

EL MUNICIPIO EN LA AUTONOMIA POLITICA

Por JOSE MANUEL CASTEL S ARTECHE

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL MUNICIPIO EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: 1.º Los nuevos centros de poder. 2.º El principio federalista. 3.º El sistema estatutario.—III. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: 1.º Referencias constitucionales. 2.º La competencia sobre el Régimen Local. 3.º La relación Administración regional-entes locales.

I. Introducción

En la presente coyuntura de cambio y de reforma política en que se debate la sociedad española, el planteamiento global de la temática de la Administración local y del municipio en particular requiere un lugar preeminente en el entramado revisionista, no sólo por razones de la trascendencia del hecho municipal, sino también por sus conexiones con cuestiones de alta política, como puede ser, ejemplificativamente, la nueva organización regional del Estado. Si a estos supuestos ciertamente peculiares añadimos la crisis mundial en que se encuentran los municipios y el poder local en su conjunto (Cassese), es preciso, para atisbar los parámetros del municipio del futuro, describir esquemáticamente la situación del ente municipal actual y de sus líneas tendenciales en la coyuntura.

El municipio en transición y en una auténtica encrucijada aparece claramente superador de tópicos tradicionales de corte reaccionario, pero sin que definitivamente pueda afirmarse su entronque en un norte progresivo, a pesar de que las ideas guías (participación democrática, eficiencia, representatividad, prestación adecuada de los servicios públicos...) marcan las pautas de avance. El arrinconamiento de los viejos mitos, sin embargo, no ha servido para una definitiva consolidación de esa célula básica de la organización social. Nos encontramos, por consiguiente, en el centro crítico del proceso evolutivo del municipio en España.

Fue Albi, al debelar con todo acierto los caracteres del municipalismo clásico, quien señaló que la exaltación municipal se producía en su máxima expresión en situaciones de dictadura; coincidían en dicha exaltación visiones retrógradas defensoras de unas concepciones cuasisagradas del municipio de corte tradicionalista, con posiciones políticas presuntamente favorables a las autonomías locales, pero propugnadoras, bajo esta apariencia, de una oposición frontal al hecho regional que comenzaba a aparecer con fuerza y se ensayaba con relativo éxito. Será en esos sistemas autocráticos cuando con el trasfondo de múltiples declaraciones de dignificación formal del ente municipal se encubría el más absoluto control político de las Corporaciones locales, privadas en lo orgánico, funcional y competencial de la más mínima capacidad de autodeterminación real.

Crisis municipal generalizada sobre la que incidía, agravándola, el régimen franquista; su consideración de la Administración local como una administración patrimonial usufructuada por la clase política, según el más puro modelo caciquil (Nieto), era otro elemento más en el caos financiero y administrativo, haciendo insostenible la situación. El propio Albi concluía su exposición con la afirmación de que el municipio en la España de los sesenta no pasaba del nivel de una simple modalidad de la Administración periférica del Estado, coincidiendo con la doctrina crítica que recalca el carácter de pura entelequia de toda la Administración local.

A estas causas de la crisis municipal se concatenaban otras estructurales coincidentes en su agudización. Martín Mateo ha aludido a una nueva problemática frente a la que las Adminis-

traciones locales estaban escasamente preparadas: el intervencionismo económico, el Estado providente y la urbanización de la vida social, a la que hay que añadir las secuelas de la concentración capitalista, implicando conjuntamente una desvalorización progresiva del municipio, cada vez más necesitado de encontrar un lugar adecuado en el mundo institucional.

Las corrientes revisionistas apuntan a dos ejes claramente predeterminados, con consecuencias diferenciadas: el primero parte de una perspectiva de base tecnocrática y una preocupación esencial por una más adecuada gestión del servicio público y de la eficiencia administrativa («la prueba de la democracia local, de su eficiencia, es su capacidad de abarcar el hecho administrativo», señala el informe Guichard). El desenlace de esta posición consistirá en un cuestionamiento de la territorialidad actual del municipio, tratando de hallar fórmulas hacia arriba y hacia abajo, que se mostrasen como más beneficiosas para la mencionada pretensión de la mejor prestación del servicio.

Desde este plano, los supuestos de agrupaciones supramunicipales, cuyo exponente más relevante es la comarca, con gran tradición en Cataluña o en el País Vasco (las merindades en Navarra, las tradicionales comarcas en Vizcaya...), se conectan con unas coordenadas de amplia aceptación en el espacio europeo; ahí está el informe Redcliffe Maud y su tendencia a hacer desaparecer a los entes municipales como unidades operativas, o el informe Guichard, que propugnó, con el escaso éxito conocido, la generalización y el fortalecimiento de la cooperación intercomunal en sus diversas acepciones (informe precedido por la ley francesa de fusión y reagrupación de comunas de 16 de julio de 1971), o el ejemplo estatal, donde la experiencia ha alcanzado un mejor resultado, Bélgica, que con sus leyes de 21 de julio de 1971 y 30 de diciembre de 1975 ha conseguido que el 1 de enero de 1977 el número de comunas belgas se haya reducido de 2.400 a 596.

Comarcas, áreas metropolitanas, entes comprensoriales o simples agrupaciones de municipios, asociaciones corporativas que, destacando el pacto financiero de las partes coaligadas, tratan de conseguir fórmulas válidas y capaces para responder a la complejidad de la vida administrativa.

Pero el otro eje-guía al que aludíamos se encuentra en la constatación, cada vez más firme, del municipio como realidad participativa en base a su inmediatividad con los ciudadanos y a la exigencia de democracia de base que les es propia; revitalización del municipio, por consiguiente, como estructura democrática. El propio informe Redcliffe Maud reconoce este carácter de expresión de los deseos de los intereses de la comunidad formulados a través de los consejos locales. Está latente la afirmación de un poder democrático de base territorial local que exployó la Constitución yugoslava y que corrobora la Constitución portuguesa de 1976 al tratar ampliamente de las autarquías locales como módulo de una democracia menos formal.

Es partiendo de la visión del municipio como instrumento de participación donde las líneas tendenciales aparecen expresivamente marcadas en el mundo inframunicipal. El barrio, la freguesía, la parroquia, la configuración de entidades locales menores se presentan como vanguardia de un movimiento ciudadano o rural que reclama medios de expresión e incluso de decisión. La reciente ley italiana de 8 de abril de 1976 sobre descentralización y participación ciudadana en la administración del municipio supone una muestra válida de democracia participativa, constituyendo una vía intermedia entre la democracia centralista y la hoy por hoy utópica democracia directa (Sánchez Morón), tratando de encontrar un equilibrio entre las exigencias del barrio y la unidad municipal. Igual dirección se encuentra en las organizaciones populares de base territorial actuantes en áreas inferiores incluso al barrio (art. 264 de la Constitución portuguesa). Haciendo notar, por último, que la generalización de la técnica de las entidades locales menores, tal como las formula la legislación española, resulta un marco estrecho, sobre todo, como ha expresado la doctrina, por el embridamiento jurídico que supone para la riqueza de fórmulas de actuación posibles que pueden sobrepasar extensiva e intensivamente esta estricta y restrictiva configuración.

Técnicas que desbordan el área municipal, sin por ello prescindir del propio municipio. Nada nuevo hay bajo el sol en esta dirección; ya Antonio Maura había planteado esta problemática refiriéndose a los pequeños municipios: «Me parece a mí que

podrían vivir conservando su nombre, su tradición y su amor local muchos Ayuntamientos pequeños con tal que se estimulase, con tal que hasta se impusiera..., la asociación de los Ayuntamientos con otros afines para determinados servicios.»

Supervivencia del municipio como escalón de base, por reducida que sea su dimensión. Staderini ha destacado el carácter sustancialmente antidemocrático de la supresión forzosa y desde arriba del municipio, por buenas intenciones que puedan existir subyacentes; la coerción ha demostrado hasta la saciedad, y buena prueba de ello hay en la práctica española, su inutilidad como media de alteración de los términos municipales; el mismo Guichard manifestaba: «Todas las comunas son irremplazables..., todas ellas serán mantenidas.» Y es un hecho a tener en cuenta, que tiene lugar en determinadas áreas del Estado una reivindicación de retorno a realidades anteriores, ante la pérdida institucional municipal por determinadas anexiones impositivas, reivindicación que es fruto de la frustración por el fracaso de los acuerdos concentradores y anexionistas y exigencia de una correcta expresión de las decisiones populares, obstaculizada por el alejamiento espacial de los centros de decisión.

Las medidas de cirugía municipal como solución al desmesurado número de municipios y a la falta de recursos en que se debaten la mayoría de ellos choca directamente con esa revitalización del municipio como estructura de participación y de audiencia popular. El equilibrio adecuado entre los ejes de la eficiencia administrativa y de una más ajustada democracia de base es el reto contemporáneo de la Administración local; la solución mediatizará en gran medida el desarrollo de los municipios del futuro inmediato, cara al dominio sobre el marco de vida.

II. El municipio en la organización territorial del Estado

1.º *Los nuevos centros de poder*

El proceso crítico de la institución municipal debe hacer frente a los efectos de la «reestructuración», en expresión de Prats, producto de la conformación de instituciones políticas propias en

nacionalidades y regiones de determinados Estados, que se estructuran en régimen de autonomía. La creación de estos centros de decisión política, la aparición como entes de gobierno de las regiones, incide obviamente sobre todo el entramado municipal, especialmente en el ámbito relacional y competencial.

A pesar de que incluso los textos constitucionales se empeñan en conservar el término autonomía para el régimen de las Corporaciones locales, no cabe duda que el citado título incluye dos realidades harto diferentes: la propia de la institución regional con capacidad de dirección política y la que corresponde a municipios y provincias, cuyo alcance máximo es el de un marco de autodeterminación en base a una atribución legal de competencias específicas, exclusivas y decisorias (Salas), carentes de la posibilidad de una ordenación programática propia y de un poder legislativo ordinario. En todo caso, autonomía como situación frente a la autonomía real y sustancial del ente político regional. De ahí que el concepto de autarquía referido a los entes locales haya sido asumido por la Constitución portuguesa o por cierta doctrina italiana como más apropiado.

Existe igualmente latente el deseo en determinados legisladores de garantizar espacios de actuación a las Corporaciones locales frente a intromisiones injustificadas, vengan del Estado o de las nuevas realidades políticas. La autonomía sirve así de fórmula de garantía, incluso expresada a nivel constitucional, que permite el desarrollo del libre juego de intereses propios dentro del ordenamiento jurídico, con el árbitro de los principios constitucionales como dirimientes de posibles conflictos entre dichos intereses.

Sin embargo, ante la pervivencia del Estado como sujeto político de primer orden y la aparición de nuevos centros de poder político, la cuestión clave en el ámbito de la vida de las entidades locales es el interrogante de a quién corresponde la competencia sobre la Administración local. Según se dé una respuesta estatal, regional o intermedia estaremos indudablemente ante muy diferentes grados de autonomía política y ante diversos modelos de ordenación territorial del Estado.

Lo que no ofrece lugar a duda alguna es la quiebra definitiva del sistema tradicional de articulación Administración central-

entidades locales, cuya expresión prototípica la constituían las técnicas de tutela y control sobre los denominados «entes menores». La tutela estatal, «fuente inagotable del favor político», como la calificó García de Enterría, al servicio naturalmente de las sucesivas oligarquías dominantes, parece batirse en franca retirada, no sólo desde una perspectiva innovativa como consecuencia del surgimiento de la región institucionalizada, sino también su cuestionabilidad tiene lugar en países y estructuras fuertemente centralistas. Guichard, desde una perspectiva nominalista, no se recata en afirmar que expresiones como tutela y vigilancia de la autoridad superior deben desaparecer; ese «simple control burocrático que sólo se refiere a papeles» parece, por consiguiente, destinado al basurero de la historia, a pesar de las manifiestas renuencias de los burócratas de turno.

Resulta evidente que el espacio que queda así vacío debe ser llenado por fórmulas de copartición de tareas y de ayuda mutua entre todos los organismos implicados, haciendo primar el interés general de la comunidad sobre el puramente sectorial; y desde luego considerando a los entes locales como instituciones con capacidad para desenvolver su actividad en la esfera de su peculiar autodeterminación, aunque incardinadas en áreas políticas más amplias. La cooperación sustituye a la jerarquía, el esfuerzo colectivo a la imposición desde arriba.

2.º *El principio federalista*

Responde a una realidad multirrepetida en los Estados federales que el municipio constituye la célula básica de los Estados federados, formando parte inseparable de la organización interna de las partes estatales del conjunto federal. Se parte de una concepción global en la que la Administración local constituye una competencia exclusiva de los Estados miembros, correspondiendo a éstos en pura consecuencia toda la variada función de relación con los entes locales.

El principio federalista adquiere plena virtualidad en el supuesto de la República Federal Alemana, en la que frente a la tesis original de las tres columnas esenciales del Estado (Esta-

do Central, Länder, municipio) la ley fundamental de Bonn estableció una estructura general del Estado perfilada en base a dos instancias, el Bund y los Länder, perteneciendo el conjunto de la Administración local al orden interno de los Estados federados. El Estado federal, por su parte, representa el papel de garantizador último de la autonomía municipal, impidiendo cualquier clase de abuso o extralimitación para con los entes locales por parte de los Estados federados (Gönnewein), pudiendo los municipios pedir al Estado federal que intervenga cuando el Länder al que pertenezcan viole el artículo 28 de la Ley fundamental.

Función garantizadora de la Constitución, que incluso puede no aparecer formalmente expresada en el texto constitucional, como en el ejemplo paradigmático de la Constitución suiza, omisión que quizá deba atribuirse al hecho de que tal garantía se sobrentienda por los suizos en razón de su propia obvedad.

Por consiguiente, remisión global de toda la materia local al ordenamiento de los Estados miembros, como se manifiesta en otro supuesto significativo de federalismo, los Estados Unidos de Norteamérica, donde, como ha señalado Cass, todo lo que hagan las Corporaciones locales y aun su misma existencia como entidades administrativas depende en buena parte de lo que declaren las Constituciones, las leyes y la jurisprudencia de cada Estado federado; incluso llegándose a afirmar que las colectividades locales han sido creadas por la acción de los Estados, resultando que la tutela administrativa es tanto más flexible cuanto que en muchos casos, más que ante un auténtico control, se trata realmente de una función de orientación, ayuda y consejo a los entes municipales por parte de los Estados.

Suiza presenta dentro de este entorno de atribuciones a las Constituciones cantonales de la temática municipal una peculiaridad, consistente en la sumariedad de la referencia constitucional, que no contienen sino unas breves generalidades, remitiéndose a las posteriores leyes de los cantones para entrar en los detalles pertinentes (Barrera).

El principio federalista implica por lo tanto que el Estado federal deberá pasar inexcusablemente por el tamiz de los Estados miembros federados, para entrar en cualquier clase de relación con los municipios; los Estados federados devienen así los

interlocutores válidos y únicos con el Estado central en los asuntos de orden municipal y con los municipios en los temas de relevancia federal. Se eliminan de este modo las posibles tensiones derivadas de intereses contrapuestos representados por tres escalones diferenciados, sin que se cierre la vía de la necesaria interlocución mutua.

De tal modo y con toda coherencia, cuando una concreta ley federal alemana establece una obligación para un municipio, no crea con ello ninguna relación jurídica directa entre el Estado federal y el municipio implicado; los municipios sólo mantienen relaciones con el poder del Estado federal a través de los Estados federados.

Sin embargo, la claridad de este entramado se ensombrece ante la brecha que frecuentemente el poder central ha abierto en dicha relación, a través y por medio del juego que proporcionan la concesión de subvenciones federales. Es frecuente que los programas federales norteamericanos de subvenciones mostrasen un deseo y una tendencia patentes a concederlas directamente a las grandes ciudades, reduciendo considerablemente la participación de los Estados y estrechando en gran medida las relaciones del poder federal y los municipios, puesto que la subvención implicaba la formación de unos elementos de control y fiscalización federales del destino de la subvención, presuponiendo una auténtica cuña en la normalidad relacional de los Estados miembros y los entes locales existentes en su interior y una complicación de todo el sistema.

Cass ha descrito la reacción al respecto de los Estados federados, en el sentido de tratar que los fondos que puedan concederse a los municipios por el poder central se entregasen por intermedio de dichos Estados federados, recibiendo la sanción de éstos todos los proyectos locales que hubieran de ser sancionados por el poder federal.

De tal manera, sin menoscabo real de las autonomías de los entes locales, incluso con la garantía del respaldo de la propia Constitución, los Ayuntamientos se integraban plenamente en una institución política inmediatamente superior y quedaba de esta manera establecida la cooperación entre los diversos niveles

de autogobierno en el interior del conjunto del Estado federal. Un todo armónico que ha funcionado correctamente, tal como la experiencia de estos países ha denotado.

3.º *El sistema estatutario*

La claridad expuesta en la concepción del régimen local dentro de un Estado federal no presenta una semejanza absoluta en los países regidos por Estatutos de autonomía regionales, aunque las coordenadas principales de ambas técnicas de ordenación territorial del Estado se encuentran en un período de aproximación progresiva; dicho más claramente, cierta indeterminación en esta cuestión perceptible en un concreto modelo estatutario ha entrado en un proceso de reorientación y clarificación que le aproxima al examinado enfoque federalista.

Prats ha hecho notar la sustancia federal que en el tema relacional y de articulación del Estado con la región y los entes locales presentaba la Constitución republicana de 9 de diciembre de 1931, que, ligando con la teoría de diversos movimientos nacionalistas y autonomistas, configuraba el régimen local como de la competencia legislativa y ejecutiva exclusiva de los Gobiernos autónomos. Al menos, daba pie para esta atribución, dado que no aparecía citado expresamente entre las competencias del Estado enumeradas taxativamente en los artículos 14 y 15 de la Constitución y permitía consiguientemente su apropiación por los correspondientes Estatutos de autonomía regionales.

Es notorio que tal posibilidad se aprovechó cumplidamente por las normas estatutarias aparecidas en la época republicana. Así, el Estatuto de Cataluña (15 de septiembre de 1932) atribuía a la Generalidad, en su artículo 10, la legislación exclusiva sobre el régimen local, atribución desarrollada por el título IV del reglamento interior de Cataluña (25 de marzo de 1933) en la esfera local y que daría lugar a la ley municipal de enero de 1934, así como a una serie de medidas de reordenación territorial de gran alcance.

En la misma dirección, entroncándose con una tradición municipalista de fuerte arraigo en el país, el Estatuto vasco de 4 de

octubre de 1936 especificaba en su artículo 2.º que la legislación exclusiva y la ejecución directa sobre el régimen local era competencia del País Vasco.

De forma parecida, aunque en otro contexto, la Constitución portuguesa de 1976, al establecer un sistema estatutario para las islas de Azores y Madeira y refiriéndose a la parcela de la tutela superior sobre las autarquías locales (art. 243), establecía que esta técnica se ejercería en el Portugal continental por el Gobierno, y, sin embargo, se atribuía significativamente (y más en un texto constitucional de clara orientación centralista) en las islas autónomas a los respectivos órganos regionales. Igualmente, el denominado Libro Blanco sobre devolución de poderes a Escocia y Gales, «devolvía» la función gubernamental de supervisión de la mayor parte de las actuaciones de los entes locales de los territorios implicados, cuestión que la Ley de Escocia de 1978 ha considerado de competencia exclusiva de la Asamblea y del Ejecutivo escocés.

Pero sin lugar a duda alguna el supuesto particularmente interesante por el efectivo desarrollo de la praxis estatutaria es el de la actual República italiana. Sin embargo, la dificultosa puesta en marcha de la autonomía, a pesar de la amplitud y extensión autonómica de la Constitución de 1948, las maniobras dilatorias del proceso de las autonomías realizadas desde los intereses centralistas al servicio del partido en el poder, no permiten sentar unas conclusiones definitivas en el citado decurso, pese a que el panorama parece entrar en vías de clarificación a partir del efectivo relanzamiento regional.

Ante la materia que se examina, sobre la competencia acerca de la Administración local en general y sobre la articulación del municipio en particular, la calificación que cabe adoptar, al menos para la primera fase del proceso autonómico italiano, es el de la ambigüedad. Presentado el interrogante de a quién corresponde la legislación y administración del régimen local, la respuesta es la no existencia de una atribución tajante del tema a una concreta Administración y ni siquiera un espacio fronterizo claramente determinado. Se crea así una situación de confusión e incertidumbre en el tema relacional del Estado-región-entes locales productor de tensiones y disfuncionalidades. Si a esta con-

fusión se le añade la desorganización del reparto competencial entre el Estado y la región sobre los entes locales (Mor), no cabe duda que se entra en una auténtica vía muerta.

No obstante, en la práctica se había adoptado una vía media de participación entre los dos entes mayores (Estado-región) de los poderes y competencias sobre los entes locales, reparto que ocasionó la entrada en concurrencia de ambos (Scudiero), al moverse en un espacio común particularmente conflictivo. Como ha puesto de relieve el común de la doctrina italiana, éste es uno de los puntos más necesitados de reforma, reforma cuyos parámetros comienzan a perfilarse.

La Constitución enunciaba en el artículo 5.º el reconocimiento y la promoción de las autonomías locales (y significativamente no de las regionales) dentro del pluralismo ideológico, político, social e institucional. El título V, siguiendo un orden decreciente ciertamente sintomático, trataba de las regiones, provincias y municipios, cuyo contenido estaba en su casi totalidad destinado a regular el hecho regional; el artículo 128, finalmente, proclamaba que «las provincias y las comunas son colectividades autónomas con los límites de los principios fijados por las leyes generales de la República que determinarán las funciones».

La tendencia doctrinal y jurisprudencial dominante, de inequívoco signo centralista, percibió inmediatamente en el principio autonómico establecido en el artículo 5.º un auténtico «genus» totalizador, englobante de cualquier tipo de autonomía. Consecuentemente, se sostenía la teoría de una paridad originaria en la posición de las regiones, provincias y comunas (Roversi Monaco) y la fijación, en el plano exclusivamente formal, de un tratamiento jurídico idéntico para los tres entes, sin que se diera superioridad alguna, igualdad asentada sobre la base de una estructura democrática común. Se afirmaba sí una «coesencialidad indiferenciada» de las tres categorías de entes territoriales (Gizzi).

Dicha posición reducía la naturaleza de la región al nivel de los tradicionales entes locales. La región aparecía así conformada como una gran provincia, en esa vuelta a los años treinta, tal como escribe Benvenuti. Sposito tratará de las regiones, provincias y municipios como entes equoordinados, adquiriendo incluso las autonomías de los tradicionales entes locales un papel

primario en la Administración regional; y lo que sin lugar a dudas suponía el último objetivo de esta postura, se equiparaba la autonomía estatutaria de las regiones a la prácticamente inexistente de las comunas y provincias, en un igualamiento por el techo mínimo, reductivo del autogobierno regional al nivel inferior.

La maniobra, apoyada desde el poder central y por sus medios de comunicación, se manifiesta en un doble nivel: se configuraban tres escalones territoriales autónomos y diferenciados, con intereses propios y posiblemente contrapuestos; consecuentemente se neutralizaba el nuevo poder político regional, trabado por un complejo mundo suborgánico que se escapaba a su control; la segunda línea se perfilaba en la presunta defensa de unas autonomías provinciales y comunales gravemente amenazadas por el «centralismo» del nuevo ente regional («los constituyentes han pretendido prevenir una eventual política centralizadora de las regiones en los mismos textos en que fijaban la competencia administrativa de éstos» (Palazzoli), acusación que se agudizaba respecto de la praxis de las regiones de autonomías diferenciadas, con alegatos tales como que en ellas los entes locales sólo cumplen una función meramente ejecutiva o con la acumulación en las sedes regionales de las funciones locales (Gizzi), afirmándose un ansia «imperialista» y de lucha expansionista regional frente a las Corporaciones locales.

Con todo acierto, Cosculluela ha puesto de relieve la atenuación de dicha intentona «imperialista» cuando en el territorio en cuestión se da una fuerte conciencia nacionalista, que presupone el hacer primar los intereses colectivos del territorio sobre los parciales de un determinado lugar; de todos modos, parece pertinente también aludir a una constante señalada por Salas: que, como la propia legislación especial española revela, el verdadero «vaciamiento» de la capacidad y de las competencias municipales no se ha producido por la atribución de potestades a favor de las Corporaciones provinciales como ejemplo de ente superior, sino precisamente en favor de la Administración del Estado.

Postura presuntamente defensora de hipotéticos intereses locales, pero con un claro trasfondo antirregionalista que permite y justifica la intervención del Estado como garante de las libertades locales frente al enemigo regional. Así, la jurisprudencia

de la corte constitucional italiana declaraba ilegítimas leyes regionales por considerarlas que violaban la autonomía local; inconstitucionalidad por atentar a una reserva legal que afectó a una ley del parlamento siciliano sobre consejos de barrio, de fecha 21 de mayo de 1975, y ello a pesar de que el artículo 15 del Estatuto de Sicilia atribuía a esta región la legislación exclusiva y la ejecución directa en materia de circunscripción, ordenación y control de los entes locales.

Asimismo, la expresión «intereses locales»; aludida en el artículo 118 de la Constitución, suponía una afirmación de funciones de las Corporaciones locales cara a la región, que de esta forma se encontraba con un muro intocable (Palazzoli ha señalado el juego centralista desarrollado por el concepto jurídico indeterminado «intereses nacionales», criterio que podía acarrear la supresión de toda autonomía); el Estado adquiría legitimación para intervenir una vez más, en garantía y defensa de dichos intereses, ante las posibles extralimitaciones del órgano regional. De este modo quedaban consolidados dos tipos de autonomía-estancas, con un poder arbitral y garantizador representado por el Estado. El equilibrio pretendido entre las regiones y los entes locales se sostenía por medio de esta compartimentalización de autonomías e intereses.

Sin embargo, la doctrina comenzó paulatinamente a superar la anterior posición, ante la evidente constatación de que la región devenía, con arreglo al ordenamiento jurídico, un auténtico «ente de Gobierno», un nuevo poder político con capacidad de programación, de dirección y de coordinación política que, actuando con grandes facultades sobre su espacio territorial, coordinaba una serie de poderes conciliados entre sí. Es desde esta posición de dirección política y de preeminencia desde donde se pretende que se articule el entramado orgánico existente en el ámbito regional, conformándose la región, como señala Cajelli, en el auténtico motor del sistema. De esta forma, los ordenamientos autónomos se conectan e integran por la función de guía y de propulsión que la región desarrolla (Roversi), especialmente notorio en las regiones de autonomía especial, dentro de una visión omnicomprendensiva de la Administración local. Finalmente se manifestaba que el artículo clave en la cuestión, el 118,

tenía un contenido principal: la distinción entre competencias de dirección (región) y de gestión (entidades locales).

En lo que los autores parecen también de acuerdo en sus interpretaciones es en el diferente tratamiento que la Constitución establece en relación a la región y a los entes locales. Exclusivamente, la región posee una explícita tutela constitucional, estableciéndose la garantía de sus poderes y funciones en la propia Constitución, mientras que provincias y comunas encuentran su fuente normativa, por remisión constitucional, en leyes de la República.

Parece, por consiguiente, evidente que las esferas jurídicas de las provincias y comunas, por una parte, y de las regiones, por otra, se mueven sobre planos distintos, siendo diferente la relación respectiva con el ordenamiento jurídico. Así, siguiendo a Gizzi, se pueden mencionar en el sistema italiano los siguientes módulos de distinción: *a)* Para la provincia y la comuna la relación con el ordenamiento está establecida por ley ordinaria, mientras que para la región se realiza en la ley constitucional (artículo 128). *b)* Las regiones gozan de poder legislativo y participan en la formación de las fuentes primarias del derecho, mientras que los entes locales poseen una mera potestad reglamentaria. En la línea tendencial del sistema, las comunas y provincias se perfilan como órganos de colaboración y de ejecución técnica de la voluntad regional, de la cual se llega a afirmar que constituyen estructuras periféricas. *c)* Diferente es la garantía de la esfera respectiva, dado que sólo a la región se le atribuye la facultad de presentar directamente la cuestión de legitimidad de las leyes estatales y de promover conflictos de atribuciones. *d)* Sólo las regiones participan directamente en la actividad estatal de «indirizzo»: elección del presidente de la República, referéndum abrogatorio y confirmativo, formación de las leyes estatales en sectores que pueden interesar a las regiones, así como intervención en procedimientos de «alta administración», como formulación de la programación nacional. *e)* Las regiones controlan los actos de las comunas y provincias, y desde esta perspectiva se confirma la no posible equiparación entre tales entes y las regiones. *f)* Diverso es el modo de incidencia de las regiones y los otros entes, en cuanto a las funciones y a los poderes

jurídico-políticos; aparte de que a la provincia le son atribuidas competencias de naturaleza casi exclusivamente técnica, su politicidad se reduce a límites bien modestos y de naturaleza extrínseca, resultando evidente que su eventual supresión no alteraría el tipo de Estado existente en Italia, lo que no podría decirse indudablemente en el supuesto de supresión de la región.

Dos muestras más y por demás inequívocas de la preeminencia de la región pueden citarse: en el sistema regulador del control regional ordinario de los actos singulares (no sobre la actividad o los órganos) de las provincias y comunas (art. 130) y la figura de la delegación. Respecto del tema tutelar, se determinaba la formación de un Comité de control regional en la capital de la región y con la posibilidad de un órgano descentralizado para el control de los actos de las comunas. Sin embargo, la persistencia de controles estatales extraordinarios y atípicos basándose en la ley comunal y provincial de la época fascista, obviamente orientada por una concepción rígidamente centralista (Benvenuti), así como la consideración jurisprudencial de que el control sobre los órganos de las comunas y provincias se conservaba en la esfera estatal, ha enturbiado la cuestión.

Respecto de la técnica de la delegación, es sabido cómo el artículo 118 de la Constitución estableció dos vías de administración indirecta regional, en la dirección de que el ejercicio normal de las funciones administrativas regionales se debían realizar delegándolas en las provincias y comunas o en otros organismos locales, o sirviéndose de los organismos de éstos. Delegación cuya regulación debía formalizarse en todas sus formas por la región y por medio de una ley de ésta que definía las directrices fundamentales y las consiguientes relaciones financieras; la Junta Regional estaba facultada (art. 39 de la ley de 10 de febrero de 1953, modificada por la ley de 16 de mayo de 1970) a impartir ulteriores directrices que los entes locales se encontraban obligados a observar.

Se determina así un sistema de organización impropio contrapuesto al de la administración directa de la burocracia regional o por entes funcionales dependientes de la propia región, estableciéndose un nexo entre delegante y delegado, cuyo instrumento más típico es el poder de directiva (Orsi). En este

ámbito de relación región-entes locales por medio de la delegación, la corte constitucional, aunque ha soslayado la afirmación de la existencia de unas relaciones propiamente jerárquicas, sí que ha señalado que constituían, como menciona Staderini, unas típicas relaciones de supremacía especial entre la región y los entes locales.

La crisis por la que atraviesa la delegación de funciones, dado su mal funcionamiento, y la consecuente aparición y extensión de burocracias regionales ante la insuficiencia de las colectividades locales (Palazzoli), no debe impedir el señalar que, al margen la necesaria revisión del instituto, éste ha consolidado una larga provisión de poderes regionales, tales como la facultad de anulación regional de los actos emanados en base a la delegación, del recurso administrativo a interponer ante la junta regional por estos actos, de la intervención regional en el procedimiento de control, llegándose hasta el caso límite de la suspensión de la ejecutividad de actos locales por decreto del presidente de la Junta Regional.

En este contexto, únicamente se escapaba a la resolución definitiva de las regiones el tema de la modificación de los términos provinciales y la creación de nuevas, que necesariamente debía establecerse por una ley de la República, a iniciativa de las comarcas y en todo caso previa consulta a la propia región (artículo 133), régimen que no evitó que Sicilia suprimiera prontamente la organización provincial. Implícitamente, con este techo superior restrictivo, quedaba reconocido que la materia de la alteración de términos municipales se atribuía a la región, como presupuesto ineludible de una política general de ordenación del territorio (Mor), como se confirmó posteriormente por una ley de 1971, al atribuir a la región la organización exclusiva de las comunas de montaña.

En la misma dirección, y como conclusión, la doctrina llegaba a sostener que la región representaba el papel de intermediario entre las dos instancias, la central y la local, y ello a todos los niveles (legislativo, administrativo, financiero y programador). Constituida la región en el interlocutor válido entre la Administración central y los entes locales, quedaba enunciado el conocido principio federalista y nítidamente orientado el

proceso. Se trataba de una relación dialéctica entre entidades representativas, por una parte, y burocráticas no democráticas, por la otra, siendo el portavoz el máximo órgano exponencial democrático de la colectividad asentada en el territorio: la región.

De tal modo, el Estado-ordenamiento se articulaba en una pluralidad de sujetos jurídicos; unos, dotados de poder político y de la posibilidad de emanar leyes en cuanto entes de Gobierno (las regiones), y otros, los estrictos entes locales, que tienen un relieve constitucional a través del reconocimiento de un poder propio, pero integrados en el común ordenamiento unitario y originario a través y por medio de la correa regional. La preeminencia relacional y posicional de la región aparece así claramente, superioridad aumentada por la importancia del sistema subvencional de la región hacia las provincias y comunas, hasta el punto de que cierto autor (Giovenco), a la vista de la práctica de la subvención regional, ha señalado que las comunas son meros anexos de la cadena burocrática regional, deviniendo una subestructura de la Administración regional. Orsi, en el mismo plano, ha destacado la efectividad de la programación regional como momento unificador de los procesos decisorios y financieros en la relación región-entes locales. La misma lógica ha hecho que, en virtud de la Ley de Escocia de 1978, las subvenciones que deban concederse a las corporaciones locales escocesas se concederán por un secretario escocés con cargo al fondo consolidado escocés, en vez de por el secretario de Estado con cargo a fondos concedidos por el Parlamento inglés.

Cabe así definir y considerar a las comunas como entes autárquicos más que autónomos, entes autárquicos territoriales de base corporativa, distinguiéndose de otros entes territoriales no elementales (provincias) resultantes de la agrupación de diversas comunas (Giovenco). A destacar asimismo la importante posición concedida a los entes locales en los Estatutos de autonomía; el artículo 57 del Estatuto de Toscana señala que «la región reconoce en las comunas y provincias a los sujetos fundamentales de la organización administrativa local».

En resumen, siguiendo la opinión de Mor, con la puesta en marcha del mecanismo regional italiano, la política local ha adquirido un peso importante e influye sobre lo mejor de la

política estatal. Potenciación del ente regional y voluntad de acceder a una más efectiva ampliación de la competencia de las autonomías locales menores, que aparece manifiesta, como ha expuesto Staderini, en el decreto de 24 de julio de 1977, de actuación de la delegación de la ley de 21 de julio de 1975 y en el proyecto de ordenación de las autonomías locales que se halla en curso de debate parlamentario.

Avanzan de esta forma las tesis regionalistas frente a las de corte centralista, que, como señala Sánchez Morón, ven en el Parlamento el único nivel de decisión política y someten a la Administración local a la ley a través de su subordinación a la Administración del Estado. Las regiones aparecen de tal forma destinadas a sustituir plenamente al Estado, en las competencias fundamentales de la Administración local, deviniendo el ente sobre el cual gravita primariamente la competencia de programar la satisfacción de los intereses públicos localmente determinados.

III. El municipio en la Constitución española.

1.º *Referencias constitucionales*

El «Boletín Oficial de las Cortes» del día 5 de enero de 1978 publicaba el anteproyecto de Constitución. En su artículo 105 se establecía el nuevo sistema de la Administración local (municipio, provincias, haciendas locales) dentro del capítulo II, titulado «De la Administración». La ubicación sistemática del citado artículo levantó de inmediato fuertes críticas, en el sentido de resaltar la barrera absoluta que suponía entre la precitada Administración local y los denominados en el anteproyecto «territorios autónomos», instituciones con las que la Administración local guarda «una evidente, íntima y sustancial conexión» (Sebastián Martín-Retortillo). Se formulaba así una clara diferenciación con principios constitucionales de corte federal o simplemente estatutario, que coherentemente encuadraban la temática de las Corporaciones locales, distinguiéndola de la Administración del Estado, dentro del contenido regional o de los Estados federados.

El «Diario Oficial de las Cortes» del 17 de abril del mismo año, que publicó el dictamen de la ponencia constitucional del Congreso de Diputados, estableció un cambio de sistemática, en virtud de la enmienda 779 del grupo de UCD, integrando la Administración local en el título VIII, denominado significativamente «Organización territorial del Estado»; se mantenía, por lo demás y por mayoría, el texto del anteproyecto en cuanto al resto del contenido.

Dentro del citado título se enunciaban tres capítulos: el primero, de principios generales; el segundo, referente concretamente a la Administración local, y el tercero, atañente extensamente a las denominadas Comunidades autónomas. En el estricto ámbito municipal, el artículo 133 señalaba que «la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamiento, integrados por los alcaldes y concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que procedan las reuniones en concejo abierto».

Ninguna variación en este punto se formuló en el texto aprobado por el pleno del Congreso de Diputados en la sesión del 21 de julio. Sí, por el contrario, tiene lugar una importante variación en el dictamen de la Comisión Constitucional del Senado; en virtud de una enmienda presentada por el grupo de senadores vascos, que resulta aprobada, al párrafo primero del artículo citado (ahora, el 139) se le añadía un apartado: «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios que allí donde existan Comunidades autónomas constituirán su estructura básica.» Enmienda que —no es preciso resaltarlo— trataba de fijar la imbricación de los municipios dentro de los nuevos poderes políticos, incardinando firmemente los entes municipales en la nueva realidad institucional. Sin embargo, en el pleno del Senado, y en virtud de una enmienda de UCD, el artículo volvería a su primitiva redacción, desapareciendo toda alusión a las Comunidades autónomas.

Finalmente, el texto final de la Constitución ratificará en el artículo 140 el precepto citado ya en materia municipal, sin variación de ninguna especie. Artículo que ya ha merecido la calificación de «impreciso, vacilante, insuficiente, y, en lo que no tiene de erróneo, parece que está sacado de un epitome de lo obvio, de lo superfluo» (Arias), pero que en su parco sentido declarativo marca unas pautas para el decurso posterior.

2.º *La competencia sobre el régimen local*

Dentro de un puro terreno principal, la Constitución española se decanta claramente por el reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, sujetos citados expresamente como protagonistas de la vida autonómica. Diferencia cualitativa respecto de la exposición que en el mismo terreno principal realiza la Constitución italiana en su artículo 5.º («La República, una e indivisible, reconoce y favorece las autonomías locales»), en el sentido de la cita expresa de la autonomía de nacionalidades y regiones y no de la mera autonomía local; se rompe así con la existencia de dos bloques posiblemente antagónicos entre clases diferenciadas de autonomías, eligiendo el común denominador de la autonomía superior como elemento de máxima garantía y reconocimiento.

De este modo queda sin base alguna la teoría postulante de autonomías estancas, sin relaciones de prevalencia entre sí, todas ellas equiparables y permitiendo consecuentemente a la Administración central el dirimir como juez y árbitro los conflictos que surjan entre los diferentes entes autónomos.

Es cierto, igualmente, que la Constitución española recalca, tanto en el capítulo de los principios generales de la organización territorial del Estado como en el referente a la Administración local, la autonomía de municipios y provincias en la gestión de sus respectivos intereses, pero esta declaración de un ámbito de autodeterminación propio hay que situarla en el contexto reactivo frente a la situación anterior, cuyos rasgos de aguda centralización no parece necesario destacarlos, y no como una afirmación autonómica equivalente a la establecida en el artículo 2.º

Luego cabe deducir que la autonomía configuradora de un ente de Gobierno, la autonomía que permitirá el desarrollo de una institución de dirección política, de coordinación y de programación, deviene ineludiblemente la autonomía nacionalitaria y regional, siempre con el máximo respeto de una esfera de actuación propia de los auténticos entes locales, considerados plenamente como mayores de edad.

Resta la importante cuestión de la competencia sobre el tema global del régimen local, según los preceptos de la Constitución. De entrada, y en una primera aproximación, es perceptible una cierta indeterminación, al menos en el texto literal de la norma fundamental, «ambigüedad» en expresión de Arias. Ya Prats, haciendo alusión al anteproyecto, había recalcado que la Administración local dejaba de constituir una materia propia de la competencia legislativa y ejecutiva exclusiva de los territorios autónomos (como sucedía en la Constitución republicana de 1931), y, por consiguiente, «pasará a ser el objeto de una competencia compartida entre el Estado y los poderes autónomos. Dicho de otra manera, la singularidad histórica representada por la ley municipal de Cataluña de 1933-34 no es repetible en el marco constitucional del anteproyecto».

Esta pesimista visión hay que modularla con los nuevos datos, proporcionados por el decurso constitucional, desde la primera fase del anteproyecto hasta el momento final. El mencionado anteproyecto en el artículo 138, que enumeraba las competencias materiales exclusivas del Estado, citaba entre las mismas (número 20), «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, para garantizar a los administradores un tratamiento general común ante ellos», así como un procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa, sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

El informe de la ponencia constitucional se limitaba a reproducir textualmente el apartado anterior, pero en el Pleno del Congreso tuvo lugar una modificación de indudable importancia, en el sentido de que las citadas bases exclusivas del Estado dejan de poseer una legitimación y finalidad exclusiva-

mente garantizadora de un tratamiento igual para todos los administradores frente a las Administraciones, para adquirir una virtualidad diferente, puesto que dichas bases «en todo caso garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas», expresión que se reproduce en el texto del Senado y en la propia Constitución (art. 149, ap. 18).

La interrogante es si dichas «bases del régimen jurídico» pueden abarcar tanto a la Administración autonómica como a la local. Del alcance que se dé a la respuesta a la vista del texto constitucional podrá deducirse de forma inequívoca quién posee la competencia sobre el régimen local, en el sentido de la posibilidad de una normación sobre todo aquello que constituya la vida municipal y provincial. Lo que no ofrece lugar a duda alguna es que la cuestión se debate entre dos sujetos políticos: el Estado y la Comunidad autónoma correspondiente.

Sobre la Administración de las Comunidades autónomas, es perceptible la insistencia constitucional en trazar un marco de autogobierno regional en esta materia; especialmente en el ámbito orgánico, el margen de determinación posterior por el ente autonómico es amplio; así, al tratar del contenido de los Estatutos de Autonomía (art. 147, 2, 4), se especifica «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias», y al mencionar las posibles competencias asumibles de inmediato por las Comunidades autónomas (art. 148, 1), se hace referencia a «la organización de sus instituciones de autogobierno». Cheque en blanco, material a rellenar por las normas autonómicas, comprensible tanto por constituir un mínimo de autonomía como por la consciencia de las muy diversas clases posibles de administraciones regionales. Únicamente cabe en este punto al Estado asumir su papel garantizador de los administrados respecto de un tratamiento discriminatorio, sea cual sea la Administración pública.

En relación a las Administraciones locales y a la consiguiente competencia global sobre las mismas, puede afirmarse que la cuestión ha entrado en un proceso de confusión a medida que avanzaba el año 1978 y con él, los sucesivos proyectos constitucionales. En principio parece que la intención se situó en coordenadas tradicionales, así el informe de la ponencia constitucional

publicado el 17 de abril, al tratar en la disposición adicional de las competencias mínimas de las regiones, aludía a «las alteraciones de los territorios de las entidades locales comprendidas en la región, y en general, las actividades de aquellas necesitadas de aprobación superior»; referencia a la tutela en general que si se añade a la igual atribución regional en el siguiente párrafo de las materias de urbanismo y vivienda, que suponen la mayor parte de la actividad ordinaria de un municipio, implicaba una práctica y total transferencia a las regiones del régimen local.

Una mediatización sobre la claridad de este punto, supuso la nueva redacción de este apartado, que se produce en el pleno del Congreso («asumir competencias... y en general, las funciones que pudieran corresponder a la Administración del Estado, de acuerdo con lo que, al respecto, establezca la legislación sobre el régimen local») y es confirmado con mayor esquematicidad, por el texto de la Comisión del Senado («en general, las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre el régimen local») y por el texto final de la Constitución (art. 148-1-2).

La remisión a una genérica legislación del régimen local en una situación como la presente, supone introducir un elemento distorsionador sólo comprensible en cuanto cláusula de estilo en un sistema de preautonomía, o como competencias mínimas en el inicio de un proceso autonómico de aquellas regiones que, en expresión constitucional, no hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y no cuenten al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de preautonomía, o sea, aquellas regiones de autonomía plena diferida temporalmente.

Entiendo por consiguiente la referencia constitucional a esa legislación estatal, como la posibilidad de que el Estado establezca una normativa específica tendente a facilitar, a favor de las regiones, la transferencia de las funciones que corresponden a la Administración Central sobre las corporaciones locales, funciones que se encuentran en período de franca revisión, cuando no en trance de desaparición. Exclusivamente desde esta perspectiva, puede comprenderse una legislación estatal que incida

sobre el régimen local. Sin embargo, también es preciso reconocer que con la aludida alusión a una legislación de régimen local, existe latente un resabio de arrinconar cualquier atisbo de orden federalista, o la pretensión de compartir desde el centro las facultades de una reordenación municipal y provincial excluyendo competencias propias y exclusivas de las Comunidades autónomas.

La cuestión no se centra en una afirmación de soberanía, que el sistema estatutario no discute en cuanto a su acantonamiento en las máximas instancias representativas del Estado, sino de distribución material de competencias, adecuada a la nueva configuración de la estructura del Estado y de facilitación de un mejor desarrollo del proceso autonómico de las Comunidades autónomas. Desde esta perspectiva, no estamos de acuerdo con las persistencias en módulos felizmente periclitados en lo que concierne al régimen local. El Estado-Parlamento posee suficientes poderes en todos los órdenes sobre la vida autonómica, como para prever que su desposesión de cualquier tipo de competencias en la ordenación del régimen local, pueda implicar un atentado a esa soberanía estatal, y menos aún, una fuente permanente de tensiones y un retroceso en la efectiva revitalización de las Corporaciones locales. Si existe algún peligro, es precisamente en la persistencia, más o menos matizada, más o menos gradual, de sistemas y normas anteriores, de tan triste recuerdo para nuestras instituciones locales.

Luego atribución exclusiva del régimen local interno a las Comunidades autónomas, atribución que deberá hacerse efectiva, previa facilitación por la legislación estatal, en los sucesivos Estatutos de Autonomía. Los proyectos de Estatutos vasco y catalán así lo han hecho notar, considerando al régimen local como competencia exclusiva de la Comunidad autónoma.

Naturalmente, para no caer en un mero nominalismo declarativo, es preciso una reestructuración en profundidad del actual sistema del régimen local, que permita efectivamente su asunción por los nuevos entes políticos regionales. Es evidente la manifiesta incompatibilidad del futuro régimen local incardinado en la autonomía regional, con la variadísima esfera de intervenciones estatales en la actividad de los entes locales, especialmente en lo que

concierno a las facultades provenientes de la Administración central y ejecutadas por el gobernador civil y el Servicio nacional de inspección y asesoramiento de las Corporaciones locales (por cierto, que pocos días después que se publicara la opinión de Nieto sobre el no control efectivo por este organismo de las Corporaciones locales, debido a su falta de apoyo político, se integraban sus servicios provinciales en los Gobiernos civiles [Real Decreto de 14 de abril de 1978]), proporcionando así un aparato político al mencionado servicio y funcionalizando el control e inspección centralista.

En igual dirección y propósito, es ineludible la pronta puesta en marcha de un efectivo sistema de selección y formación del funcionariado local a nivel de Comunidades autónomas, a través de la constitución de unas escuelas regionales de Administración Pública; centros selectivos y formativos que concertarán con los equivalentes de las instancias centrales, concierto que preveía la base 17 del anteproyecto del Gobierno sobre el Estatuto general de la función pública, para «facilitar el acceso, la formación y el perfeccionamiento de sus funcionarios».

La crisis económica, lindante con la absoluta bancarrota, en que se debaten las haciendas locales, su absoluta mediatización por el poder central (un 65 por 100 del total de los ingresos de 1975 de una concreta Diputación vasca provenían de subvenciones estatales), requieren una reforma total; para acoplarlas al momento autonómico y a los nuevos módulos de las haciendas regionales, espacio donde deben imbricarse medios financieros provinciales y municipales. Especialmente el tema subvencional debe partir del dato de la conformación de instancias autonómicas y proporcionar a éstas un papel de intermediario absoluto.

Reforma en profundidad de la Administración local y transferencia subsiguiente a las comunidades locales, como fases del proceso inmediato a la aprobación de la Constitución y etapa subsiguiente a las elecciones para las corporaciones locales democráticas. Se produce así una continuidad con el anterior período estatutario y con los avances consolidados que en el caso catalán se consiguieran en este período y materia.

Aceptar otra postura, y al ejemplo italiano me remito, sí que podía suponer abrir un frente de tensiones, producto del juego

concurrential y conflictivo de competencias, dificultando la necesaria elasticidad autonómica y en suma repercutiendo desfavorablemente sobre todo el Estado y su organización territorial. Pocas cuestiones como ésta, servirán para calificar el grado de autonomía y medir la real autenticidad de la misma.

3.º *La relación Administración regional-entes locales*

La Constitución no se define sobre la articulación de las instituciones regionales con las entidades locales existentes en su territorio, si bien reconoce, de una forma indirecta, la existencia de una Administración autónoma, precisamente al declarar el control de su actividad por la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 152-c). Ya he aludido al silencio constitucional sobre la forma de esta administración, sin que se especifique si se sigue un sistema de administración directa constituyendo su propia burocracia, según un modelo federalista o la práctica estatutaria italiana (especialmente en las regiones de autonomía diferenciada), o bien, reservando al ente regional su capacidad de dirección y coordinación política, se utilizan los organismos de las corporaciones locales para desarrollar la normatividad y actividad propia de la Comunidad autónoma.

Lo que es evidente es que la presente Constitución no se refiere en este punto a la exigencia de una Administración indirecta regional que existen en la Constitución italiana. Vacío institucional que hay que interpretar como esa libertad omnimoda de decisión a concretar por los Estatutos de Autonomía de las Comunidades autónomas y por sus reglamentos interiores; constatación palpable de que una cuestión tan fundamental incluye extensivamente en el apartado general de «la organización de las instituciones de autogobierno» de los entes autonómicos, se otorga a las futuras normas autonómicas, además del portillo abierto por la posible ampliación sucesiva de competencias.

Y ello es plenamente acertado ante la diferente estructuración interna de las Comunidades autónomas y el muy diverso papel que van a representar en su Administración, ejemplificativamente, la institución provincial. Así en el Real Decreto de 15 de julio

de 1978 que determina el primer bloque de transferencias de competencias al Consejo General del País Vasco, basándose en el carácter ejecutivo ordinario de las Diputaciones Forales respecto de los acuerdos del Consejo General (art. 5.º del Real Decreto-ley de 4 de enero de 1978), establece la facultad de delegar las competencias transferidas en las Diputaciones, publicando los acuerdos de delegación en el «Boletín Oficial del Consejo General del País Vasco» y en el de la provincia a cuya Diputación afecta la delegación (art. 35); sin que curiosamente se cite una posible delegación a los municipios. Régimen que no es, ni de lejos, el que se prevé en el Real Decreto de 23 de junio de transferencias a la Generalidad de Cataluña, contraposición de un sistema federalista con máxima prepotencia a las Diputaciones y de otro férreamente centralizado.

De ahí el recurso, que juzgo acertado, de dejar un hueco legal, de indeterminación que permitirá a los poderes autonómicos una más adecuada funcionalidad de su Administración y una mejor articulación con sus entes locales.

Dentro de este contexto de articulación, está el tema de determinación de los intereses propios de provincias y municipios y el cohesionarlos con los intereses regionales. De la experiencia italiana resulta la conclusión de las disfuncionalidades producidas por el conflicto de intereses contrapuestos y el peligro de una indeterminación competencial ante los efectos de los respectivos intereses. No cabe duda que la Constitución, al establecer unas competencias mínimas para las regiones y no respecto de provincias y municipios, ha sentado una pauta interpretativa de la prevalencia del interés regional. Sin embargo, también es ésta una cuestión a dilucidar en los respectivos Estatutos de autonomía y en la sucesiva legislación de régimen local que desarrollarán los órganos de las Comunidades autónomas, siguiendo las correspondientes pautas de estructuración interna, que ineludiblemente deben pasar por una potenciación del municipio y de sus intereses. La garantía de la salvaguardia del poder municipal ante una posible extralimitación de un poder regional puede ser refrenado por los instrumentos de control estatal sobre los diversos órganos y actividades de las Comunidades autónomas; el Estado cumple así

una misión de garantizar la autonomía local, por la vía judicial o parlamentaria correspondiente.

Resta señalar, que la región institucionalizada debe ser el intermediario e interlocutor válido en las relaciones de la Administración central con la local. La preeminencia atribuida a la región, salvando un espacio propio de provincias y municipios, y sobre todo, la función conferida por la Constitución al presidente del Consejo de Gobierno de las Comunidades autónomas, de la suprema representación de la respectiva comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla, permiten configurarlo como el instrumento personificado idóneo en el tipo de relación a que aludimos.

