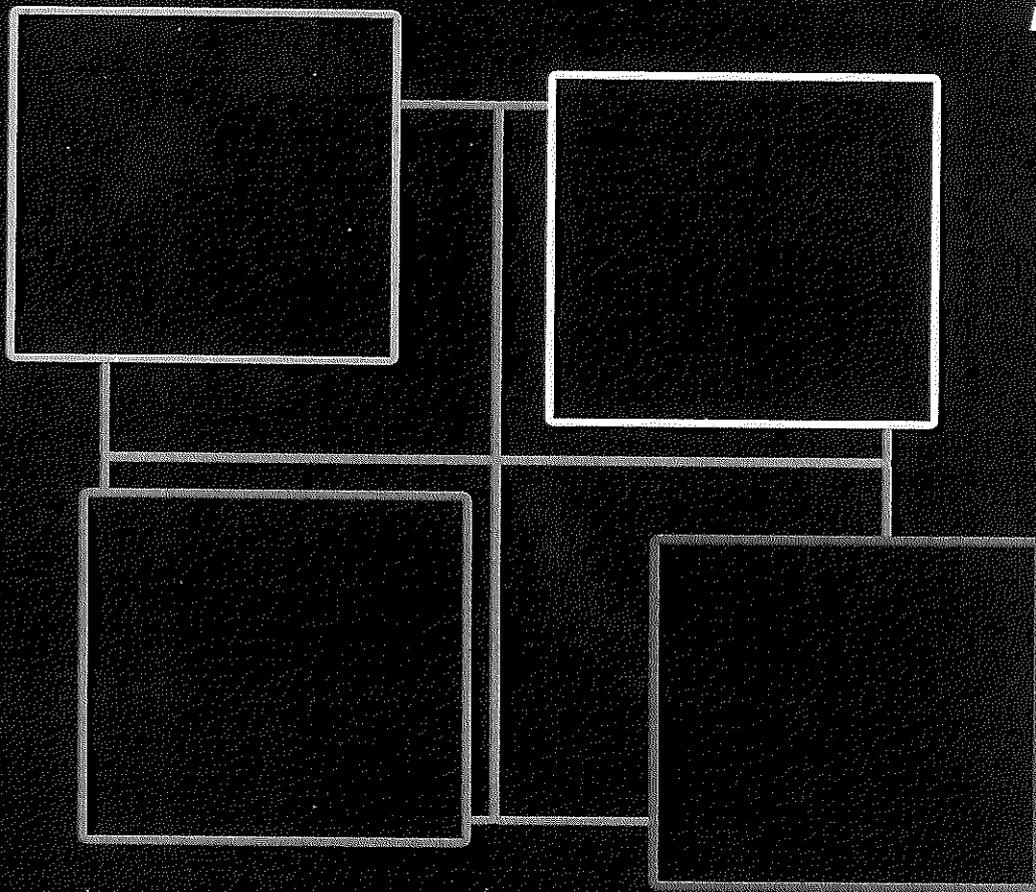


La Solidaridad en el Estado Autonómico

Vicente Garrido Mayol
Director



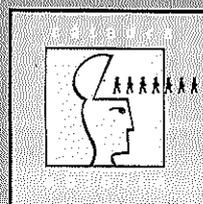
Cátedra de Derecho Autonómico
Fundación Profesor Manuel Broseta - Universitat de València



FUNDACIÓN PROFESOR
MANUEL BROSETA



VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA



LA SOLIDARIDAD EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Vicente Garrido Mayol
Director

Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano
Fundación Profesor Manuel Broseta
Universitat de València



FUNDACIÓN PROFESOR
MANUEL BROSETA



UNIVERSITAT
DE VALÈNCIA

Colección Cátedra Abierta núm. 8



Este trabajo está bajo una licencia Reconocimiento – NoComercial – Sin obra derivada 3.0 España de Creative Commons. Puede copiarlo, distribuirlo y comunicarlo públicamente siempre que cite a su autor y a la institución que los edita (Cátedra de Derecho Autonómico Universitat de València-Fundación Profesor Manuel Broseta), no lo utilice para fines comerciales y no haga con él obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

Edición:

Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano
Universitat de València - Fundación Profesor Manuel Broseta
Pza. de Tetuán, 11, pta. 9
46003 Valencia
www.fundacionbroseta.org

Dirección de la obra:

Vicente Garrido Mayol

Coordinación:

Fernando García Mengual

Diseño, maquetación e impresión:

Gráficas Tur Calpe, S.L.

D.L.: VI906-2012

ISBN: 978-84-931442-8-9

La publicación de esta obra se enmarca en el proyecto de investigación «Desarrollo de programas de I+D+I en materia de integración y nuevos cauces de participación», financiado por la Generalitat Valenciana.

PATRONATO DE LA FUNDACIÓN PROFESOR MANUEL BROSETA

PRESIDENTE

Rafael Ferrando Giner

VICEPRESIDENTE

Manuel Broseta Dupré

SECRETARIO GENERAL

Vicente Garrido Mayol

VICESECRETARIO

Fernando García Mengual

PATRONOS

Generalitat Valenciana

Ayuntamiento de Valencia

Ayuntamiento de Castellón

Diputación de Valencia

Confederación Empresarial Valenciana

Feria de Valencia

Ilustre Colegio de Abogados de Valencia

Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Valencia

Asociación Valenciana de Empresarios

Grupo ETRA, S.A.

Confederación de Empresarios de Castellón

Mercadona, S.A.

El Corte Inglés, S.A.

Carrefour, S.A.

LUBASA

Asamblea Autonómica del Colegio de Registradores Mercantiles, de la
Propiedad y Bienes Muebles de la Comunitat Valenciana

CIERVAL

Familia Broseta

Vicente Carbonell Serrano

Asociación de Amigos de la Fundación Profesor Manuel Broseta

LA SOLIDARIDAD EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Director

Vicente Garrido Mayol

*Catedrático acreditado de Derecho Constitucional
Presidente del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*

Enrique Álvarez Conde

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Rey Juan Carlos

Beatriz Bosch Marco

*Profesora de Derecho Constitucional. Universitat de València
Abogada*

Enrique Fliquete Lliso

*Profesor de Derecho Constitucional. Universitat de València y Universidad Miguel Hernández de Elche
Consejero del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*

Susana García Couso

*Letrada del Tribunal Constitucional
Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad Rey Juan Carlos*

Javier Guillem Carrau

*Letrado de Les Corts Valencianes
Profesor asociado de la Universitat de València y de la Universidad Cardenal Herrera-CEU*

Zulima Pérez i Seguí

Profesora Ayudante de Derecho Constitucional. Universitat de València

Margarita Soler Sánchez

Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universitat de València

Rosario Tur Ausina

Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad Miguel Hernández de Elche

Mariano Vivancos Comes

Profesor de Derecho Constitucional. Universitat de València

Coordinador

Fernando García Mengual

*Profesor de Derecho Constitucional.
Universitat de València y Universidad Católica de Valencia «San Vicente Mártir»*

LA SOLIDARIDAD EN EL ESTADO AUTONÓMICO

ÍNDICE

Prólogo.....	13
Rafael Ferrando Giner	
Presentación.....	17
Vicente Garrido Mayol	
Europa y el proceso de descentralización.....	23
Enrique Álvarez Conde	
La solidaridad en el Estado Autnómico en la distribución de las inversiones regionalizables.....	49
Vicente Garrido Mayol	
El reparto de competencias tras las últimas reformas estatutarias (su alcance tras el control efectuado por el Tribunal Constitucional).....	65
Susana García Couso	
La igualdad de las mujeres y hombres en el Estado Autnómico: una visión comparada sobre la introducción de la perspectiva de género en los Estatutos de Autonomía.....	99
Margarita Soler Sánchez	
Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias.....	119
Rosario Tur Ausina	
Inmigración en el Estado Autnómico.....	149
Beatriz Bosch Marco	
El papel de los textos estatutarios en la configuración de las Entidades Locales: un sistema de principios.....	205
Enrique Fliquete Lliso	

Las nuevas tecnologías en los Estatutos surgidos del reciente proceso de reformas estatutarias.....227
Fernando García Mengual

El derecho a la buena administración tras las reformas estatutarias.....269
Javier Guillem Carrau

El apoderamiento autonómico de las aguas, un desafío a la solidaridad hídrica.....301
Mariano Vivancos Comes

La cooperación horizontal en el Estado Autonómico: situación actual y propuestas de futuro.....325
Zulima Pérez i Seguí

EL PAPEL DE LOS TEXTOS ESTATUTARIOS EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES: UN SISTEMA DE PRINCIPIOS

Enrique Fliquete Lliso

*Profesor de Derecho Constitucional. Universitat de València y Universidad Miguel Hernández de Elche
Consejero del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*

EL PAPEL DE LOS TEXTOS ESTATUTARIOS EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES: UN SISTEMA DE PRINCIPIOS

Sumario

I.- APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE AUTONOMÍA LOCAL. II.- LOS TEXTOS ESTATUTARIOS Y LAS ENTIDADES LOCALES. III.- EL RÉGIMEN LOCAL: CUESTIÓN DE PRINCIPIOS. IV.- A MODO DE CONCLUSIÓN. - BIBLIOGRAFÍA

I.- APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE AUTONOMÍA LOCAL

Autonomía Local significa *"positivamente, 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...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"*¹.

El artículo 137 de la Constitución de 1978, 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 puede aquel principio oponerse al de unidad, pues cada organización territorial dotada de soberanía es parte del todo"*². Y es, precisamente, en su relación con las restantes entidades territoriales y desde

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 240/2006, de 20 de julio, resumiendo su doctrina contenida en Sentencias 4/1981, 32/1981, 27/1987, 51/2004, 252/2005, entre otras.

² Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de Febrero 1981.

la concreta determinación del alcance de sus respectivas autonomías, 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 de competencias que el constituyente ha determinado respecto a las entidades locales al atribuir expresamente 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 otras dos entidades territoriales.

En palabras de REQUEJO PAGÉS *"así como los ámbitos reservados al Estado y a las comunidades autónomas vienen referidos por la Constitución no sólo en función del grado de libertad conferido a sus respectivos titulares, sino, sobre todo, a partir de la identificación y definición de las competencias y facultades que en cada uno de ellos se integran, el ámbito del poder local no tiene en la Constitución encaje competencial o material alguno. Es un ámbito reducido constitucionalmente a la calificación del modo de ejercicio de un poder indefinido (...) En el caso de los entes locales no hay, por el contrario, una asignación de competencias constitucionalmente explícita, sino sólo la que resulta por derivación de las que sí se han verificado en beneficio de otros titulares de poder público. En el marco así delimitado (por exclusión) han de definirse las competencias locales sustantivas"*³.

El reconocimiento del principio de autonomía local en el artículo 137 de la Constitución Española, no supuso sino una mera declaración programática en el texto constitucional, pero carente de contenido específico, y cuyo efectiva determinación quedaba diferida a 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, pues, se limita a reconocer el principio de autonomía para la gestión de intereses propios a Municipios y Provincias, sin establecer cuáles son 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.

De esta forma, la autonomía local sólo puede entenderse en relación con los otros dos entes territoriales básicos, que, junto a las entidades locales, conforman la estructura territorial del Estado: el Estado y las Comunidades Autónomas. La autonomía local no determina 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, que está exenta de toda exclusividad. En esa necesaria confluencia de autonomías, prima, por voluntad del propio constituyente, la del Estado y la

³ REQUEJO PAGÉS, J.L., "Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía", en *Anuario del Gobierno Local 2006*, Fundación Democracia y Gobierno Local - Institut de Dret Públic, Barcelona, 2006, pp. 51-56.

de las Comunidades Autónomas. Ello es así tanto por la concreta determinación de competencias en sede constitucional a favor del Estado y las Comunidades Autónomas como por la configuración legal de la autonomía local, diferida al legislador sectorial.

La Constitución de 1978 se limita a la nominación de las cuestiones esenciales dirigida a la constitucionalización de aspectos y contenidos básicos para las entidades locales y de su garantía institucional que *"opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos"*⁴, la cual difiere de la posición del Estado y las Comunidades Autónomas, que gozan de la preferencia del Constituyente en la articulación de la distribución competencial de ambas en los artículos 148 y 149 C.E., y que culmina con la expresa protección de su autonomía en los artículos 161 y 162 C.E., frente a la omisión de un listado de materias propias de los Entes Locales. El Estado y las Comunidades Autónomas distribuyen sus competencias mediante la nominación de materias propias y exclusivas, y de materias susceptibles de transferencia, en los artículos 148 y 149 C.E. Dicha distribución competencial se completa y garantiza con la inclusión, como contenido básico, del desarrollo de las competencias propias de las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía integrándose en el bloque de constitucionalidad, y su protección constitucional en los artículos 161 y 162 -a través del Recurso de inconstitucionalidad y conflicto positivo-.

En definitiva, la configuración constitucional de la autonomía local no conduce sino a su subordinación respecto al Estado y a las Comunidades Autónomas, pues son los cuerpos legislativos de éstos los que deberán dotar de un contenido a la autonomía local, 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 artículo 137 de la Constitución se une una parca regulación del gobierno y la administración local en los artículos 140 al 142. El Tribunal Constitucional justifica la desigualdad en el trato constitucional de las entidades locales en la función constitucional del legislador estatal, el cual deberá *"garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no descende a la fijación detallada de tales 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"*⁵.

El constituyente se limita a establecer la garantía de la autonomía local, para que el legislador sectorial determine y desarrolle las competencias susceptibles de atribución a las entidades locales. En su consecuencia, la delimitación del contenido competencial de los municipios tiene su eje fundamental en la garantía institucional que asegura el núcleo de su autonomía en la C.E., en su artículo 137,

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 213/1988, de 11 de noviembre.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 214/89, F.J. 3º.

que es un límite indisponible para el legislador ordinario, estatal y autonómico, con la consecuencia jurídica de la protección de ese núcleo de autonomía frente a actos del legislador que pudieran vulnerar el ámbito de las competencias y atribuciones.

Según REQUEJO, "Pese a la reiteración de su enunciado, la autonomía local es, en la Constitución, una categoría que se mueve en el vacío. El constituyente la quiere funcionalmente orientada a la gestión de unos determinados intereses, pero sin referirla al ejercicio de poderes o facultades específicos que hayan de ser objeto, precisamente, de esa gestión. Se define el fin y también la forma en que han de ejercerse los medios con los que aquél haya de alcanzarse, pero nada se dice sobre los medios en sí⁶." La protección del núcleo de autonomía de los Entes Locales es invocación de una garantía jurisdiccional respecto a los actos del legislador, tanto desde una perspectiva positiva instrumentada como respeto del núcleo esencial 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 se debe instrumentar 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 la materia, ostenta las competencias para su desarrollo, de tal forma que la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas determina la titularidad en la concreción del ámbito de ejercicio de la autonomía local. La superioridad del Estado, como consecuencia del principio de unidad y de supremacía del interés de la nación, no empece las facultades de desarrollo legislativo por parte las Comunidades Autónomas, y conduce a la necesaria delimitación competencial entre ambos entes para, en su caso, concluir con la definitiva determinación competencial de los entes locales⁸.

⁶ REQUEJO PAGÉS, J.L., ob cit.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981

⁸ "El 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 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 CA ha asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local, es a ella a quien corresponde

A ello se unió el impulso que para la autonomía local supuso la Carta Europea de la Autonomía Local, como Convenio internacional incorporado al ordenamiento interno de los Estados que la han ratificado, es un instrumento jurídico que conforma la base de una legislación europea sobre la autonomía local. En su artículo 3, la Carta conceptúa la autonomía local como "el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes". Los artículos 2 y 4 inciden en la ley y en la Constitución como fuentes de la autonomía local, determinando con ello su configuración legal y su sometimiento pleno al principio de legalidad.

Con especial incidencia en el ámbito competencial de las entidades locales, la Carta Europea sienta las bases del concepto de subsidiariedad: "3.- El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía"; "4.- Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley".

Se configura así el principio de subsidiariedad como un criterio preferente de atribución de competencias desde las Comunidades Autónomas a las entidades locales, limitado por las necesidades de eficacia o economía en su prestación⁹, constituyendo uno de los principios inspiradores del proceso descentralizador. Dicho principio no se limita al ámbito de las entidades locales sino que rige respecto al ejercicio de competencias de la Unión, pues contempla la existencia de cuatro niveles de gobierno: europeo, estatal, regional y local, haciendo jugar al principio de subsidiariedad en todos ellos.

Siguiendo el Libro Blanco para la reforma del gobierno local¹⁰ "Ambos artículos configuran una visión de la autonomía local alejada de la manera tradicional que la caracteriza como un núcleo indisponible frente al legislador sectorial

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 los medios financieros 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." (Sentencia Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1982).

⁹ "El principio de subsidiariedad, en lo que respecta al ámbito local, es un principio organizativo para la habilitación de competencias a favor de las entidades locales, salvo que la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía aconsejen que sean atribuidas a otra entidad jurídico-pública de ámbito territorial superior". BELLO PAREDES, S.A., "La situación de las entidades locales en los estatutos de autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León", en *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 20, enero 2010, pp. 345-380.

¹⁰ Libro Blanco para la reforma del gobierno local, Secretaría de Estado de cooperación territorial, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.

(...) La define en positivo no tanto para limitar cuanto para delimitar. La Carta Europea prescribe que no se trata de preservar una institución protegiéndola sino de dar contenido a un poder político legitimado democráticamente. Por tanto, el municipio no tiene derechos frente al Estado o las comunidades autónomas sino competencias compartidas con el Estado y las comunidades autónomas (...) Es decir, el municipio es el tercer pilar sobre el que se asienta la articulación territorial del Estado. Como hemos examinado, esta posición constitucional sólo es viable si los municipios, además de derecho a intervenir en todos los asuntos que afecten a la comunidad local, cuentan con un ámbito competencial propio. La lista de competencias es imprescindible para actuar ante eventuales conflictos de Competencia entre los municipios y la comunidad autónoma o entre los municipios y el Estado."

El principio de subsidiariedad deberá además partir, para su correcta aplicación, de la equivalencia en la posición inicial de los diferentes centros de poder público, una vez definidas sus competencias, evitando con ello la subordinación de las entidades locales respecto a la autoridad central o regional, en un plano horizontal como consecuencia de la distribución territorial del poder público¹¹.

II.- LOS TEXTOS ESTATUTARIOS Y LAS ENTIDADES LOCALES

El sistema de reparto competencial respecto a las entidades locales ha justificado la periodificación del desarrollo del principio de autonomía local en dos fases: una primera estatal, reguladora del régimen básico de las entidades locales, dirigida al establecimiento de criterios uniformes de impulso de la autonomía local, en ejercicio de las competencias exclusivas del artículo 149.1º.18ª, de la Constitución; una segunda, autonómica, para la transformación efectiva de la Administración local en Gobierno local. A la primera fase corresponde el desarrollo legislativo del sistema competencial de las entidades locales, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, así como la Ley Orgánica 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*¹² -Pacto Local- que sienta las bases del proceso de avance en la segunda descentralización.

A la segunda fase, autonómica, corresponde la concreta articulación de las competencias de las entidades locales por parte de las Comunidades Autónomas. 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 de cada

¹¹ BARNES VÁZQUEZ, J., "El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Autónomas", en *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Civitas, Madrid, 1993.

¹² BOE del 22 de abril de 1999.

Comunidad Autónoma. El legislador autonómico es quien debe definir 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 Locales¹³.

El siguiente paso, por tanto, es autonómico, donde cobra una especial relevancia el proceso de reformas de los Estatutos de Autonomía en las diferentes Comunidades Autónomas, el cual ha incidido, notablemente, en las entidades locales, hasta el punto de ser, al menos potencialmente, la norma institucional básica de los entes locales, con lo que, la autonomía local debería definirse en un todo integrado por la Constitución, la Carta Europea de Autonomía Local y los Estatutos de Autonomía.

En este sentido el *Libro Blanco para la reforma del gobierno local* resalta la importancia de los Estatutos de autonomía en la concreta determinación del marco competencial de las entidades locales: *"la concreción de las competencias locales deba hacerse respetando el marco competencial de las Comunidades Autónomas, del mismo modo que parece una sugerencia positiva la formulada por la FEMP, en el sentido de que en las reformas de los estatutos de autonomía se tenga en cuenta, también, el ámbito competencial de las Administraciones Locales"*¹⁴.

El determinante papel de los Estatutos de Autonomía en la concreción de competencias de las entidades locales se advierte de la naturaleza de dichas normas y de su posición en el bloque de constitucionalidad¹⁵. M^o.C. FUSTER ASENCIO indica, respecto a la idoneidad de la norma estatutaria, que "Varios

¹³ "¿Qué poder, entre los constituidos, es el destinatario de aquel mandato constitucional? No pueden serlo ni el Estado central ni las comunidades autónomas, partes de un todo que en la Constitución, según vemos, se ha limitado a la instrucción de aquel mandato. Quizás sólo quepa recurrir a las normas que son expresión del poder más próximo al poder constituyente, esto es, a los estatutos de autonomía como cifra del poder «estatuyente». Un poder que, continuando el proceso material de constitucionalización de la ordenación territorial del Estado, se formaliza en normas paraconstitucionales, definidoras de ámbitos de poder público ejercido en régimen de autonomía. Atendida esa dimensión de los estatutos como normas constitutivas de un marco para el ejercicio no soberano, sino autónomo, de poder público y, por tanto, como normas integradoras de un ámbito del poder del Estado inmediatamente sucesivo al instaurado por la Constitución formal (norma de soberanía), los estatutos de autonomía parecen el lugar adecuado para la definición y atribución de las competencias de los entes locales. No, como hasta ahora, para centrarse en las competencias de las comunidades autónomas en materia de régimen local, sino, como se hace (parcialmente) en el nuevo Estatuto catalán (artículo 84), para relacionar directamente las competencias propias de los municipios y diputaciones (o equivalentes funcionales)" REQUEJO PAGÉS, J.L., ob cit.

¹⁴ *Libro Blanco para la reforma del gobierno local*, ob. cit.

¹⁵ FONT I LLOVET, T., *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

son los argumentos que avalan esta solución. Así, su pertenencia al denominado bloque de constitucionalidad; su estabilidad temporal, al ser indisponible tanto para el legislador estatal, como para el autonómico. Pero, además, y como argumento adicional, hay que acudir al papel que a cada norma corresponde, y una ley de bases, por definición no es el lugar idóneo para operar una distribución de competencias, que garanticen un nivel de poder, una autonomía preconizada constitucionalmente. Su objeto es el de delimitar con carácter general el espacio normativo al que se han de adecuar las CCAA. Se trata de un mínimo común denominador normativo que corresponde fijar al legislador estatal, sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias. Es el Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de cada Comunidad la norma encargada de atribuir competencias. Las asimetrías a que puede conducir esta postura no son del gusto de las opciones más centralistas, pero este argumento no se puede esgrimir desde el momento en que el propio Estado de las Autonomías las permite. Con ello, se rompe la línea hasta ahora mantenida de que corresponde sólo al Estado la garantía de la autonomía local, en virtud de sus competencias básicas en materia de régimen de las Administraciones Públicas"¹⁶.

Es la naturaleza de las normas estatutarias "como normas constitutivas de un marco para el ejercicio no soberano, sino autónomo, de poder público y, por tanto, como normas integradoras de un ámbito del poder del Estado inmediatamente sucesivo al instaurado por la Constitución formal (norma de soberanía)"¹⁷ la que determina su idoneidad para definir e integrar el ámbito competencial de las entidades locales. En este sentido, el proceso de reformas de los Estatutos de Autonomía ha supuesto, por un lado, la asunción de competencias a favor de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local, pero, y por otro lado, algunos de los Estatutos de autonomía¹⁸ relacionan expresamente las competencias propias de las entidades locales.

Tal planteamiento es el que fue defendido por la Federación Española de Municipios y Provincias, en su Moción de fecha 28 de junio de 2005, en la cual exponía los contenidos que deberían integrarse en los Estatutos de Autonomía, dentro de los procesos de reforma de los mismos, en relación a las Entidades Locales¹⁹. La moción, plantea los siguientes aspectos como ejes de la función delimitadora de los Estatutos de Autonomía respecto a las entidades locales:

1.- La Autonomía local, definiendo el encaje estatutario de las entidades

¹⁶ FUSTER ASENCIO, M^o.C., "Situación actual de las corporaciones locales: competencias y recursos", en *Crónica Tributaria*, núm. 136/2010, pp. 103-125.

¹⁷ REQUEJO PAGÉS, J.L., ob cit.

¹⁸ El Estatuto de Autonomía de Cataluña contiene un listado de materias competencia de los Entes locales, al igual que el de Andalucía y el de las Illes Balears. Otros en cambio, como es el caso del Estatuto Valenciano, el de Castilla y León y el de Aragón, únicamente recogen la de voluntad del legislador de descentralizar a favor de los Ayuntamientos.

¹⁹ <http://www.femp.es/files/1788-1887-Fichero/20050628.pdf> (acceso de 2 de marzo de 2012)

locales en el marco autonómico, sus principios básicos, su ámbito competencial y las bases de las relaciones interadministrativas entre los diferentes poderes territoriales.

2.- Las Competencias de las entidades locales, planteando por un lado, un listado de competencias que deben ser transferidas a las entidades locales mediante leyes autonómicas, y que deben reconocerse como propias a las entidades locales en los Estatutos de Autonomía y, por otro lado, completando la regulación estatal de las bases de régimen local mediante Leyes de Régimen local autonómicas.

3.- Suficiencia financiera, a los efectos de un ejercicio efectivo y eficiente de las competencias atribuidas a las Entidades Locales, que permita la equivalencia de posiciones entre los diferentes titulares del poder territorial y la horizontalidad de sus relaciones en cuanto titulares de competencias propias.

En esencia, se trata de la concreción y desarrollo del principio de autonomía local desde la base de la independencia de las Corporaciones Locales frente a las injerencias de otros entes; la determinación de las competencias de las entidades locales; en la disposición de los medios económicos para llevar a cabo esas competencias y en el establecimiento de los mecanismos de cooperación necesarios entre administraciones²⁰.

No puede, además, perderse de vista la especial incidencia que supone para las Entidades Locales el establecimiento de cartas de derechos del ciudadano en el ámbito autonómico, expresamente previstas en la mayoría de los textos estatutarios para ser desarrolladas a través de leyes autonómicas. Ello porque, en aplicación del principio de subsidiariedad, el ejercicio efectivo de tales derechos y las garantías para su eficacia suponen competencias de ejecución necesariamente atribuibles a las entidades locales.

El proceso de modificación de los Estatutos de Autonomía operado en los últimos años, ha significado un avance en cuanto a la determinación de las competencias de los Entes Locales. Los nuevos textos aprobados, sin embargo, presentan diferencias sustanciales en cuanto al alcance de las reformas estatutarias respecto al ámbito competencial que en las mismas se pretende reconocer a las Entidades locales. Si bien, en todos ellos, se advierte una conciencia común del papel del poder autonómico en la definición del poder local y la caracterización de las Comunidades Autónomas como eje legitimador de la dimensión de las entidades locales como titular de competencias.

²⁰ SALVADOR CRESPO, M., "La autonomía provincial en el siglo XXI. Algunos argumentos para la reflexión", en *Un Pacto Local para el siglo XXI*. Fundació Vives per l'Humanisme i la Solidaritat, Valencia, 2000.

Un somero análisis de los nuevos textos estatutarios permite una primera clasificación de éstos, según si contemplan o no un listado de competencias propios reconocidos a favor de las entidades locales. En primer lugar aquellos que expresamente han optado por crear listas de materias sobre las que las entidades locales pueden actuar competencialmente, entre los cuales se encuentra el Estatuto Catalán, el Estatuto de Andalucía y el Estatuto de Les Illes Balears. En segundo lugar, aquellos que se limitan a un reconocimiento, diferido a las normas autonómicas, de desarrollo del ámbito competencial de las entidades locales, admitiendo en abstracto la posibilidad establecer nuevas competencias, desde el marco legislativo estatal y autonómico, entre los que se encontrarían el Estatuto Valenciano, el de Castilla y León y el de Aragón. Se aprecia que en los diversos Estatutos de Autonomía, con mayor o menos intensidad, existe referencia expresa al régimen local que supone la expresión de una tendencia dirigida a fortalecer el autonomismo local.

En uno y otro caso la cuestión no se constriñe a la amplitud o parquedad de los diferentes textos estatutarios en relación a la nominación competencial de las entidades locales. Se trata de una cuestión de límites derivados de la legislación básica estatal, y desde éstos, de las posibilidades de las Comunidades Autónomas para definir el régimen local. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en STC 31/2010, de 28 de junio, en Recurso de Inconstitucionalidad planteado contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña²¹, en lo relativo a las competencias de los gobiernos locales y controles sobre éstos, según había regulado en texto estatutario.

La interpretación del Tribunal Constitucional, no obstante, ha supuesto el fortalecimiento de la posición del Estado en materia local puesto que si bien reconoce que la regulación del régimen local es materia propia de los estatutos de autonomía, deberá respetarse en todo caso la competencia básica estatal sobre el régimen local, operando las bases como un límite para el legislador autonómico y estatutario.²² A tal planteamiento cabría objetar que los únicos límites para los Estatutos de Autonomía respecto a la asunción de competencias son los constitucionales, pero no los que derivan de la legislación básica siendo, por el contrario, el límite del legislador autonómico el contenido de lo básico en la legislación estatal.

El artículo 148.1º.2ª de la Constitución afirma que las comunidades autónomas podrán asumir, a través de sus respectivos estatutos de autonomía, *"en general, las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local"*. Por su parte, el art. 149.1º, no enumera el régimen local entre las competencias

²¹ Aprobado mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

²² GALÁN GALÁN, A. y GRACIA RETORTILLO, R., "Estatuto de Autonomía de Cataluña, gobiernos locales y Tribunal Constitucional", en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 12, marzo 2011, pp. 237-301.

reservadas al Estado. Es por ello que los textos estatutarios han considerado al régimen local como materia de su ámbito competencial.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional expresamente sitúa al régimen local entre las competencias del artículo 149.1°.18ª, como parte del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y es tal título competencial el que habilita la regulación de las bases de régimen local²³. El artículo 149.1°.18ª atribuye al Estado 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 competencial 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 interés de las Entidades Locales. A partir de tal conjunción de títulos se define la competencia bifronte entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de régimen local²⁴.

La Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, es así ejercicio de la competencia básica del Estado referida al régimen de las provincias y los municipios y como configuración legal del ámbito de autonomía local que goza de la cualidad de protección constitucional que otorga el artículo 137 C.E. a las Entidades Locales.

La Ley 7/1.985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local 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 ordimental que, al estarle 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 para el establecimiento de dicho marco en el artículo 149.1°.18ª C.E., en relación con el 148.1°.2ª, del texto fundamental, resultando la concreción del ámbito competencial de la autonomía local de la 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.

No obstante, la naturaleza de Ley ordinaria de la Ley de Bases, siguiendo a REQUEJO, *"no tiene acogida en el artículo 28 de la LOTC ni puede hacerse sitio en ella por vía de reforma de la Ley rectora del Tribunal Constitucional; lo primero,*

²³ STC 214/1989.

²⁴ *"Algunas comunidades autónomas, y entre ellas la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante ley del régimen jurídico de las corporaciones locales de su territorio. Esta ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las corporaciones locales, aun en aquellas comunidades autónomas que, como la catalana, asumen el maximum de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las comunidades autónomas"* (FJ 4 de la STC 84/1982, de 23 de diciembre).

porque no es una norma dictada "para delimitar las competencias del Estado y las diferentes comunidades autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas" (artículo 28.1 de la LOTC), sino que ella misma es el resultado del ejercicio por el Estado central de una competencia que le ha correspondido como consecuencia de esa delimitación a la que sirven las normas referidas en el artículo 28 de la LOTC; lo segundo, porque la LOTC no puede convertir en parámetro de constitucionalidad a cualquier norma, sino que sólo le cabe reconocer esa condición a las normas constitucionalmente necesarias para la delimitación de ámbitos del poder público que, por más que hayan quedado indefinidos en la Constitución, son para ésta de existencia posible (comunidades autónomas) o necesaria (provincias y municipios)"²⁵.

La garantía material de la autonomía local en los Estatutos de Autonomía pasa, pues, por la redefinición de la legislación básica como una legislación de principios. En ese orden, el Libro Blanco para la reforma del gobierno local²⁶ plantea como medida concreta en el impulso de la definición del marco competencial de las Entidades locales "Introducir en la nueva Ley básica sobre el gobierno local los preceptos de la CEAL –como los artículos 3.1, 4 apartados 3 a 6, 9, etc.) que no están incorporados en la actual Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Con esta técnica se pretende elevar el contenido de dichos preceptos al denominado bloque de la constitucionalidad".

III.- EL RÉGIMEN LOCAL : CUESTIÓN DE PRINCIPIOS

Los textos estatutarios, a la vista de cuanto antecede, podrían ser el marco para el establecimiento de unos principios básicos que puedan regir en el nuevo sistema de reparto competencial con las entidades locales. La especial posición de estos textos estatutarios en el sistema de fuentes y su función como norma delimitadora del sistema local, determinaría su capacidad para compensar las disfunciones en el encaje entre la norma estatal de bases y la competencia autonómica para concretar el sistema local²⁷. Los principios de lealtad institucional, competencia, solidaridad subsidiariedad y suficiencia financiera, serían básicos para definir el régimen local en los textos estatutarios:

²⁵ REQUEJO PAGÉS, J.L., ob. cit.

²⁶ Libro Blanco para la reforma del gobierno local, ob. cit.

²⁷ "La práctica del ejercicio de la competencia estatal sobre la legislación básica ha hecho de ella una competencia fagocitaria para con los contenidos normativos estatutarios. Por un lado, porque se ha identificado la base para la normación con la normación mínima o de base, superando el límite cualitativo que media entre la directriz y la legislación y abriendo así para el Estado central un campo que en realidad habría de estarle vedado. Por otro, porque una jurisprudencia constitucional tan asentada como discutible confía al Estado la definición misma de lo que (al menos en principio) haya de ser tenido por básico, olvidando que ésa es una cualificación indisponible para los poderes constituidos, por cuanto sólo es básico lo que así resulta de la Constitución, sin mediaciones legislativas". REQUEJO PAGÉS, J.L., ob. cit.

1.- Lealtad institucional: Como obligación a todos los poderes públicos de actuar respetando las competencias del resto conforme con el bloque constitucional pues *"la lealtad constitucional es un principio esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial, que constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado Autonómico y cuya observancia resulta obligada"*²⁸. El principio de lealtad institucional obliga tanto al Estado, como a las Comunidades Autónomas y a las entidades Locales, a contemplar las previsiones del artículo 103.1 de la Constitución Española.

La Exposición de Motivos de la Ley 30/92 en redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, concibe la lealtad institucional *"como criterio rector que facilite la colaboración y la cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas"*. La referencia al protagonismo de las Entidades Locales en los asuntos que afecten o se refieran a sus competencias, se recoge en el art. 5.8, *"Cuando la materia del ámbito sectorial de un órgano de cooperación de composición multilateral afecte o se refiera a competencias de las Entidades Locales, el pleno del mismo puede acordar que la asociación de éstas de ámbito estatal con mayor implantación sea invitada a asistir a sus reuniones, con carácter permanente o según el orden del día."*

2.- Competencia: La generalidad del concepto de autonomía, desciende a lo concreto cuando se determina el objeto de la atribución competencial: la eficacia en la gestión. De esta forma la autonomía local supone el reconocimiento de un poder público territorial (administrativo) limitado, en el sentido de acotado, derivado y no soberano. Dicha gestión comprende *"la doble potestad de producir normas (con valor y eficacia reglamentarios) y de adoptar decisiones concretas (actos administrativos)"*²⁹. La autonomía local adquiere su verdadero significado en el reconocimiento de la libertad de Administración en el plano local³⁰: La autonomía local tiene su verdadera dimensión en el derecho a la autonomía administrativa de las entidades locales, lo cual no implica asumir la visión reductivista de los entes locales como simples entidades administrativas³¹.

Las potestades con las que se dota a las entidades locales, pasan así a

²⁸ STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ XI.

²⁹ PAREJO ALFONSO, L., "La autonomía local en la Constitución española", en *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 2ª edición. Civitas, Madrid, 2003.

³⁰ En el informe de 13 de febrero de 2003 de la Secretaría de la Convención Europea sobre el resumen de la sesión plenaria de la Convención Europea de 6 y 7 de febrero de 2003, se equiparan los términos autonomía local y libre Administración en el Plano Local <<http://www.european-convention.eu.int>> (acceso el 14 de febrero de 2009).

³¹ CASTELAO, J., considera en su estudio del artículo 140 C.E., que la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero de 1981 (Ponente Gómez-Ferrer Morant) entiende a las entidades locales como meros entes administrativos en una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel: Estado titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política; provincias y municipios dotados de autonomía administrativa. <<http://www.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis>> (acceso de Diciembre de 2003).

conformar el objeto de la gestión de un poder administrativo. La Administración pública local encargada del cumplimiento de unos fines necesitará por ello de medios suficientes para poder cubrir satisfactoriamente su misión³². Lo primero que necesita la Administración para actuar, e incluso para existir, es disponer de poder y de un poder propio: el poder administrativo³³.

La autonomía local así considerada, requiere por tanto de una garantía para el ejercicio de un poder administrativo, entendido como medio y no fin: resulta pues la gestión de un poder. El servicio público es el fin, y el poder es el medio de realización³⁴. La pieza clave de la institucionalización del poder la constituye el principio de competencia, y todo lo que el mismo significa y representa, puesto que es elemento principal en la organización administrativa y en la canalización del poder. Las competencias³⁵ encomendadas a las Entidades locales serán además plenas y completas, según establece la Carta Europea, y sólo limitadas mediante Ley: requerirán de la atribución de poder propio, aunque subordinado³⁶, como los otros, al Legislativo. Un poder específico, derivado, pero no prestado y menos aún dependiente en todo momento del Poder político. Un poder conceptualizado como potestad, como ya fuera definida por SANTI ROMANO³⁷, consiste en el poder jurídico para imponer decisiones a otros para el cumplimiento de un fin³⁸.

Pero, además, la exigencia de capacidad efectiva para poder gestionar con eficacia asuntos públicos, determina la necesidad de establecer con carácter previo cuales son las demandas del entorno social que deben ser satisfechas por cada una de las Administraciones territoriales, y ello es así para que la eficacia en la gestión quede ordenada no a la mera atribución competencial sino a la efectiva prestación de los servicios públicos³⁹ por las autoridades más cercanas a

³² El artículo 9 de la Carta Europea de Autonomía Local establece el derecho de las entidades locales a tener recursos propios suficientes de libre disposición para el ejercicio de sus competencias, proporcionales a las competencias atribuidas.

³³ MARTÍN DEL BURGO Y MARCHÁN, A., "El Poder Administrativo", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 33, Civitas, Madrid, 1982.

³⁴ "(...) «Son dos las nociones principales del régimen administrativo francés. El servicio público es la obra a realizar por la Administración pública, el Poder público es el medio de realización (...)» (Maurice HAURIOU).

³⁵ BAENA DEL ALCÁZAR, M., "El área de actuación de los entes locales comúnmente llamada competencia municipal, sería más correcto técnicamente denominarla como conjunto de funciones municipales o locales" en *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Tomo 3, Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid 2003 <http://ucm.es/info/eurotheo/diccionario>.

³⁶ La Administración nunca debe olvidar que no es el Estado, sino que es del Estado, verdadero propietario del Poder, en la expresión de M. HAURIOU.

³⁷ SANTI ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, 1926.

³⁸ COSCULLUELA MONTANER considera que "la potestad entraña un poder otorgado por el Ordenamiento Jurídico de alcance limitado o medido para una finalidad predeterminada por la propia norma que la atribuye, y susceptible de control por los Tribunales", en *Manual de Derecho Administrativo*, 9ª edic. Civitas, Madrid, 1998, pág. 306.

³⁹ PINAZO HERNANDIS, J., "Las Administraciones Públicas cada día son menos productoras de actos administrativos y más de servicios públicos. De ahí que la actividad administrativa, sin descuidar la

los ciudadanos.

3.- **Solidaridad:** El artículo 138 de la Constitución garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad interterritorial consagrado en el artículo 2 C.E., velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, cuando *"se reconoce y garantiza el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas"*, y en el artículo 138.1 al consignar que *"el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (...)"*.

Las diferencias entre los Estatutos de las Comunidades Autónomas *"no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales"*.

La eficacia del principio no es misión propia y excluyente para el Estado, puesto que serán también las propias Comunidades Autónomas las que deban velar por su cumplimiento: *"tales principios vinculan a todos los poderes públicos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, y no solo al Estado, ya que las Comunidades Autónomas tienen la obligación de, "por mandato constitucional, estatutario y legal, atender a la realización de tales principios en el ejercicio de sus competencias propias"*⁴⁰.

4.- **Subsidiariedad:** De conformidad con el *Libro Blanco para la reforma del gobierno local*⁴¹, la defensa y gestión de los intereses locales debe permanecer en la esfera local, puesto que está de acuerdo con la tesis, explicitada en el preámbulo de la Carta Europea de Autonomía Local, que sostiene que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos puede ser ejercido más directamente en el nivel local y que afirma que la existencia de gobiernos locales, investidos de competencias efectivas, permite una administración eficaz y próxima al ciudadano. Dicho de otra manera, la Comisión considera que cuando una materia afecta directa o primordialmente al círculo de intereses municipales o puede ejercerse mejor desde la proximidad, se debe atribuir al mundo local, principalmente al ayuntamiento, y cuando su capacidad de gestión no lo permita o el servicio requiera una prestación a mayor escala a los entes locales intermedios, porque así lo requiere el principio democrático combinado con el principio de proximidad: los poderes locales gestionan y resuelven los problemas de índole

pureza y bondad de sus actos jurídicos, deba preocuparse de que éstos teleológicamente se dictan para algo. Y ese papel vicarial no es el de protegerse de los ciudadanos cual fortaleza constantemente atacada sino el de responder a las demandas del entorno social", en *"En torno a mayoría de edad de la ciencia de la administración. Enfoque sistémico y prospectivo"*, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Valencia, n° 38/39. Invierno/Primavera, Valencia, pp. 97-118.

⁴⁰ STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ VII.

⁴¹ *Libro Blanco para la reforma del gobierno local*, ob. cit.

local.

5.- Suficiencia financiera: Desde la cual los entes territoriales dispondrán de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley le atribuye. Para BELLO PAREDES⁴² la solidaridad tiende a permitir el funcionamiento ordenado coherente de los principios de autonomía territorial y de unidad del Estado español, sin limitarse a tener un mero carácter programático, puesto que su concreción se lleva a cabo en el ámbito de la autosuficiencia financiera de las Comunidades Autónomas dado el carácter esencialmente económico de este principio, y que también debe ahora extenderse a la financiación de las entidades locales.

En este sentido, la sentencia del tribunal Constitucional de 18 de enero de 2007 ha señalado que *"el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es el vehículo a través del cual se articula el principio de solidaridad interterritorial"*⁴³, pues este principio *"en definitiva no es sino un factor de equilibrio entre la autonomía financiera de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación española (artículo 2). Su contenido más importante es el financiero y en tal aspecto parcial se le alude mas adelante con carácter genérico (Artículo 156.1) y también con un talante instrumental, como fundamento del Fondo de Compensación, con la finalidad de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad (artículo 158.2)"*⁴⁴.

Resulta de ello evidente que, la ampliación del ámbito competencial de los Entes locales tiene que venir acompañada de una suficiencia de recursos, para hacer frente a las competencias transferidas o delegadas. Garantizar el principio de autonomía política, como garantía del principio democrático, implica, además de dotarles de nuevas competencias, garantizarles los medios suficientes para su desarrollo, como parte integrante de ese mínimo necesario para que un ente local sea reconocible por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada⁴⁵.

Por su parte, el Libro Blanco para la reforma del gobierno local indica, respecto a los recursos financieros de las entidades locales, que *"Es verdad que el artículo 142 de la Constitución española consagra el principio de suficiencia financiera de nuestras entidades locales y que las competencias sólo pueden ejercerse con un volumen de recursos financieros paralelo a la importancia de aquellas, pero es más cierto que la libre disponibilidad de estos recursos no se encuentra proclamada de forma expresa en nuestro ordenamiento jurídico interno y que en la práctica las administraciones supralocales utilizan la técnica de la subvención condicionada para eludir la financiación incondicionada a la*

⁴² BELLO PAREDES, S.A., *ob. cit.*

⁴³ STC 13/2007, *cit.*, FJ VII.

⁴⁴ STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ VII.

⁴⁵ FUSTER ASENCIO, M^a.C., *ob. cit.*

que las entidades locales tienen derecho (...) Si tenemos en cuenta la realidad del municipalismo español integrado por una mayoría de municipios menores de cinco mil habitantes parece lógico concluir que la reflexión en torno a las competencias, sólo tiene sentido cuando se refiere a medianas y grandes ciudades. Para la mayoría de municipios, las competencias propias solo son viables si contamos con niveles intermedios consistentes capaces de contribuir a que las competencias municipales se ejerzan con economías de escala⁴⁶.

IV.- A MODO DE CONCLUSIÓN

Siguiendo el análisis de los textos estatutarios de BELLO PAREDES⁴⁷, ninguno de Estatutos recoge de forma expresa una autonomía local adjetivada como autonomía política. El Estatuto de Autonomía de Castilla y León y el Estatuto de Andalucía son los más explícitos en la determinación de unos principios estatutarios, donde recoge los principios de autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional. El Estatuto valenciano consagra los principios de coordinación, cooperación y colaboración,⁴⁸ En igual sentido el Estatuto aragonés, al afirmar la aplicación de los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y diferenciación para describir la actividad de las entidades territoriales aragonesas y proclamar la existencia de los principios de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos, reguladores de las relaciones con la Administración autonómica. El Estatuto catalán garantiza la autonomía a los municipios y las veguerías y, por último, el Estatuto balear consagra la autonomía de los municipios, así como su suficiencia financiera, e igual condición autónoma se predica de los Consejos insulares.

Resulta por ello de especial relieve, no ya la competencia para la regulación del Régimen Local en los términos del artículo 149 de la Constitución, sino las competencias autonómicas asumidas en materias que inciden de modo directo en el ámbito de ejercicio de los asuntos propios de los municipios. La autonomía local no es meramente administrativa sino, sobre todo y fundamentalmente, política. Hoy, los municipios aun conservando algunas de esas necesidades, presentan otras, hallándose en mejor situación para dar respuestas locales a problemas globales. Consecuentemente, hay que dotarles de nuevas competencias para el ejercicio de su estrategia política⁴⁹.

Sin embargo, para REQUEJO, aunque los Estatutos de autonomía gozan de

⁴⁶ Libro Blanco para la reforma del gobierno local, ob. cit.

⁴⁷ BELLO PAREDES, S. A., ob. cit.

⁴⁸ Artículos 63.1 y 2, Estatuto Valenciano.

⁴⁹ FUSTER ASENCIO, M^a.C., ob. cit.

una posición relativamente cierta en la estructura del sistema, ello no basta para convertirlos en la norma institucional básica del poder local. Ha de acertarse con la técnica de la definición de las competencias atribuidas a ese poder, que no puede ser la de la simple relación de materias o de facultades normativas, con la que sólo se aumentaría el grado de complejidad de una estructura de poder que a las alturas del nivel local viene ya precedido de una distribución de potestades entre el Estado y las comunidades autónomas con la que se han agotado las virtualidades de la asignación material "Se impone, por tanto, operar sobre todo con principios competenciales, tales como el de la proporcionalidad, la subsidiariedad o la capacidad; este último singularmente necesario en un contexto de poder tan desigual en las dimensiones de los sujetos que lo ejercen"⁵⁰.

En definitiva, la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, requiere que la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en sus diferentes ámbitos de competencia, asegure a éstas su derecho a ordenar, gestionar y resolver una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. A tal fin, dicha legislación debe atribuirles las competencias plenas y completas, que procedan, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión y prestación de servicios a los ciudadanos⁵¹.

⁵⁰ REQUEJO PAGÉS, J.L., ob. cit.

⁵¹ Libro Blanco para la reforma del gobierno local, ob. cit.

BIBLIOGRAFÍA

BARNES VÁZQUEZ, J., "El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Autónomas", en la obra *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Civitas, Madrid, 1993.

BELLO PAREDES, S.A., "la situación de las entidades locales en los estatutos de autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León", en *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 20. Enero 2010, pp. 345-380.

FONT I LLOVET, T., *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

FUSTER ASENCIO, M^o.C., "Situación actual de las corporaciones locales: competencias y recursos", en *Crónica Tributaria*, núm. 136/2010, pp. 103-125.

GALÁN GALÁN, A. y GRACIA RETORTILLO, R., "Estatuto de Autonomía de Cataluña, gobiernos locales y Tribunal Constitucional", en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 12, marzo 2011, pp. 237-301.

LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid 2005.

MARTÍN DEL BURGO Y MARCHAN, A., "El Poder Administrativo", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, Civitas, Madrid, 1982.

PAREJO ALFONSO, L., "La autonomía local en la Constitución española" en *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 2^a edición. Civitas, Madrid, 2003.

PINAZO HERNANDIS, J., "En torno a mayoría de edad de la ciencia de la administración. Enfoque sistémico y prospectivo", en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 38/39. Invierno/Primavera 2002, pp. 97-118.

REQUEJO PAGÉS, J.L., "Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía", en *Anuario del Gobierno Local 2006*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2006, pp. 51-56.

SALVADOR CRESPO, M., "La autonomía provincial en el siglo XXI. Algunos argumentos para la reflexión", en *Un Pacto Local para el siglo XXI*. Fundació Vives per l'Humanisme i la Solidaritat, Valencia, 2000.