

**Lunes, 27 de octubre de 2008**  
**“El régimen local en la Constitución y en los Estados de Autonomía”**

**SR. D. ANTONIO FANLO LORAS**  
**Catedrático de Derecho Administrativo**  
**de la Universidad de La Rioja**

Bien muchas gracias. En primer lugar, agradecer a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local y a su Directora de Administración Local, María Martín, la invitación, amable invitación, a participar en este importante Foro y mi alegría por estar acompañado de personas para mí tan queridas por sus estudios relativos a la administración local.

La única incomodidad que expreso son estas luces que me están... [*Risas*] y yo pediría a los de la cabina que si las aflojarán... porque es que yo no veo al público.

Bien, como les anunciaba el Profesor Manuel Arenillas me corresponde trazar, rápidamente, el Marco Constitucional y Estatutario y yo voy a hablar del contexto en el que se están produciendo las reformas del régimen local, las reformas iniciadas, no concluidas, del régimen local, las reformas ya aparecidas de los Estatutos de Autonomía, de algunos Estatutos de Autonomía y de otros que se anuncian y obviamente todos estos procesos que puede implicar, o no, una reforma sino formal de la Constitución, sí material, todos estos procesos de reforma están interrelacionados y en el fondo lo que se debate es el modelo de organización territorial del Estado y en este modelo de organización del Estado, en sentido amplio, es imposible encerrar, cuartear o compartimentalizar la reforma de las entidades locales sin mirar, al mismo tiempo, al marco general estatal y al marco general de la respectiva Comunidad Autónoma.

Es inevitable por tanto, o es imprescindible, por tanto, arrancar de algunas breves consideraciones del marco constitucional porque, nos guste o no, más nos gusta, el marco constitucional no ha cambiado, hoy por hoy es el mismo, el mismo que teníamos.

Y bien, respecto de la administración local pese a la importancia política, que la tiene la administración local, llama la atención la brevedad del tratamiento constitucional: 3 escasos artículos.

Bien, pero téngase en cuenta que si tiene una explicación política que es que en el momento constituyente el gran tema de debate era las Comunidades Autónomas, pero ahí están condensados en esos 3 artículos los grandes problemas que desde Cádiz han recogido todas las Constituciones.

Es un problema de técnica legislativa, esto es, el legislador recoge esos grandes principios y confía al legislador el desarrollo, la configuración de la autonomía local, de la administración local.

Ya veremos que no es fácil, o no era fácil en ese momento, responder qué legislador era el que debía realizar esa tarea de desarrollo de la Autonomía Local.

Pues bien, de entre esos principios de la regulación constitucional, destaca, como no podía ser de otra manera el reconocimiento de la Autonomía Local, reconocimiento de la Autonomía Local que es la síntesis explicativa de la posición de los entes locales tras la Constitución de 1978.

Fíjense que inmediatamente se inician toda una serie de reformas, la legislación electoral, la recuperación del vínculo democrático de los representantes locales, como inescindible de la caracterización del régimen local, se suprimen controles, se aprueba finalmente la Ley de Bases de Régimen Local, que en su exposición de motivos señala que es para hacer efectiva la garantía de la autonomía local.

Es cierto que este principio meramente enunciado en la Constitución, la clave de bóveda de todo el sistema posterior de la administración local española, y en cuyo empeño se ha ocupado, como acabo de decir, el legislador, el legislador estatal, en la Ley de Bases, el Tribunal Constitucional, que desde la primera sentencia de 2 de Febrero de 1981 hasta la que ha dictado hace unos meses en el segundo conflicto en defensa de la Autonomía Local pues una treintena larga de sentencias que han ido paso a paso, algunas veces con pasos atrás, o con afirmaciones un tanto oscuras o contradictorias, llenando de sentido ese concepto de la Autonomía Local.

Y debe recordarse, que el título, el fundamento constitucional que esgrime el Estado para regular las bases del régimen local, la legislación básica del régimen local en un Estado compuesto como el que consagra la Constitución Española, es el 149. 1. 18. Les recuerdo que no había en el listado de competencias 148 y 149 ninguna materia que se denominara régimen local. Sin embargo el engarce se va a buscar en el 149. 1. 18 con las consecuencias que luego vamos a ver.

Y este marco, este marco justificado en cuanto que dice, no se puede dejar la definición de los elementos básicos, el elemento común denominador del tratamiento de la Autonomía Local de los municipios, en sus aspectos organizativos, competenciales y de relaciones interadministrativas, a lo que disponga cada una de las Comunidades Autónomas.

Esa es la justificación que se va a dar para la competencia del Estado que, adelanto ya, en estos momentos entendida así, se está cuestionando.

Debo decir, para completar este primer paso, que en los Estatutos iniciales, los que se aprueban inmediatamente tras la Constitución, 1979-1982, el tratamiento de la administración local es ciertamente muy escaso, muy escueto.

El problema de la delimitación de competencias, el reparto de competencias, con la salvedad de las competencias que correspondan al Estado en materia de Administraciones Públicas, sí que es verdad que en todos aparece el municipio o la provincia como pieza de la organización territorial de la Comunidad Autónoma, es decir, parte de la organización territorial, y por tanto ahí comienza a fraguarse lo que se ha llamado el "Proceso de Interiorización del Régimen Local por las Comunidades Autónomas" y por tanto el desplazamiento paulatino de esta función tradicional que había correspondido al Estado en nuestra tradición histórica.

A partir de este momento van a ser las Comunidades Autónomas los interlocutores fundamentales en el día a día y, mirando al futuro, seguramente también en lo que es el marco jurídico.

En todo caso, en esta 1ª Etapa se va a decir que el régimen local es un régimen "bifronte", que quiere decir resultado de la concurrencia normativa de Estado y de Comunidades Autónomas. Lógicamente, cada uno en su dimensión, al Estado los aspectos básicos, a las Comunidades Autónomas el desarrollo.

Bien, los primeros Estatutos recogen algunos, algunos, mecanismos de relación, de las entidades locales con la Comunidad Autónoma, pensando en los mecanismos de aprovechamiento de sus estructuras administrativas para el ejercicio de las competencias autonómicas. Tiene mucho que ver el Informe de Comunidades Autónomas, informe de expertos en materia de Autonomías, el evitar crear una administración autonómica propia, aprovechar las existentes, pero que como todos Uds. saben, fracasó.

Y algunas referencias, brevísimas, a los aspectos de la tutela financiera. Debo decir, que en las reformas de los Estatutos que se inician tras la Ley de Transferencias de 1992, se incrementan notablemente las referencias

normativas a la administración local en los Estatutos de Autonomía, y sobretodo, es a partir de la reforma del Estatuto de Aragón en 1996, cuando se marca ya el despegue definitivo, la homogeneización competencial de las Comunidades Autónomas respecto del régimen local que se plasma en el año 99.

Hoy, bueno, hasta hace escasas fechas, todas las Comunidades Autónomas tenían prácticamente sus techos en materia de régimen local al máximo posible, con las singularidades de los territorios forales.

Como saben, a partir de las reformas de los Estatutos que inicia el de Cataluña, que por muchas otras razones es el que inicia y el que ha sido seguido, es como digo, el que marca un salto cualitativo que además va a poner en cuestión precisamente el statu quo que brevísimamente les acabo de referir respecto al reparto de papeles en relación con la administración local.

En definitiva, lo que los Estatutos y, sobretodo, el Estatuto catalán plantea, es una reconsideración del papel del Estado en relación con la delimitación de las competencias de los entes locales. Este es un tema que abordaré al final.

Querría referirme, tras esta breve consideración del marco constitucional, simplemente para asentar algunas ideas, a los dos otros problemas que anunciaba. Uno, el proceso de reformas de la legislación del régimen local, y el que, he comentado, las reformas de los Estatutos de Autonomía.

Rapidísimamente, el proyecto de reforma que quedó pendiente o paralizado en la pasada legislatura, sobre el proyecto de reforma del Gobierno y la administración local como saben, tiene su origen próximo en el Libro Blanco, que conoció varias versiones, que fue informado este Libro Blanco, por el informe de expertos del Consejo de Europa y que se plasmó en un borrador que conoció, en lo que yo sé, tres versiones, Diciembre de 2005, Mayo del 2006 y Febrero del 2007.

Como digo, el proyecto quedó abandonado, yo creo que la razón fundamental al margen de distintas dudas o distintas reivindicaciones estrictamente políticas desde las Comunidades Autónomas en cuanto a la definición de las competencias, yo creo que lo que dinamitó el proyecto fue el Estatuto catalán, es decir, el espacio en materia de administración local que asumía el Estatuto catalán estaba ocupando clarísimamente el ámbito establecido en la Ley del Gobierno y Administración Local.

Bien, como antecedentes remotos les recuerdo que hay que referirse a la famosa Asamblea Extraordinaria de La Coruña en 1993, por tanto ya hace mucho tiempo, pero de ahí sale una consigna muy simplificada: más

competencias, más financiación. Una mejor definición de las competencias locales, que se entendía desde las instancias de los representantes municipales, la Federación Española de Municipios y Provincias, que no estaba suficientemente bien resuelto este tema en la legislación básica de régimen local y por tanto, de rebote, en la legislación de las Comunidades Autónomas específica de régimen local o en la sectorial.

Y ahí es cuando comienza a hablarse del pacto local donde tienen obviamente un protagonismo notable los grandes ayuntamientos y las Diputaciones que, en definitiva, son los que animan, sobretodo, a la Federación Española.

Eso se plasma en las reformas del año 99, en el año 2003, reformas que, yo creo, que desde el principio están dirigidas a un interlocutor que no podía satisfacer esa reivindicación, pues porque no se percatan los representantes políticos que quien tiene la mayoría de las competencias sectoriales son las Comunidades Autónomas, y por tanto, si hay que hablar de competencias, hay que hablar con las Comunidades Autónomas.

Bueno pues ese cierto "autismo", que lleva al Estado a hacer esas dos reformas, pero que modifican aspectos organizativos, pero no competenciales, y finalmente, uno de los temas importantes que es el financiero ligado a las competencias locales, pues, lógicamente, el Estado ese tema no lo ha afrontado como no lo afronta en el Proyecto de Ley de Gobierno Local.

Bien, debe decirse que la justificación de fondo es, efectivamente, el gran cambio que se produce en estos 20 o, 25 años ya, de vigencia de la Ley de Bases de Régimen Local.

El contenido de la Ley de Bases de Régimen Local era explicable en el momento histórico, recuerden que ese momento la mayoría de las Comunidades Autónomas no tienen competencias plenas en materia de régimen local y, por tanto, tenemos una ley muy extensa, básica, pero muy extensa, que deja muy poco margen de maniobra puesto que tiene que cubrir la falta de competencias que tiene la mayoría de las Comunidades Autónomas.

Pero junto a ese aspecto jurídico y político y el proceso, como les he dicho, que cada vez ha sido imparables, de interiorización del régimen local por las Comunidades Autónomas, se han producido unos extraordinarios cambios sociales, políticos, jurídicos y económicos en la sociedad local, en la sociedad española.

Como digo, cambios demográficos extraordinarios, cambios poblaciones extraordinarios, estamos hablando de pequeños municipios, lo saben Uds. los regidores municipales, el proceso de despoblación brutal, brutal, al que

hemos asistido y de concentración urbana, o de concentración en zonas determinadas como pueden ser los arcos marítimos.

La necesidad que eso condiciona el sistema de prestación de servicios públicos en ámbitos territoriales supramunicipales, ahí el municipio, que como entidad representativa de los vecinos, es insustituible, pieza insustituible, pero, sin embargo, en cuanto a su dimensión como administración prestadora de servicios es obvio que el escalón municipal ha quedado desbordado sin perjuicio de la preocupación de todos los responsables, como hemos escuchado en la Mesa Redonda anterior de los responsables en garantizar que cualquier ciudadano, en cualquier municipio de cualquier parte del territorio disfrute de los mismos servicios que en cualquiera de las grandes ciudades.

Bien, otro de los cambios, las elites políticas locales, la profesionalización de la clase política local, fundamentalmente, sobretodo, en los medios y grandes ayuntamientos, que esto está alterando o revolucionando la manera de percibir la Administración local, el incremento notabilísimo de personal en las entidades locales, la insuficiente financiación.

Bien, estos datos aportan una realidad que poco tiene que ver con el diseño que tuvo, o con espejo que tuvo delante el legislador básico en 1985.

Debo decir que no es que se aborden todos estos problemas en los proyectos de ley, que como digo, quedaron abandonados en la legislatura anterior, pero bueno, este es el contexto nuevo ¿eh?

Por eso, es verdad que hay algunos aspectos que llama la atención que no se haya tocado. Es complicado, lo han dicho varios responsables políticos en la hora anterior, el problema de la planta municipal, que ha dado como respuesta los fenómenos de provincialización del régimen local en una idea que ya en su día **García de Enterría** recordó, pero muy perceptible en algunas Comunidades Autónomas pluriprovinciales, pero al mismo tiempo la comarcalización y, por tanto, la sustitución del escalón provincial por éste que se considera más adecuado a la configuración del territorio en los casos de Cataluña, en su origen, y ahora sobretodo, Aragón.

Nada se dice en el Proyecto de Ley de financiación, nada se dice, y ciertamente, esto es problemático y complejo dado que no se puede hablar de financiación si no se aclara previamente el reparto de responsabilidades, el tema de las competencias.

Bien, los proyectos tal como estaban configurados ¿solucionaban los problemas de los pequeños municipios?

Yo creo que no, era una ley hecha a la medida y semejanza de las grandes ciudades, y cuando hablo de grandes ciudades no pienso en más de 200-300 municipios, el resto de los municipios no están en esa problemática y, además, fíjense que yo creo que detrás están la nueva configuración, las nuevas redes de poderes que se están configurando territorialmente.

Es muy significativo que en la hora anterior se haya dicho que la capital de las respectivas comunidades englobaba el 60% de la población.

Y esto explica un fenómeno que no obedece a colores políticos, y que con colores políticos distintos se ha comportado de igual manera, es decir, está consolidándose una red de ciudades, sobretodo las capitales de las Comunidades Autónomas que están convirtiéndose, o están actuando o echando pulsos a los poderes regionales.

Recuerden Barcelona en la época de Convergencia y Unió y la Entidad Metropolitana de Barcelona, ¿eh? Convergencia y Unió porque eran de colores políticos distintos y no se paró hasta que la Entidad Metropolitana se desmenuzó.

Está pasando en la capital del Estado, en Madrid, está pasando en nuestra vecina Aragón, está pasando en Logroño...

Esto es una realidad, entonces, este es un tema que requiere reflexión y, sobretodo, pensando en los pequeños municipios, yo creo que, no sé qué dimensión hay aquí de pequeños municipios, de alcaldes, yo creo que se tendrían, no digo que emancipar, pero cobrar voz propia en la Federación Española de Municipios y Provincias.

Tienen entidad suficiente, cierto que los datos de población no les acompañan, el peso de los 5 grandes municipios desborda toda su representatividad, pero harían bien en recuperar una voz propia dentro del protagonismo, que sin duda, deben tener los municipios en la vida administrativa y política española.

Bien, respecto al plano estrictamente político que supone la nueva Ley, en el Libro Blanco, en la propia exposición de motivos, se insiste en un dato que, sobretodo, se han encargado de recordar o de reivindicar desde la Federación Española de Municipios y desde ciertos sectores doctrinales: constitucionalistas, administrativistas, científicos de la administración, o de las ciencias políticas, es la dimensión política, y no simplemente administrativa de la administración municipal.

Bien, yo creo que se están incurriendo en ciertos excesos. Eso se nota, sobretodo, en las reformas del 99 y el 2003 en trasladar mecanismos propios del sistema parlamentario a lo que ha sido las formas corporativas de administración municipal.

Se hace muy fuerte escuchar o leer en el proyecto "quien gana las elecciones gobierna y los que las pierden pasan a controlar la Administración", a controlar si les dejan controlar, ¿eh?

En fin, o creo que este enfoque es perder parte de la riqueza y parte de la sustancia que ha caracterizado desde hace 2 siglos el régimen municipal moderno.

Fíjense después, las disfunciones que produce el encaje de los tráfugas. La figura de los tráfugas ligado a la pertenencia política, es decir, es que resulta que ese concejal ya es, sin perjuicio, -que yo no estoy defendiendo estos mecanismos-, pero esos excesos de parlamentarismo trasladados al ámbito municipal están creando disfunciones, la formalización de grupos políticos cuando sobretodo, en los pequeños municipios, eso no funciona así en la vida política municipal y todos los esfuerzos son buenos para apoyar el tirar el carro adelante.

Fíjense que este exceso de dimensión política pues está en el fondo, o ha sido la que han alimentado un cierto soberanismo municipalista que después legitima el que los representantes locales digan que quién es la Comunidad Autónoma para recordarles el cumplimiento de la legalidad, que ellos son la legalidad, que encargan la legitimidad derivada de los votos. Y fenómenos como la corrupción urbanística, los desmanes de todo tipo, pues en el fondo son fruto o hijos de este espíritu, de esta reivindicación política.

Recuerden que esto enlaza con problemas de toda la vida, ya en la Asamblea Constituyente francesa, en las Cortes de Cádiz, el Conde de Toreno decía "los representantes locales no tienen ninguna representación de la soberanía nacional".

Es que se ha creído que es mejor para la administración de los municipios que sean los propios interesados los que los designen, pero eso no funda ninguna representación nacional, ni se puede echar pulsos ni a la Comunidad Autónoma ni al Estado.

Bien, desde el punto de vista jurídico, los proyectos de reforma que decayeron se pretendían básicos pero sorprende que en ningún de la exposición de motivos se dijera en virtud de qué título el Estado estaba ejercitando esas competencias. Parece que tuviera vergüenza de mencionar el famoso 149. 1. 18 y, por

supuesto, el desarrollar, como dijo la Ley del año 85, el ser desarrollo para dar efectividad a la autonomía, reconocido en los Arts. 137, 140 y 141, pues no aparece ahí.

Bueno, y esto es uno de los temas de fondo que explica el solapamiento del que voy a pasar rapidísimamente a hablar en relación con los Estatutos de Autonomía.

¿Cuál es el reparto en un Estado complejo como es el nuestro? ¿Hasta dónde debe llegar la interiorización del régimen local por las Comunidades Autónomas? ¿El Estado sobra en este convite? ¿Cuál es su papel?

Y, curiosamente, ¿por qué esa fijación de la Federación en buscar como interlocutor al Estado cuando resulta que los hechos van, o la mayoría de las funciones, o atribuciones, o responsabilidades corresponden hoy a las Comunidades Autónomas?

Pues bien, sin entrar en uno de los temas que era el que preocupaba, uno de los objetivos de la reforma, que era: más competencias o mejor, una mayor definición o determinación de las competencias locales.

Eso era lo que se perseguía en el proyecto y se establece una cláusula general de competencias, se establece un listado de competencias, se establece una lista de materias que se transferirán, se establece unos principios de subsidiariedad, de diferenciación, de proporcionalidad, se establecen potestades, las normativas, bueno, pero, evidentemente, ahí entramos dentro del terreno de los Estatutos de Autonomía y, si tengo 5 minutos...

Bien, precisamente quienes han reivindicado la dimensión política, que no se puede negar, de los municipios especialmente, pues han señalado que ha sido un error histórico el que fueran considerados los municipios como simples administraciones públicas y que, por tanto, el título que se dimiera el Estado fuera el del 149. 1. 18 que es el Estatuto básico de las administraciones públicas.

Entonces han reivindicado directamente el papel inspirador, el papel positivo que debe cumplir el principio de autonomía local y, expresamente, los textos 137, 140, 141, olvidando que el Tribunal Constitucional ha dicho que no se pueden buscar títulos competenciales fuera del 148 y 149.

Bien, lo cierto es que esto ha ido calando poco a poco y el propio Tribunal Constitucional ha admitido, cuando ha tenido que contrastar la legislación de régimen local, o mejor dicho, leyes concretas que se alegaban, -leyes sobretudoo regionales- que se alegaban como desconocedoras del principio de autonomía local, pues al buscar los parámetros, el marco constitucional y la Ley de Bases, pues, efectivamente, el Tribunal Constitucional ha

terminado diciendo que dentro de la Ley de Bases de Régimen Local hay unos preceptos que son desarrollo directo y expresión directa de la Constitución y que éstos operan como límites que deben respetar en todo caso, las leyes de las Comunidades Autónomas y el Estado pero que, en todo lo demás, en lo que sea regulación del régimen jurídico de las administraciones públicas, pues ha empezado el Tribunal Constitucional, -eso se ve perfectamente en esa sentencia 159/2001 y, sobretodo, en la 1ª en conflicto en defensa de autonomía de Ceuta- a señalar que en relación con esos materiales, pues que la ley básica pues no jugaría como referencia o como canon de constitucionalidad, como parámetro de constitucionalidad y por tanto, parece que se está dejando abiertas las puertas a lo que se ha dicho por algunos, o a lo que se ha reivindicado por algunos, que es de una vez cubrir el déficit estatutario del régimen local.

Se cree, yo creo que esto no es así, o que plantea muchos problemas, que si el principio de autonomía local se recoge en el estatuto es más eficaz.

Yo no sé qué se adelanta respecto de la declaración del principio de autonomía local en la Constitución, que se repita en los estatutos.

Claro, distinto es que en los principios de Estatutos de Autonomías se recojan listados de competencias, como, por ejemplo, así ha hecho el estatuto catalán, el estatuto andaluz y algunos proyectos, por ejemplo, el estatuto de Castilla-La Mancha.

En definitiva, el problema es ¿qué relación hay entre la Ley de Bases de Régimen Local, cuál va a ser su papel en relación con los Estatutos de Autonomía?

Claro, algunos dicen que como ley orgánica que es, las leyes básicas, que son leyes ordinarias, le están subordinadas, confundiendo lo que es el ropaje formal por el que se aprueba el estatuto de autonomía, que nada tiene que ver con el ejercicio de una competencia recogida en el estatuto de autonomía de régimen local que, lógicamente, se debe ejercer en el marco de las disposiciones que el Estado establezca.

Otra cosa es que el Estado se retire de esos cuarteles y reduzca lo básico pero en tanto la Constitución sea la que es, y en tanto la jurisprudencia constitucional siga siendo la que es...

*[Fin Cinta]*

[...] Tribunal Constitucional, pero es obvio que ese paso adelante que han dado los estatutos de autonomía han dejado descolocado al legislador básico estatal y eso es lo que explica, sobretodo, las incertidumbres que suscita.

Es evidente que la intención, y acabo en medio minuto, que la intención de reforzar el régimen local, que como he dicho al principio, sale reforzado muy notablemente, pero también con peligros de que a través de esa regulación estatutaria se pudieran disminuir las garantías que tienen los municipios en otras partes del territorio español.

Eso explica la interpretación que algunos han hecho de las posibilidades de actuación vía estatutos y vía legislación de las Comunidades Autónomas.

Siempre será, siempre debe ser, para optimizar la autonomía local, es decir, para dar mayores cotas de autonomía, nunca para restringir la autonomía local.

Pero repito, esto es un problema que plantea muy hondos problemas que espero que el Tribunal Constitucional resuelva.