

# AUTONOMÍA LOCAL Y CONSTITUCIÓN. DOS PROPUESTAS PARA OTRO VIAJE POR EL CALLEJÓN DEL GATO

FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ

«Las imágenes más bellas en un espejo cóncavo son absurdas».

MAX ESTRELLA: *Luces de Bohemia*,  
don Ramón del Valle-Inclán

*SUMARIO:* 1. TIEMPO LOCAL Y TIEMPO DE CONSTITUCIÓN.—2. UNA IMAGEN REFRACTARIA: LA AUTONOMÍA LOCAL COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL DE UN PODER ADMINISTRATIVO POLÍTICAMENTE RELEVANTE.—3. LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL ESPEJO DE LA GLOBALIDAD: 3.1. *Del Pacto Local a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.* 3.2. *Acción local y desarrollo espacial: los nuevos territorios cívicos.*—4. DESCENTRALIZACIÓN Y CONSTITUCIÓN: DOS PROPUESTAS JURÍDICAS PARA UN SISTEMA DE GOBIERNO LOCAL EN LA SOCIEDAD DE REDES: 4.1. *Primera propuesta: el «rígido uniformismo» no se combate con unas «rígidas y densas bases».* 4.2. *Segunda propuesta: el gobierno local como sistema.*

## I. TIEMPO LOCAL Y TIEMPO DE CONSTITUCIÓN

Desde la Constitución de 1978 la autonomía local ha sido, entre nosotros, un concepto jurídico de existencia indiscutible y vitalidad incomprendida. El significativo gesto del constituyente, trasladando a los municipios y provincias de la esfera del «Gobierno y la Administración» (Capítulo II del Título V del Anteproyecto de Constitución) al ámbito de la «Organización territorial del Estado» (en el que se situó desde el Informe de la Ponencia) fue interpretado, en el incierto escenario del Estado de las Comunidades Autónomas, como un simple ajuste técnico. Una opción de estilo, sin especial relevancia jurídica, cuya

aparente inocencia fue, sin embargo, bastante a la hora de ocultar la articulación implícita de una inexistente, aunque entonces razonable cautela: la mejor ubicación de la autonomía local en la estructura de la Constitución, no convertía a municipios, islas y provincias en actores partícipes en el proceso de descentralización política recién inaugurado por el constituyente. El mensaje debía quedar bien claro: la descentralización prevista en la Constitución sólo era cosa de dos (Estado y Comunidades Autónomas); cualquier parecido con esa realidad era mera descentralización administrativa (1).

Al servicio instrumental de esa preocupación mayoritariamente sentida (2), la autonomía de las entidades locales comenzó a escribirse en negativo, pues no interesaba tanto saber lo que era, cuanto determinar aquello que nunca debería ser. Se trataba, en último término, de definirla, decretando con la mayor elegancia posible su exilio constitucional. La autonomía local *no* es autonomía política (STC 4/1981); está en la Constitución pero *no* tiene un específico contenido constitucional (STC 170/1989). Palabras que, en positivo, sólo quieren decir que la autonomía local tan sólo es jurisdicción administrativa que se ejerce discrecionalmente en el marco de la ley.

Esta apurada y conclusiva máxima de resultados, promovida por la propia jurisprudencia constitucional ha sido, en estos veinticinco años de Constitución, el envés acallado de la autonomía local, es decir, la genuina realidad que se ocultaba detrás de un continente —garantía institucional— cuya falta de contenido favoreció que, en democracia, los órganos de autogobierno más próximos al ciudadano siguieran siendo considerados como simples administraciones públicas de naturaleza corporativa, y que municipios y provincias cayesen en la desatención y el olvido.

---

(1) Autores como M. Aragón Reyes insistieron, por ello mismo, en la diferencia existente entre la autonomía política, esto es, la reservada por el constituyente a las CC.AA. y la autonomía local de carácter exclusivamente administrativo, «El tratamiento constitucional de la autonomía local», en *Organización territorial del Estado*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985, págs. 470-473. En la misma línea J. LEGUINA VILLA: «La autonomía de Municipios y Provincias en la nueva Ley Básica del Régimen Local», *REALA*, núm. 227, 1985, pág. 433; y, R. GARCÍA MACHO: «La autonomía municipal y su protección en la Ley de Bases del Régimen Local», *RAP*, núm. 109, 1986, 416-417. Sobre la ubicación del gobierno local en las Constituciones de nuestro entorno político, vid. MEILÁN GIL: «La articulación de los ordenamientos local y autonómico», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 44, 1984.

(2) Y también de cierto síndrome «de 14 de abril», latente en el subconsciente político colectivo de la joven España democrática. El discurso de recuperación de lo local, en el sentido de volver a constituir unos municipios y provincias convertidos en verdaderos centros políticos de decisión reavivaba, en cierto modo, una imagen republicana persistente en el subconsciente colectivo de la que nadie quería entonces hablar. Recordemos que habían sido unas elecciones municipales las que llevaron a la proclamación de la II República.

Como es bien sabido, la llegada de la Constitución de 1978 y, con ella, la de los principios y presupuestos propios de un Estado democrático afectó, en su base legitimadora, a la hasta entonces denominada Administración local (fórmula neutral y más refinada bajo la que camuflar uno de los elementos que integraban un conocido enunciado político de la dictadura: «familia, municipio y sindicato») (3). Los regidores municipales dejaron de ser nombrados por los Gobernadores Civiles para ser elegidos directamente por la ciudadanía a través de comicios libres y, frente al anterior modelo exógeno de supervisión y fiscalización jurídica y política, los municipios, provincias e islas comenzaron a conocer el significado de las palabras autogestión y responsabilidad. No en vano el constituyente de 1978 les había reconocido autonomía para la «gestión de sus respectivos intereses» (art. 137 CE).

Y con esas solas palabras y las predemocráticas leyes de régimen local (texto articulado y refundido, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 y el texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre) municipios y provincias tuvieron que iniciar su andadura democrática. La puesta en marcha del Estado de las Comunidades Autónomas saturó todo el debate público y político acerca del modelo de constitución territorial del Estado y los poderes constituidos se ocuparon y preocuparon por encontrar ámbitos de equilibrio entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. De hecho, hasta que se cerró el mapa autonómico no se aprobó la primera ley por la que se adaptaban nuestras entidades locales a las exigencias derivadas de la Constitución. Me refiero, claro está, a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, que democratizó y racionalizó nuestra administración local, teniéndose que esperar hasta el año 1988 para contar con una primera ley de Haciendas Locales, de carácter ciertamente transitorio.

En todo caso, éstas y otras medidas legislativas de menor entidad, respondieron a una filosofía modernizadora pero continuista, garante de una severa uniformidad jurídico-formal y, a la par, marcadamente posibilista ante la diversidad sustancial de reguladores (Estado y CC.AA.) y regulados (municipios grandes y pequeños, provincias, islas, comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades...), lo que explica por qué no hubo un debate en profundidad sobre: a) la fórmula más adecuada para la elección de los regidores municipales, aplicándose por inercia y en beneficio de los partidos políticos el sistema general de listas cerradas y bloqueadas y de elección a una sola vuelta; b) sobre el mapa

---

(3) Como muestra de la evolución habida en esta materia desde la entrada en vigor de la Constitución es de reseñar que la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modificación de la de Bases del Régimen Local ya no se refiere a la Administración local sino al «gobierno local».

municipal y la distribución de la población; c) acerca del papel de la provincia y, más ampliamente, el de los entes locales intermedios, en el Estado de las Autonomías o, posteriormente, sobre las eventuales disfunciones a que puede dar lugar un amplio reconocimiento del derecho de asociación municipal (también ahora, la experiencia política republicana explica por qué este derecho se ha negado a las provincias) y los procesos de comarcalización acometidos, en desarrollo de la legislación estatal, por algunos legisladores autonómicos; y, finalmente, d) por qué no se sintió la necesidad de abandonar con decisión el lastre predemocrático de una estructura orgánica e institucional basada en el concepto de *corporación* que, por su propia naturaleza, desconoce, por confusión de roles, la dinámica política mayoría/oposición y la separación entre órganos controladores y de control (4), para caminar hacia una forma de gobierno local más adecuada a las demandas de una sociedad democrática, políticamente competitiva y en la que el ejercicio del poder local es concebido como expresión de un primer nivel de decisión directamente responsable ante la ciudadanía.

Aquella fue, en definitiva, una legislación de intenciones, ensimismada formalmente en la rica tradición municipalista de España, que aportó un marco legal renovado y de democratización institucional, pero que deliberadamente se desconectó de la constitución territorial, como si lo local debiese resolverse formando pieza separada del proceso principal de descentralización política del Estado.

## 2. UNA IMAGEN REFRACTARIA: LA AUTONOMÍA LOCAL COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL DE UN PODER ADMINISTRATIVO POLÍTICAMENTE RELEVANTE

Este mismo aire, escasamente oxigenado, respiró la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cuyos primeros pronunciamientos en esta materia coadyuvaron a sostener la línea continuista que, poco después, haría suya el legislador básico estatal.

---

(4) Aunque mediante las Leyes 11/1999, de 21 d abril, y 57/2003, de 16 de diciembre, de modificación de la LRBRL se han dado importantes pasos en esa dirección todavía queda mucho por hacer. Sobre la necesidad de superar ese origen corporativo de las entidades locales vid. R. JIMÉNEZ ASENSIO: «La forma de gobierno local: ¿cambio o continuidad?», *Anuario del Gobierno Local*, 1999/2000, págs. 137-158; L. ORTEGA: «Reformas en el sistema de gobierno municipal», en *Anuario del Gobierno Local*, 1998, págs. 57-77; F. A. CASTILLO BLANCO: «La configuración de los órganos unipersonales en la reforma de régimen local», y A. BALLESTEROS FERNÁNDEZ: «El Ayuntamiento en pleno», en *Modificaciones y panorama actual del Régimen Local Español*, CEMCI, Granada, 2000, págs. 323-171 y 375-408, respectivamente.

Es cierto que, en una primera lectura, la Constitución de 1978 parece circunscribirse a un reconocimiento meramente existencial de municipios y provincias, como si intencionadamente se detuviese en su dimensión formal —reconocimiento de personalidad jurídica propia, modo de elección y base territorial (arts. 140 y 141 CE)—, y rehuyese aquellos otros aspectos procedimentales y materiales o de carácter competencial, que dejaría al albur del legislador.

La sombra de la indefinición que planea sobre el Título VIII de la Constitución sería, en este punto, especialmente intensa. En el art. 148.2 CE se atribuye la competencia sobre régimen local a las CC.AA. y, sin embargo, el legislador estatal, auxiliado por una muy favorable doctrina del Tribunal Constitucional, encontró un título fuerte de intervención en el art. 149.1.18 CE, en el que se reconoce al Estado la competencia exclusiva para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. La Constitución garantiza a los municipios y provincias la autonomía necesaria para la gestión de sus respectivos intereses (arts. 137, 140 y 141 CE), pero guarda absoluto silencio sobre cuáles han de ser esos asuntos de interés que pertenecen a la competencia local.

Esta escasa densidad normativo-constitucional, unida a un contexto político en el que las preferencias descentralizadoras eran otras, fueron suficientes para que el Tribunal Constitucional se apuntase a una hermenéutica de acomodación del poder local en la que se dejaba toda la iniciativa al legislador (teóricamente al estatal y al autonómico; con el paso del tiempo claramente al primero), limitándose a declarar lo que la autonomía local *no* era. Esta forma de definir negando es manifiesta en algunos de sus pronunciamientos más relevantes.

Así, en la STC 4/1981, de 2 de febrero, para justificar la licitud de controles de legalidad sobre el ejercicio de determinadas competencias locales, el Tribunal afirmó la posición de superioridad del Estado «tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros) como a los entes locales (art. 148.1.2) [FJ. 3]». Una declaración que será retomada y amplificada en la STC 25/1981, de 14 de junio, en cuyo FJ. 3 se sostuvo de modo mucho más explícito que las Comunidades Autónomas contaban con «una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política». Ahora bien, lo que resulta verdaderamente llamativo es que esta última declaración se hiciese en el seno de una sentencia dictada para resolver un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento Vasco contra la Ley Orgánica 11/1980, de 1

de diciembre, «Sobre los supuestos previstos en el art. 55.2 de la Constitución», y como argumento a mayor abundamiento para justificar —sorpréndanse— la legitimación activa del órgano autonómico recurrente.

Salvo que estimemos que este pronunciamiento adolece de una clara incongruencia, hemos de admitir que la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional fue en muchos casos elaborada, no con la intención de pronunciarse sobre la naturaleza de la autonomía local, sino con la finalidad de reafirmar la autonomía de las CC.AA., lo que argumentalmente se tradujo, a menudo, en un juego didáctico de contraposiciones: para subrayar que la autonomía de la CC.AA. era una genuina autonomía política y no un mero poder descentralizado subordinado al del Estado (como bajo el franquismo lo habían sido las entidades locales), se enfrentaba aquella autonomía a la local que se calificaba —para subrayar ese afán pedagógico— como meramente administrativa. De idéntico modo, mientras las Comunidades Autónomas veían convertida su autonomía en auténtico derecho, es decir, en un cuadro constitucionalmente garantizado de competencias, alargándose, a tal efecto, el concepto mismo de Constitución para dar cabida al jurisprudencialmente creado bloque de la constitucionalidad, la autonomía de los entes locales pronto perdió esa incipiente condición (5) para ser rápidamente reconducida —desde la STC 84/1982 en la que el Abogado del Estado utilizó expresamente esa formulación— al concepto de garantía institucional (6), rescatada del Derecho ale-

---

(5) Así, en el Auto 13/1980, FJ. 2, llegó a afirmarse que «los Ayuntamientos son los órganos a los que constitucionalmente corresponde la administración de los Municipios; son, en consecuencia. Poderes públicos en el sentido del art. 53.1 de la Constitución y deben ser equiparados a los órganos de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma»

(6) Sobre la configuración de la autonomía local como garantía institucional vid. L. PAREJO ALFONSO: «La autonomía local en la Constitución», *Tratado de Derecho Municipal* (S. Muñoz Machado, dir.), 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003, págs. 25-155; M. SÁNCHEZ MORÓN: *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990; E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La provincia en la Constitución», en R. GÓMEZ-FERRER-MORANT (dir.): *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 9. A. GALLEGO ANABITARTE: *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (Derecho a la educación; autonomía local, opinión pública)*, Civitas, Madrid, 1994. J. ESTEVE PARDO: «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local», *REDC*, núm. 31, 1991, págs. 335-362. F. SOSA WAGNER: *Manual de Derecho Local*, Pamplona, 1999. Recientemente vid. A. IGLESIAS MARTÍN: *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales*, Ariel, Barcelona, 2002; R. NARANJO DE LA CRUZ: *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en Alemania y España*, INAP, Madrid, 2003, que estudia esta cuestión en págs. 35 y sigs. Entre la doctrina del Tribunal Constitucional son de destacar las SSTC 32/1981; 213/1988; 170/1989; 214/1989; 46/1992; 109/1998 y 159/2001, entre otras.

mán —cuando allí ya estaba en parcial desuso— para acentuar y consolidar esa ejemplificación de la diferencia. Comunidades Autónomas: autonomía política, plenitud de derechos, potestad legislativa; entidades locales: autonomía administrativa, garantía institucional y potestad reglamentaria.

No menos curioso es el origen de la naturaleza «bifronte» que el Tribunal Constitucional atribuyó a la autonomía de municipios y provincias. En efecto, la STC 84/1982, carta de nacimiento de tan expresiva y luego exitosa fórmula, resolvió un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el art. 28 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1982, que habilitaba al Gobierno para transferir o delegar determinadas facultades, entre otras, a las entidades locales de Cataluña. Pues bien, en este escenario de conflicto de competencias entre el Estado y Comunidad Autónoma, el Tribunal Constitucional recurrió a la naturaleza bifronte de la autonomía local para justificar la licitud constitucional del precepto impugnado, a pesar de no ser básico y de pertenecer a las CC.AA. la competencia legislativa en materia de régimen local. De este modo, el carácter bifronte «del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como intracomunitario o extracomunitario» (FJ. 5), no nació para salvaguardar el espacio constitucionalmente reservado a la autonomía local, sino, muy por el contrario, para despejar cualquier duda concerniente a la doble y simultánea subordinación (estatal y autonómica) en la que se encontraba y justificar una intervención estatal más allá de lo estrictamente básico con arreglo al art. 149.1.18 CE.

El concepto no fue, pues, ideado para precisar el papel constitucional de la autonomía local y su «posición» dentro de la organización territorial del Estado. Muy por el contrario, su única razón de ser fue la de servir de presupuesto justificativo del deslinde entre las competencias legislativas del Estado y de las CC.AA., operando como refuerzo de los títulos de intervención del primero. Y, en verdad, ello no podía ser de otro modo, puesto que el Tribunal Constitucional no estaba, en la gran mayoría de los supuestos en los que conoció sobre este cuestión, resolviendo la pretensión de una entidad local que consideraba amenazada su autonomía por un acto o una norma emanados del Estado o de una Comunidad Autónoma (entre otras razones porque no existía cauce procesal que lo permitiese). Antes bien, lo que se sometía al enjuiciamiento del Tribunal Constitucional era un problema de delimitación de la competencia legislativa entre el Estado y una Comunidad Autónoma y esta es, en puridad, la clave de bóveda en que debe ser interpretada su jurisprudencia.

Por decirlo de forma expedita, el Tribunal Constitucional ha convertido al legislador básico estatal en garante de la autonomía local frente a las agresio-

nes del legislador autonómico, como si sólo este último pudiese conculcar el espacio que la Constitución reserva al sistema local de gobierno. Las manifestaciones de esta tendencia jurisprudencial en la que se asocia conceptualmente la legislación básica y la autonomía local son abundantes y notorias (7). En la STC 214/1989, aunque se quiera argumentalmente ocultar, se utiliza como canon para enjuiciar la legislación básica estatal, la propia legislación básica, pues otra cosa no significa afirmar que «el Estado no se ha excedido de la competencia que, con cobertura en el art. 149.1.18 de la Constitución en relación con los arts. 137 y 140 de la misma norma fundamental, le corresponde a fin de regular los requisitos que con carácter necesario deben reunir los municipios» [FJ. 8.b)]. Y las palabras vuelven a traicionar al Tribunal cuando, en la STC 159/2001, sostiene que «el cauce y el soporte normativo de la articulación de esa garantía institucional es la Ley estatal de Régimen Local» (FJ. 4). No parece necesario insistir: lo básico, como común denominador normativo del régimen jurídico de todos los entes locales en todo el territorio del Estado, es la expresión positivizada de la autonomía local que, por esta razón, es concebida como una realidad uniforme configurada por el legislador estatal y que actúa a modo de núcleo jurídico de resistencia frente a las eventuales injerencias de la legislación autonómica (8). Estas, y no otras, son las razones de fondo que han marcado la evolución de la jurisprudencia constitucional y, a veces, en recíproco auxilio, la acción normativa del legislador básico estatal.

Sin embargo, al día de hoy, sólo el Tribunal Constitucional —acaso por la inercia inducida de sus pronunciamientos anteriores— parece desconocer que la autonomía local es expresión de una verdadera autonomía política (9), y que

---

(7) El breve análisis jurisprudencial que, seguidamente y en justificación de la anterior afirmación, se recoge en el texto lo tomo, en esencia, de un trabajo de Francisco Velasco pendiente de publicación y que he tenido la oportunidad de discutir con su autor, quien participa de esta misma idea. Conste mi más sincero agradecimiento, tanto por el diálogo sostenido como por haberme autorizado a utilizar en este lugar dos de las muchas referencias jurisprudenciales que él ha seleccionado.

(8) Una idea que también planea sobre la reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. En efecto, en cierto modo, y sin adelantar ahora cuestiones sobre las que luego he de volver, del examen de algunas de las «medidas» introducidas por la citada ley [por ejemplo, la nueva competencia que se atribuye a las Diputaciones provinciales a través del apartado d) del art. 36.1], puede llegarse a pensar que, ante la pasividad o, mejor resistencia, de las CC.AA. de acometer lo que políticamente ya se conoce como *segunda descentralización*, nada mejor que modificar las bases estatales, porque esa operación implica, a su vez, un obligado desplazamiento de las legislaciones autonómicas que, a partir de ese momento, serán, en todo lo que se opongan a la nueva ley, o bien contrarias al art. 149.1.18 CE, o bien a la autonomía local de los arts. 137 y 140 CE.

(9) Defienden esa naturaleza política, A. FANLO LORAS: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las corporaciones locales: el funcionamiento del modelo*



los apoyos doctrinales que la concebían como simple autonomía administrativa ya son parte de la historia o, mejor, de una transición que también se ha producido en el ámbito de lo local.

Desde la década de los noventa, puede decirse que en la doctrina *iuspublicista* española ya nadie duda de la naturaleza política de la autonomía local. La vieja y tradicional tesis en virtud de la cual no hay autonomía política sin potestad legislativa resulta difícilmente sostenible en los ordenamientos jurídicos actuales que han abandonado una comprensión jerarquizada y formal por otra de corte estatutario y competencial (más ajustada a las demandas de la globalidad), mediante la que se reconocen diversos centros normativos, democráticamente legitimados, que interaccionan entre sí, y que se relacionan en términos de aplicabilidad normativa, primacía, supletoriedad y subsidiariedad.

En este contexto, cada vez más, es ley aquella norma que tiene un ámbito de actuación constitucionalmente reservado, y no la que formalmente reviste esa condición (10). Ley es la norma rectora que, dentro de un determinado ámbito de decisión, expresa jurídicamente, a través de una regulación normativa, la voluntad política de un órgano democráticamente legitimado por la comunidad para llevar a cabo ciertas políticas públicas de su interés e incumbencia.

---

*constitucional de autonomía local*, CEC, Madrid, 1990; F. SOSA WAGNER: «La autonomía local», en *Estudios sobre la Constitución española. Libro Homenaje al Profesor García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 3210. R. MARTÍN MATEO y F. SOSA WAGNER: «Cincuenta años en la Administración local», *RAP*, núm. 150, 1999; L. PAREJO ALFONSO: «El régimen jurídico de la Administración local hoy», en *El sistema político local: nuevo escenario de gobierno* (C. Alba y F. Vanaclocha), *BOE*, Madrid, 1997; J. BARATA Y MIR: *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Tecnos, Madrid, 1999; J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR: «El debate sobre la autonomía municipal», *RAP*, 147, 1998, págs. 61 y sigs.; E. SÁNCHEZ GOYANES: *La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*, El Consultor, Madrid, 2000; J. GARCÍA MORILLO: *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, 1998; TOMÁS FONT y LLOVET: «La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local», págs. 13-39, y L. ORTEGA: «La potestad normativa local», págs. 39-55, en *Anuario del Gobierno Local*, Madrid, 2001; E. AJA: «Configuración constitucional de la autonomía local», en TOMÁS FONT (dir.): *Informe sobre el gobierno local*, MAP y Fundació Pi y Sunyer, Madrid, 1992; J. GARCÍA ROCA: «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», *REALA*, núm. 282, 2000, y «La garantía de la autonomía local de las Corporaciones locales frente a la ley: el conflicto local», en *VV.AA.: Administraciones públicas y Constitución*, INAP, Madrid, 1998, págs. 801 y sigs.

(10) Incluso H. KELSEN era plenamente consciente de esta circunstancia al afirmar que «los órganos del municipio pueden tener competencias también para establecer normas generales que no tendrán el nombre de leyes, pero que lo serán, en el fondo, desde el momento en que habrán sido establecidas por un cuerpo colegial representativo, por un consejo municipal o un ayuntamiento elegido por los vecinos del municipio», *Teoría general del Estado*, Ed. Nacional, México, 1979, pág. 240.

Expresado en otros términos: el concepto de autonomía política puede considerarse vinculado al de potestad legislativa, siempre que esta última sea entendida en un sentido material, esto es, como el poder de emanar normas para la comunidad dictadas por un órgano formado por representantes de la comunidad para la que se dictan (11).

Sólo la idea de una autonomía local subordinada a la ley puede negar, desde esta óptica asociada a las fuentes de producción normativa, la condición política que le es inherente. Ahora bien, una autonomía local subordinada al legislador no es, en puridad, autonomía. Cuestión completamente distinta es que la autonomía local tenga que desenvolverse y desarrollarse dentro de los límites fijados por la ley. La distinción no es de mero matiz, pues, explica en sede constitucional la diferencia existente entre los sujetos políticos y los sujetos administrativos.

En efecto, lo propio de los sujetos administrativos es que su actuar está vinculado positivamente a la ley, de suerte que cuentan con el derecho-deber de ejercer determinadas competencias legalmente asignadas y, a la par, única y exclusivamente pueden ejercitar aquéllas, aunque se les confiera un alto grado de discrecionalidad para su apreciación y desempeño.

Sin embargo, los sujetos políticos sólo están vinculados negativamente a la ley y, por ello mismo, pueden hacer o no hacer todo aquello que la ley no les prohíbe. Gozan, por tanto, de una especie de competencia universal implícita que les permite llevar a cabo por sí mismos, es decir, por voluntad propia, cuantas políticas públicas consideren necesarias para atender a las demandas de la comunidad, mientras no estén legalmente proscritas (12). Si los sujetos administrativos tienen discrecionalidad; los sujetos políticos tienen autonomía. Mientras los primeros se relacionan con arreglo al principio de jerarquía, los segundos lo hacen, básicamente, a través del principio de subsidiariedad (13).

---

(11) Si se reconoce que la potestad normativa local es parte inherente al concepto de autonomía que la Constitución les garantiza y que aquella opera, en esencia, como un límite al legislador, entonces la relación entre la potestad normativa local, en especial, la de las ordenanzas municipales y la ley, no ha de comprenderse en términos de jerarquía sino de exclusividad competencial, siendo irrelevante el hecho de que las normas locales no tengan la forma de ley porque, en su ámbito de competencia se comportaría materialmente como leyes. Sobre el tema vid. L. PAREJO: *La potestad normativa local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, y BLASCO DÍAZ: *Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

(12) Cfr. UGO RESCIGNO: *La Responsabilità Política*, Guiffirè, Milán, 1967, cap. I.

(13) Por eso, cuando se afirma por el Tribunal Constitucional que la autonomía de los entes locales es «la capacidad para decidir libremente entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política» (STC 193/1987), se está ofreciendo

Precisamente, porque ya nadie duda de la naturaleza política de la autonomía constitucionalmente garantizada a municipios, islas y provincias, también es generalizada en la doctrina la insatisfacción producida por su caracterización como garantía institucional. Al margen de la denuncia constante de lo inadecuado que resulta explicar la realidad de nuestras entidades locales mediante la figura de la garantía institucional, son muchas las propuestas que se han formulado para remediar esa situación. Unas veces, con apoyo en la literalidad del art. 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local se ha demandado su reconocimiento, como derecho (14), mientras que, en otras ocasiones, se ha preferido hablar de la «garantía constitucional» (15), de la autonomía local o, de la existencia de una implícita competencia universal de las entidades locales que permitiría fundamentar una suerte de presunción de competencia municipal (16), en línea con lo defendido por Tribunal Constitucional Federal Alemán en la Sentencia «*Rastede*», de 23 de noviembre de 1988; o, por último, de la necesidad de utilizar el principio de proporcionalidad como instrumento básico para la defensa de la autonomía local (17).

### 3. LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL ESPEJO DE LA GLOBALIDAD

La anterior reacción doctrinal ha transitado en paralelo a las justas reivindicaciones políticas de los pueblos y ciudades de España, legitimados por un sobresaliente quehacer diario y una sólida lealtad institucional, así como por

---

una visión minusvalorada de la autonomía política, al considerarla como un poder discrecional dentro de la ley, cuando lo que caracteriza a la autonomía política es, precisamente, la capacidad de decidir —y, claro está responder ante la ciudadanía—, incluso en ausencia de ley.

(14) Es esta una tesis que se puede inferir de ciertos trabajos del prof. TOMÁS FONT como «La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio», *Anuario del Gobierno Local*, 1998, págs. 15 y sigs. Para F. Velasco en el trabajo mecanografiado a que antes he hecho referencia, la autonomía local debería concebirse como un derecho constitucional de configuración legal.

(15) GARCÍA MORILLO: Op. *supra* cit., con apoyo en la formulación de C. MORTATI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, CEDAM, 1976, pág. 823.

(16) Este es el caso de J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR en su interesantísimo trabajo «La cláusula general de competencia municipal», *Anuario del Gobierno Local*, 1999/2000, págs. 37-61 en el que se da cuenta de la Sentencia «*Rastede*», citada en texto.

(17) Una propuesta defendida especialmente por L. ORTEGA: «El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local», *Anuario del Gobierno Local*, 1997; y en «El modelo español de control sobre las autonomías territoriales», *RGDA*, núm. 2, 2003. Discrepa de la conveniencia de utilizar ese parámetro de control, D. SARMIENTO, en su trabajo «El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local», *ejemplar mecanografiado*.

uno de los muchos cambios derivados de la actual sociedad de la comunicación que, al entronizar como mejor valor en la generación de economías de escala, el trabajo y la gestión en red, ha desplazado el recurso a fórmulas centralizadas y jerarquizadas, propias de los procesos productivos de la sociedad industrial —producción en cadena— en favor de una articulación de procesos plurales que interaccionan abiertamente entre sí, según procedimientos autónomos de decisión, más y mejor controlados por sus actores, que mejoran la calidad y ahorran en costes. Ambas cuestiones merecen un análisis separado.

### 3.1. *Del Pacto local a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*

Por sabido, podemos prescindir, en este lugar, de una descripción más o menos detallada de las profundas transformaciones experimentadas por nuestros pueblos y ciudades en estos últimos veinticinco años. La capacidad para llevar a cabo, con recursos muy escasos, políticas públicas de atención directa a la ciudadanía queda puesta de relieve en los muchos departamentos y organismos administrativos que constituyen el organigrama administrativo del Ayuntamiento de una ciudad media: desde unidades de asistencia social (mujer, menores, albergues para los sin hogar, drogadicción...), de atención al consumidor o de fomento del empleo, hasta políticas integrales de seguridad (orden público, pero también lucha contra incendios, supervisión sanitaria de alimentos, controles atmosféricos de contaminación), pasando por la promoción de la cultura, el cuidado del patrimonio, la sostenibilidad medioambiental o la preservación del paisaje. Cúmulo de actividades que se suman a la prestación tradicional de servicios (transporte urbano, suministros de agua, electricidad y gas...) y a la realización de infraestructuras públicas, sin que se haya destinado a los gobiernos locales mayor cantidad de recursos públicos de los que globalmente recibían antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1978.

De hecho, el gasto público local se mantiene en una cuota máxima de entre el 15 y el 16 por 100, mientras que el de la Administración General del Estado se sitúa próximo al 55 por 100 y el de las CC.AA. ronda el 29 por 100. Pero no sólo se ha contenido el gasto de las entidades locales sino que, además, tampoco se ha acrecentado su nivel de endeudamiento, que se sitúa durante este tiempo en una media escasamente inferior al 4 por 100 del PIB. Balance, ciertamente positivo, desde la óptica de la actividad desempeñada y la gestión del gasto que, debe completarse con otras circunstancias de interés, a saber: que gran parte de los escasos ingresos municipales se producen mediante subvenciones vinculadas; y que las aportaciones estatales difícilmente cubre las exi-

gencias mínimas derivadas del principio de suficiencia financiera, sin que hasta el día de hoy ninguna CC.AA. se haya dignado a cumplir con la obligación que les impone el art. 142 CE de articular un cauce para la participación de las entidades locales en los tributos autonómicos.

Los gobiernos locales han sabido gestionar una administración de proximidad, estrechamente cercana a las demandas de la ciudadanía y, sin embargo, lo han hecho con una notable escasez de recursos económicos. No es de extrañar, en consecuencia, que con esa hoja de servicios se planteasen, desde el mundo local, ciertas reivindicaciones políticas que llamasen a la reflexión sobre el estado de desatención (financiero y legislativo) en que se encontraban municipios, islas y provincias. Nació así, en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), una propuesta de reforma de nuestro régimen local que, bajo la fórmula de «Pacto Local» tomó carta de naturaleza en la Asamblea celebrada en la ciudad de A Coruña a finales de 1993 y que, en esencia, iba a fraguar en noventa y dos medidas (aprobadas por la comisión ejecutiva de la FEMP el 24 de septiembre de 1996) de las cuáles 32 pertenecía a la órbita competencial del Estado y las 60 restantes a la competencia de los legisladores autonómicos (18).

Fruto directo de esta reivindicación del municipalismo fueron un conjunto de reformas legislativas que vieron la luz en el año 1999. Me refiero, claro está, a la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LRRL de 1985, que abordó, básicamente, aspectos concernientes a la organización interna de los Ayuntamientos, ampliando las atribuciones de los Alcaldes y potenciando, en compensación, los mecanismos de control por el Pleno; a la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, mediante la que se introdujo el denominado conflicto en defensa de la autonomía local (19), con un resultado más simbólico que práctico; a la Ley

---

(18) Entre los muchos trabajos que se han elaborado para dar cuenta del «Pacto Local» y sus repercusiones normativas, además de las referencias contenidas en T. FONT Y LLOVET: «La evolución del gobierno local en España: de los “nuevos principios” a la “geometría variable”», en *Anuario del Gobierno Local*, 1999/2000, Marcial Pons, Madrid, 2000, págs. 13-37; y en J. M. PORRAS RAMÍREZ: «La posición constitucional de los Entes locales. La oportunidad del Pacto Local», en *Modificaciones y panorama del Régimen Local Español*, CEMCI, Granada, 2000, págs. 39-75, puede encontrarse un exhaustivo análisis del mismo en la monografía de A. IGLESIAS MARTÍN: *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales*, Ariel, Barcelona, 2002, en especial págs. 153-261.

(19) Sobre este proceso constitucional vid. G. FERÁNDIZ FARRERES: «El conflicto en defensa de la autonomía local: justificación, configuración jurídica y funcionalidad», *Anuario del Gobierno Local*, 2001; J. JIMÉNEZ CAMPO: «Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español», *REDC*, núm. 53, 1998; P. PÉREZ TREMP: *La defensa de la*

Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de Régimen Electoral General, añadiéndose más restricciones a la convocatoria y celebración de mociones de censura, al objeto de garantizar una mayor estabilidad del equipo de gobierno; la Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, que modificó a la que regulaba el derecho de reunión con la finalidad de introducir un informe municipal no vinculante y previo a la resolución por la autoridad gubernativa de comunicaciones relativas al ejercicio de aquel derecho en lugares públicos; y, finalmente, mediante la Ley 10/1999, de 21 de abril, se modificó la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) con el propósito de introducir una tímida representación local en el Consejo Escolar del Estado y arbitrar fórmulas más flexibles de colaboración entre la administración educativa y los municipios. También mediante este instrumento legal se modificó la Ley Orgánica 1/1992, de 21 febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, habilitando a la potestad normativa local para tipificar mediante ordenanzas sanciones cuya imposición se atribuye a los Alcaldes.

No obstante, a pesar de las anteriores reformas legislativas —y otras habidas en materia de aguas, tráfico y seguridad vial— el saldo no puede decirse que haya sido muy positivo para el gobierno local, ya que ni se han definido con mayor precisión los ámbitos competenciales de actuación municipal o provincial, ni se ha incrementado la autonomía financiera de los entes locales. Pero si timorata había sido la apuesta estatal en pro de la autonomía local, las CC.AA. no parecían estar dispuestas a acometer lo que políticamente ya se había llamado «segunda descentralización», transfiriendo a las entidades locales de sus respectivos territorios —mediante ley sectorial, delegación o encomienda de gestión— el ejercicio de competencias de ejecución de las que son titulares.

Ante esa situación el legislador estatal ha decidido mover nuevamente ficha, si bien en esta oportunidad, dejando un inequívoco aviso para navegantes: aunque el propósito es emprender en un futuro inmediato una reforma en profundidad de la legislación básica estatal y, por tanto —conforme a su concepción— del diseño estructural del gobierno local en España, por el momento y a través de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, se ha decidido adelantar algunas «medidas» urgentes, orientadas básicamente a romper con la tradicional uni-

---

*autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1998; M. PULIDO QUECEDO: «La Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local (con la jurisprudencia del TC en materia de autonomía local y provincial)», *Aranzadi*, Navarra, 1999; A. Gómez Montoro, en F. CAAMAÑO y otros: *Jurisdicción y procesos constitucionales*, 2.ª ed., McGraw-Hill, Madrid, 2000; y R. NARANJO DE LA CRUZ: *El proceso...*, op. cit.

formidad jurídica del régimen local español diferenciando entre un régimen organizativo común y otro reservado para los denominados municipios de gran población; reforzar la potestad normativa local; incrementar la participación ciudadana en la vida municipal y favorecer el asociacionismo municipal.

Estamos, pues, en un momento de renovación y cambio, uno de cuyos motores más destacados, cuando menos en el plano de las transformaciones jurídicas, ha sido la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 (instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988) que, sin discutir ahora su aplicabilidad jurídica directa o su posición en el sistema de fuentes del Derecho (20), ha cumplido con creces su cometido de orientación normativa e impulso, en la medida en que ha sido en todo este proceso un texto de referencia inexcusable. La Carta ha dado pie a propuestas doctrinales de recuperación y reforma del gobierno local pero también ha operado como fundamento y apoyo de muchas de las demandas políticas formuladas por el municipalismo español y de las que, apretadamente, he querido dejar constancia.

### 3.2. *Acción local y desarrollo espacial: los nuevos territorios cívicos*

El retorno a lo local no es una moda patria ni un quiebro inocente, aunque, como acabamos de ver, la particular situación del régimen local español demandase reformas inaplazables. La profundización de los procesos de integración económica y los avances experimentados en las tecnologías de la comunicación han dado lugar a una verdadera revolución de los espacios y de las oportunidades (21), que se manifiesta tanto en la desintegración parcial del Estado, a través de su inserción en lo global y la narrativa de desahucio (*narrative of eviction*) (22) que es inherente a la mundialización de los procesos económicos, sociales y comunicativos, como en la adecuada recuperación de espacios locales de interacción y convivencia, que convierten a la ciudad en una «mer-

---

(20) Sobre esta cuestión vid., últimamente, J. L. REQUEJO PAGÉS: «El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español», y G. FERNÁNDEZ FARRERES: «La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica», en F. CAAMAÑO (coord.): *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, págs. 15-39 y 39-53, respectivamente. Sobre los contenidos de la Carta vid. J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ: *La Carta Europea de Autonomía Local*, Bayer Hnos., Barcelona, 1997, y L. ORTEGA: «La Carta Europea de Autonomía Local y el ordenamiento local español», *REALA*, núm. 259, 1993.

(21) Cfr. MANUEL CASTELLS: *La era de la Información*, Alianza Editorial, Madrid, 2001.

(22) La expresión es de SASSEN SASKIA: *Globalization and its discontent*, Nueva York, New Press, 1998, Cap. I.

cancía organizativa» fundamental y en pasaporte imprescindible para acceder a los nuevos contextos de actuación.

En la sociedad que nos toca vivir, progresivamente, lo local interactúa directamente con lo global y, a su vez, lo global se instala en lo local (23). En efecto, en las sociedades posindustriales, y la europea indudablemente lo es, se produce una diversificación de las estructuras sociales, laborales, demográficas y culturales que ha llevado a un replanteamiento necesario del buen gobierno de la comunidad y a una superación de los esquemas monopolistas basados en la existencia de centros jerárquicos de decisión (modelo napoleónico). La *UE governance*, con sus propuestas de gobiernos multinivel capaces de actuar dentro de un sistema flexible de redes en la procura de objetivos estratégicos comunes, podría servirnos de indicador de futuro sobre el rol que debe desempeñar un sistema de gobierno local y sus necesidades jurídico-estructurales. Por otra parte, el proceso de integración europea, sin negar ahora las muchas deficiencias y no pocas dificultades presentes en su gestación y evolución, ofrece una valiosa experiencia sobre las posibilidades de vertebración y los valores añadidos que puede suministrar un modelo estructurado sobre diversos niveles de decisión, en el que la complementariedad y la acción concertada puede desplazar el rigor de los tradicionales principios de soberanía y jerarquía normativa.

Con todo, si me he salido del guión estrictamente jurídico, dejando somera constancia de los nuevos entornos que se nos proponen desde la ciencia política y de la administración, sólo ha sido para advertir que el debate sobre la futura reforma de nuestro régimen local no se circunscribe a un problema de reparto político y administrativo del poder sobre el territorio. Antes que eso, es una cuestión que atañe a la propia comprensión del poder político y a sus condiciones de legitimidad y ejercicio. Un debate sobre la calidad democrática del poder y su control por la ciudadanía.

#### 4. DESCENTRALIZACIÓN Y CONSTITUCIÓN: DOS PROPUESTAS JURÍDICAS PARA UN SISTEMA DE GOBIERNO LOCAL EN LA SOCIEDAD DE REDES

Las palabras del constituyente no pueden ser más expresivas: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades

---

(23) Cfr. J. BORJA y M. CASTELLS: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 1997. Vid. también, desde una perspectiva más apegada a la ordenación territorial y a los diseños espaciales de la ciudad, J. SUBIRATS (coord.): *Redes, territorios y gobierno*, Diputación de Barcelona, 2002.



Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137.1 CE). El Estado se descentraliza territorialmente, reconociendo y garantizando espacios autónomos de decisión, es decir, centros políticos democráticamente legitimados y directamente responsables ante la ciudadanía, capaces de diseñar e implementar políticas públicas en el ámbito de sus «respectivos intereses» (24). El reconocimiento de estos espacios constitucionales de gobierno tiene un primer condicionante en el principio de solidaridad (art. 138 CE), correspondiendo a la Administración General del Estado y, en especial, al legislador estatal, garantizar la «realización efectiva» de ese principio. Por tanto, la autonomía política que constitucionalmente se reconoce a las CC.AA. y las Comunidades Autónomas puede ceder —se entiende que justificada y proporcionadamente— cuando la acción estatal obedezca a la necesidad de velar por «el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español».

He aquí un primer principio rector del modelo de gobernación multinivel (25) acogido por nuestra Constitución: el de solidaridad interterritorial. Como tal principio, es obvio que no puede actuar como un título atributivo de nuevas competencias estatales y que su cometido es el de orientar la acción del legislador estatal y autonómico y, en su caso, servir de canon último para la resolución de conflictos.

Pero una lectura sistemática del Tít. VIII de la Constitución permite alcanzar algunas otras conclusiones. En primer lugar, que el proceso de descentralización política acogido por la Constitución de 1978 se produce de arriba hacia abajo, a modo de principio federal inverso, abierto a las contingencias de los

---

(24) La imagen que evoca este precepto constitucional no es la de un árbol de cuyo tronco salen diversas ramificaciones, sino la de una red, formada por diversos nódulos, dotados de legitimación política propia y habilitación constitucional para la «gestión de sus intereses respectivos» que, al interaccionar entre sí, conforme a determinados principios regulativos (solidaridad, autonomía, subsidiariedad, lealtad), son capaces de producir sinergias, mejoras competitivas y valores añadidos, en el logro de objetivos comunes programados con sujeción a un contexto normativo predeterminado.

(25) Sobre ese concepto, aunque concebido en origen para la gobernanza europea, vid. J. PIERRE y G. B. PETERS: «Towards a multi-level governance», en P. DUNLEAVY, A. GAMBLE, I. HOLLIDAY y G. PEELE (ed.): *Developments in british politics* 6, Londres, Macmillan, 2000. I. LLAMAZARES y G. MARKS: «Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea», en I. LLAMAZARES y F. REINARES (ed.): *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999; C. JONSON, S. TAGIL y G. TÖRNQVIST: *Organizing European Space*, Londres, Sage, 2000. QUIM BRUGUÉ, RICARD GOMA y JOAN SUBIRATS: «Gobierno y territorio: del Estado a las redes», en *Redes, territorios y gobierno*, Joan Subirats coord., Barcelona, 2002.

poderes constituidos, pero con el confeso propósito de abandonar la centralidad estructural de un Estado unitario. Esto explica la dimensión supralegal de los Estatutos de Autonomía (normas institucionales básicas de cada CA, *ex art. 147.1CE*) y la superior posición constitucional de las CC.AA. frente a los municipios y provincias. Superior, no ya porque cuenten con potestad legislativa, sino porque la Constitución les garantiza un específico marco de reserva material (competencias de los arts. 148.1 y 149.1.1 CE) que les asegura un espacio para la realización autodeterminada de políticas públicas. Deslinda competencial que deviene obligado toda vez que, a partir de la entrada en vigor de la Constitución, ni Estado ni CC.AA. ostentan una competencia de carácter universal, operando la cláusula de supletoriedad, *ex art. 149.1.3 CE* como regla residual de cierre del sistema. Los campos de actuación del Estado y las CC.AA. son, materialmente, espacios políticos incompletos, divididos (los «intereses respectivos» son jurídicamente excluyentes aunque materialmente complementarios), de cuya conjunción competitiva resulta, sin embargo, una unidad autónomamente gestionada por diversos actores.

Sin embargo, no puede decirse lo mismo de la reserva constitucional de autonomía local. El constituyente, en consonancia con una honda tradición histórica y, por fortuna, en coherencia con un viejo sentimiento liberal que, por cierto, ha adquirido nuevos significados en su conexión con la teoría de la democracia y el fenómeno de la emigración («el derecho a un lugar donde vivir», cuya impronta ética es hoy de indudable presencia) (26), no ha definido por compartimiento el hipotético ámbito de los «intereses locales», que se mantiene como una esfera de acción materialmente universal, comprensiva de todos los asuntos de la comunidad local. La reserva no se produce, pues, en términos de división material del poder, cuanto de alcance espacial en el ejercicio del mismo: todo asunto que pueda ser resuelto por la comunidad local es, en principio, un asunto local (27). Sólo si trasciende ese espacio, lo local deja de serlo.

Esta reserva, analizada desde la perspectiva de la ordenación territorial del poder, obedece, en principio, a una pauta de vertebración funcional: los gobiernos locales ejecutan políticas públicas en sus respectivos territorios —son una administración terminal al servicio de otras administraciones— y, además, puesto que están democráticamente legitimados, pueden adoptar decisiones

---

(26) *Cfr. MICHEL WALZER: Moralidad en el ámbito local e internacional*, Alanza Editorial, Madrid, 1994.

(27) En palabras de FANLO LORAS, «la cláusula de autogobierno no hace referencia a una categoría de asuntos de naturaleza supuestamente local, sino a los asuntos de la colectividad organizada», *Fundamentos constitucionales de la Autonomía local*, op. cit., pág. 287.

propias *dentro* de un marco normativo previo y diseñado con alcance general. He aquí, el camino más corto hacia la configuración de la autonomía local como una garantía institucional.

No obstante, la reserva constitucional de la que hablamos también debe ser examinada desde la óptica del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23 CE) y, más ampliamente, al tenor de las exigencias derivadas del principio democrático. Cuando esto hacemos, vale decir, cuando pretendemos espacios para la acción libre y la interacción autodeterminada, entonces, la autonomía local significa democracia de proximidad, concertación (fusión entre lo público y lo privado), creación de nuevas oportunidades desde la diversidad y, por tanto, garantía constitucional del principio de subsidiariedad. Bien sé, que este principio no tiene reconocimiento constitucional expreso. Sin embargo, creo que tanto el art. 137 como el 140 de la Constitución ofrecen apoyo suficiente para entender que, en nuestro ordenamiento constitucional, el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos (28).

#### 4.1. *Primera propuesta: el «rígido uniformismo» no se combate con unas «rígidas y densas bases» (29)*

Hemos alcanzado una doble conclusión que conviene subrayar. El nivel local de gobierno gestiona localmente un contenido material ilimitado, a no ser

---

(28) En todo caso, así se reconoce en el art. 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988. Como consecuencia del reconocimiento a nivel comunitario de este principio (inicialmente, en el art. 3B del Tratado de Maastricht, 1992) la literatura en torno al mismo es, ciertamente, muy extensa. Vid., entre nosotros, M. J. FERNÁNDEZ ESTEBAN: *El principio de subsidiariedad en el derecho comunitario*, Madrid, 1996; A. ESTELLA DE NORIEGA: *El dilema de Luxemburgo. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante el principio de subsidiariedad*; A. CHICHARRO LÁZARO: *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, Pamplona, 2002. En referencia directa a las entidades locales, cfr. L. ORTEGA: «Autonomía local y subsidiariedad europea», *Anuario del Gobierno Local*, 1995; J. BARNES: «Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución», *Anuario del Gobierno Local*, 1997, págs. 53-97; J. M. BANDRÉS: *El principio de subsidiariedad y la Administración local*, Madrid, 1999.

(29) En la Exposición de motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, se declara que una de las razones que han llevado a reformar urgentemente la LRRL ha sido la necesidad de superar su «rígido uniformismo». Me parece, cuando menos, llamativo que se quiera combatir la uniformidad mediante una ley que tiene por cometido constitucional regular «el mínimo común denominador normativo» de una materia, es decir, lo que ha de tener de uniforme en todo el territorio del Estado.

que la Constitución lo haya expresamente excluido, que medien razones e intereses supralocales (principio de subsidiariedad) o en virtud del principio de solidaridad del art. 137 CE.

Pudiera parecer que esta forma de reconocimiento constitucional no dista sustancialmente —en su proyección práctica— de la fórmula de la garantía institucional empleada por la jurisprudencia constitucional. Creo, sin embargo, que existen diferencias jurídicas relevantes, cuyo examen pormenorizado sería del todo imposible abordar en estas páginas, por lo que me limitaré a señalar algunas de ellas. En primer lugar, la cláusula general de competencia municipal ya no encontraría anclaje en la ley (art. 25.1 de la LBRL) sino en la Constitución, lo que supondría que, en vez de operar como una genérica norma de atribución cuyo contenido indeterminado habría que desentrañar caso por caso dentro del marco establecido por el legislador sectorial, funcionaría jurídicamente como una verdadera presunción constitucional acerca de la validez de la actuación local, incumbiendo al legislador la carga de la prueba. En segundo lugar, la entidad local se encontraría siempre respaldada en lo que la doctrina alemana ha denominado su «derecho a la espontaneidad», es decir, su capacidad para hacer frente a las demandas de la ciudadanía innovando si fuere preciso el ordenamiento jurídico, incluso, en aquellos supuestos en los que pueda concurrir un claro interés supralocal. Mientras el legislador —sea estatal o autonómico— no ocupe el espacio que constitucionalmente le corresponde, nada impide para que cada gobierno local pueda crear los soportes normativos que estime imprescindibles para atender al bienestar de los ciudadanos y regular la convivencia de los vecinos (30). La potestad normativa local y, en particular, las ordenanzas que regulan derechos y deberes de los ciudadanos pueden verse, mientras no son desplazadas por la intervención del legislador, como normas directamente ordenadas a la Constitución, y la autonomía local como una presunción de validez frente a la acción subsidiariamente condicionada del legislador. Y, en tercer lugar, este entendimiento de la autonomía local como una potestad universal de actuación pública preferente, políticamente responsable y constitucionalmente

---

(30) Se comprende, así, cómo la transposición de una Directiva comunitaria se ha llevado a cabo a través de ordenanzas municipales. En efecto, a veces, la presión ciudadana —caso de las antenas de telefonía móvil— demanda una determinada acción regulativa por parte de los poderes públicos sin que ni el Estado ni las CC.AA. (titulares de la competencia normativa) reaccionen ante la queja ciudadana o lo hagan en un tiempo razonable. En estos casos, es comprensible que los municipios pacifiquen el conflicto en su territorio, aprobando una regulación que, en su caso, será desplazada en un futuro por la legislación autonómica o estatal. Sobre esta cuestión vid. TOMÀS DOMÉNECH SIBINA: «Las ordenanzas municipales reguladoras de las actividades y las instalaciones de radiocomunicación», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 0, octubre 2002, págs. 144-169.

garantizada, supondría la inconstitucionalidad de todo intento legal por desaparecer a los entes locales para llevar a cabo todas aquellas iniciativas públicas o servicios que voluntariamente hubiesen decidido acometer, alegando carencia de título legal habilitante o invasión de competencias ajenas.

Pero, quizá, la consecuencia jurídica más significativa, de las que ahora estoy en condiciones de apuntar, sea la concerniente a la distribución misma de la potestad legislativa entre el Estado y las CC.AA., particularmente, en esa singular materia que es la de régimen local.

En efecto, una mirada atenta a la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas pone de relieve que, en la gran mayoría de las materias (salvo en ciertas competencias exclusivas y excluyentes) (31), entre ambos niveles de gobierno se reparten tanto las facultades legislativas como las ejecutivas. Sin embargo, la lógica de ese reparto pierde coherencia cuando dentro de ese esquema introducimos un factor —durante tiempo omitido—, la autonomía local y, de su mano, el principio de subsidiariedad. Si apostamos por una democracia cívicamente más sentida y creemos en los beneficios de una administración de proximidad, entonces la gestión y ejecución corriente de una gran parte de las competencias del Estado y de las CC.AA., en particular aquellas que suponen la prestación directa de servicios, debiera haberse encomendado al sistema de gobierno local y, sólo cuando mediasen otras razones constitucionales —garantizar un estatuto mínimo de prestaciones en todo el territorio; la libre circulación de personas y bienes; la garantía de un derecho o libertad fundamental....— se justificaría la gestión directa por parte de otras Administraciones públicas.

Si consideramos que este es un principio general del modelo de descentralización política instaurado por la Constitución de 1978, con mayor razón habrá de observarse el principio, cuando se trata de ordenar la materia régimen local, de cuya sustanciación legislativa se deriva la arquitectura institucional de los entes locales y su marco de actuación. Por ello mismo, si he defendido en otro lugar la necesidad de cambiar definitivamente la doctrina constitucional acerca del concepto de legislación básica (32), con más firmeza he de hacerlo ahora.

---

(31) Como es por todos conocido la fórmula tradicional de competencias exclusivas, compartidas y concurrentes resulta relativamente engañosa en su traslación a nuestra realidad constitucional, en la que, a veces, no se produce un reparto entre competencia legislativa y competencias de ejecución, sino que una misma competencia es compartida materialmente en su plenitud: una parte corresponde al Estado (tanto para regular legislativamente como para acometer su ejecución) y otra en idénticas condiciones a las CC.AA. Para evitar el equívoco utilizo la nada convencional expresión que figura en el texto.

(32) «El abandono de lo básico: Estado autonómico y mitos fundacionales», en *Anuario de Derecho Constitucional y parlamentario*, núm. 12-13, año 2000-2001, págs. 87-112.

Cuanta más ley de régimen local —sea estatal o autonómica—, menos autonomía de los entes locales. A más ley, menos libertad de auto-organización y menos poder de decisión no condicionado. Estoy convencido, sin embargo, de que, al igual que ocurre con los derechos fundamentales de configuración legal, no hay autonomía local sin ley. Ahora bien, la *interpositio* necesaria del legislador debe buscar fundamento en una visión sistemática y de conjunto del modelo verificable y basilarmente ya asentado —tras veinticinco años de experiencia y desarrollo constitucional— de descentralización política y circunscribirse, en consecuencia, a ordenar lo imprescindible. Lo contrario conduce a soluciones contradictorias y de difícil justificación jurídica, como lo es, según pienso, defender con apoyo en el art. 149.1.18 CE la competencia estatal básica para ordenar la estructura medular de las entidades locales, alegando que es necesario preservar un mínimo común normativo de aplicación en todo el territorio del Estado y, sin embargo, sostener igualmente que el legislador básico puede establecer todas las diferencias que estime oportunas. Para ser más claro: no parece razonable constreñir la competencia de las CC.AA. sobre régimen local, arguyendo la necesidad de mantener un mínimo de uniformidad en todo el territorio, de modo que los municipios gallegos tengan que parecerse jurídicamente a los castellanos, cuando obedecen a realidades (geográficas, sociales y culturales) tan distantes como distintas, y que, sin embargo, el legislador básico estatal pueda establecer regímenes jurídicos diferenciados entre los municipios en función al número de habitantes (vid. el Tít. X de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre). No dudo que entre un pequeño municipio de mil habitantes y una gran ciudad median amplísimas distancias, capaces de justificar un régimen jurídico distinto. Lo que no alcanzo a comprender es por qué esta segunda causa para distinguir está constitucionalmente respaldada y la primera, sin embargo, no. En mi criterio, sólo esa impropia identificación entre legislación básica y autonomía local, a la que antes me he referido, puede dar cuenta, que no explicar, la paradoja (33).

En efecto, si nos desentendemos de esa lectura legal/jurisprudencial de la Constitución y somos capaces de marginar momentáneamente la precomprensión que nos ha inducido, podemos comprobar que, separadas las nubes, el día es relativamente claro: la ordenación del territorio es materia que, en esencia, el constituyente ha dejado a la competencia exclusiva del legislador autonómico. El art. 148.1. 3.<sup>a</sup> CE es tan expresivo como concluyente: «ordenación del

---

(33) Como paradójico resulta que, en el ejercicio de esa pretendida buena voluntad del legislador básico, los municipios de gran población —cuyo régimen jurídico viene regulado en el nuevo Tít. X de la LBRL, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, tengan ahora menos autonomía de organización que los municipios —digamos— de régimen común.

territorio, urbanismo y vivienda». Concluyente, porque en el art. 149 CE no se reconoce al Estado competencia exclusiva alguna en esas materias. Expresivo, porque las palabras que utiliza evocan la semántica de tres conceptos vinculados a la razón de ser de la entidades locales, a saber: ordenar el territorio, crear espacios físicos de convivencia e intercambio (hacer ciudad) y facilitar un lugar en el que vivir. El régimen local (art. 148.1.2.<sup>a</sup> CE) y la ordenación del territorio (art. 148.1.3.<sup>a</sup>) no son ámbitos fácilmente escindibles por lo que se comprende y justifica que el constituyente se los haya atribuido al mismo legislador.

Pero lo que la Constitución había unido fue separado por la jurisprudencia constitucional. Y, a falta de mejor título, se buscó cobijo en el art. 149.1.18 CE, donde se confiere al Estado la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Como las entidades locales no eran concebidas como gobiernos, sino como meras administraciones, el encaje resultaba relativamente sencillo e, incluso, encontraba cierta justificación político-institucional: el legislador básico es el garante de la autonomía local frente a la voracidad centralizadora de las CC.AA. Argumentos que adolecen, en mi opinión, de cierta inconsistencia.

En primer lugar, porque las entidades locales no son sólo administraciones públicas. Son centro políticos de decisión que cuentan con un aparato administrativo a través del cuál ejercen sus potestades sobre un determinado territorio. En este sentido, del mismo modo que diferenciamos con toda nitidez entre el Gobierno como órgano constitucional y el Consejo de Ministros como cima de la Administración General del Estado, no es jurídicamente irrelevante diferenciar entre el municipio como gobierno local y la administración del municipio o, si se prefiere, la administración local, entre otras cosas, porque lo que el art. 149.1.18 CE atribuye a la competencia del legislador básico es el régimen jurídico de la administración que tienen los gobiernos locales, pero no la regulación de todo el gobierno local, lo que es plenamente coherente con lo previsto en el art. 148.1, 2 y 3 de la CE y con la idea de que el ejercicio de las potestades públicas —de todas ellas, sean locales autonómicas o estatales— esté sujeto a un régimen jurídico común, tanto desde el punto de vista de su sometimiento a los principios constitucionales de legalidad, publicidad, irretroactividad, eficacia... (arts. 9. y 103.1 CE) cuanto desde la perspectiva de las garantías de los administrados y su control jurisdiccional. Ahora bien, una cosa es acometer esa regulación, ciertamente de mínimos, y, otra bien distinta, es la labor normativa desenvuelta por el legislador básico estatal con el consentimiento de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En segundo lugar, es manifiesto que las entidades locales deben contar con garantías que les permitan defenderse del eventual —utilicemos el término de

moda-centralismo de las CC.AA. Ahora bien, esa garantía no puede recaer en el legislador básico estatal porque, entonces, el régimen constitucional de las entidades locales queda automáticamente desconstitucionalizado. La garantía del sistema de gobierno local se encuentra en la Constitución y no en el legislador, actúe por separado o en connivencia (ley de bases/ley de desarrollo).

La STC 214/1989, de 12 de diciembre, en la que se enjuició la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, ofrece múltiples ejemplos de lo que, en mi criterio, no se debe hacer a la hora de definir los contenidos de la garantía de gobierno local que dispone la Constitución. Tomo uno sólo para ilustrar las consecuencias jurídicas directas a que conduce aquel planteamiento, del que abiertamente discrepo. En el fundamento jurídico 21 de dicha Sentencia se aborda la impugnación del art. 59 de la Ley formulada por varias de las CC.AA. recurrentes, que consideraban contrario al sistema constitucional de distribución de competencias el hecho de que, en dicho precepto legal, se reconociesen también al Estado facultades para coordinar a las entidades locales. El Tribunal Constitucional, acudiendo al carácter bifronte de la autonomía local, justificó la constitucionalidad de la norma porque el Estado también puede relacionarse con las entidades locales sin la mediación necesaria de las CC.AA. Comparto esta última afirmación, pero no el argumento justificativo ni la declaración de constitucionalidad de la norma.

En materia de régimen local, ni el Estado ni las CC.AA. pueden tener competencias de ejecución, entre otras razones, porque la ejecución («gestión de sus respectivos intereses» *ex* art. 137 CE) es la esencia misma del gobierno local. Si las entidades locales son objeto de potestades de ejecución del Estado o de las CC.AA., entonces, no son autónomas. »Obviamente, Estado y CC.AA. deben poder articular cauces procedimentales de cooperación y colaboración. Pero no cabe confundir fórmulas voluntarias de actuación de las entidades locales con técnicas jurídicas de sujeción obligatoria como la coordinación que implica, en ciertos sectores, la subordinación directa de las entidades locales a las actuaciones diseñadas por otras administraciones públicas. La facultad de coordinación sea por parte del Estado o de las CC.AA. se opone, en principio, al mandato de ejecución preferente —administración de proximidad— y a la autonomía financiera que la Constitución garantiza a las entidades locales. Salvo puntuales excepciones, si existen sólidas razones que justifiquen la necesidad de que esa concreta tarea sea asumida por una Administración de base territorial más amplia, entonces no existirán motivos para justificar la obligación legal de que las entidades locales tengan que verse coordinadas, puesto que su mediación es innecesaria.

En la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, nos



dice el legislador que «el régimen local español se ha caracterizado tradicionalmente por su uniformismo, heredero del modelo continental de Administración local» y que de ese uniformismo se han «resentido» las entidades locales españolas. Comparto íntegramente esa apreciación. Pienso, sin embargo, que la vía para regular la diversidad, dar respuesta a las «necesidades experimentadas por el municipalismo español» y «hacer frente a las mismas en el contexto de una sociedad dinámica y en constante evolución», tiene su primer paso en la reducción de la densidad de lo básico, permitiendo a las CC.AA., en el ejercicio de sus competencias legislativas, configurar medularmente el régimen jurídico de las entidades locales en función de las peculiaridades que ofrezca la ordenación política de su territorio. Las bases estatales, por tanto, deben venir referidas no al gobierno local, sino exclusivamente al régimen jurídico de su actividad administrativa. La organización municipal es cuestión que debe corresponder sustancialmente al legislador autonómico y, en ambos casos —organización y administración— tanto el Estado como las CC.AA. carecen de competencias de ejecución. Sólo pueden diseñar el marco legal de actuación de las entidades locales. Insisto: sólo el marco legal; no la actuación en sí misma considerada.

#### 4.2. *Segunda propuesta: el gobierno local como sistema*

Mientras la Constitución no cambie —y dudo que en esto debiera cambiar— el gobierno local lo constituyen municipios, islas y provincias. Esta pluralidad de sujetos obedece a una pauta que con distintas acepciones es común en todos los países democráticos de nuestro entorno: un elemento organizativo básico celular —el municipio— y otro nacido de la institucionalización o imposición legal de una agrupación de entidades locales primarias —provincia/isla (34)— a la que para economizar, llamaré en adelante, ente local intermedio.

La presencia, en los Estados de tipo federal, de un ente local de mediación entre las entidades locales primarias y los demás niveles de gobierno (en nuestro caso, el autonómico y el estatal) obedece a la necesidad —históricamente contrastada— de hacer frente, desde lo local, a las insuficiencias organizativas y financieras de los pequeños municipios, a través de una unión de intereses que les permitiese generar economías de escala. Mientras una ciudad media

---

(34) Es verdad que isla y provincia son realidades diferenciadas y que ambas son el resultado de una agrupación de municipios. No obstante, a los efectos de esta exposición las trataré conjuntamente.

puede contar con recursos propios para hacer frente a los servicios que debe prestar a sus vecinos, los pequeños municipios tendrán que agruparse si pretenden mantener un nivel similar de servicios y prestaciones (recogida de basura, atención sanitaria, conservación del patrimonio...) que requieren, en la gran mayoría de los casos, de unos medios técnicos, humanos y económicos de los que individualmente carecen. Vivir en pequeñas y medianas poblaciones sólo es rentable —en términos de gasto, pero también de eficiencia y calidad— si existe una entidad supralocal que se encarga de compensar las deficiencias estructuralmente derivadas del menor tamaño, suministrando recursos y programas de acción conjunta a una colectividad organizada de entes locales primarios. Mientras una gran ciudad puede interaccionar por sí misma en la red, los pueblos y las pequeñas ciudades necesitan de un *servidor* que institucionalice ciertas políticas públicas de participación y que actúe como un impulsor de contenidos, promoviendo la intermediación, facilitando, mediante programas y estímulos financieros, espacios de encuentro y la formación de consensos, y asumiendo funciones de *lobby* en sus conflictos con otras administraciones públicas.

Ese es el cometido fundamental de los entes locales intermedios en una sociedad en red: gestionar una intra-red de municipios para asegurar a sus miembros posiciones competitivas en redes externas y, por tanto, una igualdad de oportunidades. Tarea que sólo alcanzará el objetivo propuesto si se respeta la acción voluntaria y concertada, huyendo de toda pretensión de jerárquica —los clientes del ente local intermedio no son los ciudadanos sino los entes locales primarios—, lo que significa que este *servidor* sólo puede ser dirigido desde el mismo nivel de gobierno que lo demanda: el gobierno local que, funcionalmente, se traduce en un genuino y singular sistema de gobierno, capaz de autogestionar sus propias deficiencias estructurales derivadas, en último término, de la diversidad de la realidad que pretende ordenar.

El sistema de gobierno local cuenta con su propia legitimidad político-democrática y con su esfera constitucionalmente garantizada de actuación. Esto supone que la autonomía local es una —o si se prefiere que no existen razones jurídicas para diferenciar entre la autonomía municipal y la provincial—, que el interés local sólo es uno —no hay un interés provincial distinto del local, porque el primero sólo puede ser concebido como un sumatorio del segundo, y que las competencias de esos entes locales intermedios deben consistir, básicamente, en:

- a) crear políticas de fomento y desarrollo para los municipios asociados;
- b) coordinar y colaborar en la prestación de servicios supramunicipales;
- c) asistir técnicamente a los municipios;
- d) supervisar la calidad de los servicios y ordenar las demandas municipales conforme a planes estratégicos de actuación;

e) incentivar los consensos y las políticas compartidas suministrando recursos financieros a través de programas de cooperación.

Dejemos ahora la teoría de redes y volvamos a la realidad de nuestro derecho positivo. La enumeración de funciones que acabo de efectuar recuerda muy de cerca al contenido literal del recientemente reformado art. 36 de la LRRL y, por tanto, a las competencias legalmente asignadas a la provincia. Sin embargo, ese es su único parecido porque, para la Constitución y el legislador, la provincia es una entidad local de base territorial, dotada de su propia autonomía y que gestiona un pretendido interés provincial que, en principio, parece tener una vida propia y distinta de la que resulta de la mera agregación de los intereses de los municipios que comprende. Y digo, en principio, porque basta un sencillo recorrido por la legislación sectorial para constatar que la provincia carece de otras atribuciones añadidas, por lo que muy difícilmente es factible individualizar el contenido de ese presunto interés provincial.

Por si no fuese suficiente, para la Constitución la provincia no es únicamente una entidad local sino también «una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» (art. 141.1 CE). Tenemos, pues, una provincia «división territorial del Estado» y una provincia «entidad local». Y, por último, para completar el abanico de dificultades resulta que esa función de ente local intermedio que actúa de servidor de una red de pequeños municipios no está jurídicamente reservada a la provincia, pues, las CC.AA. tienen competencias para asignar esas mismas funciones a las comarcas (35).

Llegados a este punto, podemos esbozar alguna conclusión. En primer lugar, que un sistema local de gobierno requiere de entes locales intermedios que permitan, en sede local, compensar la diversidad. En segundo lugar, que ese ente local intermedio debe aproximarse a la apuntada idea de «servidor» de una intra-red municipal que no ocupa una posición jerárquicamente superior, sino que tiene por cometido principal estimular el nacimiento de dependencias recíprocas entre los actores (heterarquías). Si ese cometido se lo asignamos a la provincia como entidad local, entonces debemos descargarla en lo posible de lastres y adherencias del pasado. Y, en tercer y último lugar, que el sistema de

---

(35) Podría pensarse que también sería factible crear una entidad local intermedia de funciones similares a las arriba señaladas, mediante el ejercicio del derecho de asociación de los municipios que reconoce el art. 44 de la LRRL tras la reforma operada por la Ley 57/2003. Sin embargo, las mancomunidades son reconocen para la «ejecución en común de obras y servicios», y no para impulsar y activar cauces colectivos de actuación intermunicipal. Una cosa es crear una mancomunidad para gestionar un servicio o realizar una obra y otra, completamente distinta, contar con una entidad local dedicada a servir de fomento y apoyo continuado a un grupo de municipios colindantes.

gobierno local incurrirá en inevitables disfunciones si se superponen o entrecruzan en un mismo plano de actividad y para una misma red municipal, diversos entes locales intermedios. Provincia y comarca no parecen realidades compatibles (36). Nuevamente, la opción tiene que ver con el papel que, en esta materia, queramos asignar a las CC.AA.

Forzosamente se quedan en el tintero otras propuestas relativas a la reorganización institucional de los entes locales como verdaderos gobiernos de proximidad, lo que supondría examinar desde el modo de elección de los regidores municipales y provinciales, hasta las dosis de prudencia que, en mi criterio, debe presidir la vertebración de los nuevos cauces de participación ciudadana sobre los que insiste la Ley 57/2003, de 16 de diciembre. Siempre he pensado que nuestros gobiernos locales más que contar con fórmulas de participación directa de la ciudadanía, precisan con mayor urgencia de instrumentos que garanticen una representación política de calidad, sin olvidar la realidad y naturaleza del órgano de gobierno que se pretende regular (37). Creo, sin embargo, que siendo todo ello necesario, es, si cabe más esencial, que el legislador básico adopte decisiones previas sobre el modelo de descentralización política que efectiva quiere establecer. Algo que, a mi juicio, todavía no se ha hecho, al menos con una visión sistemática y de conjunto.

---

(36) Más temprano que tarde habrá que decidir entre suprimir la provincia y adjudicar a las CC.AA. la creación, según sus peculiaridades, de sus particulares entes locales intermedios (llámense comarcas, veguerías o de cualquier otro modo), lo que obligaría a una reforma de la Constitución, o reconducir funcionalmente el proceso de comarcalización, previsto en muchos Estatutos de Autonomía, al interior de la institución provincial, creando órganos que las representen dentro del entramado orgánico de la provincia.

(37) En este sentido, me parece absolutamente desproporcionado que la Junta de Gobierno de los municipios de gran población se haya concebido por el legislador (Ley 57/2003) como si se tratase de un órgano equiparable al Consejo de Ministros, lo que ha llevado a la exótica situación de que su secretario sea un concejal miembro de la misma, a cuyo servicio habrá un funcionario habilitado nacional (art. 125.4 LRRL).