservas de Ley para las áreas metropolitanas y las entidades inframunicipales (art. 81 EAAr), para la aplicación del régimen de concejo abierto (art. 82.2 EAAr), para la creación y

regulación de las comarcas (art. 83.3 EAAr) y para el régimen de capitalidad de Zaragoza (art. 87 EAAr). En *Castilla y León* hay reservas de Ley para la atribución de competencias a las provincias y comarcas (art. 45.2 EACyL), para regular específicamente la comarca del Bierzo (art. 46.3 EACyL), para la transferencia de competencias autonómicas (art. 50.1 EACyL) y, más en general, para establecer el régimen de gobierno y administración local (art. 49.1 EACyL). Por último en *Illes Balears* se establecen reservas de Ley para el régimen de los Consejos Insulares (art. 61.1 EAIB), para la financiación de esos mismos consejos (art. 138.1 EAIB) o, en general, para regular el régimen local balear (art. 75.8 EAIB).

5. GARANTÍA FINANCIERA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

48. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la dimensión económico-financiera de la autonomía local es por principio limitada. Se constriñe a dos vertientes o ámbitos: suficiencia de ingresos y poder de gasto. Respecto de lo primero, desde la STC 4/1981, FJ 15 A), se exige únicamente la “suficiencia” de medios, y no que esos medios sean necesariamente recursos patrimoniales o tributarios “propios”. De ahí que sean posibles, sin vulnerar la autonomía local, diversos controles de legalidad y oportunidad sobre los ingresos municipales. Esta doctrina se viene reiterando hasta hoy⁴⁷. Mayor amplitud cobra la *autonomía de gasto* en la jurisprudencia constitucional⁴⁸. Esta vertiente de la autonomía financiera asegura la “potestad de elaborar y aprobar sus presupuestos bajo su exclusiva responsabilidad, ya que ésta es una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía”⁴⁹. Ambas garantías de autonomía financiera son concretables en el texto de un Estatuto.

49. Un ejemplo comparado de esa concreción se encuentra en las constituciones territoriales alemanas. En origen, estas constituciones pormenorizaron la autonomía financiera en una línea próxima a lo que hoy, tras la reforma de la Constitución federal, establece el art. 106 VI GG. En la actualidad, el grado de precisión y concreción de la Constitución federal es

⁴⁷ SSTC 179/1985, FJ 3; 96/1990, FJ 7; 166/1998, FJ 10; y STC 48/2004, FJ 10

⁴⁸ STC 104/2000, FJ 4

⁴⁹ STC 27/1987, FJ 7

incluso superior a la de los *Länder*. En todo caso, esas garantías concretas a que siguen haciendo referencia las constituciones territoriales son de varios tipos: en ocasiones son *garantías de mínimos* (impedimento de toda reducción de recursos financieros); otras veces consisten en la exigencia de que toda *nueva carga* o tarea local (impuesta por Ley) vaya acompañada de los instrumentos que aseguren de forma eficiente su financiación⁵⁰, siendo cuestión debatida en la doctrina alemana si ese aseguramiento financiero tiene que establecerse (de forma similar a como ocurre con las expropiaciones legislativas) precisamente en la misma Ley que crea la nueva tarea o servicio municipal⁵¹. Por último, también en ocasiones la Constitución del *Land* asigna directamente a los Municipios los rendimientos de concretos tributos (los “reales”: sobre inmuebles y actividades económicas)⁵².

50. Los nuevos estatutos de autonomía, posteriores a 2006, incluyen algunas garantías de autonomía financiera local similares a las contenidas en sistema federal alemán. La mayoría de ellas son de escasa eficacia normativa real, en la medida en que se remiten a “lo que fijen las leyes” (así, respecto del poder tributario propio en el art. 191.2 EAA y para la participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma en el art. 55.3 EACyL). Otras veces, los estatutos se limitan a reiterar lo que ya directamente garantiza la Constitución, como la autonomía presupuestaria y de gasto (art. 191. 2 EAA) o la simple suficiencia de recursos (art. 53 EACyL). Alguna trascendencia real sí puede tener la *atribución competencial directa para gestionar, recaudar e inspeccionar* los tributos locales (art. 191.3 EAA).

51. Mención aparte merecen la garantía de *compensación económica* a las entidades locales, en caso de modificación autonómica del régimen tributario local (arts. 192. 6 EAA y 55. 4 EACyL), o la garantía de que cualquier *atribución de competencias irá acompañada de la asignación de recursos suficientes* (arts. 192.7 EAA; 55.4 EACyL y 137.4 EAIB). La eficacia de estas dos últimas

⁵⁰ Así, art. 71.3 de la Constitución de Baden-Württemberg

⁵¹ Cfr: K. BRAUN, *Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg...*, art. 71, p. 646, núm.marginal 64

⁵² Art. 72 I de la Constitución de Mecklenburg-Vorpommern; art. 79 II de la Constitución de Nordrhein-Westfalen

garantías de suficiencia financiera es, seguramente, menor de lo que aparentan. Pues ambas garantías remiten a un difícil “juicio de suficiencia” de recursos que se proyecta sobre normas de rango legal, juicio éste que ha de hacerse con la debida deferencia al legislador autonómico. Así que las garantías estatutarias de suficiencia financiera sólo serán eficaces en supuestos claros: cuando las leyes tributarias carezcan de toda medida de compensación como consecuencia de la supresión o alteración de un tributo local; o cuando la atribución de una nueva competencia suponga un incremento relevante del gasto municipal sin que al mismo tiempo se haya dispuesto una financiación específica.

52. Por último, en el Estatuto aragonés pudiera afirmarse la existencia de una *prohibición de transferencias condicionadas* a las entidades locales (art. 114.4 EAAr). En el Estatuto andaluz, pese a lo alambicado del lenguaje, no se llega a establecer el carácter incondicionado de los ingresos locales procedentes de otros presupuestos públicos. Se establece, ciertamente, que los ingresos locales procedentes de los rendimientos de tributos autonómicos será incondicionada (art. 192.1 EAA), pero ello no impide la existencia de otras transferencias, a través de “programas de colaboración financiera específica” con carácter condicionado (art. 192.2 EAA). De otro lado, no resulta claro en el art. 192.5 EAA que los ingresos locales incondicionados procedentes del Estado -que a partir de ahora se territorializan- mantengan su carácter propiamente incondicionado con la redistribución en sede autonómica.

6. CONCRECIÓN DE MATERIAS COMPETENCIALES

53. A semejanza de los listados de materias competenciales propios de la Comunidad Autónoma, el Estatuto puede concretar la garantía constitucional de autonomía local precisando ámbitos concretos inherentes al interés local. Esto es, materias competenciales locales⁵³. Como ejemplo de Derecho comparado, el art. 83 de la Constitución del Estado Libre de Baviera contiene un listado preciso de materias locales⁵⁴. Tres son, *a priori*, las posibles formas

⁵³ J.L. REQUEJO, “Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía”, en *Anuario del Gobierno Local 2006*, Barcelona, 2007, pp. 53 y ss (p. 55).

⁵⁴ Conforme al art. 83 de la Constitución de Baviera: “integran el ámbito de actividad municipal, en especial, la siguientes materias: gestión patrimonial y de las empresas municipales; tráfico

de concreción competencial. Cabe, en primer lugar, la atribución directa de competencias a las entidades locales; cabe, también, la inclusión de una cláusula de competencia municipal universal; y cabe, por último, el mandato a la ley para que atribuya competencias concretas a los gobiernos locales dentro de una lista de ámbitos de interés local preseleccionada.

a) El Estatuto puede, en primer lugar, *atribuir directamente competencias* “mínimas” a las entidades locales. La función principal de este posible listado de materias competenciales locales (que puede ir acompañado o no de una cláusula de competencia municipal universal) es impedir que la Ley sectorial asigne esas tareas o competencias a otras entidades públicas. La Ley no tendría ya como función la atribución de competencias, a fin de materializar la garantía constitucional de autonomía local. Correspondería a la ley la regulación del ejercicio de esas competencias directamente atribuidas por el Estatuto. Es claro, en todo caso, que el listado competencial sólo podría referirse a las materias propias de la Comunidad Autónoma, no a las materias de competencia estatal. Esta posibilidad de regulación estatutaria es, en la actualidad, excepcional. Sólo se encuentra en el art. 70 EAIB, donde terminantemente se determina que “son competencias propias de los Consejos Insulares, además de las que vengan atribuidas por la legislación estatal, las siguientes materias...”. Dicha regulación ha de entenderse en contexto de extensa regulación estatutaria de los consejos insulares⁵⁵, donde se ha buscado limitar al máximo el juego de las mayorías parlamentarias (y por tanto de la ley) en la configuración del régimen local.

b) La atribución competencial directa también puede consistir en una *cláusula de competencia universal* (en principio, para los municipios). Ya se dijo que la Constitución no contiene, en la actualidad, una cláusula de competencia universal de los municipios, a diferencia del art. 28 II GG [§§ I. 18]. Pero esa atribución competencial universal, en materias de interés local, sí puede

rodado e infraestructuras viarias locales; abastecimiento de agua, luz, gas y energía eléctrica; establecimientos para garantía de la manutención de la población; planificación territorial, vivienda e inspección urbanística, policía local, protección frente a incendios; cultura; capacitación profesional y educación de adultos; asistencia al matrimonio, a las madres y a los lactantes; higiene escolar y educación física para los jóvenes; piscinas públicas; servicios mortuorios; mantenimiento de monumentos y edificaciones históricas locales”

⁵⁵ . FONT i LLOVET, “Autonomía local y estatutos...”, p. 30

incluirla el Estatuto. Obviamente, sólo en relación con las materias competenciales de la propia Comunidad Autónoma. Esto es lo que, aun con técnica defectuosa, parece establecer el art. 75.4 *in fine* del EAIB: “los municipios tienen en el ámbito de este Estatuto y de las leyes, libertad plena para el ejercicio de su iniciativa en cualquier materia que no esté excluida de su competencia o atribuida en exclusiva a otra administración o autoridad”. Es cierto que la dicción del precepto recuerda al art. 25.1 LBRL, pero con la diferencia esencial de que en la LBRL la libre iniciativa municipal es “en el ámbito de sus competencias”, mientras que en el Estatuto balear la iniciativa municipal es posible en toda materia “que no esté excluida de su competencia”. Con todo, y más allá del significado teórico del art. 75.4 EAIB, la amplia atribución directa de competencias a los consejos insulares limita el alcance práctico real de la cláusula de competencia universal municipal del Estatuto balear. Por último, no parece que el art. 45 EACyL, que contiene un párrafo tercero similar al del Estatuto balear, contenga propiamente una competencia municipal universal; y ello porque previamente el art. 45.1 EACyL ha establecido que “los municipios tienen las competencias propias que se establecen por la legislación básica del Estado y la de la Comunidad Autónoma”. Luego: si las competencias son de atribución por ley, la “libre iniciativa” de los municipios baleares ha de entenderse únicamente dentro de las materias competenciales específicas que les asignan las leyes.

c) Por último, los estatutos de autonomía pueden contener un *listado de materias* en las cuales se impone a la ley (reserva de ley) la atribución de competencias a las entidades locales. Este listado de materias locales, incluido en el Estatuto de Autonomía, sería similar a los actualmente contenidos en el art. 25.2 LBRL (materias donde las leyes han de asignar competencias a los Municipios) y 26.1 LBRL (servicios públicos obligatorios). Listados estatutarios como los referidos encontramos en el art. 84.2 EAC y en el art. 92.2 EAA. La diferencia esencial entre ambos listados está en que el Estatuto catalán fija las materias competenciales de los “gobiernos locales”, dejando que sea luego la ley quien determine qué gobierno local (municipio, comarca o veguería) ejerce cada competencia concreta. Y, en cambio, el Estatuto andaluz identifica directamente las materias competenciales propias de los *municipios*, así que la

función de la ley será concretar las competencias municipales en esas materias, pero no asignarlas a las provincias o –eventuales- comarcas⁵⁶.

7. INSERCIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

54. El llamado “principio de subsidiariedad” puede actuar como norma sobre la atribución de competencias a las entidades locales. El “principio de subsidiariedad” supone, en síntesis, la “preferencia funcional” de la organización jurídico-pública más cercana a los ciudadanos⁵⁷. Este principio admite diversas formulaciones, más o menos intensas, para el reforzamiento del poder local. Como ya se dijo, la Constitución no incluye propiamente un “principio de subsidiariedad local” [§§ I. 17], pero ese principio bien lo pueden incluir los estatutos de autonomía. Se ha dicho en la doctrina que nada impide que el legislador establezca un régimen local basado en la idea de la subsidiariedad⁵⁸. En el mismo sentido, el Estatuto de Autonomía es una Ley apta para la inclusión de ese principio. Dicha inclusión no sería, en todo caso, una novedad absoluta. El principio de subsidiariedad, entendido como preferencia funcional de los entes locales respecto de otras entidades públicas superiores, exceptuable de forma justificada, está presente ya en el art. 2.1 LBRL y en el art. 4.3 CEAL⁵⁹. Ahora se trata de analizar cómo se puede plasmar el principio de subsidiariedad *también* en los Estatutos de Autonomía. En principio, existe un amplio margen para la configuración estatutaria del principio de subsidiariedad local. Veamos a continuación los escasos límites que le oponen la CEAL y la Constitución.

55. *La Carta Europea de Autonomía Local* incorpora, según opinión generalizada, el principio de subsidiariedad. Allí donde el art. 4.3 CEAL habla de “autoridades más cercanas” se ha entendido que está latente el principio de subsidiariedad. Este precepto vincula a todo el Derecho español, y por tanto a los Estatutos de Autonomía. Pero siendo esto cierto, también lo es que el art. 4.3 CEAL enuncia un principio con una fuerza normativa muy limitada. En

⁵⁶ El sentido contrario a la autonomía provincial del Estatuto andaluz, en TORRES, 2006, p. 109

⁵⁷ En extenso: F. VELASCO CABALLERO, “Autonomía y subsidiariedad”.

⁵⁸ J. BARNES, *Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución...*, p. 93

⁵⁹ J. BARNES, *Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución...*, p. 90

primer lugar, porque el art. 4.3 CEAL sólo establece la preferencia funcional de las autoridades más cercanas “de modo general”. Cabe, por tanto, que el propio principio de subsidiariedad ceda en su eficacia cuando así lo requiera la mejor realización de otro principio prevalente en Derecho interno. De otro lado, el art. 4.3 CEAL enuncia el principio de subsidiariedad de *forma muy genérica*. En sí mismo, el art. 4.3 CEAL no impone a los Estados firmantes un modelo concreto de subsidiariedad⁶⁰. No opta ni por una atribución competencial universal ni por una subsidiariedad entendida como preferencia de actuación en ámbitos competenciales concurrentes. Simplemente opta por la preferencia de las “autoridades más cercanas a los ciudadanos”, dejando a los Estados que concreten la forma y límites de esa preferencia. Es posible, incluso, que de esa subsidiariedad participen no sólo las entidades locales sino también otras autoridades no locales (periféricas) próximas a los ciudadanos⁶¹. Por último, la posibilidad de excepción a la regla de la preferencia no contiene causas tasadas; el art. 4.3 CEAL permite quebrar la preferencia funcional de las entidades locales en razón de la “amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”.

64. Mayores pueden ser los *límites provenientes de la Constitución*. Lo primero aquí es precisar que a través del principio de subsidiariedad, incluible en un Estatuto de Autonomía, sólo se articularían los poderes públicos en el ámbito interno de cada Comunidad Autónoma. La proclamación del principio de subsidiariedad en un Estatuto *nada dice de las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado ni de las entidades locales también respecto del Estado*. No es que el Estatuto de Autonomía carezca de eficacia vinculante frente al Estado. Es que, simplemente, el Estatuto complementa el sistema de distribución de competencias en los arts. 148 y 149 CE, pero no puede alterar ese mismo sistema y sustituirlo por un principio de distribución de poder no recogido en la Constitución. Y en lo que hace a las relaciones entre el Estado y las entidades locales, simplemente se debe afirmar que se trata de una materia

⁶⁰ En términos similares, aunque con otra argumentación, J.L. REQUEJO, *El valor de la Carta Europea...* p.37

⁶¹ B. SCHAFFARZIK, *Handbuch...*, p. 335

no susceptible de ser regulada en el Estatuto, de acuerdo con los arts. 147.2 y 152.1 y 3 CE.

57. Además, en el ámbito interno de cada Comunidad, el principio de subsidiariedad *no puede alterar la posición constitucional de la comunidades autónomas* [§§ IV. 14]. No puede afectarse la distribución primaria del poder entre Estado y Comunidades Autónomas. Ni puede alterarse la posición constitucional de cada Comunidad Autónoma, respecto de provincias, municipios y otras posibles entidades locales de su territorio⁶². Un ejemplo comparado de ese posible riesgo de inversión del sistema territorial, por medio del principio de subsidiariedad, lo ofrece el Derecho italiano. El art. 7 de la Ley de 5 de junio de 2003, núm. 131 (Ley “La Loggia”), que desarrollaba el principio de subsidiariedad del art. 118.1 de la Constitución italiana, fue cuestionada ante la Corte Constitucional precisamente por vaciar de competencias administrativas a las Regiones de estatuto especial (violando con ello dichos Estatutos). Por Sentencia núm. 236/2004 la Corte Constitucional desestimó las cuestiones de inconstitucionalidad pero precisamente con el argumento de que el mencionado art. 7 de la Ley de 5 de junio de 2003 no era aplicable a las Regiones de Estatuto especial⁶³

58. Sentado lo anterior se puede valorar, a la luz del orden constitucional, en qué medida las distintas formulaciones del principio de subsidiariedad respetan u optimizan el orden constitucional de distribución territorial del poder. Esto es: la conformidad del principio de subsidiariedad con el orden constitucional de competencias depende, fundamentalmente, de la versión que de ese principio se tome. Recuérdese que este principio se estructura a través de dos elementos: la preferencia funcional de la organización “más cercana”; y la posible excepción de esta preferencia inicial, en atención a circunstancias diversas aunque tendencialmente tasadas. Con carácter general se puede afirmar que cuanto más intenso se exprese el primer elemento del principio de

⁶² G. RUÍZ RICO, „La dimensión social del principio de subsidiariedad“, en AA.VV, *El desarrollo del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2008, p.11

⁶³ Véanse más detalles sobre esta cuestión en M. BARBERO, “La Corte Costituzionale interviene sulla legge “La Loggia”, en www.forumcostituzionale.it/giurisprudenza/mb2362382392802004.htm (párrafo 2.2).

subsidiariedad (la preferencia funcional del más cercano) mayores han de ser las posibilidades de excepción (así, eficacia en la gestión, o simple oportunidad política). Sí el Estatuto garantiza la preferencia funcional únicamente como *mandato de optimización de las competencias locales*, pero no como atribución directa de competencia universal, aún puede ese mismo Estatuto fijar un elenco muy limitado de excepciones a la regla de la preferencia funcional (así, sólo por la existencia de intereses supralocales en juego, pero no por razones de eficacia o eficiencia en la gestión). Si, en cambio, la regla de la preferencia funcional se formula como competencia universal de las entidades locales, directamente atribuida por el Estatuto, la compatibilidad con la Constitución provendrá de que el catálogo de posibles excepciones a esa atribución general sea lo suficientemente generosa (en manos del legislador autonómico) como para que quede salvaguardada la posición constitucional de la Comunidad Autónoma.

59. En los nuevos estatutos de autonomía, los aprobados a partir de 2006, se suele mencionar el principio de subsidiariedad. Pero la formulación que adoptan los estatutos es muy limitada, y en ningún caso reprochable desde la perspectiva constitucional o de la CEAL. En estos nuevos estatutos, el principio de subsidiariedad sólo guía la distribución de competencias *entre los distintos niveles de gobierno local*. Pero en ningún caso articula las competencias entre la propia Comunidad Autónoma y sus entidades locales. En otras palabras: los estatutos de autonomía no sientan la preferencia funcional de las entidades locales respecto de la Comunidad Autónoma, ni siquiera en materias administrativas. La subsidiariedad se utiliza, únicamente, como criterio de preferencia funcional de los municipios frente a provincias, comarcas o veguerías. Esto es lo que resulta de los arts. 64.2 EACV; 84.2 EAC; y 85.1 EAAr. Y lo mismo se puede decir del Estatuto castellano-leonés que, pese a no mencionar expresamente el “principio de subsidiariedad” sí establece que “las competencias de las entidades locales corresponderán a los municipios, salvo que la ley que reconozca tales competencias las asigne a otras entidades locales” (art. 45.2 EACyL). Sólo en el caso del Estatuto andaluz (art. 90), se podría considerar que el principio de subsidiariedad también articula la distribución de competencias entre la Comunidad y las entidades locales;

aunque junto a ello hay que destacar el escaso protagonismo del principio de subsidiariedad, enunciado como uno más, entre muchos, de los llamados “principios de la organización territorial”⁶⁴

8. SUBJETIVACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL

60. En Derecho público español se viene considerando, desde 1981, que la autonomía local garantizada por la Constitución (arts. 137, 140 y 141 CE) es una “garantía institucional”. Y aunque esta catalogación tradicional encuentra ya propuestas de revisión [§§ I. 7-13], por ahora a lo más que se llega es a considerar que los arts. 137, 140 y 141 CE contienen una “garantía constitucional” que supera la simple dimensión negativa hasta ahora considerada. Pero en este estado de cosas puede ocurrir que los Estatutos de Autonomía adopten una opción “subjetivadora” de la autonomía local. Lo que en la Constitución es garantía de la “autonomía local”, en el Estatuto puede ser garantía de autonomía de “cada municipio, provincia o isla”. Cuestión bien distinta es la de las *formas procesales* para hacer efectiva esta posible subjetivación de la autonomía local. Aquí no hay margen para la regulación estatutaria. No corresponde al Estatuto de Autonomía, dado su ámbito material limitado, establecer nuevos cauces procesales ante el Tribunal Constitucional, ni modificar el actual “conflicto en defensa de la autonomía local”. El hecho de que el Estatuto “se apruebe” por Ley orgánica no significa que sea una Ley orgánica, como cualquier otra⁶⁵. Ha de excluirse, por tanto, la posibilidad de que la reforma estatutaria establezca recursos directos de los entes locales ante el Tribunal Constitucional. También se ha de excluir, por principio, que el Estatuto establezca recursos judiciales específicos para la defensa (frente a la Administración) de la autonomía local garantizada por la Constitución. La mención del art. 66.4 EACV a que “la Diputación provincial podrá recurrir ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana” carece de toda relevancia o eficacia *per se*, distinta de la que resultaría de las normas de legitimación del art. 19.1 e) LJCA. De nuevo esta materia –legislación procesal– queda fuera de los confines propios (materias reservadas y materias posibles)

⁶⁴ G. RUÍZ RICO, *La dimensión local...*, p. 23

⁶⁵ F. RUBIO LLORENTE, *La forma del poder...*, p.80

del Estatuto de Autonomía. Como se verá más adelante [§§ IV. 64-67] cabe plantearse, eso sí, alguna suerte de control parlamentario preventivo, a disposición de cada entidad local, en el procedimiento de elaboración de Leyes. O una suerte de trámite obstativo de alegaciones, abierto a cada entidad local, en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas sobre régimen local. Se puede exigir, incluso, que la desatención de las objeciones sea siempre motivada. Obvio es, con todo, que estos posibles instrumentos no permiten un juicio de validez sobre normas o decisiones infractoras de la autonomía local garantizada por la Constitución y el Estatuto. A lo más que se puede llegar por esta vía es a un juicio de validez formal, sobre la adecuación del procedimiento normativo a los cánones del Estatuto.

IV. EFICACIA DE LAS GARANTÍAS ESTATUTARIAS DE AUTONOMÍA LOCAL

61. Hasta ahora se ha dicho que es posible que los Estatutos de Autonomía introduzcan concretas garantías de autonomía local; incluida alguna forma de subsidiariedad local. Ahora se trata de precisar la eficacia real de esas garantías. Siguiendo una explicación común en Derecho comunitario, voy a distinguir aquí entre garantías jurisdiccionales y políticas.

1. GARANTÍAS JURISDICCIONALES

62. Las normas estatutarias vinculan a todos los órganos gubernativos y administrativos. Obviamente, en el ámbito material y territorial que es propio de cada Estatuto. Aquí se incluyen no sólo la *actividad gubernativa y administrativa* del Estado y de cada Comunidad Autónoma sino también la que llevan a cabo las Administraciones locales de ese territorio. La actividad –u omisión– administrativa contraria al Estatuto de Autonomía es ilícita. Y fiscalizable como cualquier actividad (u omisión) administrativa conforme a los arts. 1 y 25 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA). Para estos casos el art. 19.1 e) LJCA expresamente atribuye legitimación procesal a “las entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de

su autonomía...” En este caso la autonomía se encuentra garantizada en el propio Estatuto de Autonomía. Dicho esto, cuanto mayor sea la remisión estatutaria a las disposiciones y resoluciones administrativas mayor será también la posibilidad de control jurisdiccional.

63. Mayores precisiones requiere la garantía estatutaria de la autonomía local en relación con leyes del Estado o de la propia Comunidad Autónoma.

a) Las leyes generales del Estado, en la medida en que pudieran ser incompatibles con las garantías estatutarias de autonomía local, son *inaplicables en esa concreta Comunidad Autónoma* [§§ V. 21-30]. Esto, claro es, siempre que el propio Estatuto de Autonomía sea conforme con la Constitución. De esta forma, posibles garantías suplementarias de autonomía local, más allá de lo previsto con carácter general en la LBRL, son de aplicación preferente en cada concreta Comunidad Autónoma. Se trata, en todo caso, de una simple preferencia aplicativa de las garantías del Estatuto, no de un juicio de validez sobre las leyes de régimen local del Estado. Será en cada concreto litigio, y con motivo de la selección de la norma aplicable, cuando el *órgano judicial haya de aplicar preferentemente la norma estatutaria*, desplazando la eficacia de la norma estatal general.

b) Por medio del “conflicto en defensa de la autonomía local”, de los arts. 75 *bis* a 75 *quinquies* LOTC, las entidades locales pueden, de forma colectiva, defender la autonomía local que les garantiza el Estatuto de Autonomía *frente a las Leyes del Estado*. De esta forma, la posible contradicción entre Estatuto de Autonomía y leyes del Estado no se resuelve sólo en el momento aplicativo (desplazando el órgano judicial la norma estatal) sino que permite también un *juicio abstracto ante el Tribunal Constitucional*. A través de ese conflicto, las entidades locales pueden, en mi opinión, invocar las garantías estatutarias frente a leyes estatales. Es verdad que la STC 240/2006 (FJ 6) prohíbe la incorporación de normas básicas estatales en el canon de enjuiciamiento propio del “conflicto en defensa de la autonomía local” puede incorporar la legislación básica del Estado sobre régimen local⁶⁶. Pero distinto es el caso del

⁶⁶ Otra opinión habían expresado antes: G. FERNÁNDEZ FARRERES, “El conflicto en defensa de la autonomía local: justificación, configuración jurídica y funcionalidad”, en *Anuario del Gobierno Local 2001*, pp. 55 y ss (p. 70). En el sentido de la STC 240/2006: P. PÉREZ

Estatuto de Autonomía. El Estatuto ocupa, en su ámbito material característico, una posición prevalente respecto de las Leyes básicas del Estado. Y por lo mismo, puede integrar el canon constitucional de autonomía local⁶⁷. De hecho, ya la STC 240/2006, sobre el conflicto en defensa local planteado por la ciudad de Ceuta, admitió expresamente al Estatuto de aquella Ciudad Autónoma como posible parámetro de constitucionalidad de la Ley estatal (FJ 7). En estos posibles casos, declarada por el Tribunal Constitucional la titularidad de la “competencia” local (léase autonomía) en una determinada materia (art. 75 *quinquies*, 5 LOTC) ya no procederá la declaración de inconstitucionalidad de la Ley estatal que posibilita también el art. 75 *quinquies*, 6 LOTC. Pues en estos casos no es precisa la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de ley estatal alguna. La pretensión hecha valer en el conflicto queda plenamente satisfecha con la declaración de que en el territorio de una determinada Comunidad Autónoma la extensión de la autonomía local es la que establece el Estatuto, no la que proviene de la Ley estatal. De esta forma, la resolución del conflicto se limita a declarar la inaplicabilidad de la Ley estatal en el territorio de una concreta Comunidad Autónoma donde el Estatuto ha establecido garantías específicas de autonomía local.

c) Similar es la situación cuando se trata de garantizar las garantías estatutarias de autonomía local *frente a la propia ley autonómica*. Tratándose de leyes, es claro que el control abstracto de “estatutoriedad” sólo puede provenir del Tribunal Constitucional, nunca de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Y aunque “priori” se pudiera dudar de que el Tribunal Constitucional disponga de jurisdicción fiscalizar la adecuación de las leyes autonómicas al contenido material de los estatutos (más allá, por tanto, de las normas competenciales), lo cierto es que este tipo de control ya tienen precedente en la jurisdicción constitucional⁶⁸ y no se ve razón especial para impedirlo en el cauce procesal del “conflicto en defensa de la autonomía local”.

TREMPS, *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, p. 83. También en contra: A. GÓMEZ MONTORO, en F. CAAMAÑO y otros, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, 2ª edición, Mc Graw-Hill, Madrid, 2000, p.117.

⁶⁷ La misma conclusión: J. L. REQUEJO, “Garantía de la autonomía local...”, p. 56.

⁶⁸ STC 15/2000, sobre la Presidencia de la Diputación Foral de Navarra, FJ 3.

2. CONTROLES POLÍTICOS

64. Allí donde los controles jurisdiccionales son inexistentes, o muy limitados, se han planteado otro tipo de controles, que con cierta imprecisión podríamos denominar “políticos”. Así ha ocurrido con la garantía del principio de subsidiariedad del art. 5.2 TCE. O con la tutela de la autonomía local en Derecho italiano⁶⁹. Significativamente, allí donde la autonomía local goza de tutela jurisdiccional plena (tal es el caso del Derecho público alemán) no se proponen controles políticos para garantizar de la autonomía local. En el caso del Derecho español, ya se ha expuesto más arriba que la Jurisdicción contenciosa y el Tribunal Constitucional pueden tutelar la autonomía local regulada en los Estatutos de Autonomía. Pero también se ha visto que esta tutela no es plena en sede constitucional, donde el “conflicto en defensa de la autonomía local” exige una suerte de vasto litisconsorcio activo necesario para acudir ante el Tribunal. Así que, en la medida en que la tutela jurisdiccional de la autonomía local no es plena y disponible para cada entidad local, se puede plantear la posibilidad de que los estatutos de autonomía incorporen controles “políticos” de la autonomía local garantizada por los propios Estatutos.

65. El *Derecho italiano* ofrece un posible modelo de control “político” de la autonomía local a nivel regional. Así resulta de los Estatutos regionales posteriores a la reforma constitucional por la Ley 3, de 18 de octubre 2001⁷⁰. Es el caso, por ejemplo, el art. 23 del Estatuto de Emilia Romagna, que crea el “Consejo de las Autonomías locales”, representativo de las distintas entidades locales de la Región, con funciones de asesoramiento y participación en los procedimientos legislativos y decisorios referidos a los entes locales. En especial, el art. 23.5 del Estatuto establece que los proyectos de Ley en los que se regulan las atribuciones de las entidades locales han de ser informados por el “Consejo de las Autonomías locales”, y que cuando el informe de ese Consejo sea negativo, el proyecto de Ley sólo podrá aprobarse por mayoría absoluta de la Asamblea legislativa de la Región. De esta forma, el Estatuto regional garantiza -frente a la propia Asamblea legislativa de la Región- la

⁶⁹ Así, G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province...*, p. 372

⁷⁰ M. VILALTA, pp. 94-98

defensa de la autonomía local (y la subsidiariedad) que establece el propio art. 8 del Estatuto de la Región de Emilia-Romaña.

66. Participación y control institucionales como el descrito parecen tener cierta acogida en los nuevos estatutos de autonomía de España. Aunque en todos los casos los estatutos han remitido la regulación precisa a la ley. De todos los nuevos estatutos, sólo el catalán diseña un “Consejo de Gobiernos Locales” verdaderamente próximo al del Derecho italiano. El art. 85 EAC define a ese consejo como “órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat”, y le concede derecho de audiencia en la tramitación de procedimientos legislativos y reglamentarios. Bien distinto parece ser el “Órgano de Relación de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos” previsto en el art. 9 EEA y objeto de desarrollo legislativo por la Ley andaluza 20/2007, de 17 de diciembre, por el que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local. Esta ley ha venido a desvanecer cualquier ilusión de defensa efectiva de la autonomía local garantizada por el Estatuto frente a la propia Comunidad. El “Consejo de Concertación Local” es, como deja claro la Disposición Adicional 1ª de la Ley andaluza, el sucesor natural de otros previos órganos consultivos “locales” que se mostraron claramente ineficaces hasta hoy; hablo del Consejo Andaluz de Municipios y del Consejo Andaluz de Provincias. Y ninguna razón hay para pensar que no ocurrirá lo mismo con el nuevo Consejo. Tal y como está regulado el Consejo andaluz, se trata de un *órgano propio de la Junta de Andalucía* (art. 2.1) y la propia Junta de Andalucía mantiene siempre el control político sobre dicho órgano. Aunque el art. 5.1 de la Ley habla de composición paritaria (Junta de Andalucía y entidades locales) lo cierto es que en última instancia, en caso de empate, existe voto de calidad del Presidente en el pleno del Consejo (que es siempre un consejero de la Junta de Andalucía: art. 11 de la Ley). Paridad sí, pero a favor de la Junta. Por lo demás, el Consejo sólo tiene atribuidas funciones asesoras o consultivas en sentido estricto. Expresamente dice el art. 2.2 de la Ley andaluza que sus dictámenes no son vinculantes. De esta forma, el Consejo andaluz no dispone de facultad alguna para objetar o condicionar la tramitación o aprobación de normas o proyectos autonómicos disconformes con la autonomía local. Con este diseño institucional, pocas pueden ser las

contribuciones de este Consejo andaluz “de Concertación Local” al cumplimiento pleno del mandato de autonomía local recogido tanto en la Constitución como en el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía.

67. También el art. 87 EAAr prevé un “Consejo Local de Aragón” como “órgano de colaboración y coordinación” entre el Gobierno de Aragón y los entes locales. Y el art. 51.1 EACyL contempla un “órgano mixto para el diálogo y la cooperación institucional entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones locales de Castilla y León”. Aunque aún está pendiente el desarrollo legislativo de estas previsiones estatutarias, ya del propio tenor literal de los nuevos estatutos se puede aventurar que estos “consejos” no van a ser un instrumento cualificado para la protección de la autonomía local. Los nuevos estatutos hablan de “órgano de relación”, “órgano mixto”, y “órgano de colaboración y coordinación”. Con estas expresiones se hace alusión, más bien, a órganos consultivos autonómicos con participación representativa de los gobiernos locales. Pero este diseño normativo poco tiene que ver con la idea primigenia del Estatuto catalán de un Consejo de composición enteramente local para la defensa de la autonomía local *ante* las instituciones de gobierno autonómicas⁷¹.

V. COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE RÉGIMEN LOCAL

68. Los textos de los estatutos de autonomía, en sus versiones primigenias, contenían atribuciones competenciales bien distintas a sus respectivas comunidades. Al menos sobre el papel, el Estatuto catalán o el andaluz atribuían a las respectivas comunidades “competencia exclusiva” sobre régimen local; eso sí, “sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución” (arts. 9.8 EAC y 13.3 EAA)⁷². Esta competencia, formalmente exclusiva, contrastaba con la de, por ejemplo, la Comunidad de Madrid, limitada al “desarrollo de las funciones que

⁷¹ T. FONT I LLOVET, “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, en *Anuario del Gobierno Local*, 2004, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Public, Barcelona, 2005, pp. 13 y ss (p.32); y M. VILALTA, *El Consejo de Gobiernos Locales*, Lustel, Madrid, 2007, p.138.

⁷² Compárense estas redacciones estatutarias originarias en M. BASSOLS, *Código de los estatutos de autonomía de las Comunidades autónomas*, IEAL, Madrid, 1983, pp. 173 y ss.

corresponden al Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local” (art. 27.1 EAM). Lo cierto es que primero la jurisprudencia constitucional y luego las reformas estatutarias acabaron por homogeneizar los distintos títulos competenciales sobre “régimen local” (y adyacentes). El Tribunal Constitucional vino a considerar que la mención de una competencia autonómica “exclusiva”, hecha con la reserva de “sin perjuicio de lo que dispone el art. 149.1.18” era tanto como reconocer al Estado una competencia *básica* general sobre régimen local, quedando la competencia “exclusiva” autonómica relegada a la función del desarrollo y ejecución de lo establecido por el Estado⁷³. Luego, las reformas estatutarias de 1994 y 1998 generalizaron la fórmula “bases más desarrollo”. Así, por ejemplo, según el actual art. 27.1 EAM: “En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución”.

69. Respecto de la situación competencial descrita, en los nuevos estatutos de autonomía, los aprobados a partir de 2006, se observa un *modesto aumento de las competencias autonómicas sobre régimen local*. Además, como en seguida se verá, los nuevos estatutos de autonomía difieren de forma considerable entre sí, a la hora de atribuir competencias sobre régimen local a las respectivas comunidades autónomas. En todo caso, el aumento de competencias autonómicas sólo es propiamente relevante en algunas submaterias específicas: competencias y potestades locales; “órganos complementarios”; y entidades locales no garantizadas constitucionalmente. Los nuevos estatutos atribuyen dos tipos de competencias a las comunidades autónomas: unas se denominan propiamente “exclusivas” y otras “compartidas” con el Estado. Esta distinción estatutaria tiene ahora un especial sentido y valor. Como ya se ha dicho, anteriormente diversos estatutos de autonomía atribuyeron a la respectiva Comunidad competencia “exclusiva” sobre régimen local, pero la referencia expresa de los propios estatutos al art. 149.1.18 CE sirvió para que el Tribunal Constitucional mutara la exclusividad en competencia de desarrollo. En los nuevos estatutos de autonomía ha cambiado

⁷³ STC 214/1989, FJ 1

de forma trascendente el sistema de distribución de competencias. Ahora sólo una parte de las competencias (pocas) son propiamente “exclusivas” de la Comunidad Autónoma; y en la mayoría de las materias de régimen local las comunidades autónomas disponen de competencia “de desarrollo”. El cambio en el sistema no debe entenderse como una pérdida de poder autonómico en materia local, sino como una corrección sobre las desviaciones en el sistema precedente. Ahora, las escasas competencias autonómicas “exclusivas” son propiamente esto, “exclusivas”. En ellas, por tanto, *no hay espacio para la regulación básica estatal*; o más precisamente, una eventual regulación básica estatal no sería de aplicación en la Comunidad Autónoma correspondiente.

70. Afirmada la distinción elemental entre competencias “exclusivas” y “compartidas”, lo cierto es que el listado de cada tipo de competencias es diferente en cada Estatuto de Autonomía. En *Cataluña* son competencias exclusivas: creación de entidades locales, así como de sus términos territoriales (art. 151.1 a) y b) EAC); procedimientos de relación entre las entidades locales y la población (art. 151.1. c) EAC). Con casi idéntico texto (arts. 160.1 y 3 EAC y 60.1 EAA) son competencias exclusivas de *Cataluña y Andalucía*: a) las relaciones entre las instituciones de la Comunidad y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales; b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el propio Estatuto; c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos; d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Comunidad, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos; e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales; f) La regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Comunidad, con la excepción de los constitucionalmente garantizados”. Para *Aragón*, el art. 71. 5 EAAr califica como competencia exclusiva autonómica “la determinación de las

competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón”. Según se observa, el listado del Estatuto aragonés es algo más reducido que el andaluz (no hace referencia expresa, por ejemplo, a las “potestades administrativas”, ni a los “órganos complementarios” de la organización local). Al listado de competencias exclusivas el art. 75.11 EAAr añade la competencia de “desarrollo de las bases del Estado previstas en el art. 149.1.18 de la Constitución para las Administraciones Públicas aragonesas, incluidas las entidades locales”. Más claras aún son las diferencias con el nuevo *Estatuto balear*. Aquí sólo se atribuye competencia autonómica exclusiva en materia de “organización local” (art. 30.45 EAIB); y expresamente se califica como “competencia de desarrollo” todo lo relativo al “régimen local” (art. 31.15 EAIB). Finalmente, el nuevo *Estatuto de Castilla y León* limita la competencia autonómica exclusiva a “relaciones entre las instituciones de la Comunidad y los entes locales y regulación de los entes locales creados por la Comunidad, en los términos previstos en el presente Estatuto” (art. 70.1.4 EACyL); atribuyendo sólo competencia de desarrollo y ejecutiva en materia de “régimen local” (art. 71.1 EACyL). Finalmente, en la Comunidad Valenciana el art. 49.1.8 EACV mantiene la atribución competencial precedente: competencia exclusiva de la Generalitat sobre régimen local, alteraciones de los términos municipales y topónimos “sin perjuicio de lo que dispone el art. 149.1.18 CE”. No parece necesario insistir en la notoria asimetría competencial entre las distintas Comunidades Autónomas. Tanto entre las de nuevo Estatuto como entre éstas y las que aún no han modificado su texto estatutario. La consecuencia natural de esta asimetría competencial será, de un lado, la existencia de *regímenes locales más diferenciados* que en la actualidad [§§ V. 75] y, de otro lado, una mayor complejidad técnica para la regulación básica estatal, que habrá de coexistir con diferentes niveles competenciales autonómicos [§§ V. 40]

71 Una mención especial, por su relevancia para la autonomía organizativa local, merece el título competencial exclusivo (para Cataluña y Andalucía)

sobre “*órganos complementarios*”. Desde luego que esta expresión no se encontraba en los estatutos de autonomía precedentes; aunque sólo fuera porque describían las competencias autonómicas de una manera mucho más escueta (“régimen local”). La expresión “órganos complementarios” proviene en realidad de la LBRL cuando, después de precisar que el Alcalde, el Teniente de Alcalde y el Pleno existen en todos los ayuntamientos (art. 20.1 LBRL) establece que “las leyes de las comunidades autónomas sobre el régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria...” (art 20.2 LBRL), y a ello se añade que “los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios...” (art. 20.3 LBRL). Estas referencias positivas, en su paso por el control de constitucionalidad (STC 214/1989) determinaron la asunción del par de conceptos “órganos necesarios” (cuya regulación corresponde al Estado) *versus* “órganos complementarios” (de competencia autonómica o local). Pero téngase en cuenta, en todo caso, que la referencia a los “órganos necesarios” o “complementarios” no era propiamente una categoría de distribución de competencias en la Constitución o en los estatutos de autonomía. Era una descripción de la realidad legislativa creada por la LBRL. Por ello mismo, la utilización de la expresión “órganos complementarios” en los nuevos Estatutos de Andalucía y Cataluña no puede trasladar miméticamente la forma de regulación de la organización local en la LBRL. En otros términos: “órganos complementarios” no pueden ser ya, sin más, los órganos no regulados en la LBRL; “órganos complementarios” es ahora una expresión *delimitadora de competencias* en los estatutos de autonomía, y por ello debe presentar un contenido normativo propio. Una propuesta interpretativa para la categoría normativa de “órganos complementarios” puede partir de la distinción entre la “forma de gobierno local” y la “organización administrativa” también local. La “forma de gobierno local” se refiere a las formas de articulación de órganos representativos y órganos ejecutivos; y aquí la competencia básica estatal es especialmente intensa: se trata de concretar orgánicamente el principio democrático proyectado sobre municipios y provincias (arts 140 y 141.1 CE) y el derecho fundamental de representación (art. 23.1 CE). Más allá de la “forma de gobierno” se encuentra la organización administrativa local (justamente complementaria y al servicio de la forma de gobierno general establecida por el

Estado). Éste debe ser, en principio, el contenido propio del título competencial exclusivo sobre “órganos complementarios” y donde, por tanto, la regulación de cabecera es tarea de las Comunidades andaluza y catalana.