

CUADERNOS CONSTITUCIONALES

DE LA CÁTEDRA FADRIQUE FURIÓ CERIOL

34/35

Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en su 20º aniversario

LLUÍS AGUILÓ LÚCIA (COORD.)

JOSEP LL. ALBIÑANA I OLMOS	LLUIS
BERTOMEU I TORNER	JOSÉ CARLOS
DE BARTOLOMÉ CENZANO	JOSEP M ^a
FELIP I SARDÀ	ENRIQUE FLIQUETE LLISO
M ^a VICENTA GARCÍA SORIANO	JOSÉ GIL
CASTELLANO	LUIS JIMENA QUESADA
JOAQUÍN J. MARCO MARCO	MANUEL
MARTÍNEZ SOSPEDRA	JAVIER PINAZO
HERNANDIS	GÖRAN ROLLNERT LIERN
ROSARIO TUR AUSINA	MARIANO VIVANCOS
COMES	FRANCISCO J. VISIEDO MAZÓN

DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

CUADERNOS CONSTITUCIONALES DE LA CÁTEDRA FADRIQUE FURIÓ CERIOL

es una publicación del
Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política
de la Universidad de Valencia

Fundador

Diego Sevilla Andrés

Presidenta

Remedio Sánchez Férriz

Director

Carlos Flores Juberías

Coordinador

temas de Derecho Constitucional para temas de Ciencia Política

Manuel Martínez Sospedra

Coordinador

Vicent Franch i Ferrer

Consejo de Redacción

Andrés Badiá, Joaquín Tomás Villarroya (*in memoriam*), Enrique Álvarez Conde,
Joaquín Bar Cendón, Joaquín García Morillo (*in memoriam*), Lluís Aguiló Lúcia, Julia
Merino, Francisco Astarloa Villena, Antonio Colomer Viadel, Rosa Ripollés
y Isidro Soriano Soriano (*in memoriam*), Félix Crespo Hellín, M^a Josefa Ridaura
y Roberto Viciano Pastor, Vicente Garrido Mayol, Pablo Oñate Rubalcaba,
Cristina Quesada, Fernando Flores Giménez, Rosario Serra Cristóbal, María Vicenta
Sortiano, Margarita Soler Sánchez, Teresa Sevilla Merino, Alexandre H. Català i
Joaquín García Pechuán, José C. de Bartolomé Cenzano, Göran Rollnert Liern,
Francisco Visiedo Mazón, Josep M^a Felip i Sardà, Enrique Soriano Hernández, Juan
Antonio Elípe Songel, José María Vidal Beltrán, Ana Marrades Puig, Joaquín Martín
y Lorenzo Cotino Hueso.

Secretaría

José Gil Castellano

Correspondencia

Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Valencia
Calle de los Naranjos, Edificio Departamental Central. 46071 Valencia (España)
Tel.: (+34) 96 382 8120. Fax: (+34) 96 382 8119. E-mail: carlos.flores@uv.es

Impreso en QUILES Artes Gráficas, S. A.

Calle Picayo, 23. 46025 Valencia

Tel: (96) 348 12 92

II ÉPOCA, NÚMS. 34/35 (INVIERNO/PRIMAVERA DE 2001) Sumario

EDUARDO ZAPLANA HERNÁNDEZ-SORO	Prólogo	5
CARLOS FLORES JUBERÍAS y LLUÍS AGUILÓ LÚCIA	Presentación	7
ESTUDIOS SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA EN SU 20º ANIVERSARIO		
JOSEP M ^a FELIP I SARDÀ	El proceso político de la transición valenciana (1975-1982)	9
JOSEPL. ALBÑANA I OLMOS	El Consell del País Valencià en su primera etapa	59
FRANCISCO J. VISIEDO MAZÓN y JOAQUÍN J. MARCO MARCO	Las relaciones entre las Cortes Valencianas y el Presidente de la Generalitat	91
MARIANO VIVANCOS COMES	Disfuncionalidades del subsistema de gobierno parlamentario valenciano	127
MARÍA VICENTA GARCÍA SORIANO y JOSÉ GIL CASTELLANO	El Presidente de las Cortes Valencianas	145
LLUÍS AGUILÓ LÚCIA	El modelo valenciano de Consejo Consultivo	159
ROSARIO TUR AUSINA	Configuración del control externo de la actividad económica y financiera en el marco estatutario valenciano: la Sindicatura de Cuentas	175
ENRIQUE FLIQUETE LLISO	Las corporaciones locales en el Estatuto de Autonomía. Un enfoque autonomista para la definición de su marco competencial	197

e punto, un criterio mixto de delimitación al señalar, de un lado, los poderes públicos realizados (*Generalitat Valenciana*, organismos autónomos de ella dependientes, presas públicas, organismos y corporaciones incluidos por una ley valenciana, y entes ajenos), pero de otro, al mencionar el sujeto fiscalizado por la materia o el objeto, es decir, para hacer referencia al control de cualquier ayuda o subvención pública, aunque ya se ha mencionado en el apartado anterior. Con ello, el legislador intenta definir un criterio autonomista el ámbito de fiscalización, concretándolo en las instituciones públicas valencianas; los entes locales, que aun no siendo instituciones propias de la Comunidad, resultan fiscalizables cuando ejercen competencias autonómicas y en general, aquellos órganos o sujetos que, bien por el objeto —ayudas o subvenciones recibidas de instituciones valencianas—, bien por su vinculación a éstas —empresas autónomas, empresas públicas...—, se conectan al ámbito autonómico.

La problemática en este punto viene nuevamente a ser la misma: las potestades que conserva el Tribunal de Cuentas, en cuanto supremo órgano fiscalizador, y que se ven afectadas por la Ley de Cuentas, a falta de una ley de coordinación de este órgano con los otros de control externo autonómicos.

E) Publicidad

Las referencias concretas de este principio en la Ley de la Sindicatura las encontramos en la información a las Cortes Valencianas de la obstrucción y dificultades que se produzcan en el ejercicio de su función, así como de los conflictos que se produzcan (*arts. 6 y 10.3 LSC*); en la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* de los Informes, y en el *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* de las resoluciones adoptadas por las Cortes a propósito de dichos informes (*arts. 8.4 LSC y 10.4 LSC*); y, por último, en la Memoria anual de dichos informes (*arts. 8.4 LSC y 10.4 LSC*). Ahora bien, su mejor manifestación, y la que logra los efectos más beneficiosos es en los medios de comunicación. La instrumentalización de la labor de la Sindicatura por los partidos de la oposición para enjuiciar la actuación del Ejecutivo, y a través de los periódicos, constituye una meritoria forma de conocer la actuación, ahora bien, siempre que el enjuiciamiento no se vuelva contra la Sindicatura al politizando su labor.

Para concluir ha de señalarse que, al igual que otras instituciones valencianas como el Consejo Jurídico Consultivo o el Síndico de Agravios, la falta de conocimiento de la Sindicatura habrá de requerir un esfuerzo por los poderes políticos y medios de comunicación, para lograr una mayor difusión de su cometido, alcance, y resoluciones.

Este tema, resultan clarificadoras las conclusiones del Tribunal Constitucional en sus sentencias 187/1988, y 18/1991. Al comentario que realiza José M. VERA SANTOS en *El Tribunal Constitucional*, cit., págs. 125 y ss. nos remitimos. No obstante, como ya vimos, es el Estatuto de Autonomía valenciano el que enuncia la delegación de competencias a los entes locales en los arts. 45.2 y 47.2; a ellos alude precisamente la Ley de la Sindicatura en orden a determinar la fiscalización de aquéllos.

ENRIQUE FLIQUETE LLISO
(Universidad Miguel Hernández, Elche)

Las corporaciones locales en el Estatuto de Autonomía. Un enfoque autonomista para la definición de su marco competencial

I. Introducción. II. La configuración constitucional de la autonomía local. III. Los municipios en el Estatuto Valenciano: la función de impulso de la autonomía local de las Cortes Valencianas. IV. La segunda descentralización en el marco del Estatuto de Autonomía valenciano

I. INTRODUCCIÓN

La génesis del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana es coetánea al inicio de los primeros movimientos municipalistas. Hasta las elecciones municipales de 1979, las corporaciones locales habían tenido un más que discreto papel en la transición. Carecían de un poder efectivo y propio, que les hubiera permitido adquirir un protagonismo durante el proceso constituyente. Un papel que les habría proporcionado la legitimación necesaria para reclamar un reconocimiento y rango que la Constitución sí estableció para los otros dos entes territoriales: Estado y Comunidades Autónomas. Sin embargo, en el proceso constituyente los municipios y provincias no asumieron otra función que la de meros testigos del reconocimiento competencial a Comunidades Autónomas y Estado, la garantía de defensa de su autonomía en sede constitucional y, en definitiva, de la firme voluntad del constituyente en la vertebración de la estructura territorial del Estado en dos ejes: Estado y Comunidades Autónomas.

El reconocimiento del principio de autonomía local en el art. 137 de la Constitución Española [en adelante, CE], no supuso sino la inserción en el texto constitucional de una mera declaración programática, carente de contenido específico, y cuya efectiva determinación quedaba diferida a su ulterior desarrollo por parte del legislador sectorial. La concreta atribución de las competencias propias de las entidades locales quedaba, pues, a voluntad del legislador estatal y autonómico. La Constitución se limitaba a reconocer el principio de autonomía para la gestión de sus intereses propios a municipios y provincias, pero sin establecer cuáles eran esos intereses, ni las competencias que incidirían en los mismos, ni la vía de protección de la autonomía local frente a actos de los otros dos entes territoriales.

Sin embargo, desde el reconocimiento nominal en el art. 137 de la Constitución de la autonomía local, y hasta el mandato dirigido a las Cortes Valencianas de impulsar la autonomía local por parte del art. 45.2 del Estatuto Valenciano [en adelante EACV],

produjo un proceso de concienciación de las entidades locales sobre el papel que debían desempeñar en la estructura territorial y en el reparto competencial, que habría de permitir el contenido propio a la autonomía local.

Los movimientos asociativos de los municipios y las provincias, que se inician con la creación de la Federación Española de Municipios y Provincias en 1981 con la intención de representar a las entidades locales ante el Estado; el impulso de la Cooperación de la Autonomía Local de 1985 —con la asunción del “Principio de Solidaridad entre Administraciones” en su art. 4.3º; y las “Medidas para el desarrollo del Gobierno Local”¹ —más conocidas como el “Pacto Local” —no son sino el inicio de un proceso de descentralización hacia las entidades locales (la llamada segunda descentralización), donde el papel determinante lo ostentan casi en exclusiva las Comunidades Autónomas, a tenor de la voluntad de su cámaras legislativas y del propio contenido de sus Estatutos de Autonomía.

II. LA CONFIGURACION CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

El art. 137 CE reconoce la autonomía de las corporaciones locales para la gestión de sus respectivos intereses. Una autonomía que, en palabras del Tribunal Constitucional, se configura como un “poder limitado; autonomía no es soberanía, ni es aquel principio oponerse al de unidad, pues cada organización territorial dotada de autonomía es parte del todo”². Y es, precisamente, en su relación con las restantes entidades territoriales, y desde la concreta determinación del alcance de sus competencias, donde se puede definir el ámbito de ejercicio de la autonomía local. De esta forma, la autonomía local se estructura a partir de la restricción competencial que el titular ha determinado al atribuir expresamente todo el ámbito competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas para, desde esas parcelas indisponibles para las entidades locales, diferir la configuración de la autonomía local a la libre decisión de las entidades territoriales.

En efecto, la autonomía local sólo puede entenderse en relación con los otros dos territorios básicos que, junto a las entidades locales, conforman la estructura territorial del Estado: el Estado y las Comunidades Autónomas. La autonomía local no implica la existencia de un ámbito de competencias propias y exclusivas reservadas a las entidades locales, frente a los demás entes territoriales; por el contrario, implica de forma necesaria la coexistencia de diferentes niveles de gobierno, exenta de toda necesidad de subordinación. En esa necesaria confluencia de autonomías prima, por voluntad del propio titular, la del Estado y la de las Comunidades Autónomas. Ello es así tanto por la determinación de competencias en sede constitucional del uno y de las otras (y correlativa defensa vía proceso constitucional, expresamente determinado en la ley de configuración), como por la configuración legal de la autonomía local, diferida al nivel sectorial.

En definitiva, la configuración constitucional de la autonomía local no conduce a su subordinación respecto al Estado y a las Comunidades Autónomas, pues son los propios legislativos de éstos los que deben dotar de contenido a la autonomía local,

¹ BOE de 22 de abril de 1999.

² TC nº 4/1981, de 2 de febrero.

con las restricciones competenciales que se derivan del texto constitucional con el reconocimiento de las titularidades exclusivas de materias de Estado y Comunidades Autónomas. Así, al mero reconocimiento de la autonomía local en el art. 137 de la Constitución se une una parca regulación del gobierno y de la administración local en los arts. 140 al 142.

La Constitución se limita a la nominación de cuestiones esenciales dirigida a la constitucionalización de los aspectos básicos de las entidades locales, y su garantía institucional que “opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos”, y difiere de la posición del Estado y Comunidades Autónomas, que gozan de la preferencia del constituyente en la articulación de la distribución competencial de ambas en los arts. 148 y 149 CE, y que culmina con la expresa protección de su autonomía en los arts. 161 y 162 CE, frente a la omisión de un listado de materias propias de los entes locales. El Estado y las Comunidades Autónomas distribuyen sus respectivas competencias mediante la nominación de materias propias y exclusivas, y de materias susceptibles de transferencia en los arts. 148 y 149 CE. Dicha distribución competencial se completa y garantiza, además, con la inclusión como contenido básico del desarrollo de las competencias propias de las comunidades autónomas en sus respectivos Estatutos, integrándose en el bloque de constitucionalidad, y su protección constitucional en los arts. 161 y 162 por medio del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto positivo.

El desigual tratamiento de los entes territoriales en la Constitución de 1978 sigue la tradición constitucional europea, que históricamente ha relegado a un segundo plano la regulación de las entidades locales bajo la fórmula de su remisión al legislador sectorial. La justificación del municipio como entidad natural, parecía no hacer necesario atender a su problemática jurídica constitucional, frente a la de otras entidades más artificiales —Estado y Comunidades Autónomas—, que requerirían de mayor atención normativa³.

También debe tenerse en cuenta la propia evolución del Estado de las Autonomías, mucho más pendiente de la transición pacífica desde el modelo centralista hasta la actual configuración autonómica —con las lógicas tensiones de ajuste que el propio desarrollo constitucional se ha encargado de minorar—, y justificado en el mantenimiento del modelo establecido por la propia Constitución, al ser el punto de arranque de un nuevo concepto de estructura estatal. La diferencia de tratamiento constitucional tiene plena justificación en la importancia de la cristalización del proceso autonómico y en la reducción progresiva de la figura del Estado en beneficio de las comunidades autónomas, tal y como se avanza desde la pormenorizada regulación constitucional de ambas, asumiendo que la importancia del proceso comprometía tanto la nueva fórmula de Estado como la vigencia del Estado constitucional⁴.

Estas circunstancias operan a su vez con la falta de un protagonismo de las entidades locales en el proceso constituyente, y con la carencia de un peso específico relevante de los municipios y provincias en la configuración del nuevo Estado constitucional. Relegados a una posición conformista y de mera gestión durante la transición, herencia del reciente pasado centralista, no es hasta principios de los años 80,

³ STC nº 213/1988, de 11 de noviembre.

⁴ Vicent FRANCH i FERRER y Joaquín MARTÍN CUBAS: “Un municipio para un nuevo milenio”, en VV.AA.: *Un Pacto Local para el siglo XXI. Una visión abierta desde la Comunidad Valenciana*, Fundació Vives per l’Humanisme i la Solidaritat, Valencia, 2000.

⁵ Enrique FLIQUETE LLISO: “Configuración constitucional de la autonomía local y defensa ante el Tribunal Constitucional”, en VV.AA.: *Un Pacto Local para el siglo XXI...*, cit.

-tras las elecciones municipales de 1979- y con el comienzo de los movimientos reivindicaciones competenciales. Cuando se hacen valer sus primeros argumentos, el Tribunal Constitucional ha justificado la desigualdad en el trato que sufre el legislador estatal.

"garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a las competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia."⁶

Pero el constituyente se ha limitado a establecer la garantía de la autonomía local, atribuyendo a las entidades locales. En consecuencia, la delimitación del contenido que el núcleo de su autonomía tiene su eje fundamental en la garantía institucional que el legislador ordinario, estatal y autonómico, con la consecuencia jurídica de la atribución de ese núcleo de autonomía frente a los actos del legislador que pudieran vulnerar las competencias y atribuciones. La protección del núcleo de autonomía de las entidades locales es invocación de una garantía jurisdiccional respecto a los actos del legislador, tanto desde una perspectiva positiva instrumentada como respeto del núcleo de la autonomía, como negativa mediante los mecanismos reactivos de protección de ese núcleo esencial contra los actos del legislador.

Desde el principio de garantía institucional de la autonomía local debe entenderse su configuración legal a través del legislador sectorial. A estos efectos,

"El ámbito de los poderes autónomos está circunscrito a la 'gestión de sus respectivos intereses', y esa gestión se ejerce en el marco del ordenamiento. Es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Y, como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación, asimismo proclamados por aquélla, la Constitución contempla la necesidad de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad (entre otros, arts. 150.3, 155 y 148.1, 2 CE)."⁷

La remisión al legislador ordinario debe entenderse conferida al que, por razón de su competencia, ostente las competencias para su desarrollo; de tal forma que la distribución de las facultades de desarrollo legislativo por parte de las comunidades autónomas, y la necesaria delimitación competencial entre ambos entes para, en su caso, determinar con la definitiva determinación competencial de los entes locales.⁸

⁶TC nº 214/1989, de 21 de diciembre, fto. jco. 3º.
⁷TC nº 4/1981, de 2 de febrero.

⁸El principio básico de que el Estado puede delegar o transferir directamente competencias a las Corporaciones Locales ni es necesariamente el único posible dentro del marco constitucional que permite al legislador estatal otras opciones para la

En estos términos, resulta determinante la conjunción de facultades atribuidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía respecto a las entidades locales. Conviene recordar el desarrollo legislativo sectorial desde el marco del bloque de constitucionalidad, a la luz del principio de autonomía local. A estos efectos, el art. 149.1.18 CE, atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de establecimiento de "las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas", las cuales suponen la regulación de las bases del régimen local como fórmula para la atribución de la competencia material básica de las entidades locales. Por su parte, son las comunidades autónomas las que disponen de la mayoría de competencias que afectan al núcleo de intereses de las entidades locales.

La consecuencia de dicha distribución competencial justifica la periodificación del desarrollo del principio de autonomía local: una primera fase, estatal, reguladora del régimen básico de las entidades locales y dirigida al establecimiento de criterios uniformes de impulso de la autonomía local, en el ejercicio de las competencias exclusivas del art. 149.1.18 CE, y una segunda, autonómica, para las transformaciones de la Administración local en Gobierno local.

A la primera fase corresponde el desarrollo legislativo del sistema competencial de las entidades locales a través de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como la L.O. 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, y culmina con las "Medidas para el desarrollo del Gobierno Local" -el "Pacto Local"-, que sientan las bases del proceso de avance en la llamada segunda descentralización. A la segunda fase, autonómica, corresponde la concreta articulación de las competencias de las entidades locales por parte de las comunidades autónomas, a partir de las normas básicas dictadas por el Estado: nos referimos a los "Pactos Locales" autonómicos.

El resultado del todo proceso debería ser la garantía del principio de autonomía local, desde el establecimiento de las competencias mínimas y el reconocimiento del derecho a la gestión de sus intereses propios en la Constitución, determinando mediante la legislación básica del Estado cuales son los criterios esenciales dirigidos a que el legislador sectorial, tanto estatal como autonómico, pueda concretar las competencias propias de las entidades locales.

regulación de las relaciones entre el Estado y los entes locales, ni puede interpretarse en términos que desconozcan las competencias que en materia de régimen local tienen atribuidas determinadas Comunidades Autónomas [...] Los municipios y provincias tienen autonomía, constitucionalmente garantizada, para la gestión de sus respectivos intereses, siendo obra de la ley la determinación de cuáles sean estos intereses; por lo que si alguna Comunidad Autónoma ha asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local, es a ella a quien corresponde la regulación del régimen jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio [...] El traspaso a las Comunidades Autónomas de tales competencias debe ir acompañado, de otra parte, de acuerdo con el precepto que requiere su ejercicio (art. 150.2, CE), en tanto que lo que, de acuerdo con el precepto impugnado, ha de traspasarse a las Corporaciones Locales a las que se transfieren o delegan funciones o servicios son créditos presupuestarios renovables, por tanto, anualmente" (STC nº 84/1982, de 23 de diciembre).

OS MUNICIPIOS EN EL ESTATUTO VALENCIANO: CIÓN DE IMPULSO DE LA AUTONOMÍA LOCAL DE LAS CORTES VALENCIANAS

culado del Estatuto valenciano, se pueden diferenciar con claridad dos referencias expresas a los municipios; uno, respecto a los elementos de la Comunidad donde se van a ejercer las competencias autonómicas (población); y otro, sobre la atribución de competencias exclusivas en el ámbito local y sobre el ejercicio de dichas competencias, y en particular de la atribución de la autonomía local como principio estatutario.

El art. 9.º del Estatuto, al delimitar territorialmente la Comunidad, asume como unidad básica al municipio, integrado en las provincias. La vertebración territorial de la Comunidad se considera al municipio como el espacio físico, como la dimensión básica del ejercicio de las competencias estatutarias agregadas en unidades superiores, las provincias. El art. 4.1 EACV¹⁰ delimita la condición básica de la Comunidad, y con ella, el elemento poblacional de la Comunidad Valenciana, en la unión de dos conceptos delimitadores: la ciudadanía española y la ciudadanía valenciana. La ciudadanía debe por lo tanto complementarse con la ciudadanía de los municipios de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, el municipio es el espacio físico delimitador de la Comunidad como el espacio que la compone, y respecto a los cuales se ejercen las competencias estatutarias y el Estatuto reconocen a la Comunidad Valenciana.

El art. 2.º EACV¹¹, en lógica consecuencia con la dimensión territorial definida en el Estatuto, prevé que la sede de las instituciones de la Generalidad pueda ser cualquiera de los municipios de su territorio, disposición ésta que hay que entenderla a la luz del art. 17.3 EACV¹², que prevé el establecimiento de organismos, entes o entidades del Gobierno valenciano en diferentes lugares del territorio de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los criterios de descentralización y coordinación de funciones. En consecuencia, el art. 8 EACV¹³ culmina con la delimitación del tercer nivel de la autonomía local, el ejercicio de potestades estatutarias y el ámbito de actuación de las normas emanadas de los órganos legislativos autonómicos, que se refieren al territorio, entendido desde la concepción municipal que desprende el ya citado art. 17.3 EACV¹⁴, relativo a la atribución de competencias.

En consecuencia, la Comunidad Autónoma comprende el de los municipios integrados en la Comunidad Autónoma de Valencia, Alicante, Castellón y Valencia.

Los municipios valencianos, en el marco del presente Estatuto, tienen la condición política de valencianos de pleno derecho, que tengan o adquieran vecindad administrativa en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma.

Los municipios valencianos podrán establecerse y celebrar reuniones en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma.

El gobierno valenciano estará en la ciudad de Valencia, y sus organismos, entes o entidades podrán establecerse en diferentes lugares del territorio de la Comunidad Autónoma de acuerdo con criterios de descentralización y coordinación de funciones.

Las disposiciones de la Comunidad Autónoma Valenciana tendrán eficacia en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana, sin perjuicio de la atribución de competencias exclusivas, el Derecho Valenciano es el aplicable en su ámbito de actuación a cualquier otro. En defecto de derecho propio, será de aplicación el Derecho Estatal.

aplicación del Derecho valenciano en el territorio de la Comunidad. De esta forma, el municipio y sus vecinos son los únicos destinatarios del ejercicio de las competencias autonómicas y los elementos de determinación espacial y personal de la Comunidad.

El segundo grupo de normas marco sobre las entidades locales se encuentra en los artículos III y IV del Estatuto de Autonomía, de mayor importancia a los efectos del reconocimiento del ámbito de autonomía local por parte de los municipios, así como de las facultades autonómicas para su desarrollo y concreción. El Título III, al establecer las competencias exclusivas de la Comunidad Valenciana, incluye en su art. 31.8 el régimen local¹⁵. Esta competencia exclusiva se debe entender en relación con la atribución de la autonomía local, y con el art. 148.1.2 CE, que delimita la competencia de la Comunidad Autónoma según lo dispuesto en la legislación sobre régimen local.

De esta forma, el ejercicio de las competencias de la Comunidad Valenciana respecto al régimen local no puede afectar las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas, competencia exclusiva del Estado, ordenadas a garantizar un tratamiento común de todos los ciudadanos ante la Administración. Por su parte, las competencias de la Comunidad Valenciana en materia de régimen local están condicionadas a la luz del art. 148.1.2 CE—por las transferencias que la legislación de régimen local autoricen. A estos efectos, la remisión constitucional al íntegro desarrollo por el legislador sectorial del sistema de régimen local desemboca en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local [en adelante, LBRL], como configuración legal del ámbito de autonomía local que goza de la cualidad de protección constitucional que otorga el art. 137 CE a las entidades locales.

Así, la LBRL afirma en su preámbulo, que “esta norma desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local” para dotar a la propia ley de Bases de una “función instrumental que, al estar reservada o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento jurídico en su conjunto una *vis* específica, no obstante su condición formal de ley ordinaria”, y en definitiva arrogándose la calificación de “marco definidor de la autonomía local” identificando el título constitucional para el establecimiento de dicho marco en el art. 149.1.18 CE, en relación con el 148.1.2 del texto fundamental, resultando la concreción del ámbito competencial de la autonomía local de acción conjunta del bloque normativo integrado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, según la concreta distribución de la potestad legislativa en la materia.

La propia LBRL define así su posición en el ordenamiento desde la conciencia del carácter de norma de desarrollo constitucional que asume, y con un hábito de trascendencia tal vez no propio para una ley formalmente ordinaria, que traduce su peculiar configuración en el marco jurídico de los entes locales. En sus arts. 25 y 26, la LBRL establece el contenido de las competencias de los municipios, partiendo de una primera declaración genérica en el art. 25.1 —“promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a establecer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”—, ciertamente abierta a materias distintas de las que aparecen enunciadas en el número 2 del mismo artículo, así como a la prestación de cuantos servicios públicos fuesen precisos sin sujeción al nominativo de los mismos en el art. 26 LBRL. Respecto a los municipios y las provincias la LBRL establece además la posibilidad de atribución de nuevas competencias por Ley del Estado y de las

¹⁵ En concreto, atribuye competencia exclusiva sobre “Régimen Local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18, del apartado 1), del artículo 149 de la Constitución”.

nidades Autónomas, remitiendo a las legislaciones sectoriales, estatal y localmente se establece en la LBRL.

Por ello procede afirmar que la norma legal básica de desarrollo del marco competencial de las entidades locales es la Ley 7/1985, sirviendo la misma como norma local que el citado precepto consagra a favor de las manifestaciones de la LBRL, sino que la remisión a la legislación sectorial por la propia norma de bases mina la ulterior actuación de legislador para su concreta determinación.¹⁶

Ciertamente, la regulación básica de las entidades locales no tiene su culminación en la Ley 8/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, la Ley 28/1985, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, y el paquete de leyes para el desarrollo del Gobierno Local¹⁷ son, en esencia, manifestación de la voluntad del legislador estatal que la competencia de las Corporaciones Locales en el impulso del principio de autonomía local por las Comunidades Autónomas.

En los términos que derivan del art. 149 de la Constitución, sino las competencias autonómicas asumidas en materias que incidiesen de modo directo en el ejercicio de los asuntos propios de los municipios, cuya delegación pudiera ser la por las Cortes Valencianas de conformidad con el art. 45.2 EACV. Ello es así el desarrollo del Pacto Local autonómico en la Comunidad Valenciana tendrá por materias sobre las que la Comunidad ostenta competencias —entre las que se abarcan el ejercicio de los asuntos propios, consumo, cultura— y que, evidentemente, inciden en el desarrollo de los asuntos propios de las corporaciones locales.

El Estatuto valenciano tiene una manifestación expresa en su Título IV. El art. 44 establece el principio de autonomía de las corporaciones locales para sus asuntos propios, de acuerdo con la Constitución y las leyes. Por su parte, el art. 45.2 EACV, atribuye a las Cortes Valencianas la función del impulso de la autonomía local en el Estatuto se debe interpretar conforme a la normativa básica estatal de desarrollo, y tiene que vertebrarse en la autonomía local significa, por todo ello,

constituyendo, un derecho de la comunidad local a la participación, a través de los órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen [...]

se Enrique FLIQUETE LUISO: "Configuración constitucional de la autonomía local en las Corporaciones locales comprendidas en el territorio de la Comunidad administrada por los asuntos propios, de acuerdo con la Constitución y las Leyes".

negativamente la autonomía no se garantiza por la CE para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación o en otros intereses generales distintos de la propia entidad.¹⁸

El principio de autonomía local del Estatuto debe proyectar su desarrollo, en la independencia de las corporaciones locales frente a las injerencias de otros entes; en la determinación de las competencias de las entidades locales; y en la disposición de los medios económicos necesarios para llevar a cabo esas competencias.¹⁹

Pero además el Estatuto valenciano asume la función de impulso de la autonomía municipal, ordenando a las Cortes Valencianas, en su art. 45.2 establecer los cauces de su reconocimiento y desarrollo.²⁰ Para ello, se establece expresamente la posibilidad de delegación de la ejecución de las funciones y competencias autonómicas a aquellos Ayuntamientos que por sus medios puedan asumirlos, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios. El doble contenido del art. 45 EACV hace precisa una reflexión sobre la función de las Cortes Valencianas en el desarrollo de la autonomía local.

En primer lugar, avanzando sobre el contenido constitucional de la autonomía local del art. 137 CE, el Estatuto conjuga el reconocimiento del principio de autonomía con el impulso que deriva del incipiente desarrollo del municipalismo en los primeros años 80. Así, el Estatuto reconoce que la autonomía local es un principio sometido a la acción del legislador autonómico, y dependiente de él. Esta dependencia, en principio sometida a la voluntad de las Cortes Valencianas, se convierte en orden de impulso a la asamblea legislativa, que no sólo "podrá" desarrollar, sino que deberá hacer efectivo el principio de autonomía local. El Estatuto ordena la actuación activa y no se queda en el simple reconocimiento de una competencia establecida por el constituyente y el legislador estatal.

En segundo lugar, hace explícita una fórmula de impulso mediante la delegación de ejecución de funciones y competencias a favor de aquellos Ayuntamiento que puedan asumirlos. Así, las Cortes Valencianas, deben —y no sólo pueden, según una lectura conjunta con el primer inciso del art. 45.2 EACV—, delegar aquellas competencias cuya ejecución pueda ser asumida en condiciones de garantía por los Ayuntamientos que, objetivamente, estén en posición de ejecutarlas, bajo los criterios de coordinación y eficacia. Ambos criterios, junto con el de descentralización, son el soporte que justificaría la función de impulso y las actuaciones ordenadas a ella, según así desprende el art. 17.3 EACV.

La posibilidad de delegación de funciones y competencias pasa, pues, a ser exigencia dirigida a las Cortes Valencianas, toda vez que de entre las fórmulas posibles de impulso de la autonomía local es la delegación la que el Estatuto considera adecuada conforme a los principios de coordinación, eficacia y descentralización. Las Cortes Valencianas no deberían sino proceder a la delegación de funciones y competencias

¹⁸ SsTC 32/1981, de 28 de julio; 113/1986, de 1 de octubre; y 41/1988, de 14 de marzo.
¹⁹ Mayte SALVADOR CRESPO: "La autonomía provincial en el siglo XXI. Algunos argumentos para la reflexión", en VV.AA.: *Un Pacto Local para el siglo XXI...*, cit
²⁰ "Las Cortes Valencianas impulsarán la autonomía municipal, pudiendo delegar la ejecución de las funciones y competencias en aquellos Ayuntamientos que, por sus medios, puedan asumirlos, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios".

ando los Ayuntamientos tengan los medios suficientes para encontrarse en condiciones asumirlas.

Cabe deducir de este precepto que el Estatuto asume la desigualdad entre las corporaciones locales y la dota de unas consecuencias en el propio ámbito de ejercicio de autonomía local. La previa exigencia de suficiencia de medios y recursos de los Ayuntamientos como premisa para acceder a la delegación de funciones y competencias, es plena justificación en el principio de eficacia en el cumplimiento de dichas funciones pues, en caso contrario, la responsabilidad por los defectos en la prestación, más de ser atribuida a la Comunidad Autónoma, generaría la obligación de accionar y suplir los defectos en ejecución, sin perjuicio de revertir la delegación a la propia comunidad.

Sin embargo, se puede plantear la cuestión inversa; la posibilidad de que un Ayuntamiento, con plena dotación y suficiencia de medios, pueda exigir de las Cortes autonómicas la delegación de funciones y competencias de las que resultase titular la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus intereses. La respuesta no puede ser inmediata; por un lado, la función de impulso establecida en el Estatuto, y su correlato de delegación de las funciones, resulta un mandato no sólo estatutario sino también derivado por el principio de autonomía local y su protección y desarrollo en el bloque de constitucionalidad. Desde esta perspectiva, los Ayuntamientos dotados de medios suficientes podrán exigir en ejercicio del principio de autonomía local de medios institucionalmente garantizada, siempre y cuando cumplieren con los mínimos objetivos necesarios para el ejercicio eficaz y coordinado de dichas funciones y competencias. Pero no puede obviarse que la decisión de las Cortes Valencianas no puede ser invocada por acción alguna de las corporaciones locales. Un Ayuntamiento carece de facultad para poder reclamar una acción concreta del legislativo, como tampoco la facultad para denunciar toda omisión de actuación legislativa, pues no existe cauce alguno para residenciar tal exigencia²¹.

La única vía se encuentra, precisamente, en el principio pactista que inspira el contenido del Estatuto, las Comunidades Autónomas, los municipios y las provincias en la delegación del principio de autonomía local, a través del "Pacto Local", pues la delegación legítima una concepción articulada de la autonomía como participación de las instancias territoriales de gobierno en la ordenación y prestación de los servicios locales.

Así, para Rodríguez-Arana

"La ilimitada discrecionalidad atribuida a legisladores sectoriales ha provocado fracasos en la tarea atributiva de competencias. Así pues, parece evidente la incapacidad de los mecanismos arbitrador por la Ley de Bases para hacer frente a las

F. M. ROJÍ BUQUERAS ("El conflicto constitucional en defensa de la autonomía local", *Actualidad Administrativa* [2001], Marginal 205, IX) asume y desarrolla este punto al considerar que

No existe cauce reaccional alguno para provocar actos del legislativo, aunque la acción sea ordenada por precepto constitucional; ni la vía de la iniciativa legislativa determina la génesis del acto legislativo, ni tampoco un mandato en sede constitucional, que, en cualquier caso, es consecuencia de la acción del legislador, pero nunca origen del mismo."

cada vez mayores demandas de los ciudadanos; limitaciones que se refieren tanto al nivel de atribución competencial como a la capacidad financiera de las Corporaciones Locales. Ante esta situación se ha ido desarrollando en los últimos tiempos una pluralidad de iniciativas dirigidas a replantear las relaciones que deben regir en la posición respectiva de las comunidades autónomas y de las entidades locales [...] el punto común de estas iniciativas consiste en destacar la necesidad de impulsar un proceso de signo descentralizador hacia las entidades locales, una vez comprobado que la consolidación de las Comunidades Autónomas les ha permitido alcanzar una situación en la que gestionan un elevado volumen de gasto público."²²

De esta forma, se debe asumir que ante la imposibilidad de exigir al legislador sectorial que que por vía legislativa dote de contenido y competencias propias a las entidades locales, el cauce de desarrollo de la autonomía local se encuentra en el impulso de iniciativas conjuntas entre entidades locales y Comunidades Autónomas.

IV. LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MARCO DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA VALENCIANO

Conforme a las reflexiones que anteceden, la delimitación y atribución de un contenido propio a la autonomía local, ya sentado su esquema esencial por la legislación básica del Estado, es una función exclusiva de cada Comunidad Autónoma; y en el caso valenciano es una exigencia ordenada por el Estatuto de Autonomía, en conjunción con el bloque de constitucionalidad. El siguiente paso en el proceso de la *segunda descentralización* es autonómico, y es menester que se produzca una concreta atribución de funciones y competencias de la Comunidad Autónoma a favor de los municipios que cumplan con los requisitos necesarios para garantizar la eficacia en el cumplimiento de esas funciones.

El legislador autonómico es quien debe definir el contenido y alcance de las autonomías locales, y tiene la misión de concretar las competencias con que las corporaciones locales deben contar para la gestión de sus intereses propios. Se trata, en definitiva, de complementar el proceso de redistribución territorial del poder diseñado y ejecutado en aras del Estado autonómico, con un nuevo proceso descentralizador entre Comunidades Autónomas y Administración local, y sin que llegue a suponer la revisión de las facultades autonómicas sino, por el contrario, la coordinación de estas con las de las Entidades locales.

La fórmula de participación de los agentes territoriales es el "Pacto Local", partiendo del principio constitucional de autonomía local y del principio de subsidiariedad entre Administraciones contenido en el art. 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 -aprobada en Estrasburgo el 15 de octubre y ratificada por España el 20 de enero de 1988-, entendido como la atribución preferente de las responsabilidades públicas a la autoridad más cercana a los ciudadanos, debiendo atenderse solamente a la amplitud o a la naturaleza de la tarea, así como a las necesidades de eficacia o economía, para apartarse de tal criterio atribuyéndolas a una autoridad de nivel territorial superior²³.

²² Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: "Pacto Local y Administración única", en VV.AA.: *Un Pacto Local para el siglo XXI...*, cit.

²³ José M. RODRÍGUEZ ALVAREZ: "Contexto histórico político y sistemática del Pacto Local", en VV.AA.: *Un Pacto Local para el siglo XXI...*, cit.

En todo caso, el fortalecimiento del poder de los Ayuntamientos a través del "pacto Local" autonómico, requiere de la voluntad y decisión de las cámaras legislativas autonómicas pues ni el Estado ni las entidades locales pueden exigirla de las comunidades Autónomas. Profundizar en este proceso de transferencia y descentralización política, pues, un proceso de negociación entre entidades locales y Comunidades Autónomas, sobre la posibilidad de asunción de funciones y competencias autonómicas en incidencia en el ámbito de gestión de los intereses de los municipios. No se puede establecer un criterio uniforme sobre el contenido de todos los pactos locales autonómicos precisamente por la diversidad de la tipología de las entidades locales en la Comunidad Autónoma. Y tampoco se puede determinar una igualdad absoluta en la atribución de funciones y competencias para todos los municipios de una misma comunidad, pues tal y como prevé el Estatuto de Autonomía valenciano, debe primar en todo caso el principio de eficacia en el ejercicio de las funciones a atribuir, frente a unas fórmulas igualitarias ajenas a la realidad local y contraria a los intereses y al cumplimiento de los fines públicos.

JAVIER PINAZO HERNANDIS
(Universidad Cardenal Herrera-CEU)

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y los recursos humanos de las administraciones públicas autonómicas: la ausencia de un modelo propio y sistémico de empleo público

I. Introducción. II. La Función Pública valenciana en el marco del Estatuto de Autonomía. III. El diseño primigenio de la Función Pública valenciana. IV. Las modificaciones legislativas de la normativa de la Función Pública valenciana. V. El desarrollo reglamentario. VI. La incidencia de la normativa autonómica en la Función Pública local. VII. La gestión del personal al servicio de la administración autonómica valenciana. VIII. El proceso de funcionalización. IX. La ausencia de un modelo propio y sistémico. X. La anunciada reforma de la función directiva y la gestión de las políticas públicas. XI. Bases para una reforma del empleo público de la Administración autonómica valenciana.

I. INTRODUCCIÓN

Es pacíficamente reconocido que nos encontramos ante la ausencia generalizada de un concepto preciso y homogéneo de Función Pública, que pueda ayudar a delimitar con precisión su exacto significado y contenido. Igualmente puede predicarse la imprecisión con respecto a conceptos estrechamente relacionados con esta noción, como son los de "ejercicio de la soberanía", "potestades públicas", "autoridad", "poder público" etc.¹

La amplitud e indeterminación con que se utiliza el concepto de "poder público" puede verse en las normas que regulan la libertad de circulación de trabajadores en el ámbito comunitario. (Vgr. el art. 1.1 de la Ley 17/1993, de 23 de diciembre, de acceso a determinados sectores de la Función Pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea (en redacción por Ley 55/1999, de 29 de diciembre de medidas, fiscales, administrativas y sociales) por el que se permite el acceso al empleo público salvo a aquellas funciones o puestos que impliquen una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público y se trate de funciones que tienen por objeto la salvaguarda de los intereses del Estado o de las Administraciones públicas.

La misma indeterminación puede verse también en los arts. 3 y 5 del RD 543/2001, de 18 de mayo, de desarrollo de la Ley 17/1993, preceptos que relegan al órgano competente la reserva a realizar en las relaciones de puestos de trabajo o plantillas de los puestos en los que